



Ricardo Romero (comp.)

## Democracia Participativa, una utopía en marcha

Reflexiones, experiencias y  
un análisis del caso porteño



Red Argentina de Ciencia Política  
Mariano Morceno

# Democracia Participativa, una utopía en marcha

Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño

Buenos Aires  
2004



Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa  
**Red Argentina de Ciencia Política**  
Mariano Moreno



Carrera de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Proyecto Anual: Presupuesto Participativo Porteño. Res. C. D. 1657/03

**Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano.**

Análisis comparativo político y social de sus aspectos ciudadano, educativo y de género

Lic. Ricardo Romero, Coordinador

**Asistentes de Investigación:** Lorena Andrenacci, Jorge Balleto, Martín Castro, Amilcar Cervelino, Vanesa Cristaldi, Mercedes Ghioni, Adriana de Lucio, Luz Laici, Samuel Knopoff, Andrea Maynard, Juan Morelli, Paula Nasep, Laura Sola, Denise Priori Saenz, Paz Puente Olivera, Leandro Querido, Sylvia Ruiz Moreno (Codirectora), Analía Sauro, Mara Toufeksian, Analía Ubieta.

Sarmiento 4652 5° 21, Cap. Fed.

C. P.: C1197AAT

Tel/fax: 00-54-11-4861-5837

Email: [redmarianomoreno@yahoo.com.ar](mailto:redmarianomoreno@yahoo.com.ar)

web: [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org)

Ricardo Romero  
 Compilador

# Democracia Participativa, una utopía en marcha

Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño

Horacio Sanguinetti, Sylvia Ruiz Moreno, Elisa Bin, Amilcar Cervellino, Samuel Knopoff, Andrea Maynard, Martín Castro, Lorena Andrenacci, Adriana De Lucio, Raúl Sánchez, Dense Priori Saénz, Paula Querido, Ariel Maydana, Eduardo Mancuso, Ives Cabennes, Raúl Pont, Felix Sánchez, Alcir Martíns, Beth Filizzola, Neodi Saretta, Ana Olivera, Ricardo Cuccovillo, Roy Cortina, Leandro Querido, Jorge Navarro, Dennis Rodgers, Analía Sauro y Florencia Polimeni.



Buenos Aires 2005

*Ediciones Cooperativas es un emprendimiento  
 cooperativo de docentes de la Facultad de Ciencias  
 Económicas de la Universidad de Buenos Aires para  
 difundir sus trabajos e investigaciones*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de  
 cubierta puede ser reproducida, almacenada o transmitida en  
 manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico,  
 mecánico, óptico de grabación o de fotocopia sin permiso  
 previo del Editor



Democracia participativa, una utopía en marcha / Ricardo Romero  
 - 1ª. ed. - Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2005.  
 210 p.; 21x15 cm.

ISBN 987-1076-96-7

1. Participación Ciudadana. 2. Presupuesto Público. I. Título  
 CDD 323.04

© 2005 Ricardo Romero  
 Derechos exclusivos

© 2005 Ediciones Cooperativas  
 Billinghamurst 940, 4º 20 (1174)  
 Buenos Aires - Argentina

☎ (54 011) 4864 5520 / (15) 4198-0667, marzo 2005

🌐 <http://www.edcooperativas.com.ar>

✉ [info@edcooperativas.com.ar](mailto:info@edcooperativas.com.ar)

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

*Impreso y encuadernado por:*

Imprenta Dorrego. Av. Dorrego 1102, Cap. Fed.

1ª. ed. Tirada: 100 ejemplares. Se terminó de imprimir en marzo de 2005.

Editorial asociada a:

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINE

*En memoria de Marcelo Matellanes*



*Prólogo*

Tomás Várnagy\*

*"...Por eso es que veo necesario la descentralización del poder de decisión en temas políticos a niveles mas cercanos a la gente, como medio para lograr un desarrollo sustentable, mientras se fortalece la democracia..."*  
Catriel, Asamblea Barrial Nuñez, Ciudad de Buenos Aires.

Tuve que comenzar mi gestión, como Director de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, en plena crisis institucional en período estival del año 2002.

Las Asambleas Barriales, que irrumpían en el escenario político, interpelaban a una República que no encontraba su legitimidad democrática. Situación que le daba a la Ciencia Política el desafío de ser protagonista en la reconstrucción de la Democracia. Este fue uno de los objetivos que orientó mi período al frente de la carrera.

Con el mismo horizonte, los integrantes de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno (Jóvenes ex alumnos y ahora colegas) emprendieron la ardua tarea de reflexionar sobre un nuevo modelo de Democracia. Por supuesto, recibiendo el auspicio de la Carrera, en ese momento, lograron presentar un proyecto de investigación que luego de dos años de trabajo presenta sus frutos.

Esta compilación es una reflexión colectiva sobre cómo generar una nueva *praxis* política, que nos devuelva el sentido etimológico de la Democracia: "el pueblo gobernando". Entendiendo, que el Presupuesto Participativo es un proceso que permite abrir la administración pública y devolver la soberanía al ciudadano.

Además, participan en este trabajo, graduados de otras disciplinas y sujetos directos que desarrollan o impulsan la Democracia Participativa y son la articulación necesaria para poner en marcha esta utopía.

Los invito a recorrer las páginas de este libro, con el pleno convencimiento, que visión *roussoniana*, que recuperan de Mariano Moreno y promueven como forma de reconstruir nuestra Democracia, representa un aporte intelectual y un compromiso político con la sociedad, demostrando, que con la participación ciudadana: Otro mundo es posible.

---

\* Filósofo-UBA. Profesor Teoría Política y Social y Ex. Director Carrera Ciencia Política UBA.



## Presentación

''...los pueblos aprendieron á buscar en el pacto social  
la raíz y único origen de la obediencia...''  
Mariano Moreno, ''Prólogo al Contrato Social'', 1810.

Como un rayo en un cielo sereno, el grito del ''Que se vayan todos'' hacía sentir la debilidad de los cimientos de nuestra República. La delegación que provoca la Democracia Representativa pone de relieve la necesidad de un nuevo Contrato Social que replantee la relación entre Ciudadano y Estado, basada en la participación directa. Los politólogos somos un sujeto clave para contribuir a esa nueva contractualidad, donde la Democracia Participativa se construye como una ''Torre de Babel'', y nosotros debemos ser sus albañiles. Es ésta la tarea que emprendimos desde la *Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno*, cuando comenzamos a transitar esta utopía en marcha.

Este libro recoge el trabajo de la investigación que realizamos en la Facultad de Ciencias Sociales con el nombre de ''Presupuesto Participativo Porteño''. En ella se desarrolla una trilogía metodológica (teoría, práctica y crítica), donde incursionamos en la reflexión y el aporte de la Ciencia Política a la Democracia Participativa, pasando por exponer los casos concretos de aplicación del Presupuesto Participativo para investigar la experiencia porteña, y formulamos una interpretación crítica para su superación. En función de estos lineamientos, el libro está dividido en tres partes.

Respecto al contenido teórico el punto de partida está en las bases del pensamiento de Mariano Moreno y Silvio Frondizi a través de los escritos de Horacio Sanguinetti y Sylvia Ruiz Moreno. Además: Elisa Bin, Amilcar Cervellino y Samuel Knopoff realizan un análisis sobre el aporte que debe realizar la Ciencia Política a la Democracia Participativa, mientras, Andrea Maynard y Martín Castro analizan el enfoque participativo para redefinir la Administración Pública. Por su parte, Lorena Andrenacci, Adriana De Lucio, Raúl Sánchez, Dense Priori Saénz y Paula Querido reflexionan sobre comunicación, sujetos sociales, ciudadanía y educación. La sección se completa señalando el contexto internacional que deberá ser escenario de la radicalización democrática, a través de las contribuciones de Ariel Maydana y Eduardo Mancuso.

A nivel, de las prácticas sociales participativas, iniciamos la segunda parte con un análisis del impacto internacional del Presupuesto Participativo realizado por Ives Cabennes. Proponemos seguidamente reflexionar sobre las experiencias concretas, con la ayuda de sus protagonistas, intendentes, funcionarios, asesores y vecinos que hicieron posible la participación ciudadana. Para el caso de Porto Alegre, Raúl Pont; San Pablo, Felix Sánchez; Río Grande do Sul, Alcir Martíns; Belo Horizonte, Beth Filizzola; Concordia, Neodi Saretta; Montevideo, Ana Olivera; y Avellaneda, Ricardo Cuccovillo. En algunas ciudades los promotores del PP no lograron continuar en el gobierno, sin embargo, entendemos que el desarrollo participativo abre un proceso de ciudadanización que permanece en la experiencia vital de los vecinos, y es el cimiento sobre el cual se asentarán nuevas experiencias, a no dudar, en un futuro cercano.

La tercera parte está dedicada a la investigación del caso de aplicación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Encabeza la sección, un análisis del estatuyente y actual diputado de la ciudad, Roy Cortina, seguido del relato de la actividad que precedió al caso porteño, el Plan Piloto de Presupuesto Participativo, desarrollado en el CGP 13, descripto por Leandro Querido y el impacto del tema en la campaña electoral 2003 es abordado por Paula Nasep. A continuación se exponen algunas conclusiones sobre los alcances de la experiencia porteña, en los trabajos de Jorge Navarro y Dennis Rodgers. Analía Sauro dirige su atención al área salud, en los debates del Presupuesto Participativo. Incluyendo una opinión crítica de la legisladora Florencia Polimeni. Concluimos esta obra colectiva con la presentación de los resultados de una pesquisa realizada a los participantes en 2003.

Esperamos que la lectura de este libro contribuya a la tarea de aquellos que desean construir una nueva sociedad que emancipe a la humanidad. Agradeciendo a todos aquellos que contribuyen a construir esta utopía y que son parte de este trabajo.

A los ideales de ''Libertad, Igualdad y Fraternidad'', le sumamos ''Democracia, Ciudadanía y Justicia'' como pilares de nuestro Nuevo Contrato Social.

Ricardo Romero

Buenos Aires, marzo 2005.

---



*Capítulo 1*

*Reflexiones sobre la Democracia  
Participativa*



## Moreno, Ideólogo de Mayo

Horacio Sanguinetti\*

"...Es justo que los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes; pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos..."  
Mariano Moreno, 1810.

La actuación pública de Mariano Moreno duró alrededor de seis meses, el tiempo que desempeñó efectivamente el cargo de Secretario de gobierno y guerra -equivalente hoy a ministros del interior y de defensa-, de la primera Junta patria, a partir del 25 de mayo de 1810 hasta, en diciembre, su renuncia -nunca aceptada, pero que él consideró irrevocable, como la de todo hombre de bien-.

Ese breve tiempo le bastó, sin embargo, para dejar una huella definitiva en la historia argentina. Moreno significa la raíz del pensamiento democrático y republicano con sentido social, que ha florecido y se ha sepultado, alternativamente, a lo largo de nuestros casi dos siglos de vida propia.

Nacido el 23 de septiembre de 1778, el mismo año que San Martín, el mismo de la muerte de Voltaire y Rousseau, Moreno se formó en el Colegio de San Carlos -hoy Nacional de Buenos Aires-, que sin dejar de padecer algunas de las aberraciones pedagógicas de esa época, permitió a muchos alumnos, por mediación del rector Baltasar Maziel, hombre avanzado en sus ideas, alcanzar algo del conocimiento del siglo de las luces. Aprendió francés y en Charcas -donde se graduó de abogado-, tuvo acceso a los grandes pensadores iluministas.

Las piedras miliarias en la vida política de Moreno son notorias: su juvenil defensa de los indios (1802), la *Representación de los hacendados y labradores* (septiembre de 1809), abogando contra el monopolio comercial hispano, escrito que tuvo inmediata repercusión internacional y se publicó en Brasil y en Londres. Luego, ya como Secretario y nervio de la Junta, su enérgica política, tildada de jacobina -" el malvado de Robespierre" lo motejaba Saavedra, conservador y "girondino"-, la creación de la *Gazeta*, donde defendió a la revolución con ardorosa solicitud, y la organización de la Biblioteca Pública de Buenos Aires.

Como político, el *Plan de operaciones* que se le atribuye -de modo no unánime-, refleja en buena medida su durísima acción política, justificable pues la represión realista era brutal y en ese mismo momento "lloraban bañadas en sangre, Potosí, Cochabamba y La Paz", que habían osado alzarse, un año antes, contra el autoritarismo godo.

Así, Moreno castigó a los contrarrevolucionarios de Córdoba con una energía que, dadas las condiciones de época y no obstante su crueldad, quizá salvó nuestra independencia.

El admirable decreto de supresión de honores (6 de diciembre de 1810), que limita los actos de obsecuencia que ya despuntaban, hacia Saavedra, es un modelo de concepción republicana. Fue su último triunfo, pues la sorda lucha entablada en el seno de la Junta lo cobró como su víctima predilecta.

Designado en funciones diplomáticas ante Inglaterra, para inclinarla a nuestro favor -y acompañado por su hermano Manuel--, murió en alta mar el 4 de marzo de 1811, "no sin sospecha de veneno". La solución de este misterio oscila entre un fatal agravamiento de su reuma cardíaco, debido a las penosas condiciones de los viajes en su época, hasta un crimen político o bien una venganza de alcoba, por la muerte de Liniers.

\*\*\*

Pero por sobre lo anecdótico, el interés mayor finca en el pensamiento político de Mariano Moreno, ideólogo primordial del grupo juvenil y avanzado de la Revolución, para indagar las fuentes intelectuales que la inspiraron -aparte de sus causas económicas y sociales.

Este tema ha motivado, en la última media centuria, una tensa y extensa polémica. Algunos autores entienden que Rousseau, y en menor medida otros escritores que durante el siglo XVIII europeo habían criticado al absolutismo, determinaron aquel proceso. Otra corriente, en cambio, niega influjo alguno al liberalismo, y asigna valor decisivo a la obra del jesuita Francisco Suárez, que cabalga entre los siglos XVI y XVII.

En la primera interpretación se destacan Mitre, Levene, Lewin, Caillet-Bois y en general la historiografía clásica. La otra, reciente y en buena medida revisionista, nuclea al padre Guillermo Furlong, Federico Videla Escalada, Salvador M. Lozada, Mariano Grondona, etc.

Suárez consideraba que el poder viene de Dios al pueblo, y pasa de éste al gobernante mediante el contrato político de *sujeción*; contrato casi irrevocable, salvo que el príncipe se convierta en tirano y el Papa aconseje sustituirlo o bien el trono quede *vacante*.

Para Rousseau, en cambio el contrato fue formalizado por los hombres que vivían en estado pre social, para crear la sociedad. Luego, el pueblo unilateralmente invistió al príncipe de una autoridad esencialmente revocable y precaria.

---

\* Rector del Colegio Nacional de Buenos Aires, de donde egresó Mariano Moreno.

El principal argumento para sostener la influencia suarista sobre la ideología de Mayo consiste en una presunta "similitud extraordinaria" entre la tesis del Doctor Eximio y el voto de Cornelio Saavedra en el Cabildo Abierto del 22 de mayo. Dicho voto expresaba:

"Qué consultada la salud del pueblo, y en atención a las actuales circunstancias debe subrogarse el Mando Superior que obtenía el Excelentísimo Señor Virrey en el Excelentísimo Cabildo de esta Capital, ínterin se forma la corporación o junta que deba ejercerlo; cuya formación debe ser del modo y forma que se estime por el Excelentísimo Cabildo, y que no quede duda de que el Pueblo es el que confiere la autoridad o mando".

Sin embargo, Saavedra no dice que el poder provenga de Dios, ni que el Pueblo deba pactar con el futuro gobernante. No afirma que el Rey o el Virrey se hayan convertido en tiranos manifiestos, única causal admitida por Suárez para su remoción. Tampoco sugiere consultar al Sumo Pontífice, como es buena doctrina suarista. Para nada propone un contrato de sujeción. Simplemente, el Pueblo, depuesto el virrey que tampoco ha vacado, confiere a la Junta una autoridad o mando que se sobreentiende revocable. Los votos coincidentes tampoco autorizan a suponer influencia de Suárez. El presbítero Antonio Sáenz -que en 1821 sería el primer rector de la Universidad de Buenos Aires--, fue aún más claro: "ha llegado el caso de reasumir el Pueblo su originaria autoridad y derechos". Autoridad y derechos que son *originarios*, no derivados de Dios.

Fidedignos documentos posteriores, emanados de Castelli, tales como el *Manifiesto de Oruro*, la Circular y el *Manifiesto de Huaqui*, todos de 1811, afirmarán que "es a los pueblos a quienes exclusivamente toca declarar su voluntad en este caso..., porque el pueblo es el origen de toda autoridad, y el magistrado no es sino un precario *ecónomo* de sus intereses". Ahí, nada hay de Suárez. Estamos en la más pura concepción roussoniana. Pueblo y gobernante en recíproca interacción. Autoridad "precaria". Pero el argumento más sólido para ratificar la presencia intelectual de Rousseau reside precisamente en el influjo que ejerció sobre Mariano Moreno.

Según atestigua Manuel Moreno en la biografía de su hermano, en Charcas, el canónigo Terrazas le permitió "usar sus libros", entre los cuales estaban "los mejores autores de Europa sobre política, moral, religión, historia, que han pasado de cuando en cuando por entre severas prohibiciones del despotismo inquisitorial...el gusto de la literatura francesa es el dominante, y hay muy pocos de profesión científica que no conozcan este idioma. Mariano se instruyó en él y empezó a ensanchar sus ideas con la lectura de Montesquieu, de D'Aguesseau, Raynal, y otros célebres escritores de esta nación".

Entre el material bibliográfico utilizado por Moreno en sus años estudiantiles, existen tres pruebas irrefutables del interés por Rousseau: en primer lugar, una copia de su puño y letra del *Discurso sobre las ciencias* de Rousseau, traducido seguramente por Victorián de Villava. Otro cuaderno, con noticias sobre la Revolución Francesa, incluso la Apoteosis de Juan Jacobo. Y un escrito del propio Moreno, sobre *Religión*. Allí sintetiza opiniones de Pascal, Maquiavello, Washington, D'Alembert, Montesquieu, Bayle y Rousseau.

Secretario de la Junta, en 1810, Moreno ordenó la impresión del *Contrato Social*, con el propósito de comunicar al pueblo "luces y conocimiento". El prólogo que escribió contiene los mayores elogios imaginables. Ha dado al autor "el primer lugar", porque "este hombre inmortal, que formó la admiración de su siglo, y será el asombro de todas las edades, fue quizá el primero que disipando completamente las tinieblas con el despotismo envolvía sus usurpaciones, puso en la clara luz los derechos de los pueblos, y enseñándoles el verdadero origen de sus obligaciones, demostró las que correlativamente contraían los depositarios del gobierno".

"Los tiranos habían procurado prevenir diestramente este golpe, atribuyendo un origen divino a su autoridad; pero la impetuosa elocuencia de Rousseau, la profundidad de sus discursos, la naturalidad de sus demostraciones disiparon aquellos prestigios; y los pueblos aprendieron a buscar en el pacto social la raíz y único origen de la obediencia, no reconociendo a sus jefes como emisarios de la divinidad, mientras no mostrasen las patentes del cielo", etc.

Suárez, español, esperó siglos para ser traducido del latín al castellano. En cambio, Rousseau, censurado y prohibido, circulaba en esta lengua apenas diez años después de su muerte: presumiblemente, en Londres, hacia 1799, se concretó la primera edición. Contemporáneos como Ignacio Núñez y Tomás de Anchorena, atribuyeron al propio Moreno la traducción del *Contrato* que publicó. Todo hace presumir que efectivamente el Secretario de la Junta fue, además de prologuista, traductor, pues no se indica otro nombre ni origen, y la versión porteña difiere de las anteriores hasta hoy conocidas.

El capítulo relativo a la religión civil fue suprimido en la versión de Moreno. Éste era católico, y como Robespierre, asignaba a la religión un alto valor político en cuanto factor moderador y de cohesión. Aunque reconocía que "muchas veces... la cátedra del Espíritu Santo ha sido prostituída con lecciones que confirmaban la ceguedad de los pueblos y la impunidad de los tiranos", no quiso encandalizar, en este tema, a nuestra sociedad colonial.

El viajero Brakenridge observaba, ocho años más tarde, que el libro "parece haber sido muy saboreado por la clase media del pueblo". La devoción roussoniana de Moreno no se acredita sólo con la difusión del *Contrato* en América. Todos sus escritos llevan el sello del ginebrino. Como a éste, le preocupan "los pueblos salvajes", el "órgano legítimo de la voluntad general", las "diversiones públicas". Como éste, recuerda a

los gobernantes que le pueblo puede decirles: "El poder que os conferimos dimana de nosotros, os lo damos en depósito y no en propiedad ni a título de herencia... Mañana seréis relevados". No hay contrato político de *sujeción* suarista, sino investidura transitoria. El poder no dimana de Dios, sino "de nosotros".

En réplica al virrey del Perú, José Abascal, Moreno discurre sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, con argumentos de Juan Jacobo: "La naturaleza no crió a todos los hombres iguales: a unos dio fuerza, que negó a otros; aquellos tienen salud de que carecen éstos... Si nos reducimos a este orden natural, que *prescinde de las convenciones de la sociedad*, no sé en qué no sé en que funda el señor don José que hemos nacido para vegetar en la oscuridad y abatimiento".

El ensayo más meduloso que Moreno publicó en *La Gazeta*, es el titulado *Sobre la misión del Congreso*. Comienza criticando a los pueblos bárbaros "en quienes nunca obró el pacto social", y recuerda que "la necesidad obligó a los hombres errantes a reunirse en sociedades". Se insinúa "acérrimo republicano". Cita a Rousseau, cuando éste afirma que difícilmente ninguna "constitución sea duradera" (*Contrato*, libro III, Cap. 11)

Más adelante insiste en distinguir el contrato social de asociación (roussonian) del lazo político de *sujeción* (suarista). Importa el primero, no el segundo. "Los vínculos que unen el pueblo al rey, son distintos de los que unen a los hombres entre sí mismos: un pueblo es pueblo antes de darse a un rey; y de aquí es que aunque las relaciones sociales entre los pueblos y el rey queden disueltas o suspensas por el cautiverio de nuestro monarca, los vínculos que unen a un hombre con otro en sociedad quedaron subsistentes, porque no dependen de los primeros; y los pueblos no debieron tratar de formarse pueblos, pues ya lo eran, sino de elegir una cabeza que los rigiese, o regirse a sí mismos". "Las Américas no se ven unidas a los monarcas españoles por el pacto social... La fuerza y la violencia son la única base de la conquista, que agregó estas regiones al trono español; conquista que en trescientos años no ha podido borrar de la memoria de los hombres las atrocidades y horrores con que fue ejecutada, y que no habiéndose ratificado jamás por el consentimiento libre y unánime de estos pueblos, no ha añadido en su abono título alguno al primitivo de la fuerza y violencia que la produjeron. Ahora, pues, la fuerza no induce derecho, ni pueden hacer de ella una legítima obligación que nos impida resistirla, apenas podamos hacerlo impunemente; pues como dice Juan Jacobo Rousseau, *una vez que recupera el pueblo su libertad, por el mismo derecho que hubo para despojarse de ella, o tiene razón para recobrarla, o no la había para quitársela*". Conceptos bien distintos a los de Suárez, para quien la conquista es un cuasi contrato social.

De inmediato, expone su idea del pacto, dentro de la más pura ortodoxia roussonian: "aún la pluralidad de los sufragios no puede arrastrar a la parte menor, mientras un pacto establecido por la unanimidad no legitime aquella condición". "Los pueblos -agrega-, *origen único* de los poderes de los reyes, pueden modificarlos, por la misma autoridad con que los establecieron al principio".

En este artículo, Moreno, citando a Jefferson, analiza los méritos e inconvenientes del federalismo, y aún de los Estados Unidos de América. Consagra el 20 de junio de 1789, día del Juramento del Juego de Pelota, como "el más glorioso para la Francia", que "habría sido el principio de la felicidad para toda la Europa", sin las ambiciones de Napoleón, al que reconoce, sin embargo, "talentos extraordinarios" y haber logrado "el engrandecimiento de sus hermanos... el bien de su patria"; encomia a Jovellanos, y apartándose de Rousseau para aproximarse a Montesquieu, exhorta a imitar el sistema político de Inglaterra, "gran nación, modelo único que presentan los tiempos modernos a los pueblos que desean ser libres...equilíbrense los poderes, y se mantendrá la pureza de la administración".

Es que no obstante las prohibiciones inquisitoriales, el Iluminismo se había extendido por América, mientras el nombre de Suárez no aparece citado por ninguno de los patriotas que con toda evidencia, conocían a Rousseau: Belgrano, Pueyrredón, el Deán Funes, Monteagudo, etc.; para no mencionar a San Martín ni a Bolívar. Por todo ello, la presunta influencia suarista, --la de un jesuita, precisamente la orden expulsada por Carlos III--, parece una mera mistificación.

\*\*\*

Mariano Moreno, no obstante su breve vida, no obstante los errores en que pudiese haber incurrido, es uno de los claros patriotas a quienes es útil regresar para retomar ejemplo, ruta y destino.



**Silvio Frondizi y los primeros ensayos de Democracia Participativa en la Argentina**

Sylvia Ruiz Moreno\*

*"Partiendo del control de las organizaciones locales, de éstas al municipio, del municipio a las provincias y luego a toda la Nación, el hombre de pueblo, el trabajador, podrá ejercer efectivamente su papel de dirigente y lo hará en un régimen que, entonces sí, merecerá llamarse democrático."*

Silvio Frondizi, 1961

A la vera de Porto Alegre y de los otros doscientos casos menos conocidos de Presupuesto Participativo en Brasil, las experiencias de democracia participativa en la Argentina han venido proliferando durante estos últimos años. Las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Avellaneda, Paraná y Resistencia, por mencionar apenas las más importantes, han llevado adelante la iniciativa, en algunos casos con varios años de continuidad. Será la reacción del espacio público ante los embates privatistas y despolitizantes del neoliberalismo de los años 90; será que la movilización social, activada por los acontecimientos de diciembre de 2001, dejó un resabio de interés por participar en la toma de decisiones políticas.

El creciente entusiasmo por las prácticas de democracia participativa que se ha despertado entre algunos sectores de la ciudadanía de muy variada identidad ideológica plantea, desde nuestra perspectiva, cierta inquietud. Porque si por un lado nos gratifica el hecho de que la reivindicación de fórmulas de democracia semidirecta se haya extendido a un amplio espectro ideológico, por otra parte, nos preocupa que la expansión de un vocabulario y un conjunto de técnicas de participación pueda implicar el abandono de la sustancia filosófica que le dio origen.

No estamos aquí ante una cuestión meramente especulativa, porque sostenemos que la democracia participativa es, ante todo, una convicción sobre la organización política y sobre cómo el ejercicio de los derechos posibilita el acceso a la emancipación humana. Convocar a la ciudadanía para aumentar la credibilidad acerca de la gestión de los gobernantes o para que se reduzcan los índices de corrupción, son aspiraciones demasiado insignificantes para los que históricamente han luchado y continúan bregando por una democracia liberadora. Por estas razones proponemos recordar los inicios de la democracia participativa en la Argentina, y en particular, la figura de uno de sus precursores, Silvio Frondizi, el politólogo militante de la izquierda revolucionaria.

**La democracia: de la revolución a la concesión**

Pareciera que la democracia participativa está destinada a seguir el derrotero de la democracia representativa. Esto es, la bifurcación entre la revolución y la concesión. De una parte, el camino de la reivindicación humanista y antinobiliaria iniciada por los filósofos radicales de la Ilustración, que fue continuado por los herederos de insignia tricolor contra la Restauración durante la primera mitad del siglo XIX. Por otro lado, la senda de la implantación de las instituciones modernas bajo el amparo de la continuidad hidalga y monárquica, seguida de la concesión del sufragio universal como consecuencia del cimbronazo provocado por la Comuna de París.

"La política de la democracia" (Hobsbawm, 1987: 85.) es la expresión que utiliza Eric Hobsbawm para referir a la manera en que los gobiernos -a ambos márgenes del Atlántico-, poco y nada convencidos de los valores del sufragio universal masculino, decidieron otorgarlo durante el último tercio del siglo XIX para resistir a las presiones sociales que tuvieron su punto culminante en la sangrienta represión de los comuneros de 1871.

Eso sí, no se trataba de una aceptación negociada de las banderas revolucionarias, sino de una concesión acompañada de estrategias de manipulación para retener los cargos que iban desde la estructuración de los distritos electorales y los sistemas de distribución de bancas, hasta el simple y descarado fraude, pasando por fórmulas demagógicas que apelaban al nacionalismo xenófobo y la guerra.

Es que, según C.B. Macpherson, ya desde los primeros intentos de aplicación, la democracia moderna quedó en manos de teóricos que presuponían una relación inherentemente negativa entre los individuos y las instituciones políticas. Según Macpherson, para pensadores como Jeremy Bentham y James Mill el Estado y los políticos no hacían otra cosa que perjudicar los intereses individuales y en consecuencia la democracia sería un medio para protegerse de su accionar lesivo. (Macpherson, 1977: 49.)

Más adelante sobrevendría la propensión por incluir a la mayoría que hasta el momento no participaba de la política por no poseer propiedades y una renta suficiente (el modelo 2 de Macpherson) y la lectura que el pensamiento neoclásico hizo de esta necesidad de inclusión: la democracia como mercado de demandas electorales y el político como oferente (modelo 3 de Macpherson).

Todo esto nada tiene que ver con la garantía de los derechos consagrados por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ni con los criterios de representación de la ciudadanía en el gobierno por los que varias generaciones habían batallado en todo el mundo.

El resultado es la democracia representativa que tenemos y que, hacia los años 60 del siglo pasado comenzó a ser cuestionada por los jóvenes que habían nacido en medio de

\* Politóloga UBA. Codirectora: Proyecto Anual "Presupuesto Participativo Porteño". Miembro Fundadora de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano. Moreno.

los festejos de la victoria aliada contra la abominable dictadura nazi. De Praga a Nanterre y de La Habana a nuestra ciudad de Córdoba la estela de la "nueva izquierda" proponía nuevos conceptos para materializar la emancipación humana: democracia participativa y autogestión.

La "nueva izquierda" señalaba las limitaciones y denunciaba las trampas que se habían engendrado al establecerse las instituciones de la democracia representativa liberal, pero también cuestionaban la alternativa de un modelo soviético burocratizado. Nicos Poulantzas lo definiría, en 1978, a partir de dos términos en relación dialéctica: "estadolatría estalinista, estadolatría socialdemócrata". Pero la superación de estas formas no podía estar, para el autor, basada en un rechazo absoluto al Estado -como sí lo concebían algunos militantes del Mayo Francés- sino en su transformación radical:

*"Cómo emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y la profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron una conquista de las masas populares) con el despliegue de las formas de democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios: aquí está el problema esencial de una vía democrática al socialismo y de un socialismo democrático."* (Nicos Poulantzas, 1978: 313-314).

Desde otra perspectiva, Macpherson planteaba, más o menos por la misma época, que la democracia participativa debía ser entendida no ya como una vía al socialismo sino como la recuperación de la "mejor tradición de la democracia liberal" (Macpherson, 1977: 138.) en medio de una filosofía liberal en crisis ante el avasallamiento de sus principios por la lógica despiadada del capitalismo con la que en vano intentó confluir en sus orígenes. Es decir, la recuperación del espíritu libertario e igualitarista que había inspirado a los militantes más esclarecidos de las revoluciones burguesas.

### **El caballero andante de la democracia participativa**

"Es justo que los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes; pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos." (Mariano Moreno, 1810: 233.)

Con estas palabras Mariano Moreno inauguraba las discusiones sobre la necesidad de cristalizar la emancipación americana a través de la sanción de una Carta Constitucional, sobre la base del principio de autodeterminación. El debate quedaría clausurado con la Constitución de 1853 que en su artículo 22 -intacto tras el paso de la reforma del 94-opone una valla legal a la democracia participativa: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete delito de sedición".

Pero no tenemos noticias de que los sediciosos de 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976 hayan sido condenados en cumplimiento del artículo 22, que sin embargo ha sido reiteradamente esgrimido para impedir y reprimir las manifestaciones de participación popular en defensa de sus derechos y garantías.

Silvio Frondizi señaló, allá por el año 1957, la importancia de la derogación de este artículo en el marco de una reforma constitucional que introdujera una profunda transformación política y social, cuyos pilares debían ser: la autodeterminación de los pueblos, la soberanía popular y la democracia directa.

"...el principio debe ser que el pueblo gobierna por sí mismo, y cuando lo cree conveniente delega algunas funciones en representantes." (Silvio Frondizi, 1957: 113).

Este criterio se completaba con la propuesta de referéndum para definir "toda decisión importante en la vida del Estado: restricción a la libertad, impuestos, presupuesto, gastos, relaciones exteriores, enseñanza, etc" (Silvio Frondizi, 1957: 113) y la introducción de mandatos electivos y revocables para todas las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Es curioso que la arbitraria aplicación del artículo 22 haya perseguido a Silvio Frondizi a lo largo de su trayectoria vital.

Paso de los Libres fue el pueblo que vio nacer en 1907 a Silvio Frondizi. El infatigable caballero de la democracia participativa fue encarcelado en 1931 por su lucha contra el golpe militar de Uriburu y tres lustros más tarde perdió todos sus cargos docentes luego de denunciar a la intervención fascista que ocupó las universidades tras el golpe de 1943. Para ese entonces tenía los títulos de abogado de la UBA y profesor de historia, del Instituto Nacional de Profesorado.

Por aquel entonces emprendió un estudio sobre la crisis de la burguesía argentina y sus consecuencias para la democracia. Una lectura sistemática de las obras de Marx y las más recientes publicaciones del marxismo europeo lo fue adentrando en una reflexión original sobre la crisis política argentina bajo la perspectiva del materialismo histórico, que analizó junto a su grupo de estudios.

En los años 50 tomó contacto con las experiencias de autogestión en la Europa socialista y fundó junto a sus discípulos y colaboradores un partido de cuadros que proponía una nueva forma de militancia de izquierda de inspiración latinoamericana y revolucionaria, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR-Praxis). En 1960 viajó a Cuba donde se entrevistó con el Che Guevara y de ahí surgió la idea de formar organizaciones MIR latinoamericanas.

Su regreso iba a coincidir con la disolución del MIR-Praxis como parte del Plan de Comoción Interna del Estado (Conintes). Justo cuando las Fuerzas Armadas hacían "planteos" al gobierno cotidianamente, la puesta en vigencia de ese decreto las facultaba

de todo el poder para reprimir a la sociedad, invocando el artículo 22.

El Presidente de la Nación que lo condenaba a la clandestinidad era su hermano, Arturo Frondizi, quien a su vez tenía que lidiar con otro frente "familiar": el otro hermano, Risieri Frondizi, era el Rector de la Universidad de Buenos Aires, firme opositor, en defensa de la laicidad de la enseñanza, al proyecto gubernamental que autorizó la creación de universidades privadas.

La proscripción no detuvo a Silvio Frondizi, quien aprovechó el contexto hostil para profundizar la praxis de la autogestión a través de la militancia en organizaciones locales, sociedades de fomento, juntas comunales y municipios, que se materializaron en efímeros agrupamientos vecinales como las Ligas de Resistencia y Lucha Popular y la Fuerza Autónoma Popular, en la provincia de Buenos Aires y en Unquillo (Córdoba). (Tarcus, 1996: 368-371.) Así fue como incursionó en las primeras formas de democracia autogestionaria en la Argentina, que para él tenía un sentido revolucionario:

"...es de fundamental importancia promover nuevos órganos, comités o concejos, de contenido netamente popular, con funciones de acción y de poder. Los mismos deben estimular la participación activa, el reagrupamiento y el esclarecimiento de las bases obreras y populares, su intervención directa en la vida social y política, y su preparación para el ejercicio del gobierno. [...] El hombre de pueblo ha debido reemplazar a la burocrática e incompetente acción municipal actual, con organizaciones populares que cubran, en los aspectos más urgentes, las necesidades locales de los barrios y villas. La labor de estas organizaciones populares llamadas sociedades de fomento o vecinales expresan —en uno de sus aspectos principales— nuestra confianza en el futuro del país. [...] Partiendo del control de las organizaciones locales, de éstas al municipio, del municipio a las provincias y luego a toda la Nación, el hombre de pueblo, el trabajador, podrá ejercer efectivamente su papel de dirigente y lo hará en un régimen que, entonces sí, merecerá llamarse democrático." (Silvio Frondizi, 1961: 24-25).

Entre finales de los años 60 y comienzos de los 70, la militancia de Silvio Frondizi estuvo consagrada a otra forma de lucha por la democracia y ejercicio de la autodeterminación: la defensa de los detenidos políticos, que realizó vinculado al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Un último fantasma del artículo 22 se encargó de asesinar al caballero andante de la democracia participativa, cuando un comando de la sediciosa "Triple A" lo arrancó de su casa para ejecutarlo en un baldío de Ezeiza. Era el 27 de septiembre de 1974.

#### **De Paso de los Libres a Uruguayana y de Porto Alegre a Buenos Aires**

Aunque en la Argentina el recuerdo de Silvio Frondizi quedó restringido a algunos ex discípulos y militantes de izquierda, hasta que la obra de Horacio Tarcus lo rescató del olvido, su pensamiento logró trascender el tiempo y el espacio.

Cuando comenzaba a desarrollar su militancia autogestionaria, la experiencia atravesó la frontera rumbo a Brasil, según el relato de Michael Löwy:

"En los años 1956-1960 pertenecí a una pequeña agrupación brasileña de inspiración luxemburguista, la Liga Socialista Independiente, que consideraba al MIR-Praxis argentino como su organización hermana. Durante años envié a Silvio Frondizi nuestras publicaciones y en cambio —un cambio muy desigual—, él me mandó regularmente sus principales libros. El descubrimiento de este pequeño tesoro cultural argentino provocó en mí una impresión profunda y duradera. Aprendí muchísimo con estos libros, no sólo sobre la realidad argentina o cubana, sino ante todo sobre el socialismo en su dimensión humana universal. Hasta hoy, una parte de mis ideas políticas y sociales tiene sin duda su origen en estos escritos." (Prólogo a Horacio Tarcus, 1996: 12).

Del grupo político de Michael Löwy emergió un núcleo de cuadros políticos que participó en la formación del PT de Río Grande do Sul, y en la experiencia del gobierno municipal de Porto Alegre, a partir de 1988. Uno de ellos se convertiría en el tercer prefeito petista de la capital gaúcha (1997-2000) y en estos momentos dirime su candidatura a un segundo mandato. Raúl Pont, oriundo de Uruguayana, al otro lado de la frontera del pueblo natal de Silvio Frondizi. Sus palabras describiendo aquel inicio del Presupuesto Participativo revitalizan el sentido de la praxis política de nuestro caballero de la democracia participativa:

"Conscientes dos limites das experiências locais e de que elas devem estar integradas num projeto maior que pense o país numa nova concepção de mundo, não podíamos cruzar os braços e esperar que todos os problemas teóricos e estratégicos do movimento socialista estivessem resolvidos para atumarnos no município:

"Construímos, governo e movimento popular, uma rica experiência participativa na contra-mão do projeto neoliberal. [...]

"Para que os recursos públicos fossem gastos e investidos de acordo com a necessidade da população, nada melhor do que começar alterando profundamente as formas de decisão. A organização do Orçamento Participativo a través de estruturas regionais e temáticas, nas quais a participação es pública, direta e deliberativa, foi o carro-chefe de un conjunto de outras formas de incentivo à cidadania incidir diretamente sobre o governo". (Raúl Pont, 2001: 25).

En estos días, cuando aquellas ideas y experiencias parecen hacer retornado a nuestro país bajo la forma de modelos de presupuesto participativo inspirados en Porto Alegre, como es el caso de Buenos Aires, creemos necesario tener muy presente la trayectoria de aquél precursor de la democracia autogestionaria.

Quizás las heridas de los últimos 30 años nos hayan vuelto más escépticos o más cautelosos a la hora de imaginar las derivaciones revolucionarias de nuestras reivindicaciones. Pero el sentido profundo del ejercicio de la participación ciudadana, esto es, no apenas como supervisores de las decisiones que toma un representante, sino como protagonistas activos de la gestión pública, es lo que nos permite tomar consciencia de la pertenencia a una comunidad de derechos y deberes, es lo que nos constituye en plenos ciudadanos.

Éste es el principio que enarboló Silvio Frondizi, que difundió por Latinoamérica y prendió en Porto Alegre en la forma de Presupuesto Participativo. Para los que creemos fervientemente en el "espíritu de Porto Alegre" de la democracia participativa, constituye un mandato imperativo tenerlo presente y adoptarlo cada vez que desarrollamos una estrategia de aplicación o una tarea de difusión de las experiencias de participación popular. Que la memoria de Silvio Frondizi acompañe nuestros emprendimientos, para que la democracia participativa no siga el atormentado derrotero de la democracia representativa que describía C.B. Macpherson.

### Bibliografía

- FRONDISI, Silvio (1957). "La reforma constitucional". En: *Doce años de política argentina*. Buenos Aires, Praxis, 1958.
- \_\_\_\_\_ (1961). "Bases y puntos de partida para una solución popular." Buenos Aires, editorial Ciencias Políticas, 1961.
- HOBBSBAWM, Eric (1987). *La era del imperio*. Barcelona, Labor, 1989.
- MACPHERSON, C.B. (1977). *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza, 1991.
- MORENO, Mariano (1810). "Sobre las miras del Congreso que acaba de convocarse, y constitución del Estado". En: *Rumbos de una nueva nación*. Buenos Aires, W. M. Jacson Inc. Editores, 1953.
- PONT, Raúl (2001). "Democracia participativa e o poder local. A experiência de Porto Alegre". Conferência apresentada no 1º Fórum Social Mundial. En: "Orçamento Participativo: Uma conquista da Cidadania", Porto Alegre, Gabinete do Deputado Estadual, 2003.
- POULANTZAS, Nicos (1978). *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI, 1991.
- TARCUS, Horacio (1996). *El marxismo olvidado en la Argentina: Silvio Frondizi y Milcíades Peña*. Buenos Aires, ediciones El cielo por asalto, 1996.

## Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia Participativa

Elisa Bin\*

*"Nuestra convicción se funda en un proceso histórico que nos enseña que no hay verdades eternas ni absolutas entre las relaciones entre la Sociedad y el Estado, y éstas se hacen y rebacen por el protagonismo de los seres sociales y que la búsqueda de una igualdad social continua siendo un horizonte histórico, en suma, nuestra utopía para la comunidad."*

Raúl Pont

No es un secreto que en la actualidad en la Sociedad Civil (SC) latinoamericana en su conjunto, es una víctima de un profundo proceso de desarticulación y fragmentación social, resultado de la aplicación de severos ajustes de las políticas neoliberales, experiencia que se replica en el ámbito de lo Público, generando un Estado (E)débil y desarticulado, que se torna en ineficiente e ineficaz.

Durante las últimas tres décadas se han producido vacíos generacionales, crisis de representación y representatividad, rupturas académico-epistemológicas, crisis estructurales que afectaron las estructuras productivas, agudización de los procesos de pauperización, cambios en los patrones socio-culturales, pérdida del sentido de pertenencia y de identidad, etc; así mismo se ha puesto de manifiesto el derrumbe de la escala de valores y principios, donde la solidaridad, honestidad, compromiso y responsabilidad, pilares del proceso de construcción de una SC equitativa y solidaria, por otra parte se han incrementado los índices de acciones delictivas y/o violentas como así también el de otras prácticas reñidas con la normativa vigente, y el aumento progresivo de casos de corrupción, que entre otras cuestiones han permeado los cimientos de nuestra Sociedad y Estado .

Ante ello, el desafío de instalar desde la Ciencia Política, la urgencia de generar un espacio interdisciplinario que propenda al debate, el análisis y reflexión, en el que podamos compartir los saberes técnicos y académicos, articulándolos con distintas experticias en el campo de la gestión social, con la finalidad de repensar actos pasados para abordar la construcción de criterios comunes de acción que nos permitan avanzar en la elaboración de estrategias para la planificación y gestión de políticas públicas, con el objeto de afianzar los cimientos del proceso de construcción de la Democracia Participativa en la región.

### De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa

Respecto de la Democracia Participativa (DP), es bien claro que disertar sobre esta cuestión merece un apartado especial y todo el rigor académico para su desarrollo, sin excusarme sobre este respecto, la modalidad prevista para esta ponencia y para su posterior sistematización y publicación, me limita a hacerlo de manera acotada.

Ahora bien, mucho se ha dicho respecto del concepto de "democracia" en sentido amplio y restringido, pero retomando el significado epistemológico del término, democracia significa "gobierno del pueblo", y despojado este significado de toda carga valorativa, me permito retomar la interpretación para introducirme en el abordaje del concepto de DP.

El Concepto de DP aparece de alguna manera enfrentado al de Democracia Representativa (DR), como la expresión de una nueva forma de democracia directa que amplía respecto de la DR los espacios de representación y participación de la ciudadanía dándole un rol más protagónico en el proceso deliberativo. O'Donnell señala en los '90 la importancia fundamental de intensificar el accionar ciudadano y alerta sobre los peligros que implican el avance y consolidación de las democracias delegativas (suerte de DR) en la región latinoamericana<sup>2</sup>.

El surgimiento de en Brasil de una experiencia que promueve la sujeción respecto de la voluntad popular y el control social de la gestión pública, hizo aparecer en el escenario político pautas de gobierno que incorporaron estrategias de gestión y mecanismos muy cercanos a lo que conocemos como "democracia directa", una de las formas es la DP y su mecanismo el Presupuesto Participativo (PP).

La pregunta es ¿Cuál es entonces la innovación que introdujo la DP? En la DP básicamente es la ciudadanía quien delibera y decide, mientras que a los representantes electos les queda relegada la función de ejecutar y rendir cuentas sobre la gestión pública; en este tipo de democracia la lógica participativa hace primar mecanismos participativos e inclusivos y se hace manifiesta una revalorización y resignificación del ejercicio pleno de la ciudadanía. En la DR que todos conocemos en cambio, la ciudadanía "elige" a sus representantes en el proceso electoral y delega en ellos todos sus derechos, otorgándoles facultades para deliberar, decidir y ejecutar. Bajo esta modalidad de la democracia no existe un adecuado mecanismo de "accountability" de la gestión pública, en donde la ciudadanía tenga participación e injerencia directa en la tarea de control y fiscalización de la función pública.

La cuestión democrática es sin duda un punto central en todo proceso de resistencia que propenda a la superación del neoliberalismo predominante. En este sentido, la DP por su potencial movilizador es "concientizador", permite a la ciudadanía "... redescubrir el Estado, apropiarlo y establecer un efecto revelador para

\* Politóloga UBA. Miembro Fundadora de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

<sup>1</sup> Bobbio, N, Mateucci, N y Pasquino, G en Diccionario de Ciencia Política, pag. 441-453, 8va. Edición, Edit. Siglo XXI, 1995, México.

<sup>2</sup> O'Donnell, G, "Estado, democratización y ciudadanía", Revista Nueva Sociedad N° 128, 1993, Caracas.

otros sectores de la sociedad''<sup>3</sup>.

La experiencia de la DP reúne ciertos aspectos característicos independientes de los sustanciales de cada realidad para otras experiencias, tales como:

Participación popular directa e indirectamente, a través de distintos organismos de gobierno y de la sociedad civil.

Práctica directa la acción directa de la ciudadanía en las distintas instancias de reuniones, debates y análisis de la información para la toma de decisiones, formar comisiones de control y fiscalización, así como tener espacio propio para el reclamo y la crítica.

Autoorganización construida y constituida por la propia ciudadanía, Raúl Pont a este respecto señala ``...en un saludable ejercicio de la soberanía popular que no quede a merced de leyes y decretos decididos por otros''<sup>4</sup>

### **Democracia, crisis y nuevos movimientos sociales**

La tarea de promover y contribuir en el proceso de construcción de nuevas experiencias de gobierno, tales como la de la DP, iniciativas que propendan a instaurar un cambio y a la reconstrucción de un modelo de sociedad más equitativa y a una resignificación del rol de la ciudadanía en democracia, una ciudadanía con pleno ejercicio de sus derechos, por supuesto ello implica un proceso complejo y a largo plazo.

Actualmente se han registrado avances en la construcción de modelos superadores de la DR desafiantes de las pautas impuestas por el neoliberalismo como modelo dominante, particularmente durante las últimas dos décadas. En este sentido, el caso brasileño, merece especial atención, pues Brasil ha experimentado grandes avances en el proceso de ampliación de la DR, y ha puesto en marcha la constitución y actualmente consolidación de la DP, junto con la implementación del Presupuesto participativo como mecanismo de intervención directa. . El caso brasileño, en la región latinoamericana da cuenta de la posibilidad de ampliar los horizontes de la participación ciudadana.

Ante la profundización de los ajustes propios del neoliberalismo, tanto el Estado como la Sociedad Civil han sido impactados. La Sociedad Civil ha sufrido una metamorfosis ante el retroceso de un Estado desarticulado, Estado que durante las últimas tres décadas se ha ido debilitado y desarticulado progresivamente, tornándose en una inmensa estructura burocrática administrativa, permeada por el clientelismo como práctica para el ejercicio de la función de gobierno; por tanto, incapaz de implementar políticas públicas eficaces ante el aumento de la demanda social en el marco de una profunda crisis socioeconómica que afecta a la región latinoamericana en su conjunto.

En este sentido, y como consecuencia de la situación descripta, cabe señalar que en el seno de la Sociedad Civil se producido un cambio, cambio que se expresa no solo en la exteriorización de la sensación de malestar por la pérdida del bienestar general, sino también en el fortalecimiento de los nuevos movimientos sociales ante el debilitamiento y retroceso del Estado para atender la demanda social, fenómeno que ha ido aumentando significativamente desde mediados de la década del '80 y que ha coincidido con las apertura de los procesos de democratización en América Latina.

En la actualidad asistimos a la consolidación de un Tercer Sector fortalecido y articulado, que en su seno ha nucleado a distintos movimientos y actores sociales, el cual ante el referido debilitamiento del aparato del Estado se vio en la obligación de cubrir algunos de los espacios vacíos generados por el mismo; para lo cual tuvo que asumir la responsabilidad y el compromiso de dotarse de algún grado de organización, y representar multiplicidad de intereses y articularlos con la demanda social existente en el marco de un proceso complejo. El proceso de articulación de la demanda social como producto colectivo de la sociedad civil con los intereses que las diferentes organizaciones representaban, era y continúa siendo un proceso complejo, pues, en el seno del mismo se arraiga un flujo heterogéneo de lógicas de gestión e intervención social que dotan de identidad a esos distintos movimientos sociales que nutren y fortalecen al Tercer Sector como nuevo actor social protagónico.

Los nuevos movimientos sociales forjaron una nueva modalidad de gestión e intervención social que promueve la participación activa de los actores sociales en un universo en el que la crisis de representación es un fenómeno dominante, la se manifiesta en la falta de confianza por parte de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los partidos políticos tradicionales y las propuestas que los mismos presentan, así como en los organismos del Estado. En este escenario las Organizaciones de la Sociedad Civil se erigen como actores protagónicos y representativos de los intereses de la ciudadanía y como la instancia de cambio para la resolución de problemáticas ante la profundización de crisis social y la consecuente demanda social. El fenómeno descrito es común a toda la región latinoamericana, y por tanto, aplicables al caso argentino y brasileño en particular, a los cuales me referiré luego con relación a la consolidación de la participación ciudadana y la práctica de propuestas alternativas en la gestión de políticas de gobierno.

Ante un escenario impactado por una profunda crisis socioeconómica impuesta por políticas de ajuste neoliberal, existen propuestas sociales y políticas de gobierno

<sup>3</sup> Pont, Raúl, ``Democracia Representativa y Democracia Participativa'' en Democracia, Participación y Ciudadanía una visión de izquierda, Edit Palmarinca, POA, Brasil, 2000. Exposición en Seminario Internacional sobre Democracia Participativa, POA, Brasil, 1999.

<sup>4</sup> Ibidem.

alternativas en América latina que intentan instaurar canales que posibiliten en cambio y la movilidad social, y a partir de ello la reconstrucción de la Sociedad Civil y un Estado articulados, pensando en un modelo más equitativo, justo y solidario, y fomentando la participación activa de todos los actores en el proceso.

#### De las ventajas y mecanismos de la Democracia Participativa

El caso brasileño, se constituye como un ejemplo a considerar, donde la propuesta de transformación de la sociedad pasa por la ampliación de los horizontes de la DR, y la propuesta es la implementación de una suerte de lo que todos identificamos por democracia directa, en cuanto a ampliación y participación directa de la ciudadanía, denominada "Democracia Participativa". La Propuesta de la DP incluye el "Presupuesto Participativo" como un mecanismo de intervención y una base programática. En este sentido, cabe señalar que:

"...Esta Propuesta entiende que el manejo presupuestario debe ser confeccionado por la ciudadanía..."<sup>5</sup>.

La instancia de la DP en Brasil, se configura como una alternativa a la ampliación de la ciudadanía, en el sentido que alienta la participación pro-activa de todos los actores sociales en el proceso de consolidación de la ciudadanía. La presencia activa de la ciudadanía en el proceso de confección del PP aparece en este ámbito como un mecanismo que permite ejercer a los ciudadanos directamente el control y fiscalización de la función de gobierno, fijar prioridades para la atención de demandas sociales, como así también los criterios de asignación de recursos.

El proceso de elaboración del PP no está solamente reservado a la ciudadanía, es un proceso integrador e inclusivo, donde la ciudadanía adquiere un grado de protagonismo que en otros ámbitos como del de la DR no posee, pero en el proceso son convocados a participara todos los miembros de la sociedad civil, organizaciones sociales, representantes de los distintos organismos de gobierno a escala local y regional respectivamente. El PP ciertamente se convierte sólido mecanismo de accountability, que facilita ejercer de manera más eficiente el control y fiscalización del presupuesto, en donde todos participan.

Ciudadanía y Participación en la Democracia Participativa, un nuevo paradigma:

"...No hay Democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad, una nación en la mayoría de los casos, pero también una comuna, una región y hasta un conjunto federal..."<sup>6</sup>.

En este sentido, para considerar la relación entre ciudadanía y participación en el marco de la DP, previo es conveniente apreciar la noción de ciudadanía y la noción de participación, y como éstas aparecen vinculadas al ámbito de lo político.

La noción de ciudadano se define por dos condiciones: el sentido de pertenencia y el sentido de identidad.

En el proceso de construcción de la ciudadanía, el sentido de pertenencia a una colectividad o comunidad territorial, se define como la "...capacidad defensiva de una conciencia democrática" <sup>7</sup> y como complemento a la limitación del poder en democracia; en tanto que el sentido de identidad, se define como el Colectivo imaginario al que una comunidad en su conjunto adscribe, imaginario que les permite afirmar el "soy parte de"; imaginario que es resultado de la confluencia de patrones históricos, culturales, sociales, culturales, étnicos, políticos y religiosos; y de la articulación sus propias subjetividades y particularidades como comunidad, compartidos por una misma comunidad territorial.

Habiendo realizado una breve mención de la noción de ciudadanía y de otras asociadas a la misma, es posible continuar avanzando con relación a la noción de participación en democracia.

En el marco de la democracia representativa (DR), tradicionalmente la participación -ciudadana- se reduce al proceso electoral, es cada acto de "Votación" el único momento en que la DR habilita a la participación ciudadana, la que a través del sufragio expresa sus preferencias, y en ese único caso cuando asume el control de los actos de gobierno, concluido el proceso electoral la potestad de deliberativa, decisoria y de contralor es delegada en los representantes electos. La DR en este sentido, alienta la participación por un lado, y por otro la restringe, pues la ciudadanía es excluida del proceso deliberativo y decisorio de los actos de gobierno.

En el marco de la democracia participativa (DP), la *debilitada imagen de la ciudadanía se fortalece y se recupera*. El ciudadano se convierte en un actor protagónico en el proceso de participación y en la construcción de una nueva modalidad en el proceso de la toma de decisiones. El proceso de participación se amplía y se vuelve inclusivo, para la ciudadanía cambian las condiciones de accesibilidad a la información, a partir de ello de ello cambia el lugar desde donde participa, elabora propuesta, fija prioridades para la atención de demandas, "delibera" y asume un rol de control sobre la gestión de las políticas gubernamentales.

<sup>5</sup> Romero, R "Presupuesto Participativo ampliar la democracia para transformar la sociedad", pág. 74, en Querido, L y Romero, R. Presupuesto Participativo. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa, Editado por el CGP N° 13 de la CABA, Bs. As. , 2001.

<sup>6</sup> Touraine, Alain Qué es la democracia? , pág. 99, Bs. As., 1999

<sup>7</sup> Op. Cit.

<sup>8</sup> Romero, R. op. cit., pág. 77.

En este sentido, la ciudadanía se involucra en el proceso decisorio, interactúa con el Estado y se erige como un nuevo actor fortalecido frente al mismo, asumiendo un protagonismo que antes no tenía, y fijando una nueva lógica de acción en el proceso de construcción de la ciudadanía.

En el modelo de la DP la participación ciudadana aparece como la llave que permite abrir las puertas a un genuino proceso democrático que se extiende a las instancias deliberativa y decisoria.

Simultáneamente con la configuración de la participación ciudadana inclusiva, se abre paralelamente un proceso de construcción de una *nueva conciencia ciudadana*. Es a través de esta nueva conciencia ciudadana, de la revalorización de principios y valores olvidados y de una activa participación ciudadana, asumida con compromiso y responsabilidad, que se democratiza el proceso de toma de decisiones acercándolo a los ciudadanos y transparentando el proceso.

En definitiva, en el marco de la DP se recupera y amplía el ejercicio de los derechos ciudadanos, y se instaura un nuevo modelo de relación entre los ciudadanos y los representantes. La relación entre la Sociedad Civil y el Estado (en sus distintas escalas), se flexibiliza y adquiere nuevas dimensiones de acuerdo a las particularidades nacionales, regionales o locales.



### **Aporte del Presupuesto Participativo:**

**a la teoría de la democracia participativa , a la teoría politológica de la democracia moderna y necesaria contribución que la ciencia política le debe a la consolidación y profundización de la democracia en Argentina.**

Amílcar Eneas Cervellino\*

Siguiendo a Respuela, hallamos en la Ciencia Política una teoría de la democracia elitista representativa empírica (y de acuerdo a las dimensiones del concepto de democracia enfatizadas por sus teóricos políticos) descriptiva vertical, en debate con la teoría de la democracia normativa participativa prescriptiva horizontal. La politóloga señala que los teóricos empiristas elitistas descriptivos verticales realizan una definición de la democracia a partir de una descripción empírica de lo que la democracia realmente "es" en las sociedades modernas, mientras que los teóricos normativos participativos prescriptivos horizontales retoman la tradición , corriente o teoría clásica de la democracia y definen la democracia a partir de su deber ser o contenido prescriptivo.

Los teóricos empiristas elitistas describen lo que la democracia "es", sobre la base de la raíz schumpeteriana (Schumpeter criticó la teoría rousseauiana de la democracia y expuso su "otra teoría" dando una descripción empirista, "realista política" y procedimentalista de la democracia). Sostengo que, desde una crítica científicopolítica, debería decirse que las concepciones empíricas describen lo que, según los paradigmas más consensuados en la Ciencia Política norteamericana, la democracia "es", pero en la mayoría de las sociedades capitalistas de masas, en la mayoría de los casos del universo democrático moderno, en lugar de decirse que las concepciones empiristas describen lo que la democracia "es" realmente en todas partes en el mundo moderno, en todo el universo de democracias modernas. Los teóricos normativos participativos definen lo que la democracia es desde una conceptualización filosófica política normativa de lo que la democracia debería ser. La teoría empirista elitista de la democracia asigna un rol central a las élites y un rol marginal a la participación, dice la autora, conclusión a la que generalmente llegan a partir de un análisis exhaustivo de la realidad empírica.

Críticamente debería decirse, conclusión a la que generalmente llegan a partir de un análisis empírico supuestamente exhaustivo de la realidad. Los teóricos políticos de la democracia participativa y normativa que discuten con la teoría empirista elitista al interior de la politología, critican su pretendido "realismo", al que acusan de elitista conservador: el "realismo político" en la teoría de la democracia moderna es entendido como coartada para legitimar ideológicamente la supremacía de las élites en la democracia del capitalismo moderno.

Con el argumento de dar una explicación de cómo funcionan empíricamente las democracias modernas eludiendo el enfoque normativo, declamando aclarar cómo funcionan sin proclamar cómo deberían funcionar los sistemas democráticos vigentes, en realidad, critican los teóricos normativos participativos de la democracia, se estaría legitimando ideológicamente el statu quo en la cuanto a la estructura y estratificación del poder concentrado en una minoría.

La teoría normativa participativa de la democracia critica a la teoría elitista empirista la falsa pretensión de ubicarse por encima de las ideologías, cuando se enmascara con el empirismo y realismo político una normatividad ideológica elitista conservadora. Para los teóricos de la democracia participativa normativa, la democracia vista como método o procedimiento político-institucional, explica Respuela, mediante el cual las élites compiten por el voto libre de los ciudadanos o concepción procedimental elitista empirista "realista" de la democracia desvirtúa la esencia de la democracia (la cual es concebida por los politólogos que teorizan la democracia participativa sobre la base de la tradición democrática clásica) y busca legitimar la concentración de poder en grandes grupos e impedir mayor participación ciudadana que invada los espacios de poder usurpados por las élites. Los teóricos democráticos elitistas empiristas señalan la inviabilidad de la democracia participativa, su utopismo normativo filosófico no contrastable empíricamente en las democracias reales modernas.

La teoría politológica empirista elitista descriptiva vertical de la democracia se compone centralmente de los paradigmas consensuados en la comunidad académica de la Ciencia Política norteamericana: los conductistas neopositivistas que estudian la participación política, la teoría económica neoliberal de la democracia y la teoría pluralista de la democracia. Schumpeter, Sartori y Dahl son figuras relevantes de esta teoría. La teoría democrática normativa participativa prescriptiva horizontal se compone por destacados politólogos canadienses, norteamericanos y británicos como Macpherson , Pateman y Bachrach, críticos de la Ciencia Política "oficial". Muchos otros autores deben incluirse a la teoría de la democracia participativa, provenientes de otras disciplinas y otros teóricos desconocidos o negados por la Ciencia Política Occidental.

Los teóricos de la democracia normativa participativa enfatizan la participación como valor central, necesaria para contrarrestar la tendencia a la oligarquía del sistema político. Macpherson, Pateman, Bachrach y otros sostienen que la poca participación y desigualdad social están íntimamente unidas y para que haya una sociedad más equitativa y más humana se requiere un sistema más participativo. *Los teóricos de la democracia*

\* Politólogo UBA. Miembro GEDEP de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

*normativa y participativa afirman que la normatividad y sustantividad de la democracia se vincula al carácter participativo de la democracia, o sea, la democracia participativa hace posible la democracia normativa y sustantiva.*

Ahora bien, la experiencia del Presupuesto Participativo (PP), forma de democracia participativa normativa que se dio en el caso brasileño y la teoría política y sociológica del Presupuesto Participativo dicen cosas importantes a la Ciencia Política y al debate entre teoría empirista elitista descriptiva vertical "realista política" y procedimentalista de la democracia y teoría normativa participativa prescriptiva horizontal de la democracia.

Asumo el consenso académico de que la conceptualización de Dahl de las democracias representativas liberales como "poliarquías" es adecuada para describir las democracias capitalistas modernas, y asumo los atributos e instituciones políticas que Dahl sostiene que la democracia a gran escala requiere.

Asumo que la poliarquía requiere un consenso procedimental como dice Sartori, que impide la violencia. Entiendo a la democracia liberal o poliarquía como la teoriza O'Donnell: síntesis compleja de democracia, liberalismo y republicanismo. O'Donnell describe con acierto las poliarquías débiles de Brasil y Argentina como democracias delegativas no institucionalizadas con ciudadanía de baja intensidad, débiles componentes liberales y republicanos y débil accountability horizontal y zonas marrones. Defino "participación" como participación directa ciudadana en las decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales del orden político. "Democracia substantiva" es la traducción del gobierno del "demos" en ciudadanía civil, política y social y efectivo goce de derechos, implicando igualdad social, distribución equitativa de la riqueza en beneficio de las mayorías y de los excluidos, entre otros aspectos.

La experiencia de 15 años de PP y otros casos de democracia participativa que han efectivamente existido en las democracias contemporáneas conducen a la crítica científicopolítica al deber de señalar el acierto de la teoría normativa participativa de la democracia en su crítica a la teoría del elitismo democrático, que pretende su opción por una democracia vertical elitista como científica y no valorativa, normativa u utópica, cuando en realidad es normativa e ideológica, enmascarando bajo el "realismo político" y empirismo una normatividad ideológica elitista conservadora. Las anomalías en el paradigma de la democracia de la teoría empirista elitista y de la Ciencia Política oficial son excluidas valorativa e ideológicamente del análisis empírico: la teoría elitista reduce el universo de casos de democracia a aquellos en los cuales la empiria coincide con sus supuestos ideológicos valorativos, y las experiencias democráticas normativas participativas modernas, que por el hecho de no constituir la mayoría de los casos de democracia moderna no son por ello inexistentes, no son tenidos en cuenta al momento del "científico" análisis empírico.

Y si la teoría empírica elitista democrática es también normativa e ideológica, la praxis del PP en el caso brasileño, reflejada en la teoría política y sociológica del PP como forma de democracia participativa, demuestran empíricamente que la democracia participativa normativa y más substantiva, aún dentro de los límites a la democratización integral y substantiva que impone el modo capitalista de producción, es también posible, empírica y "realista".

En los casos argentino y brasileño, una de las formas de poliarquía llamada por O'Donnell "democracia delegativa", caso empírico de democracia elitista, esta íntimamente vinculada a la reproducción de gran desigualdad y empobrecimiento masivo, desigualdad y empobrecimiento que ponen en peligro la misma "democracia real poliárquica" que es imperativo defender, sostener y consolidar. *La práctica y teoría del PP y la democracia participativa en el caso brasileño confirman que la democracia participativa hace posible la democracia normativa y substantiva, o una democracia más normativa y substantiva dentro del marco capitalista que permite reemplazar la masa irracional acrítica con una ley de racionalidad decreciente por la gradual conformación de un público racional y donde la participación democrática directa de base a nivel gobierno local se combina y articula con la democracia representativa liberal poliárquica, permitiendo mayor goce efectivo de derechos sociales, defensa del interés público del "demos", redistribución progresiva de la riqueza que permite cubrir las necesidades básicas de los pobres y excluidos.*

El análisis politológico crítico del PP refuta parcialmente los conceptos del pluralista Dahl. Sostiene Dahl que la democracia de asamblea sólo es posible en unidades políticas pequeñas y de poca población.

En una pequeña ciudad gobernada por ciudadanos reunidos en asamblea popular aumentan las oportunidades para participar efectivamente en las decisiones y los participantes pueden llegar a una opinión propia sin tener que delegar cuestiones en representantes, que pueden estar influidos por otros intereses que los de los representados. Pero, sostiene, en unidades políticas con extensos territorios y mucha población solo es viable y eficaz la poliarquía o democracia representativa.

Si el objetivo es establecer un gobierno democrático que de un máximo de oportunidades para que los ciudadanos participen en las decisiones políticas, la ventaja reside en una democracia de asamblea en un sistema político de pequeña escala. Si la meta es un gobierno democrático que permita un margen más amplio y eficacia para encarar los grandes problemas de los ciudadanos, la ventaja residirá en una unidad política más amplia donde sea establecida la poliarquía.

Cuanto menor sea la unidad democrática, mayor será el potencial de la participación ciudadana directa. Cuanto mayor sea la unidad, mayor será la capacidad de

los representantes para encarar los problemas importantes de los representados y mayor la necesidad de delegación en representantes. Dahl afirma no ver, en un libro en 1998, como escapar a este dilema. Ese año Genro y De Sousa relataban 9 años de experiencia del PP en Porto Alegre y mostraban a la teoría política que el dilema es superable. La teoría y praxis del PP "responde" a los teóricos pluralistas. Coincide con Dahl en la necesidad de una poliarquía representativa en unidades democráticas con extenso territorio y vasta población.

Discrepa con la supuesta eficacia de la democracia representativa para resolver los problemas de la ciudadanía (menos en países periféricos dependientes saqueados neocolonialmente por la deuda externa) y demuestra que la poliarquía, en Estados y extensos y populosos como Brasil, es articulable con una democracia participativa a nivel gobierno local, en unidades municipales con millones de personas, y que se está implementando en el estado brasileño de Rio Grande do Sul, con 9 millones de personas y participación en el 2001 de 430 000 personas en la democracia directa asambleística del PP, refutando la apriorística e ideológica negación de Sartori de la democracia participativa y superando ampliamente los números que Dahl pone como límites a la "bella democracia de asamblea".

¿ Y un Brasil con un quintil 26 veces más rico que el quintil más pobre y una Argentina con una deuda externa neocolonialista equivalente a un Plan Marshall, como dice Nun, con 27 % de indigentes y 57 % o más de pobres y producción alimenticia para 300 millones de personas, donde en el 2002 la gente gritaba "que se vayan todos" y los representantes vallaban el Congreso por temor a la furia de los representados no son acaso indicadores empíricos de la ineficacia e ingobernabilidad de la democracia delegativa elitista exclusivamente representativa en Brasil y Argentina, y del imperativo de fortalecer la eficacia y gobernabilidad de estas democracias con más participación democrática?.

El PP demuestra empíricamente la factibilidad de una articulación virtuosa entre democracia liberal poliárquica y democracia participativa, que fortalece el componente democrático de la poliarquía al concientizar a la población del valor de la participación para solucionar problemas inmediatos y para el goce de derechos sociales (fortalecimiento de la poliarquía imprescindible en democracias débiles diagnosticadas por O'Donnell y en seria crisis de legitimidad advertida por O'Donnell y Borón, con actores autoritarios expectantes ante la crisis democrática para intentar el retorno antidemocrático). *El PP articula poliarquía y democracia participativa, fortalece la poliarquía afianzando la conciencia democrática y pública y vuelve más eficaz y normativa substantiva la democracia en el marco capitalista.*

Debería constituirse un "GRUPO FENIX" de la Ciencia Política para contribuir a la consolidación y profundización de la democracia en Argentina, dejar de ser una burocracia enajenada en sentido frommiano y ser ciencia social comprometida con la vida que propone alternativas viables. La teoría política para la democracia en Argentina y Brasil debe : 1) pensar el PP y las formas de democracia participativa directa en articulación con la democracia poliárquica como forma de relegitimarla, fortalecerla y mejorarla al mismo tiempo que se profundiza el contenido normativo substantivo democrático, viabilizando alternativas al destructivo capitalismo salvaje; 2) la reforma democrática debe pensar e instrumentar reformas institucionales y culturales que se consoliden en las prácticas informales y fortalezcan el componente liberal de la poliarquía, la irrenunciabilidad del Estado Democrático de Derecho basado en la vigencia real de los derechos civiles y políticos de toda la población y establecimiento de redes de responsabilidad horizontal que funcionen como garantías del goce efectivo de esos derechos inalienables .

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo. "el desarrollo ausente Restricciones de desarrollo, neoconservadurismo y elite economica en la argentina". Tesis norma 1995 Flacso.
- Bachrach, peter. "critica de la teoria elitista de la democracia". 1967. Amorrortu editores.
- Boron, Atilio. "Quince años después. Democracia e injusticia en la historia reciente de america latina". Primer Encuentro Nacional por el Nuevo Pensamiento. "el trabajo y la politica en la argentina de fin de siglo". 1999. Eudeba. Bs. As. // "Tras el buho de minerva. Mercado contra capitalismo de fin de siglo". Fondo de Cultura Económica. Claeso. 2000.
- Bueno Fisher, Milton y Moll, Jacqueline (compiladores) "por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo". Www.cta.org.ar
- Cassen, Bennard. "La democracia participativa en Porto Alegre. Una experiencia de poder popular en Brasil".
- Cortina, Roy. "El presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires". 2001. Grupo de estudio "Democracia y Socialismo". PSP-Bs. As. // "Proyecto de ley del Diputado de la ciudad Roy Cortina". 5 de noviembre de 2001. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dahl, Robert. 1998. "La democracia. Una guía para ciudadanos." Taurus. Bs. As.
- De Sousa, Ubiratan y Genro, Tarso. "Presupuesto participativo de Porto Alegre 1998". Eudeba. Bs. As.
- De Sousa, U., Dutra, Olivio, Benevides, Maria Victoria, Sanchez Felix, Castellari, Ademir Angelo, Augusti, Maria Teresa, Ueno Koga, Dirce Harue. "Presupuesto participativo y socialismo. Las experiencias de Sao Paulo y Rio grande do Sul". 2002. Idef. El farol. Bs. As.
- Fedozzi, Luciano. "Presupuesto participativo y esfera pública" en Bueno Fisher, n. Y Moll, J. (compiladores) "por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo" [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- Fromm, Erich. "La revolucion de la esperanza. Hacia una tecnología humanizada" 1970. Fondo de Cultura Económica. Bs. As. // "Psicoanálisis de la sociedad contemporanea" 1970. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.
- Genro, T. "Co-gestion: reforma democrática" en Bueno Fisher, n. Y Moll, Jacqueline, "Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo". [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- Habermas, Jurgen. "Historia y crítica de la opinión pública", 1999. Ed. Gustavo gili, sa. España.
- IDEF CTA. "Shock redistributivo, autonomia nacional y democratización". [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- Locke, John. "Segundo tratado sobre el gobierno civil". Alianza 1996. Madrid.
- Macpherson, Crawford Brought. "La democracia liberal y su epoca". Alianza 1994. Bs. As.
- Nun, José. "Condiciones leoninas". Página 12. 9 -9 -2003 // "Lo que paso en el pais fue una guerra social" Página 12. 9-5-2003
- O'Donnell, Guillermo. "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" desarrollo económico. Vol 33 n. 130. // "El capital financiero y el futuro". Página 12. 30-3-2001 // "En argentina se gobierna muy poco". Entrevista de N. Cherny. [www.politica.com](http://www.politica.com). // "la democracia esta en un proceso de muerte lenta" reportaje de v. Muleiro. Clarín. Zona 22-9-2002 // "las democracias en América Latina. Algunos rompecabezas y perspectivas" conferencia en el John Brooks Memorial. // "La irrenunciabilidad del estado de derecho". Seminario Internacional "La reinención de la política y la ciudadanía". 2001. // "la muerte lenta de la democracia". Reportaje de Horacio Verbitsky. Página 12. // "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliárquias". Conferencia institutionalizing horizontal accountability. 1997. Institute for advanced studies de viena e international forum for democratic studies. // "una sociedad decente es aquella cuyas instituciones respetan a las personas". Reportaje de s. criado, c. lisoni y j. J. Rusaih.
- Pinto, Julio. "La Ciencia Política, en Pinto, L. (compilador) Introducción a la Ciencia Política. Eudeba. 2001.
- Plan Fenix. "Hacia el Plan Fenix. Una alternativa económica". Prometeo. FUA. 2001.
- PNUD. "Desarrollo humano. Informe 1992". Tercer mundo editores. Colombia.
- Pont, Raúl. "Democracia y gestion local. La experiencia del presupuesto participativo". [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org) // "Devolvemos la soberania al pueblo" [www.Espaimarx.com](http://www.Espaimarx.com) // "La experiencia brasileña". 2002. Foro social mundial en Argentina. [www.lavaca.org](http://www.lavaca.org) // "La experiencia de Porto Alegre". 2001. [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org).
- Poulantzas, Nicos. Estado, Poder y Socialismo, Siglo xxi. 1991. Mexico.
- Prefectura de Porto Alegre. Guia del presupuesto participativo [www.portoalegre.rs.gov.br/op](http://www.portoalegre.rs.gov.br/op).
- Prefectura de San Pablo. "El presupuesto participativo de San Pablo". 2002. [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- Respuela, Sofia. "La democracia: una discusion en torno de sus significados" en Pinto, J. Op. Cit.
- Romero, Ricardo. "Ejes del debate para una ley de presupuesto participativo". // "El presupuesto participativo en Porto Alegre y Buenos Aires". [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org).
- Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. VV. Ed. Rubio carracedo, José. "La genesis del modelo republicano" [www.metapolitica.com](http://www.metapolitica.com)
- Selser, Jorge. Participación de los Trabajadores en la Gestion Económica" Edic. Libera Bs. As.

## **Democracia Participativa y Reforma Política**

Samuel Knopoff\*

### **Reforma política**

La reforma política en serio, que buena falta hace, supone cambios que van mucho más allá de la sola modificación del régimen electoral, pero descarta por innecesaria, cualquier enmienda de la Constitución. Hay que afrontar temas que el gobierno, no quiere o no puede incluir en la agenda.

Algunos de éstos son provocados por el grave problema que plantea la distorsión territorial de la provincia de Buenos Aires, con una significativa concentración demográfica, que conforman dos realidades distintas: el conurbano y el interior de la provincia, que merecen un estudio profundo.(1) Otra es la sobre-representación que tienen en la cámara baja las provincias menos pobladas, en donde para elegir un diputado hacen falta muchos menos votos que en las provincias más grandes. Esta situación, agregada a algunas reformas electorales que se han hecho en algunas de ellas, contribuyó a establecer y reproducir una hegemonía justicialista muy difícil de desplazar.

Es urgente corregir la falta de transparencia en la financiación de los partidos políticos, el uso de programas sociales con fines clientelísticos, el aprovechamiento del aparato del estado para las campañas electorales, la discrecionalidad en el uso de fondos reservados, la fijación de fechas a conveniencia del oficialismo, para las elecciones nacionales y provinciales, en lugar de establecer, de una vez y para siempre, un calendario electoral unificado, con elecciones simultáneas en todo el país y con una anticipación predeterminada a la fecha de asunción de los cargos.

Todos éstos, constituyen hechos suficientes para que el gobierno haya decidido abandonar o postergar sin fecha, la idea de la reforma política. Como si no alcanzara con lo anterior, tampoco se va a tratar ahora en Cámaras una ley imprescindible para la reforma como es la de Coparticipación Federal de impuestos.

El texto del artículo 75 agregado a la Constitución Nacional por la Convención Reformadora de 1994 dice, acerca de los regímenes de coparticipación que ``la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires....., será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional''. Aún hoy, luego de diez años, el Congreso no cumplió con el mandato constitucional y el gobierno central desperdicia la oportunidad de contar con este instrumento para una estrategia territorial de desarrollo regional en un sistema federal de gobierno. (2)

En lugar de esta ley, el Ejecutivo la reemplaza por la ley de Responsabilidad Fiscal, donde queda reducida la relación Nación -Provincias a una lucha por la ``caja'', con fuertes restricciones al gasto público, en momentos que es completamente insuficiente para que el Ejecutivo atienda satisfactoriamente las obligaciones a su cargo en materia de salud, educación, jubilación y tornando ilusorias la igualdad de oportunidades.

Los ajustes para el pago de la deuda externa legítima, no puede hacerse a costa de la exclusión de

---

\* Politólogo, UBA. Miembro GEDEP de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno. Médico, UBA, especialista en Pediatría y en Medicina Laboral.-. Planificador sanitario diplomado en Salud Pública y Administración Hospitalaria. UBA.. Master en Política Económica.- Abogado. UBA.

las mayoría de los habitantes. Esta injusta situación, violatoria de derechos humanos elementales, impediría alcanzar un desarrollo sustentable. Debemos recuperar el espacio de la política para saldar antes la enorme deuda social.

Para disminuir los efectos discrecionales de un Ejecutivo fuerte, el país debe pasar a un presidencialismo atenuado con una real división de poderes y mayor participación parlamentaria.

### Sistema electoral

Todos estos temas de fondo de una verdadera reforma política son soslayados y se pretende encubrirlos proponiendo sólo una modificación del sistema electoral, o incluyendo el voto electrónico. Asentados en la crisis de representación, que sin duda padecemos, se busca encarnar el origen de todos los males en las mal llamadas "listas sábana" para elegir a nuestros parlamentarios.

Las críticas a este sistema parten de distintos sectores y no siempre son inocentes. Algunos tienen poca información, otros son mal intencionados y muchos actúan por conveniencia o intereses ..

Es cierto que ésta forma de elegir tiene defectos, pero también que las otras alternativas posibles tienen más consecuencias negativas. Además no es la única, ni la causa más importante de la crisis de representación.

La impugnación más frecuente que atrás del cabeza de lista aparecen nombres desconocidos o impresentables, no cabe para la elección de senadores, ya que en cada provincia se eligen 2 por mayoría y 1 por minoría y los votantes tienen conocimiento directo de los candidatos.

En cuanto a los diputados nacionales, que se renuevan por mitades cada 2 años, se presentan diferentes situaciones según las jurisdicciones. Las provincias chicas eligen 2 o 3 diputados por bienio y las medianas renuevan 3 a 5 cada vez, por lo que cada elector, en base al sistema proporcional D'Hont tiene decisión sobre no más que 3 parlamentarios. Aún en provincias grandes como Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Bs. As., se eligen 9 a 13 diputados por elección y el votante puede llegar a imponer 5 a 7 representantes. En todos estos casos la cantidad de electos permite que la ciudadanía pueda conocerlos bien. La única excepción por tanto, la constituye la provincia de Bs. As. a la que le corresponden 35 diputados nacionales a elegir cada dos años, cifra que dificulta a los electores el conocimiento de todos los candidatos.

Pero esta crítica, válida sólo para la provincia de Bs. As., requiere otras soluciones.

Ni las "listas sábana", son culpables de todos los errores, ni otras formas de elección traerán todas las soluciones.

La Educación Cívica permite entender cómo es el proceso para elegir gobernantes, votar mejor y descubrir los motivos que existen para provocar determinados cambios. (3)

El voto electrónico, si bien ahorra costos, pues no necesita la impresión de boletas, agrega una dificultad que no todos pueden resolver, disminuyendo el número de votos.

La propuesta de crear los circuitos uninominales, dividiendo el distrito según el número total de legisladores, es totalmente antidemocrática. Si se elige un solo representante por cada circunscripción, se elimina el peso de las minorías, se destruye la ley del cupo femenino, facilita al poder

económico imponer candidatos y permite al oficialismo diseñar circuitos en forma caprichosa, para garantizar el triunfo de su sector, como ya ocurriera en los años '50.

Están los sistemas mixtos, como el alemán, donde se eligen una mitad en forma uninominal y la otra de modo plurinominal, pero no es aplicable a nuestro país, por la escasa cantidad de cargos en pugna.

La posibilidad de presentar candidatos elegidos por sus méritos personales, sin ligamentos ideológicos o doctrinarios por fuera de los partidos políticos y sin los mandatos imperativos de una plataforma, no sólo dificulta la formación de las mayorías necesarias, sino también sustituye la voluntad popular por la de las personas elegidas. Las Cámaras serían expresión de voluntades dispersas e impredecibles, se entorpecería la gobernabilidad y la aprobación de leyes por falta de acuerdos entre partidos afines y programas conocidos.  
(4)

Es imprescindible y urgente eliminar el sistemas de lemas, por arbitrario y distorsionador de la voluntad popular.

Otra solución alternativa para corregir los defectos de las "listas sábanas" puede ser el sistema de "tachas, preferencias o enmiendas en el que cada votante puede modificar la lista presentada por los partidos, agregando o alterando el orden de los candidatos.

En algunos casos se pueden agregar candidatos de otros partidos o también la lista puede tener más lugares que la de cargos a cubrir, para que los electores decidan a quiénes incluyen. Estas distintas posibilidades enlentecerían el escrutinio por las complejidades del recuento.

También está el sistema de boleta única o de sábana vertical donde aparecen por separado cada una de las categorías electivas.

### **Institucionalización democrática**

Todas estas reformas obligan a una intensa campaña de educación cívica para estar seguros que el resultado que se alcance refleje la voluntad electoral y que ésta no ha sido distorsionada por la propaganda de minorías facciosas o mercenarias.

Cada vez hay más gente disconforme con el funcionamiento de los poderes y de las instituciones.(5) Esta profunda crisis argentina es estructural y va mucho más allá que la conocida crisis de representación. Se manifiesta en el hecho que las instituciones han dejado de cumplir los fines para las que fueron creadas y entonces nadie confía en ellas.

Las instituciones expresan las ideas por las que fueron creadas.(6) En 1983 con el retorno de la vigencia constitucional, se dio por supuesto que entrábamos en una institucionalización democrática, pero no fue así. Apenas alcanzamos la forma republicana de gobierno. Sin embargo en Argentina, no fracasó la democracia, sino el ejercicio perverso que de ella hicieron los políticos que ocuparon los más altos niveles de gobierno. Logró perdurar la estabilidad institucional, sin golpes de estado militares, aunque no pudiendo evitar golpes de mercado o de grupos facciosos.

Estamos lejos aún de haber alcanzado un nivel satisfactorio. Esta situación permite el surgimiento de personajes ajenos a la política que, en general con campañas mediáticas costosas, vienen a ofrecer respuestas a todos los problemas que la "ineficacia" de la clase política no pudo o no supo solucionar. Sus intereses pronto entran en conflicto con las

necesidades del pueblo, acotando sus márgenes de decisión democrática a la de la arquitectura financiera privada.

### Partidos políticos democráticos

Esta democracia de baja intensidad, (7) requiere una reforma política urgente, pero hay que saber que se debe y se quiere cambiar y cuales son sus consecuencias. Como paso previo es indispensable empezar por los partidos políticos, para que sean creíbles y realmente democráticos. Estos son las instituciones básicas de la democracia y sin ellos sólo hay una democracia restringida. Los partidos definen y promueven poder, pero hay que dotarlos de la materia prima, ya que no son virtuosos por sí mismo, sino por lo que articulan. Sus cambios internos pueden facilitar las reformas políticas y sociales para democratizar la sociedad. Para lograrlo los partidos deben renovarse, abrirse y no abroquelarse en grupos cerrados, donde siempre son los mismos y no siempre los mejores, los que acceden a los cargos públicos. Deben realizar reafiliaciones obligatorias, elecciones internas serias, informar y capacitar a sus cuadros, promoviendo a los más aptos política y socialmente a fin de generar un poder efectivo y movilizado. Facilitar la rotación de los cargos, mediante la no reelección consecutiva o con una sola reelección de por vida. No hace falta internas abiertas, sino fomentar la militancia y la participación eficiente. Los representantes deben mantenerse en contacto permanente con los representados, para agregar la legitimidad de ejercicio, a la de origen. Hay que implementar estrategias activas para atacar las debilidades del sistema.

### Democracia participativa

¿Cuánta desigualdad pueden tolerar nuestras jóvenes democracias?

No podemos conformarnos sólo con buenas intenciones, hay que modificar procesos y comportamientos para alcanzar cambios efectivos y resultados concretos.

Desde los '90 el mercado predominó por sobre la política provocando un colosal empobrecimiento y marginación de amplios sectores de la sociedad.(8) Nuestros políticos fueron ineficientes y faltos de propuestas frente a la hegemonía del pensamiento económico y su fatalismo epistemológico.(9)

La sociedad sufrió cambios profundos. Junto con el aumento de la productividad e innovaciones tecnológicas, creció el desempleo y la exclusión social. Amplias capas de la población no encuentran lugar en el nuevo paradigma del desarrollo. ¿Cuál es el mañana para los que hoy no pueden acceder a la salud y a la educación? Con esta democracia la desigualdad se reproduce. Se multiplicó la cantidad de pobres y se ensancho la brecha entre pobres y ricos. Es una sociedad segmentada donde dos tercios de la población queda fuera del sistema.

Hoy necesitamos una reconstrucción institucional donde expliquemos, por qué, para qué y para quién queremos salir adelante. Un gobierno democrático debe dar respuestas satisfactorias al enorme desafío que plantea la globalización y la desigualdad social extrema. (10) Debe moderar la enorme diferencia entre los distintos sectores sociales, brindando trabajo, atendiendo la salud y la educación, con instituciones de justicia transparentes, con pautas organizativas y culturales que favorezcan el acceso a los excluidos y con mecanismos de crecimiento y distribución más equitativos. La democracia sólo es posible con ciudadanos formal y materialmente semejantes. (11)

## Recuperar la política

Es preciso defender los componentes políticos de la institucionalidad, afectados por la pérdida de poder y sobrepasados por la influencia de los sectores económicos más importantes y con medios masivos de difusión que se ponen a su servicio.

La vulnerabilidad de nuestros gobiernos frente a los factores de poder económico y financiero, llaman a un replanteo de la política para sostener los poderes del Estado.

Lo alcanzaremos con una cultura política progresista, abierta y participativa, con planes sociales inclusivos para desterrar el clientelismo y las prebendas y con reformas institucionales que mejoren los mecanismos de representación. Pero debe empezar ya, porque como decía Keynes "en el largo plazo estaremos todos muertos". (12)

Iniciar una reconstrucción ética, política y social, con poder real y concreto, con un gran debate público sobre el nuevo contrato social que vincule Estado, Mercado y Sociedad. (13)

Abogamos por una Nación que incluya a todos, otorgando un lugar y sustento a los más desfavorecidos, donde impere la justicia y la libertad, refundando la solidaridad.

Necesitamos un capitalismo serio, que genere un fuerte proyecto nacional y pensar en los nuevos espacios que se abren para la iniciativa privada con responsabilidad social y con las necesarias regulaciones en el modelo de desarrollo que se impulse.

Los derechos civiles y políticos y también los sociales, económicos y culturales, junto a los de tercera generación deben ser realidad concreta y no sólo derechos en expectativa, para que la ciudadanía no tenga un precio más bajo. (7)

Es preciso educar a la gente para que desee ser ciudadana/o con plenos derechos. (14)

Para favorecer el crecimiento y reducir el desempleo el país requiere restablecer la tranquilidad y la seguridad política y social, con reformas institucionales que permitan nuestra reinserción internacional, promover el entendimiento y anteponer los intereses generales sobre las rencillas de facción.

Los intelectuales tienen una deuda con la sociedad que debe saldarse. Los científicos políticos o sociales deben asumir su postura política y no cobijarse bajo una apariencia de neutralidad, con definiciones "técnicas" que condensan toda una filosofía del individuo y de la sociedad. Decir "flexibilización", como contraseña política del Estado mínimo o "mundialización" para encubrir los efectos del imperialismo, como un fatalismo economista, desnuda una posición conservadora. (15)

El intelectual comprometido debe sacudir la modorra intelectual, la mansedumbre política y la ausencia de crítica y cuestionamiento social, para que hermanado con el trabajador y el estudiante, todos juntos mujeres y hombres, jóvenes y viejos, podamos decir que otro país y otra sociedad son posibles.

## Bibliografía

1.-Botana, Natalio, " La reforma política" , La Nación, 3/06/2004.

- 2.-De Riz, Liliana, Informe de Desarrollo Humano del PNUD.
- 3.-Lonigro, Félix V., "El modo de elegir a los gobernantes", La Nación, 1/06/2004.
- 4.-Larriqueta, Daniel, "Detrás de la reforma electoral", La Nación, 1/06/2004.
- 5.-Schmitter, Philippe, Conferencia Univ. Tres de Febrero, Bs.As., junio 2004.
- 6.-Levi, Margaret, Conferencia Univ. San Andrés, Argentina, marzo 2002.
- 7.-O'Donnell, Guillermo, La ineffectividad de la ley y la exclusión, Clarín 13/10/02.
- 8.-Stiglitz, Joseph, "Los felices 90", Ed. Taurus, noviembre 2003, 1º ed.
- 9.-Abraham, Tomás, "La empresa de vivir", Clarín 5/03/02.
- 10.-Rapaport, Mario, "Tiempos de crisis, vientos de cambio" Ed. Norma, 1º ed., 2002.
- 11.-Kliksberg, Bernardo, "Hacia una economía con rostro humano" Conf. Senado Nacional 2004.
- 12.-Keynes, Jhon Maynard, Artículos de economía, Clarín Diciembre 23/2001.
- 13.-Thompson, Andrés, Programa p/ Amer. Latina y Caribe, Fund. Kellog.
- 14.-Portantiero, Juan Carlos "El cansancio de la democracia" Reb. Cuenta Cultura, 1994
- 15.-Bordieu, Pierre, "Intelectuales, política y poder" Clarín 20/02/00.



## ***El Presupuesto Participativo: un acercamiento teórico***

Andrea Maynard\*

El objetivo de las siguientes líneas será identificar los marcos de referencia teóricos que intervienen en los conceptos principales del Presupuesto Participativo, en tanto instancia de contraposición de intereses que tiene por objetivo la formulación, aprobación y control de las políticas públicas.

Quisiera abordar, en principio, dos grandes marcos teóricos. Ellos son el Modelo de Desplazamiento de Objetivos y el Modelo del Conflicto Social. Teniendo en cuenta que el aparato burocrático se vincula íntimamente con el choque de intereses particulares llevado a cabo en el seno de la sociedad civil (y de ahí la necesidad intrínseca de la burocracia de representar el interés general para reproducirse y reproducir así su propio interés particular), el aparato burocrático se define entonces por su intento de resumir las contradicciones sociales y, al mismo tiempo, por ser una contradicción en sí mismo, por ser la parte humana del aparato institucional.

Tanto el Modelo del Conflicto Social como el Modelo de Desplazamiento de Objetivos se sitúan dentro de esta definición del aparato administrativo, a diferencia de otro tipo de acepciones que entienden a la burocracia como forma de subordinación de lo que es el período de implementación de políticas públicas al aparato normativo legal, es decir, como estrategia cuyo objetivo es el de canalizar intereses asegurando la vigencia de normas impuestas desde afuera.

Pero ¿a qué tipo de categorías analíticas hacen referencia estos dos tipos ideales llevados a cabo por ambos modelos? ¿a cuales de ellos se acercan más los principios de la democracia participativa o presupuesto participativo?

Para responder estas preguntas trabajaré sobre categorías de un nivel de generalidad alta para explicar ambos modelos y luego veré de que manera se podría llegar a abrir el camino para generar hipótesis aplicadas a nivel regional, con categorías de un nivel de alcance medio, que surjan de las experiencias de los países latinoamericanos en cuanto a la aplicación del presupuesto participativo, posibilitando la generación de posteriores estudios de área.

### **El modelo de desplazamiento de objetivos**

La principal característica de este modelo es que prioriza la organización y deja de lado los marcos estructurales, por lo que puede ser aplicado a las organizaciones en general, sin necesariamente restringirse al Estado. En cada organización se configura un juego de poder, es decir, que la organización se define como un juego de poder entre los actores que se perciban involucrados en ella. El poder es aquí una relación abierta y contextual no estructural y el modelo trata de explicar la manera en la cual los actores tratan de conseguir el dominio de ese poder, dejando de lado el porque de tal intento.

Distingue, dentro de cada organización, a los recursos, por un lado, y a las fuentes de poder, por el otro, la burocracia busca autonomizarse para conseguir ella misma poder. Los recursos son la *autoridad*, en términos de la legitimidad que permite la toma de decisiones, y el *dinero*, en tanto condiciones materiales necesarias para llevar a cabo los objetivos de la organización. Entre las fuentes de poder, que implican relaciones de interacción de las organizaciones públicas entre sí, encontramos a la *legislación* (control y toma de decisiones, agencias reguladoras, autoridad legal, etc.), el *conocimiento experto adquirido* (el Know how, el que se adquiere formando parte de la organización, a través del cual el conocimiento general otorga un marco para actuar con otras organizaciones, y con el Estado y la sociedad civil, debido a que las tareas se rutinizan disminuyendo la incertidumbre a favor de la centralidad y del poder de la agencia) y las *interacciones recíprocas entre la agencia y las clientelas* (acrecentando los marcos de autonomía hacia el sector público y la dependencia respecto de los privados).

El modelo entiende a las demandas internas y externas como fuentes de incertidumbre que atentan contra el poder, el cual consiste en la manera en cómo se desplazan los objetivos de una agencia a otra.

El objetivo de una agencia puede expandirse a otras, o puede darse que varias agencias lleguen a compartir un mismo objetivo. De ello se desprenden diferentes tipos de relaciones, entre las que podemos encontrar las siguientes situaciones: una relación abierta, en la que dada dos organizaciones, *a* y *b*, *a* tiene mayores recursos de poder que *b* y, entonces, *a* impone sus decisiones a *b*; o una relación de tipo contextual, cuando ni *a* ni *b* pueden resolver un problema, *b* no asume el poder que le corresponde y *a* se hace cargo del problema, lo que le otorga recursos y fuentes de poder que habían sido desestimados por *b*.

Dentro de los objetivos que el modelo le otorga a las agencias burocráticas, la supervivencia es el principal y es lo que explica la capacidad de desplazamiento de las prioridades de características más instrumentales u organizacionales hacia un primer plano, dejando en segundo lugar a las de mantenimiento o institucionales. Esto se debe a que los objetivos son en función del interés que tiene el sistema institucional de "aparecer" como defendiendo un interés general, mientras que logra promover las relaciones sociales capitalistas.

---

\* Politóloga UBA. Miembro de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

El modelo explica el desarrollo del poder burocrático en función del proceso interno, orientado a la supervivencia. Aquí entran en juego dos dinámicas, que interactúan mutuamente: la dinámica de la certidumbre (de la interacción de la agencia con el entorno) y la dinámica de la expansión (de la interacción agencia-otras agencias), de lo que se desprende la siguiente ecuación:

$$\frac{\text{AUTONOMÍA}}{\text{DEMANDAS}} \Rightarrow \text{CLIENTELAS} \leftrightarrow \text{ELECTORADO} \quad (\text{intercambio})$$

### El modelo del conflicto social

El poder burocrático se define en este modelo como la lucha, o confrontación entre intereses dominantes por querer controlar el aparato del Estado. La institucionalización del conflicto es lo que le otorga a las agencias el nivel de autonomía. Históricamente, el aumento de la cantidad de agencias de servicio social que surgieron durante el New Deal sirvieron para acrecentar la hegemonía dominante, mediante este proceso de institucionalización, lo que llevó a una forma determinada de hacer política basada en relaciones de patronazgo y clientelismo.

A diferencia del Modelo de Desplazamiento de Objetivos aquí el poder está asociado al interés estructural inherente a una sociedad capitalista, busca cuáles son las restricciones históricas y estructurales que llevaron a la conformación de un determinado proceso de confrontación. Teniendo como principal referente a la sociedad global, se pregunta acerca de la manera en que se lleva adelante el proceso recíproco circular por el cual se basa la dinámica de las políticas públicas.

La dinámica de las organizaciones refleja una realidad estructural de intereses y disputas de clase, éstos pueden ser de tipo *dominante*, que son los que ejercen la hegemonía debido a que han podido llegar a un nivel de autonomía alto, los de tipo *desafiante*, que son aquellos que, debido a las condiciones del proceso les fueron desfavorables en un momento dado de institucionalización, han obtenido un grado de autonomía menor a los dominantes, y los de tipo *reprimidos*, que son los cooptados por los dominantes.

En cuanto a los objetivos del aparato burocrático, se entiende que surgen de la necesidad de autonomía relativa, basada en los conflictos producidos por interacciones y luchas que se llevan a cabo dentro del Estado. Para ello el Estado debe cumplir con dos funciones: por un lado, la planificación, que es donde se lleva a cabo la acumulación de recursos a través del sistema administrativo que monopoliza y reúne los intereses públicos y privados, y, por otro lado, la compensación, que consiste en mantener la legitimidad del aparato burocrático y que entra en escena cuando la contradicción de intereses al interior del Estado tiende a hacerse manifiesta.

### El presupuesto participativo

“La idea del Presupuesto Participativo es un proceso que se alimenta de la participación popular, pero con caminos que son zigzagantes. Es una propuesta de gestión local donde muchas veces se avanza, muchas veces se retrocede, que necesita de mucha deliberación, que la gente se involucre mucho, de pruebas piloto” Dip. Roy Cortina - Ciudad de Buenos Aires-.

#### Tres grandes aportes:

- el Gobierno de la Ciudad, el Ejecutivo, que debe confiar en la participación y en el involucramiento de los ciudadanos;
- las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones civiles, los clubs, las sociedades de fomento, los sindicatos; y
- los partidos políticos y sus representantes en la legislatura de la ciudad, que deben tomar al Presupuesto Participativo como un tema de agenda de la legislatura, como un tema prioritario.

La ley. No debe surgir como resultado de la maduración de un tipo determinado de práctica social, sino, más bien, debe jugar un rol catalizador-acelerador junto con otros elementos locales y coyunturales, que permitan ir construyendo un camino modelador de la política. Es decir, que la iniciativa debe comenzar desde las instituciones, cuya función contingente se alejará de cualquier forma de pensamiento único y excluyente, tan de moda en los últimos 30 años, ideas que tuvieron ya su oportunidad de aplicar políticas de igual índole, conocidas como neoliberales, y que, entonces, también tuvieron la ocasión de ser protagonistas de nuestras burocracias en instancias ya pasadas, con sus respectivas consecuencias.

El Presupuesto Participativo no es una técnica más eficaz del control de los gastos de la ciudad, sino que tiene un profundo contenido político porque al profundizar la democracia, se involucra a más personas en la participación y se disminuyen las desigualdades sociales dada la redistribución de la asignación de los fondos. Todo esto se logra gracias a un **compromiso pragmático**, que es el de gobernar con la base de una participación popular.

La generación de dispositivos estratégicos, como la inversión de la jerarquía de los gastos públicos, el predomnio de nuevos actores sociales, la búsqueda de legitimidad en la participación popular y, finalmente, el establecimiento de una nueva relación

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

Estado-sociedad civil, todo esto supone la superación de parámetros y articulaciones ya conocidos y practicados mediante la representación tradicional de la democracia representativa. Debe tenerse en cuenta en este punto que en la región no se conocen casos de democracia parlamentaria, en la que el parlamento ejerce también directamente la ejecución del presupuesto; de tal manera la concentración de poder en el Ejecutivo de nuestras democracias de tipo presidencialistas juega en contra de un tipo de participación más directa en la función administrativa de gobierno.

Las instituciones puestas en marcha bajo la democracia representativa, han sido poco eficaces, en muchas experiencias latinoamericanas, en la función de mantenimiento de un sistema de creencias de aceptabilidad de la clase política y de las políticas emanadas de un sistema de gobierno. La falta de articulación de ambos sistemas se ha constituido como un factor importante del contenido de la crisis. En este contexto, el rol de los partidos políticos, como instituciones que se ven inmersas en el proceso de burocratización del Estado, se fueron transformando en fuertes aparatos burocráticos y en instrumentos de políticas clientelistas, de cooptación y de poca participación.

Parámetros como la participación activa, la acción directa y la auto-organización, son los brindan espacios que dan la oportunidad de redefinir las instituciones estatales y sociales.

### **Conclusiones**

El Presupuesto Participativo trata de trasladar en un mismo momento de acción de la conflictividad social desde lo que puede ser la arena política de una asamblea de base hasta el aparato del Estado. Este traspaso se lleva a cabo de una manera manifiesta y explícita, esto es, a la vista de todos los que se acercan a participar.

El énfasis de un tipo de formulación de la política pública, como lo es el Presupuesto Participativo, no está puesto sólo en el aparato administrativo, sino que logra que la dinámica de la democracia se inserte en un entramado institucional de poder más amplio.

Los conceptos principales que encierra la idea del Presupuesto Participativo son la participación y el control y la relación entre ambos desplaza el análisis hacia la apertura de nuevos marcos de reflexión teórica, en los que se asuma la necesidad capitalista del Estado, esto es, entender al Estado y al capital como identidades, pero que además también sea capaz de interpretar el momento, la escena, por el cual esta identidad está pasando.

Para la formulación del Presupuesto Participativo se hace necesario adoptar tanto un análisis continuista, que marque una tendencia por definición de la política pública a legitimar, como también una visión inclusiva y flexible que permita la adaptación a coyunturas locales determinadas y de acuerdo a las necesidades de aplicación específicas.

### **Bibliografía**

- Brown M. y Erie S., "Poder y Administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Teoría de la burocracia estatal, O. Oszlak (comp.), Paidós, 1984, Buenos Aires.
- Oszlak O. y O'Donnell G., "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista venezolana de desarrollo administrativo N° 1, 1995, Caracas. Editado también en Redes N° 4, vol. 2, septiembre de 1995, Buenos Aires.
- Pont R., "Democracia y Gestión Local. La experiencia del Presupuesto Participativo", charla en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, noviembre 7 de 2001, Buenos Aires.
- Rivas G., "La descentralización: Buscando una salida al laberinto analítico, en Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego, O. Oszlak (comp.), CEA-CBC, 1997, Buenos Aires.



**Presupuesto Participativo 2004: Una mirada desde la Teoría de Políticas Públicas**

Martín Castro\*

El Presupuesto Participativo (de ahora en más PP), como todo mecanismo innovador, ha sido objeto tanto de críticas positivas como negativas. Las positivas resaltan que la aplicación del PP de la manera que se ejecuta en Buenos Aires es un avance del carácter participativo de la democracia sobre su carácter representativo, aunque se debe mejorar el poder decisorio de la ciudadanía. Por el contrario, las negativas se enfocan en que el pueblo no debe ser el encargado de tomar decisiones públicas, su participación debe pasar exclusivamente por el acto eleccionario de los representantes, tanto legislativos como ejecutivos. Por ende, la cuestión del PP, desde las consideraciones de muchos expertos, pasa sobre la amplitud o, si se quiere, la importancia que se le debe dar. Es decir, la pregunta es si la Democracia Participativa debería profundizarse, eliminarse o quedarse en los márgenes actuales.

Sin embargo, mi análisis no va a ser desarrollado desde esta perspectiva, tengo la intención de estudiar al PP desde una visión muy diferente, me refiero a su funcionamiento como herramienta de resolución de problemas barriales partiendo de la aplicación de la teoría de políticas públicas denominada "Agenda Setting" formulada por John W. Kingdon. Para ello contrastaré dicha teoría con datos obtenidos de las encuestas efectuadas a participantes de las asambleas barriales de Presupuesto Participativo 2004 por la investigación del Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa (GEDEP) y por mi experiencia personal como seguidor del proceso. Como anticipo dejo expresado que tengo dos inquietudes que procuraré resolver en el presente trabajo, una vinculada a la conjetura que se hace Kingdon -la cuál mencionaré en el momento oportuno- y otra a la aplicabilidad de la hipótesis teórica de la Agenda Setting al caso de estudio.

**Precisando el marco teórico**

Metodológicamente, este trabajo se inscribe dentro de los denominados Análisis Histórico Comparativos (AHC). Este análisis está caracterizado por la contrastación de marcos teóricos con casos obtenidos de la empiria. Todo ello con el objeto de interpretar fenómenos históricos significativos que se producen a lo largo del tiempo. Dentro de la familia de los AHC, utilizaremos el Estudio de Caso. Su objetivo es la ilustración de una hipótesis teórica a partir de su aplicación a un caso concreto y relevante. Es por ello que para poder realizar el estudio debemos construir hipótesis y conceptos a priori; y a partir de estos, aplicarlos al caso. El análisis es comparado, ya que por más que no se comparen diferentes casos empíricos, sí se compara un marco teórico con una unidad individual.

Si el análisis es realizado correctamente, demuestra que la teoría funciona para este caso. Esto no implica per sé validación de la teoría, aunque sí su posible refinamiento. No hay validez porque este no es el objetivo del Estudio de Caso: esta comparación no busca control, sino comprobar o refutar el funcionamiento de la teoría para ese caso estudiado. Lo interesante del Estudio de Caso es que logra un conocimiento acabado de las particularidades del caso estudiado. Esto se debe a que tiene en cuenta la macrocausalidad de las Ciencias Sociales: esto es, la multiplicidad de variables y de factores que confluyen en un mismo tiempo y espacio y que configuran un hecho social. Al tener en cuenta todos estos elementos, el análisis debe poder llevarnos a la comprensión del fenómeno, al conocimiento de su contexto y del comportamiento de los actores implicados.

**La Agenda Setting en el Presupuesto Participativo 2004**

Kingdon parte su estudio haciéndose una pregunta que es mi primera inquietud a resolver: ¿Por qué algunas cuestiones surgen en la agenda mientras que otras son desatendidas? Las respuestas se centran en la interacción de los participantes en el marco de los procesos y en cómo los participantes afectan las agendas y las alternativas. Kingdon concibe tres corrientes de procesos: problemas, políticas (soluciones-alternativas), y política (políticos). Los participantes -Jefe de Gobierno, legisladores, lobbyistas, ciudadanos comunes, periodistas, académicos- pueden formar parte de todos los procesos (reconocimiento del problema, formación de propuesta y decisión política), o especializarse en alguno de ellos; usualmente ocurre esto último.

Este es el momento preciso para dar a conocer mi segunda inquietud a resolver, la hipótesis de Kingdon: para él una política pública llegará a ejecutarse cuando se abra una ventana de oportunidad, esto se da cuando las tres corrientes de procesos se dan al mismo tiempo. Es decir, cuando existe un problema, es definida una solución y se está frente a la decisión política para comenzar la implementación de la política pública.

Aquí comienzo en el análisis del caso propiamente dicho, para ello creo conveniente repetir la pregunta que se realiza Kingdon: ¿Por qué algunos problemas ocupan la atención antes que otros? Esto tiene que ver básicamente con el medio por el que los funcionarios aprenden las condiciones<sup>1</sup> y la forma en que éstas son definidas como problemas.

Siguiendo los conceptos expuestos, el Presupuesto Participativo se ha transformado en un medio para que las autoridades porteñas adquieran conocimiento de las condiciones

\* Politólogo UBA. Miembro GEDEP de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

<sup>1</sup> Condiciones: se refieren a estados de situación que se convierten en problemas cuando alguien considera que se debe hacer algo para cambiarlas.

que los vecinos consideran problemáticas y que, éstos, creen que deben ser catalogadas del mismo modo por aquellos.

Por lo tanto, no todos observan el cambio de las condiciones al mismo tiempo, es lógico que los vecinos visualicen el problema con anterioridad al gobierno debido a que se encuentran insertos en el contexto problemático. La diferencia temporal generalmente se amplía cuando el problema es menos grave y disminuye cuando el problema es de extrema gravedad. Por ejemplo, la mala iluminación de una calle es difícil que sea considerado como un problema con rapidez para las autoridades ya que, al no ser una dificultad grave -supuestamente-, no se van a tomar medidas urgentes. En cambio, una inundación se convierte en problema casi al mismo tiempo para los vecinos como para el gobierno, ya que éste va a tener que salir a dar respuestas al asunto de manera imperiosa. El PP que se ejecuta en Buenos Aires tiene como rasgo positivo que agiliza la asignación de partidas presupuestarias a cuestiones que antes muy difícilmente hubieran sido afrontadas.

Dentro de un barrio hay muchas cuestiones que son consideradas problemáticas por los vecinos, entonces, ¿Cuáles y cómo se priorizan dentro del proceso de PP? La respuesta básica sería que en la asamblea barrial se votan cuestiones llevadas por los vecinos, de las cuáles las que obtienen más votos siguen los pasos formales del PP hasta llegar a ser incluidas en el Presupuesto porteño. Pero el asunto no es tan sencillo como parece, hay diversos factores que intervienen para que las prioridades centrales de los vecinos no sean elegidas. En los diferentes niveles del proceso de PP hay prioridades barriales que pueden llegar a ser descartadas por múltiples razones aunque aquí me ocuparé sólo de los descartes realizados en el primer nivel, la asamblea barrial.

En las asambleas barriales no sólo participan los vecinos sino también los grupos de interés en el área denominados por Kingdon como participantes visibles<sup>2</sup>. Estos grupos procuran satisfacer su interés particular dentro del barrio, para lo cuál llevan gente a las asambleas para que apoye y vote su prioridad. Por otra parte, dentro de las asambleas se observa cierta manipulación por parte de los funcionarios gubernamentales encargados de conducir el proceso, de modo que al poseer pericia en temas políticos pueden sutilmente desviar la discusión de asuntos que el gobierno no desea que sean objeto de tratamiento perentorio. Las razones expuestas nos señalan que problemas considerados prioritarios por los vecinos pueden no seguir su normal curso en el desarrollo del PP. Repito, lo afirmado sucede en el nivel de las asambleas barriales que es el ámbito donde se establecen los problemas, más adelante los criterios de descarte pueden tener orígenes en las soluciones o en la decisión gubernamental. Por consiguiente, desde el inicio se debe tener en cuenta la viabilidad técnica, la congruencia con los valores de la comunidad, la anticipación de futuras restricciones (presupuesto, aceptación pública, receptividad política, la fortaleza de los grupos de interés) para que la solución al problema se haga efectiva.

Como conclusión es posible afirmar que la hipótesis de Kingdon no funciona para el PP porteño, aunque no se descarta que sea esclarecedora sobre el surgimiento de problemas y la implementación de políticas públicas en democracias que no utilicen herramientas de participación ciudadana. En el PP no hay manera que se den al mismo tiempo las tres corrientes de procesos que ocasione la apertura de una ventana de oportunidad que posibilite la ejecución de una política pública. Como hemos visto, en primera instancia se desarrolla el proceso de los problemas, y con posterioridad el proceso de las políticas públicas (alternativas-soluciones) y por último el de la política (decisión gubernamental). Otra crítica que se le puede hacer a la teoría de Kingdon es que para él la ventana se abre fortuitamente, en el PP la ventana no se abre por arte de magia, existen determinadas circunstancias -dichas previamente- que actúan para que se abra la ventana. Por último, quisiera destacar la importancia que adquiere la participación ciudadana en el PP para que un problema sea tratado como prioritario. Cuanto más, la ciudadanía, participe y se familiarice con las herramientas de democracia directa que se encuentran a disposición en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más difícil será que prevalezcan intereses particulares y que se manipulen las prioridades sociales.

## Bibliografía

- CAÍS, Jordi (1997). "Metodología del Análisis Comparativo". Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.  
 GEDEP, "Perfil de los participantes en el Presupuesto Participativo 2004", en este libro.  
 KINGDON, John W. (1984). "Agendas, alternatives, and public policies". HarperCollins College Publishers.  
 SARTORI, Giovanni (1984). "La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales". México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>2</sup> Kingdon diferencia a los *participantes visibles* a los *participantes ocultos*. Estos últimos son los que crean o ejecutan políticas, los llamados especialistas (los académicos, los burócratas gubernamentales, consultores, etc.)

**La Comunicación Comunitaria, signo vital de la Democracia Participativa**

Lorena Andrenacci\*

Existe una afirmación de cuño popular que indica: "el hombre es lo que hace" y en este sentido, la sociedad argentina actual, -globalizada, masmediatizada, saturada de discursos y retóricos mensajes- no escapa a esta premisa. Sus ciudadanos parecieran aún hoy estar acostumbrados a ser pasivos receptores y delegar en otros la toma de aquellas decisiones determinantes en su vida.

Inmersos en Latinoamérica, no escapan a esa pincelada que define en parte la idiosincrasia y personalidad de la mayoría; esperan sólo necesidades mínimas satisfechas y escasa participación en la toma de decisiones. Esta tendencia a tomar la cuestión política como algo ajeno a cada uno es una **construcción cultural** funcional al sistema de poder que sirve además para debilitar y mantener a los ciudadanos alejados, como actores secundarios de la misma película que debieran ser protagonistas.

De cualquier modo y más allá de toda cuestión mediática existe gran parte de la población que prefiere dar un paso más y prioriza hacer a delegar, contribuir a que lo que es, sea distinto y en ese camino construir la historia que es movimiento y cambio permanente. Así, en este acto de gestación, el ejercicio de reflexión y crítica del presente se convierte en signo vital para modificar la mirada que se tiene sobre lo que fue y actuar en su consecuencia.

Desde este horizonte, hacer entonces es ser y el verdadero ser del hombre se identifica con la política en cuanto aspira a poder ser en comunidad con otros. El sentido comunitario, impulsado actualmente, implica entrar en acción, reconocer al otro, involucrarse, participar, comunicar, decidir y posibilitar el desarrollo del hombre como ser capaz de verdadera autonomía y libertad, caminos que conducen al ejercicio de una **democracia más participativa**.

En Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en particular, la sociedad civil fue gestora y audaz protagonista desde el estallido de la gran crisis institucional-económica de Diciembre de 2001, de los cambios producidos en el escenario político y en el ejercicio ciudadano. A través de sus reclamos pareció iniciar un cambio, despertar y recobrar el poder que colectivamente le es propio. Impulsivamente los ciudadanos demostraron sentir la necesidad de participar en los asuntos públicos que antes le resultaban ajenos, advirtiendo que era necesario algo más, que juntarse solamente no resultaba suficiente, que debía superarse la explosión y que para ello, una adecuada organización y fluida comunicación por ejemplo, los ayudaría. Esta vez, gran parte de la sociedad civil tuvo conciencia de la histórica oportunidad que se les presentaba; empezar a ocupar su papel en el nuevo espacio público/comunitario ya dispuesto desde la sanción la Constitución de la Ciudad en Octubre de 1996 y apropiarse de él a través de uno de los espacios transitoriamente asociados a esta práctica y hasta el establecimiento de la futura división en Comunas; los Centros de Gestión y Participación (CGPs). La ciudad adquirió así junto a su autonomía, un nuevo ordenamiento político-institucional generado con un proceso de descentralización política que proclamó **"acercar el gobierno a los barrios y empoderar al ciudadano"**.

Inevitablemente, este fue un momento crítico de la participación ciudadana ante el cual el Gobierno de la Ciudad decidió hacer viable el inicio de una prueba del ejercicio del Programa de Presupuesto Participativo Porteño. Con este programa, los ciudadanos que participaran tendrían la posibilidad de decir cómo utilizar el presupuesto público de la ciudad y de esta manera ejercitar un modelo de democracia participativa distante del instalado sistema representacional.

En este ejercicio, la sociedad civil porteña hizo evidente entre muchos otros factores de inhibición, la falta de educación participativa, la desconfianza en las instituciones, la falta de legitimidad de los convocantes, el desinterés, el vacío cultural legado de las políticas neoliberales y el miedo a participar sembrado por las nefastas consecuencias del Terrorismo de Estado. Ante esta realidad y la urgencia del proceso de alcanzar una mayor cantidad de la población participando, resultó imprescindible un especial trabajo y refuerzo de **"la comunicación"**; área humana facilitadora de este acercamiento, cambio cultural y nueva práctica ciudadana, haciendo foco en la motivación, difusión e información.

La etimología de la palabra, **"comunicación es participación"** devela lo esencial que ella resulta al proceso para volver a conectar a los ciudadanos con los asuntos públicos y con la vida de la comunidad. En esta función es beneficioso promover a un **"sujeto comunicador orgánico"**, capaz de poner la voz y el cuerpo en la maravillosa posibilidad que tiene dada; **el mundo de la construcción de sentidos**. Desde esta dimensión se puede y deben producir acciones comunicativas en tres planos diferentes; en el plano informativo para generar la opinión pública, en el plano cívico-pedagógico para la construcción de la ciudadanía y constitución de redes organizativas y en el plano de la movilización construyendo cultura y contribuyendo a que el proyecto evolucione, concertando objetivos interinstitucionales, campañas, etc.

Es importante así, diferenciar la verdadera esencia de la comunicación de los medios masivos. La **comunicación es humana** y no se agota en los soportes tecnológicos, es negociación y producción de sentido permanente. De todos modos, existe una asimilación

\* Comunicóloga UBA. Miembro de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

muy fuerte de uno con otro, al punto que se habla comúnmente de los medios masivos como el lugar de encuentro, reconocimiento y construcción plural de la opinión cuando en realidad son "no lugares" y deficientes gestores del espacio público. Los medios masivos cumplen hoy, un papel político en un escenario signado por las contradicciones culturales del capitalismo -aflojamiento de los hilos que antes mantenían unidas la cultura y la economía- se convirtieron en empresas con fines comerciales y necesitan de una específica protección política para alcanzar tales fines, lo que los sitúa, ligados al poder y a modos no discursivos de coordinación al tiempo que los distancia de la verdadera acción comunicativa.

A través de ellos, se exhiben continuamente distintas prácticas reconocidas tradicionalmente como prácticas políticas -campañas políticas, debates parlamentarios, asunción de gobernantes, etc- trasladando a la pantalla aquello que anteriormente pertenecía exclusivamente al espacio público. Si bien esto podría considerarse una ampliación del mismo por la información brindada y el mayor control que podría ejercer la ciudadanía, la desigualdad de los contenidos de programación disminuye las posibilidades quedando lejos las esperanzas emancipadoras inicialmente depositadas en ellos. La información, es uno de los requisitos de la democracia participativa pero no el único y si es excesiva conduce muchas veces, a la no participación, al no diálogo, pues se cree que, teniendo información ya es suficiente. La información, reflexiona Lasch, generalmente concebida como la precondición del debate, no es -sin embargo- sino su resultado y si esta no es generada en el debate, gran parte de esa misma información sería irrelevante -en el mejor de los casos- ó manipuladora en el peor.

Las prácticas de la democracia participativa y el rol de la comunicación junto a ella, pueden ser analizadas también, como lo hace Feddozi en el marco de una teoría discursiva. En la esfera pública política se encuentran dos procesos simultáneos y ambivalentes: el uso manipulador de los medios para la obtención de la lealtad política de las masas y la generación comunicativa del poder legítimo (aquel originado en los flujos comunicativos provenientes del mundo de la vida, caracterizado por acciones orientadas para el entendimiento). Esta canalización de flujos comunicativos provenientes del mundo de la vida hacia la esfera pública es producida fundamentalmente por asociaciones voluntarias, desvinculadas del mercado y del estado a que se denomina sociedad civil. Se cree entonces en la defensa de la posibilidad de conjugar la soberanía popular -forma de autodeterminación política de la comunidad- con la institucionalización de los procedimientos de comunicación de la opinión pública y la formación de la voluntad política.

Se trata entonces de definir una comunicación que se coloque al centro de la creación y el mantenimiento de lo público en sentido constructivo, con intereses, espacios e imágenes comunes que garanticen una democracia vivida, asumida como valor y práctica. Bajo el nuevo paradigma de **comunicación ciudadana** se modifican las políticas de comunicación, tratando de inducir el encuentro de la sociedad consigo misma, con el futuro a buscar, posibilitando una expresión y un diálogo plural, testeando al poder, generando la inclusión de los medios masivos al proceso y forjando otros equilibrios que empoderen al ciudadano.

En este ejercicio de construcción de lo público la comunicación se relaciona directamente con la política, mediada por dos conceptos; por un lado el concepto de lo público -la comunicación y la información son bienes públicos- y por otro el concepto de política, como construcción de conciencias. Distanciándose de la apropiación hacia intereses individuales de estos dos bienes cambia el sentido desde el cual se asume la comunicación. Para fortalecer la participación y en carácter transitivo, mejorar la democracia, será necesario también, establecer un dialogo horizontal, capaz de generar feedback permanente con los ciudadanos. Así entonces, es esencial entender que la democracia y la comunicación, son dependientes, es decir, lo que entendemos por democracia depende en gran medida, de las formas de comunicación que la hacen posible, y lo que entendemos por comunicación ciudadana, depende de los impulsos y aspiraciones de la política democrática. A la vida pública, por el mecanismo que pone en práctica la democracia, le resulta necesaria información compartida y un espacio en el que discutirla, transformarla y ejecutarla en acciones concretas, abrir el diálogo y dar lugar al debate. No se trata de que la información anule el debate, sino por el contrario, lo fomente y en este sentido, tanto la Comunicación Comunitaria como el Sistema de Medios ocupa un nuevo lugar político. Este nuevo lugar, se genera a partir de un cambio radical que consiste en; decidir conjuntamente sobre distintos asuntos, dar información relevante y compartida, generar un método para deliberar sobre el modo de cómo usar esa información y tener valores sobre los que basar las decisiones.

En la Ciudad de Buenos Aires este proceso de descentralización política a través de su estructura organizativa si bien se ha afianzado institucionalmente aún necesita ajustes y modificaciones que lo perfeccionen. La experiencia particular de los ciudadanos con los CGP, da cuenta, de los muchos puntos a reforzar que quedan pendientes, y lo importante del entendimiento del cambio cultural que sé esta atravesando. Por un lado, los empleados de los centros reconocen la necesidad de mejorar los canales de comunicación, tanto internos como externos y lo difícil que resulta el trabajo diario sin la contención que generaría una política de comunicación más eficiente. Por otro lado, es necesario reafirmar la voluntad política para el proceso, imponer el tema en las conversaciones sociales a través de los medios, las escuelas, los ámbitos de trabajo, clubes y demás instituciones y así llegar al ámbito privado generando con efecto boomerang el acercamiento de uno en uno de los ciudadanos que hoy se encuentran alejados, desmotivados y apáticos a las convocatorias sociales.

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

De alguna manera, se aspira a formular un nuevo contrato político entre, la comunidad, los nuevos comunicadores (que interactúan directamente con el cuerpo y la palabra con la comunidad), los medios y las políticas públicas sin olvidar y en este sentido es doble el esfuerzo; que aunque la participación sea el principio axial de la vida pública, en la sociedad argentina actual no está aún considerada culturalmente como fuente de las obligaciones ciudadanas.

### **Bibliografía**

- ALFARO MORENO, Rosa María, "Culturas Populares y Comunicación Participativa: en la ruta de las definiciones", Lima, Editorial Calandria, 1996
- AUGE, Marc, Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Editorial Gedisa, Barcelona, 1993.
- CATORIADIS, Cornelius, El mundo fragmentado, Montevideo, Editorial Nordam-Comunidad, 1990.
- FEDOZZI, Luciano, Por una nueva esfera pública. La experiencia de Porto Alegre, Petrópolis, Editorial Vozes, 2000.
- FERNANDEZ ALBERTÉ, María Felisa, Descentralización Política, Buenos Aires, Editorial RundiNuskin, 1992.
- LASCH, Christopher, "Journalism, Publicity and the Lost Art of Argument" en Dennis, Everette E. (Ed). Media and Public Life. A Retrospective. Media Studies Journal, The Freedom Forum Media Studies Center, New York, Columbia University, Vol 9, 1995.

## Nuevos Movimientos Sociales y Democracia Participativa

Adriana T.de Lucio\*

¿A qué nos referimos cuando hablamos de **democracia participativa**?:

- ¿Al ejercicio del poder ciudadano establecido por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 con las instituciones del plebiscito y la iniciativa popular?
- ¿Al ejercicio pleno y efectivo de las libertades, garantías, deberes, obligaciones y derechos de ciudadanía, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y del acceso a los bienes públicos brindados por el Estado?
- ¿A la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la persona humana y al acceso de calidad de vida?
- ¿Al ejercicio de una democracia directa en la cual tod@s l@s ciudadan@s participen en la toma de decisiones sustantivas y colectivas superando el modelo tradicional de democracia representativa, en especial en la versión latinoamericana de "democracia delegativa"?

En este mundo "globalizado" en la mayoría de los países vivimos bajo una democracia representativa. L@s ciudadan@s elegimos a nuestr@s gobernantes y parlamentari@s, pero las permanentes crisis del modelo a lo largo del siglo XX y la urgencia en la toma de decisiones, condujeron a la delegación y concentración del poder en el ejecutivo, en desmedro del "lento" conciliador parlamento. Como dijimos en Latinoamérica el poder ejecutivo ejerce imperialismo al invadir espacios y asumir funciones de otros poderes, los cuales "delegan" en aquel, poderes absolutos, y como el poder absoluto corrompe "absolutamente", las denuncias sobre sobornos, abuso de poder, portación de "apellido", tráfico de influencias y corrupción están a la orden del día, para superar estos vicios es necesario desarrollar una "democracia de la transparencia".

Frente a los abusos de poder, a la inercia de los gobiernos elegidos y a la falta de respuestas de los mismos a las demandas de los grupos populares, en especial de aquell@s excluid@s del sistema; frente a la desidia y/o indiferencia de los *partidos políticos*, que ya no cumplen con su rol de organizadores de la sociedad e integradores de intereses, frente a la dolorosa situación de miles de millones de personas en el mundo, diversos grupos sociales comenzaron a organizarse conformando los llamados **nuevos movimientos sociales** con el objetivo de reducir las consecuencias generadas por el nuevo orden socioeconómico y modelo de desarrollo mundial hegemónico, conservador neoliberal o funcionalista.

La "**democracia participativa**" busca favorecer el interés y provocar preocupación y ocupación en la ciudadanía respecto de los asuntos públicos, reduciendo por un lado la apatía y por el otro el poder político concentrado en las élites y el clientelismo político, para que nadie necesite "vender" su voto por una bolsa de comida, un subsidio o un empleo gubernamental.

Estos nuevos movimientos sociales se organizan a nivel local, nacional, regional, mundial, por temas o áreas concretas, otros para plantear un *nuevo modelo alternativo de desarrollo económico social integrador de la sociedad e incluyente*. Un escenario visible, privilegiado, internacional en el cual se plantea "esa" **nueva sociedad posible**, es el *Foro Social Mundial*, que apareció tímidamente hace cinco años en Porto Alegre, Brasil, y hoy tiene envergadura, poder, presencia, representación, respeto y fuerza internacional.

En este contexto nacional y mundial llamamos **democracia participativa** a aquella que da cabida a todos estos nuevos referentes surgidos espontáneamente desde la sociedad civil como respuesta a una dirigencia política, social, económica indiferente y/o cooptada por el poder financiero doméstico e internacional, hoy mancomunado por el proceso de globalización.

La inacción de los partidos políticos otrora, voceros y canales de expresión del pueblo condujeron a las masas a nuevas formas de autorrepresentación para la solución de sus problemas vitales. Cada día y con más fuerza se arman grupos que desarrollan programas alternativos, brindan sugerencias, redactan proyectos de leyes para la solución de los graves problemas sociales.

Como decíamos, ante un modelo de orden social excluyente e inhumano surgen estas organizaciones populares las cuales buscan crear un mundo mejor y diferente, en el cual se respete la dignidad humana, se reduzca la violencia, se favorezca la calidad de vida asociada al acceso a la vida, al alimento, a la salud, a la vivienda, a la educación, a relaciones sociales equitativas.

En el proceso de redemocratización latinoamericano a partir de los '80 las transformaciones socioeconómicas y la implantación del modelo neoliberal provocó profundas modificaciones políticas en estas nuevas "democracias de mercado", democracias que *limitan* la participación popular, la atomizan y diluyen reduciendo la contribución popular a las decisiones gubernamentales, las cuales están bajo el dominio y al servicio del mercado.

La *subordinación de LA política al mercado*, la cooptación de la dirigencia política hace que hoy, la política como espacio de acción ciudadana sea percibida como "acción del sin sentido". La privatización de la vida redujo la ciudadanía, "la política -gestión por resultados", olvida los valores sociales.

Hoy el *ejercicio de la ciudadanía* está circunscrito al sufragio, más que una elección y legitimación popular en la competencia entre élites partidarias, se trata de un plebiscito entre gobierno y oposición.

Los poderes económico, político y social entrelazados forman un "establishment"

\* Politóloga UBA. Miembro de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

con intereses comunes y concentran en pocas manos la toma de decisiones, provocando rechazo y desconfianza popular hacia las élites, los partidos políticos y las organizaciones, desprestigiando a LA política, generando despolitización y exclusión de los sectores populares de la participación política pública llegando hasta la peligrosa apatía y la anomia.

*Algunos sectores no se resignan y resisten, rescatando a LA política como un derecho ciudadano y se organizan en estructuras que pueden ser partidarias o no.*

Construyen poder ganando espacios de representación, se organizan y articulan para presionar por sus necesidades. Estos *nuevos movimientos alternativos* armados desde abajo, favorecen e invitan a la participación popular, a la recuperación de la actividad y la acción políticas.

*Las luchas reivindicativas son coyunturales y partes de un todo mayor, buscan la transformación de la sociedad volviéndola ética, justa, solidaria y equitativa.*

La concentración del poder y la riqueza condujo a la creación de un contrapoder de signo opuesto concretado en estos movimientos que se manifiestan de diversas maneras, de acuerdo a su fuerza, ámbito, cultura e idiosincrasia.

La participación popular favorece el pasaje de lo individual a lo colectivo, educa, induce a la creación de conciencia, a la búsqueda de información sobre la "res publica", a reducir aislamientos, a potenciar acciones solidarias, *la participación transforma a un actor social/político en sujeto social/político.*

La sociedad actual es muy compleja, los problemas también lo son, por ello los nuevos movimientos sociales son heterogéneos y diversos en sus intereses y potencialidades, actuación, dimensión, tamaño, influencia, recursos humanos y materiales.

La lucha es dura y la correlación de fuerzas muy desigual, el éxito completará estos esfuerzos si se superan los personalismos de los líderes a partir de objetivos comunes superiores.

Las diversas organizaciones sociales deben sumar esfuerzos y coordinar demandas para fortalecer su posición y crear nuevas formas de representación frente al Estado y los otros polos de poder.

La fuerza de estos movimientos reside en su horizontalidad y en la amplia participación, en la definición colectiva del problema y de su solución, en la cooperación, el diálogo y la negociación, en la unificación de intereses y fortalezas, por eso los liderazgos deben ser flexibles adecuados a las diversas situaciones.

Las profundas crisis económicas de los últimos tiempos han fragmentado a la sociedad en general y a los sectores populares en particular, por eso es necesario crear organizaciones incluyentes y apartidarias.

Sus presentaciones van desde movilizaciones multitudinarias y paralelas en las ciudades más importantes del mundo hasta los originales cortes de rutas, en Argentina, con los cuales los trabajadores argentinos del interior del país se visibilizaron como la "consecuencia humana" no deseada y previsible producto de las privatizaciones y del proceso de desindustrialización nacional. Estos "piqueteros" espontáneos reivindicadores de su derecho al trabajo, en el comienzo contaron con el apoyo de la sociedad, adquirieron poder, fueron cooptados por partidos políticos y/o por líderes sociales y convertidos hoy en una fuerza poderosa, temida por el uso de la fuerza física en sus actuaciones públicas.

Estos movimientos populares tienen diversas metas. En la compleja Argentina del siglo XXI, algunos grupos se organizaron para rescatar sus lugares de trabajo, bajo la forma de *fábricas recuperadas*, los comentados piqueteros, además proliferaron organizaciones de la sociedad civil, desde aquellas que se dedican a la beneficencia hasta fundaciones partidarias, agrupadas bajo el nombre de tercer sector, *organizaciones no gubernamentales, ONGs*, las cuales se dedican a brindar servicios de interés público, social, muchas de ellas cubren las funciones indelegables no brindadas por este Estado "mínimo" pauperizado y desprestigiado.

Luego de diciembre del 2001, en Argentina, surgieron espontáneamente "asambleas barriales" como muestra de organización popular. Al cabo del tiempo, algunas se focalizaron en temas y áreas particulares, la mayoría se desmembró cuando partidos, en especial de izquierda pretendieron cooptarlas, otras sobreviven con las consignas de entonces pero muy reducidas en el número de participantes.

A partir de la profundísima crisis económica del 2002, en Argentina, la población recuperó la iniciativa a través diferentes maneras de supervivencia, dando lugar a diversas formas de *economía social y solidaria*. Aparecieron "nodos" de trueque en todo el país, mercados de intercambio de bienes y servicios, microemprendimientos, cooperativas de productor@s, mutuales, en principio aparecen como la urgente y primaria respuesta a la exclusión social, al desempleo masivo, como complemento a bajos salarios, hasta convertirse en una nueva forma comprometida de vida, equitativa, humana y respetuosa. La participación es un elemento fundamental para la misma. La economía solidaria supone la construcción de redes y vínculos sociales a través de una economía que beneficie a tod@s los participantes en pos del bien común, con precios justos y respetando al medio ambiente.

En algunas ciudades, Buenos Aires, por ejemplo, se convoca a los habitantes a formar parte en la confección del *presupuesto participativo*. La organización es barrial, los contribuyentes se agrupan por temas y establecen las prioridades de la zona. Lamentablemente este programa modelado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil y "exportado" al resto del mundo está perdiendo fuerza, aquí por la limitada ejecución de lo señalado popularmente. En el 2004 en Buenos Aires la participación se redujo notoriamente respecto de los dos años anteriores.

Participar supone esfuerzo, tiempo, postergar necesidades e intereses personales en función del bien común, es una expresión de generosidad y solidaridad social.

*La fragmentación social produjo estos movimientos sociales heterogéneos, complejos y plurales, los cuales surgen como:*

- 1- Respuesta al modelo neoliberal, a la dominación del mercado, al consumismo desaforado que favorece la desorganización, fragmentación y desarticulación de los sectores populares,
- 2- medio para generar y articular lo colectivo frente a individuos aislados, atomizados y complacientes,
- 3- busca la participación social en contra de la limitación a las iniciativas populares solidarias y articuladas.
- 4- límites a la exclusión económica y la marginalidad social,
- 5- para fortalecer la posición de los actores sociales como protagonistas de su propia historia y no sólo como simples espectadores,
- 6- transformadores de una sociedad injusta en otra sociedad que respete la dignidad y la libertad de los seres humanos.

Así como hace 100 años atrás los partidos políticos surgieron por necesidad para organizar a las masas populares nacidas de la revolución industrial y por la ampliación del sufragio, hoy ante la aparente transformación de los mismos en "facciones" que buscan satisfacer sus propias elitistas necesidades y autorreferenciales, así a partir de los '60/70 aparecen estos *nuevos movimientos sociales* como respuesta a múltiples necesidades insatisfechas.

Vivimos tiempos difíciles y los resultados finales son inciertos. Las proyecciones de investigaciones serias plantean diferentes escenarios posibles tanto nacionales como internacionales, hoy, como nunca a lo largo de la historia humana, la incertidumbre se enseñoorea, nadie sabe a ciencia cierta que nos depara el futuro.

Miles de millones de seres humanos sobreviven en condiciones infrahumanas, me temo que está situación no puede perdurar mucho tiempo más, de modo que, creo que, apenas surja un movimiento contestatario con empuje y fuerte apoyo popular en algún lugar del planeta y se convierta en referencial, puede generar movimientos sociales similares en otros lugares del mundo con el objetivo de modificar las actuales inhumanas relaciones sociales dentro de las cuales sobrevivimos.

**Otro mundo es posible para lograrlo sólo es necesario difundir/ rescatar valores éticos y recrear una humanidad de solidaridad, justicia y libertad.**

#### **Bibliografía**

**Rauber, Isabel:** Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular. Ediciones U.M.A. Unión de Mujeres de la Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1997, 2ª edición.



## **Breves reflexiones sobre la participación ciudadana y la descentralización del poder**

Raúl Sánchez\*

### **Hemos perdido el rastro**

A mediados del siglo pasado, la democracia representativa consagrada por el constitucionalismo clásico entra en una profunda crisis.

La concepción teórica del poder que emana del pueblo pero que es ejercido exclusivamente por sus representantes (tal como sostienen algunos sectores apoyados en una interpretación textual del artículo 22 de nuestra Constitución Nacional) aparece como insuficiente para contener las demandas populares y alcanzar una sociedad con más libertad, igualdad y justicia social.

El conflicto es antiguo, y se remonta a la contraposición entre la concepción Rousseauiana<sup>3</sup> y la defensa de la propiedad privada de Locke.

El proceso histórico ha demostrado que democracia y liberalismo no son términos sinónimos como en un principio se pretendió. Por el contrario, a lo largo de la década pasada, en el esplendor de las políticas neoliberales, hemos podido comprobar cómo se utilizó la fachada del "régimen democrático" para implementar políticas autoritarias absolutamente contrarias a los intereses populares y que condenaron a la exclusión y la marginalidad a la gran mayoría de la población.

En nuestro país, a partir de la sanción de la constitución de 1853, todo intento de intervención popular en la toma de decisiones fue abortado, fundándose en una vieja interpretación del artículo 22 de la misma, según la cual estaría vedada toda forma de ejercicio de democracia semidirecta.<sup>4</sup> Esta norma fue esgrimida en cada oportunidad en que fuera necesario limitar la participación popular en la toma de decisiones.

En definitiva, para la concepción neoliberal la participación popular es tolerable sólo cuando se limita a la selección más o menos periódica de quienes habrán de ocupar los cargos de gobierno (y recordemos que en la mayoría de los países latinoamericanos, también estos procesos se vieron interrumpidos por largos períodos), pero debe abstenerse de intervenir en el proceso de la toma de decisiones. De esta forma se favorece el manejo discrecional de la cosa pública por parte de las oligarquías gobernantes.

Otro recurso, frecuentemente utilizado para limitar la participación popular es el consabido argumento de que la complejidad de las cuestiones a resolver requieren la intervención de profesionales y técnicos, quienes, ya no actuarían como asesores en aquellas materias complejas, sino que, directamente, son los encargados de tomar las decisiones apoyados en sus conocimientos científicos. La contradicción entre estas especulaciones y el ideal democrático ha sido claramente expuesta por Norberto Bobbio: "La tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos."<sup>5</sup>

Los resultados de estas concepciones han sido catastróficos para las sociedades, que, al verse apartadas del proceso de toma de las decisiones que hacen a la defensa de sus intereses y al manejo de lo público, se vieron arrojadas a la pobreza y la marginalidad.

Así por ejemplo, en nuestro país, se decidió, de espaldas a la sociedad, la privatización de empresas públicas, la transferencia de establecimientos educativos de la Nación a las Provincias sin que se transfirieran conjuntamente las correspondientes partidas presupuestarias, el desmantelamiento del sistema de salud, la utilización del espacio público en beneficio de unos pocos, la reducción del aparato del estado a su mínima expresión, y sobre todo, el endeudamiento del Estado Nacional a límites inimaginables. Las consecuencias para la sociedad de estas decisiones han sido devastadoras, y se traducen en la miseria en que vive la mayoría de la población, en los altísimos niveles de desocupación, la desnutrición y mortalidad infantil que se han elevado a grados desconocidos, la deserción escolar que condena a los jóvenes a un destino peor que el de sus padres y los altos índices de inseguridad que en los últimos tiempos han sido tratados por algunos sectores interesados como un fenómeno aislado y que nada tiene que ver con las políticas implementadas durante la última dictadura y profundizadas en la década del 90.

### **Reos de la propiedad.**

\* Ex Secretario de Extensión y Bienestar Estudiantil y actual Secretario de Posgrado, Facultad de Ciencias Económicas -UBA.

<sup>3</sup> "La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable ... Toda ley que el pueblo no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada." JUAN JACOBO ROUSSEAU - EL CONTRATO SOCIAL - Libro III Capítulo XV pág. 145 - Editores Mexinos Unidos.

<sup>4</sup> El convencional socialista por la Provincia de Santa Fé Guillermo Estévez Boero, en los fundamentos de su proyecto de referéndum presentado a la Convención Nacional Constituyente de 1994 sostenía: "Esta vieja postura pretendía conservar a la democracia dentro del marco de las instituciones sin una efectiva y protagónica participación popular siendo que hoy es necesaria esta participación de todos los sectores y grupos, a todo nivel, a fin de construir entre todos un consenso político y social básico."

<sup>5</sup> BOBBIO, NORBERTO - EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA - pág. 41 - Fondo de Cultura Económica.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

Lo cierto es que la crisis del modelo comenzó a hacerse evidente, impulsando a las sociedades a la búsqueda de mecanismos que hicieran posible la intervención activa en la toma de decisiones en las complejas sociedades pos modernas.

Duramente comprendió el ciudadano, que no bastaba con ser bien gobernado (en los casos en que así lo fuera) sino que se requiere, además, de su compromiso participativo en la toma de decisiones que involucran el manejo de los intereses públicos y en el control de la gestión de los gobernantes. El pueblo no sólo quiere saber de qué se trata, sino que también reclama que su voz sea escuchada en todos los ámbitos.<sup>6</sup>

En este orden de ideas, se han incorporado a las constituciones nacional y provinciales, distintos mecanismos tendientes a propiciar esa participación. Entre los más conocidos, podemos mencionar, la iniciativa popular, que ha sido definida como "manifestación de la voluntad popular cuya finalidad es legisferante, es el medio por el cual el pueblo o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al congreso un proyecto por el que se aprueba, modifica o deroga una ley."<sup>7</sup> y el referendun, caracterizado como "la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo"<sup>8</sup>.

Ambos institutos han sido receptados por la Constitución Nacional, aunque infortunadamente en forma sesgada, ya que se han limitado considerablemente las materias que pueden ser objeto de tratamiento.

También es de lamentar que no se hayan recogido otros importantes instrumentos tales como la revocatoria de mandato, mecanismo por el cual se puede destituir a los funcionarios públicos por decisión popular, y el presupuesto participativo.

Este último ha resultado una interesante herramienta adoptada en forma exitosa por el gobierno del PT en la ciudad de Porto Alegre. Así lo explicaba en una charla a la que fuera convocado por distintos sectores de la centro izquierda Raúl Pont<sup>9</sup>: "Para que los recursos públicos fuesen gastados e invertidos de acuerdo con las necesidades de la población, nada mejor que comenzar alterando profundamente las formas de decisión. La organización del Presupuesto Participativo a través de estructuras regionales y temáticas, en las cuales la participación es pública, directa y deliberativa fue el motor de un conjunto de otras formas de incentivo a la ciudadanía para incidir directamente sobre el gobierno".

Aunque todavía con resultados inciertos en cuanto a su ejecución y funcionamiento, este instituto, ha sido acogido por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como resultado positivo, podemos señalar que el Presupuesto Participativo adquirió a la fecha continuidad institucional. En el haber, tenemos, la ínfima porción del presupuesto que abarca este procedimiento, la falta de difusión y por ende, una no muy nutrida participación ciudadana.

Coetáneamente, se ha dado un proceso tendiente a la descentralización del poder, fortaleciéndose la actividad de los gobiernos locales, que han asumido nuevas y variadas funciones.

En América Latina durante los años "70 y "80 las prácticas políticas democráticas fueron suspendidas instalándose regímenes militares autoritarios que centralizaron en grado extremo el poder, todo ello con el objeto de ejercer el máximo control de la sociedad civil.

Se inició un período de decadencia de los municipios, en el cual la política local estuvo subordinada a la política nacional. Sin embargo esto, no era motivo de alarma en los niveles técnicos, políticos o sociales.

Sin embargo esta situación comenzó a cambiar a partir de la década del 90": las ideas en torno a la descentralización, el desarrollo local y la participación ciudadana adquieren relevancia en el debate político de los países latinoamericano.

En los últimos años, hemos asistido al fortalecimiento de las identidades locales y al aumento de su incidencia en la gestión de los intereses populares.

Estos cambios en la concepción acerca de la importancia de los municipios, se han reflejado en cambios constitucionales. Así, en nuestro país, en el orden nacional, el artículo 123 establece la obligación de cada Provincia de asegurar la autonomía municipal. El convencional socialista por la Provincia de Santa Fé Guillermo Estévez Boero, en su proyecto de autonomía municipal presentado a la Convención Nacional Constituyente de 1994 sostenía: "el municipio se convierte en protagonista para superar el Estado Liberal y alcanzar el Estado Social. De un Estado prestador de servicios, se alcanza a una institución protagonista en brindar una polifacética diversidad de actividades y servicios, que contribuyen al desarrollo integral y creador del individuo y de la comunidad que éste forma parte".

<sup>6</sup> "En conclusión, es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, este consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política ..." BOBBIO, NORBERTO - EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA - pág. 63 - Fondo de Cultura Económica.

<sup>7</sup> De los fundamentos presentados por el convencional socialista por la Provincia de Santa Fé Guillermo Estévez Boero, en su proyecto de iniciativa popular propuesto a la Convención Nacional Constituyente de 1994.

<sup>8</sup> SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS - DERECHO CONSTITUCIONAL - Capítulo XXXIX - pág. 194.

<sup>9</sup> Raúl Pont fue electo intendente de Porto Alegre en 1996 y diputado estadual en 2002.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha receptado en forma amplia este concepto a través del sistema de comunas.

Penosamente, la legislatura local aún no ha logrado sancionar la norma que regule su organización y competencias pese a encontrarse holgadamente vencido el plazo establecido para hacerlo.

### **El futuro llegó hace rato...**

La inclusión constitucional de los institutos que hacen a la democracia participativa ha sido un paso importante aunque insuficiente.

En efecto, el proceso de sanción de las normas que debían regularlos, no siempre ha observado la celeridad que sería deseable.

El caso emblemático es la postergada ley de comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero en el orden nacional, también las normas que regulan la iniciativa popular y la consulta popular, no se sancionaron sino hasta 1996 y 2001 respectivamente.

Otro problema es el de la efectiva participación popular. Como ya señaláramos al hacer mención al presupuesto participativo de la ciudad, la ciudadanía no ha observado una actitud consecuente al respecto.

Evidentemente no es ajeno a este desinterés en el manejo de la cosa pública el peso de la cultura neoliberal que ha imperado en los últimos años en nuestro país, como tampoco debe desdeñarse para explicar esta aparente apatía, la influencia de los distintos gobiernos de facto que a lo largo del siglo pasado interrumpieron la continuidad constitucional, y en especial, el último de ellos, en el que halló su consagración la filosofía del "no te metas".

En situaciones como esta, cuando la participación no aparece como una cualidad innata de la sociedad, ni responde a un accionar espontáneo del pueblo, es necesario estimularla.

Evidentemente, y tal como venimos señalando, no existe un interés manifiesto por parte de los poderes constituidos en incentivarla, por lo que deberá entonces, la sociedad civil, asumir estas responsabilidades, ya que, en definitiva, será ella la mayor beneficiaria.

No cabe duda que, en su carácter de mediadores políticos entre la sociedad y el Estado, le cabe en esto, un rol fundamental, a los partidos políticos, sin que ello obste a la intervención de otras organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de profesionales, centros de estudiantes, ONGs).

Como una última reflexión para el ciudadano comprometido, es bueno recordar las palabras de José Ingenieros, refiriéndose precisamente a la degradación de la democracia cuando ese compromiso decae: "Las jornadas electorales conviértense en burdos enjuagues de mercenarios o en pugilatos de aventureros. Su justificación está a cargo de electores inocentes, que van a la parodia como a una fiesta"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> INGENIEROS JOSÉ - EL HOMBRE MEDIOCRE - pág. 166 - Ramon J. Roggero y Cía. Editores.



## **Educación y Democracia Participativa. El Necesario Adiós a las Escuela "Burbuja". Razones Pedagógicas y sociales**

Paula Querido\*

La disociación entre escuela y contexto es un esquema poco novedoso. Históricamente la escuela se ha conformado como el lugar privilegiado de la abstracción y de la descontextualización. Esta concepción de escuela da como resultado un tipo de enseñanza enciclopedista y un "aprendizaje" basado únicamente en la memoria a corto plazo.

La posibilidad de transferencia y aplicabilidad de este tipo de aprendizaje resulta muy escasa. Estos saberes, en el mejor de los casos, son recitados prolijamente por los alumnos en el acotado mundo áulico pero, sin embargo, están destinados a morir al momento de establecer contacto con el mundo exterior.

Lograr la ruptura de este modelo de **escuela-burbuja** es un desafío que vale la pena afrontar. Cuando se ubica al alumno en una situación de aprendizaje vivencial, cuando se trabaja sobre su realidad más cercana, cuando se hace del contexto contenido, la experiencia de aprendizaje se torna altamente significativa y vital.

Además de lograr aprendizajes más profundos a nivel conceptual, la vinculación de la escuela con la comunidad implica una importante enseñanza en lo actitudinal: incentivando desde los primeros años de escolaridad actitudes tales como la participación, la solidaridad, el compromiso, la no - violencia y la toma de decisiones, desde el fortalecimiento de la identidad local (ciudad, barrio). Esto implica educar a futuros ciudadanos comprometidos con su contexto, productores y transformadores de su medio: único camino para la formación de **una ciudadanía responsable y participativa**.

La educación para la democracia participativa debe emprender este giro pedagógico.

Debe pensar en una escuela que trabaje con el contexto, con un currículum que parta de la situación de los alumnos

Sin una decidida ruptura del modelo de escuela burbuja que se escinde del contexto se seguirá trabajando desde la abstracción siempre legitimadora de las desigualdades.

Se trata de resignificar el rol de la institución escolar rescatando su aspecto transformador y para eso es necesario pensar en una escuela abierta a la comunidad, a la participación de los alumnos y de los padres, al trabajo pedagógico comprometido y situacional.

Fue a partir de estos pensamientos que surgió en el año 2001 el proyecto **Aprendiendo a Participar** desde la Asociación Ciudadanos por la Democracia Participativa (ACDePa), como una propuesta pedagógica para educar en la participación, la cultura de paz y la formación en valores basada en el ejercicio de la toma de decisiones y el compromiso con el contexto social y local, pilares de una sociedad genuinamente democrática y participativa.

### **El Presupuesto Participativo y "Aprendiendo a Participar"**

La Asociación Ciudadanos por la Democracia Participativa acompañó la primera experiencia piloto de Presupuesto Participativo impulsada por el CGP 13 en el año 2001, por entenderla como una concreta estrategia para ampliar la posibilidad de influencia de los vecinos acerca de lo público.

De esa primera experiencia, y más allá de sus positivos resultados y de la importante asistencia de los vecinos, sacamos dos conclusiones menos felices: la baja participación juvenil, y la asociación tácita, entre los asistentes, del par conceptual *participación=protesta*.

Empezamos de a poco a comprender que si bien es de cabal importancia que se abran espacios de participación (llámense Presupuesto Participativo, Centros de Estudiantes, Parlamentos Juveniles...) es esencial acompañar estos espacios con la implementación de propuestas pedagógicas que eduquen, nada más y nada menos, que en el ejercicio de la transformación social.

"Aprendiendo a Participar" surge con este espíritu, como una manera de profundizar el trabajo del Presupuesto Participativo ejercitando la toma de decisiones desde los primeros años de la formación escolar. Un proyecto que intenta compartir con los alumnos dos ideas fundamentales a la hora de cambiar la mirada acerca de lo social: 1) La realidad es susceptible de ser transformada 2) La participación propositiva es la vía para esa transformación.

Por otro lado si pensamos en una Democracia Participativa, si compartimos la necesidad de construir una sociedad, una ciudad, un barrio participativo, no podemos pensar en estas entidades en abstracto. Es imprescindible trabajar en la formación ciudadana, ya que sólo ciudadanos participativos podrán construir barrios participativos, ciudades participativas, sociedades participativas...

Hay, sin duda, que trabajar en educación...

**La resignificación de lo local a través de una propuesta pedagógica participativa**

\* Educóloga - UBA. Asoc. Ciudadanos por la Democracia Participativa.

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

Si uno piensa en participación social, y en pedagogía participativa está pensando en la resignificación de lo local, en la recuperación de la identidad barrial.

Se trata de pensar en una propuesta pedagógica que fomente una relación con el contexto de tono conflictivo, entendiendo el valor pedagógico y social del conflicto, como motor de reestructuraciones cognitivas y políticas respectivamente.

El programa Aprendiendo a Participar delimitó, a partir de estas primeras ideas, su objetivo: introducir a los alumnos de establecimientos educativos de nivel inicial, primaria y secundaria en estrategias participativas con la comunidad barrial, resignificando lo local.

### **Recorrido de "aprendiendo a participar"**

Desde el año 2001 Aprendiendo a Participar se viene realizando en escuelas públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires.

En el año 2002 comenzamos en escuelas de los barrios de Núñez y Belgrano, con el apoyo del Centro de Gestión y Participación N° 13. Recibiendo la evaluación positiva de padres, docentes y sobre todo de los chicos, expandimos la experiencia a escuelas de otros barrios de la ciudad y de la Provincia de Buenos Aires.

Desde el 2003 este proyecto es promovido por la Dirección General de Educación, gracias a lo cual pudimos "aprender a participar" con alumnos de escuelas públicas. Hasta el momento, más de 300 alumnos y alumnas de nivel inicial, primario y secundario, de los barrios de Núñez, Belgrano, Mataderos y San Telmo trabajaron articuladamente con los CGP 1, 9 y 13, en acciones comunitarias sobre Contaminación Acústica, Inseguridad, Pobreza, Problemas Institucionales, Uso Responsable de Agua y Luz e Higiene de plazas.

**Algunos logros de estas experiencias fueron:** 3 Plazas recuperadas (Plaza Félix Lima, Plaza Balcarce, Plaza de los Mataderos), 5 calles de Núñez con refuerzo de seguridad y despeje de iluminarias, organización de una colecta comunitaria, Obtención de un trabajo y una pensión para Eduardo, ex habitante de Plaza Balcarce, Recolección de 200 firmas para presentar una propuesta de uso para el terreno del EX Padelai

Todos estos grupos se reunieron en dos oportunidades durante el 2003, en los **Foros de Alumnos Participativos** realizados en el Normal 10 de Belgrano y en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Allí relataron sus experiencias y compartieron la proyección de los videos -en pantalla gigante- donde se mostraba el proceso realizado por cada grupo.

### **ESTRUCTURA de "APRENDIENDO A PARTICIPAR"**

Ejemplos del proyecto "aprendiendo a participar"

#### **Nivel Inicial. Sala de 5 años. CGP 13. (Director CGP, Leandro Querido)**

Este grupo de alumnos decidió trabajar en la recuperación de la Plaza Balcarce. Con una bandera pintada por ellos que decía "ciudadanos bajitos a bordo", llegamos a la Plaza Balcarce!!!.

Fue notable el nivel de **compromiso de los niños** con la propuesta...ninguno quiso jugar en los juegos de la plaza; pudieron ubicarse cómodos en el lugar de investigadores, exploradores de dificultades y pensadores de soluciones. Esto parecía ser un juego mucho más divertido para ellos!!.

Los **ejes** que surgieron fueron: falta de pintura en los juegos de la plaza, bancos rotos, sube y baja sin manija, monumento con inscripciones en aerosol, falta de alambrado en los postes, ausencia de césped y flores en algunos sectores, árboles pintados con aerosol.

Al momento de volver al jardín, nos encontramos con que los alumnos no querían irse de la plaza, como lo expresó Mateo: -" Vayan, vayan, yo después voy, me quedo investigando", mientras observaba minuciosamente algunos bancos de la plaza.

Continuamos con la **elaboración de maquetas**, donde los chicos reconstruyeron el espacio de la plaza, identificando con carteles los lugares más problemáticos. Con este material visitamos el CGP de la zona.

En esta reunión el Director General, Leandro Querido, se comprometió a pintar los juegos infantiles y los chicos se ofrecieron para plantar nuevas flores y diseñar volantes a fin de concientizar a los vecinos sobre el cuidado de la plaza.

Un sábado con la colaboración de padres y abuelos, los chicos plantaron las flores (asesorados por Jorge Freitas - funcionario de Espacios Verdes), repartieron los volantes y estrenaron los juegos recién pintados por el CGP 13. El encuentro terminó con un picnic entre todos.

#### **Primaria. 6to y 7mo. Grado. CGP 13 (Director CGP, Eduardo Venturino)**

Los chicos recorrieron el barrio para identificar problemáticas. Con papel y lápiz en mano recabaron información que, luego, fue puesta en común, consensuándose dos problemas concretos para trabajar: la falta de seguridad y la pobreza (gente viendo en la plaza Balcarce).

Para el primer problema realizaron mini-entrevistas a los vecinos indagando sobre las calles en las cuales se habían sufrido delitos durante los últimos meses. Luego

analizaron esta información elaborando un diagnóstico de las calles más peligrosas del Barrio de Núñez.

Luego, juntaron firmas de los vecinos pidiendo más luz y personal policial para esas cuadras. Se contactaron con el CGP13 y con la dependencia policial de la zona, logrando que se despeje la iluminaria de las calles peligrosas, y que aumente el personal policial

Con respecto al problema de la gente que vivía en la Plaza, los chicos pudieron conversar con ellos. Averiguaron qué necesitaban Eduardo y José y se organizaron para juntar los elementos solicitados (vestimenta y remedios) y clasificarlos.

Una mañana los chicos se acercaron a la plaza y les dieron a José y Eduardo lo recolectado. Lo más gratificante fue cuando, pasados unos días de ese encuentro, Eduardo se acercó a agradecerles nuevamente y a darles una noticia: lo habían contratado para trabajar en una escuela pública cercana a la cual se había presentado con la ropa limpia y prolija que los chicos le habían conseguido. Hoy en día Eduardo ya no vive en Plaza Balcarce, se pudo mudar a una pensión.

Hace tres años que "Aprendiendo a Participar" nos sigue convenciendo de que es a través de la educación que se generan los cambios más profundos, donde se concreta la apuesta a futuro que ameritan las verdaderas transformaciones.

Si pretendemos una Democracia Participativa, estamos obligados a orientar nuestros esfuerzos hacia la construcción de una **Pedagogía de la Participación** como instrumento para valorar las acciones colectivas y solidarias y el conocimiento del contexto sociocultural. Al abrir las puertas de la escuela se está abriendo también el camino del aprendizaje significativo, de la educación en valores, y por lo tanto de una nueva cultura ciudadana.

Este es el desafío pendiente: Seguir construyendo una Pedagogía de la Participación. Porque, ciertamente, sólo a través de la participación podremos construir ciudades y sociedades menos dolorosas.

### **Porto Alegre como ciudad educadora**

Dense Priori Saenz\*

Porto Alegre ocupa un lugar destacado a nivel internacional, como una ciudad que estimula y fortalece la ciudadanía. Esta ciudad es una de las siete localidades brasileras que pertenecen a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, institución que reúne municipios del mundo comprometidos con la mejora de la educación. Esta iniciativa nació en Madrid a principios de los 90 por un grupo de pedagogos que percibían que las escuelas no poseen todas las condiciones para transmitir todos los conocimientos del mundo contemporáneo a los alumnos. De esta manera, postulan que la educación no es exclusiva de las escuelas sino que hay múltiples espacios de formación, como por ejemplo ONG's, asociaciones barriales y espacios comunitarios.

El proyecto Ciudad Educadora implica dar prioridad a la inversión en educación y cultura y la formación permanente de su población. Según la secretaria de educación de POA, Sofía Cavedon, todas las políticas públicas tienen que tener la capacidad de ser educativas para ser efectivas, y hace hincapié en que la población debe apropiarse del espacio urbano.<sup>11</sup> En este contexto la Secretaría impulsa los proyectos: "La Escuela de los Padres" que reúne a padres y alumnos en las escuelas y "Cultura por aquí" mediante el cual se brindan piezas teatrales durante los fines de semana en las escuelas.

También es importante destacar que POA fue la sede elegida para celebrar el Foro Mundial de la Educación, instancia donde especialistas del tema se juntan a debatir problemáticas y a buscar soluciones a las mismas. Esta instancia surgió de manera paralela al Foro Mundial Social que también se celebra en POA desde el año 2001. Sin embargo, el FME fue tomando distancia del FMS, en el 2004 el FMS fue celebrado en India, mientras que el FME continuó en POA, aunque se prevé la posibilidad de realizarlo en Buenos Aires el próximo año.

#### **Sistema Educativo en Porto Alegre**

Según la autora Nora Krawczyk<sup>12</sup>, la ciudad de Porto Alegre posee una de las estructuras de gestión escolar más compleja. POA propone la descentralización escolar en cuatro áreas: administrativa, pedagógica, financiera y es la única ciudad de Brasil que otorga autonomía a cada institución escolar en el área curricular. Esto significa que la institución escolar se hace cargo de ejecutar su presupuesto acorde a su proyecto pedagógico.

La red de Enseñanza Municipal cuenta con 3.990 docentes, todos con una formación específica en el área educación. Sólo una pequeña minoría posee título de magisterio, mientras que el 93% son graduados universitarios y el 61% ha realizado estudios de postgrado<sup>13</sup>. Es importante destacar que el gobierno local prioriza la formación continua de su plantel docente, y en ese sentido la ciudad alberga diferentes Congresos que permiten el intercambio de experiencias e información.

La estructura directiva de las escuelas se comparte entre el Consejo Escolar, el Equipo Directivo y la Coordinación Pedagógica. El equipo directivo es quien articula las acciones del Consejo con aquellas de la Secretaría de Educación. Tanto el director como el vice-director son elegidos directamente por la comunidad. Es importante la participación de los padres en la gestión escolar, pese a que en muchos casos, funcionarios y profesores se resisten a que eso ocurra. A esto hay que agregar la casi inexistente identidad de la escuela pública con problemas de la comunidad. El establecimiento de mecanismos legales e institucionales que promuevan la participación social, tanto en la formulación de política educativa, en la definición de recursos, está asociado a una gestión escolar democrática. Para funcionar de manera democrática se deben respaldar prácticas participativas donde todos los segmentos escolares tengan acceso a la información y posean libertad para expresarse.

Conforme la legislación brasilerá, desde 1996 los municipios deben crear Consejos para percibir los recursos destinados a las áreas sociales, lo cual explica porque la mayoría de ellos fueron creados con posterioridad a esta fecha. Sin embargo, Porto Alegre fue una de las primeras ciudades en instituir este órgano, en 1991 ya contaba con un Consejo Municipal de Educación con carácter consultivo, deliberativo, normativo y fiscalizador del sistema municipal de enseñanza. El Consejo se compone con representantes del poder Ejecutivo Municipal y representantes de varios segmentos de la sociedad civil local, como ONG's, organizaciones comunitarias, asociaciones de padres, sindicatos, instituciones de investigación, entre otros. Éste tiene el compromiso de elaborar pronunciamientos e incidir sobre la realidad política-educativa del Municipio de manera dialógica y democrática.

El Sistema Municipal de Enseñanza tiene a su cargo la educación infantil con más de 150 establecimientos que albergan a más de 13.000 niños. La mayoría de estas guarderías funcionan en ONG'S, sindicatos, asociaciones civiles e instituciones

\* Politóloga - UBA. Miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa. Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

<sup>11</sup> Varón, Paloma, "Cidade dos Sonhos" en [www.educarede.org.br](http://www.educarede.org.br), 12/03/2004

<sup>12</sup> Krawczyk, Nora, "A Gestao escolar: Um campo minado: Análise das propostas de 11 municípios brasileros. En Educación y Sociedad, vol. 20, No 67, Campinas, Agosto 2000, en [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

<sup>13</sup> Secretaría de Educación de POA, [www.portoalegre.rs.gov.br/smed](http://www.portoalegre.rs.gov.br/smed)

religiosas. Además, brinda educación fundamental a más de 49.000 alumnos en alrededor de 50 escuelas, 4 de ellas son escuelas para niños con capacidades diferentes mientras que 17 cuentan con salas integradoras y recursos para atender alumnos con diversas discapacidades<sup>14</sup>. Si bien, la enseñanza media está a cargo de estado, en el ámbito municipal también se cuenta con dos establecimientos que brindan dicha enseñanza.

### La Escuela Ciudadana

El proceso de municipalización de las escuelas en el marco un proyecto democrático como viene ocurriendo en POA posibilita la elaboración de programas y políticas participativas y populares. Uno de los proyectos que impulsa la prefectura es el denominado "Escuela Ciudadana", el cual fue creado por el pedagogo Paulo Freire. La Escuela Ciudadana tiene como objetivo fortalecer valores democráticos a través de instancias participativas y solidarias. Se considera a la escuela como un lugar de inclusión, de participación, formación y desarrollo humano, comprendiendo al alumno como un sujeto portador de derechos, capaz de generar conocimiento crítico y creativo. Este proyecto se basa en los siguientes lineamientos:

- La educación como derecho universal.
- La participación popular como método para crear la educación que se quiera.
- El diálogo como principio ético, imprescindible en un proyecto solidario.
- La radicalización de la democracia, comprometida con las clases populares.
- El trabajo interdisciplinario, es decir que los conocimientos y saberes de la escuela se articulen con la comunidad.
- La utopía como la visión motivadora de la educación.

Este Proyecto implica cambios en la cultura escolar, se requieren docentes y trabajadores intelectuales que posean capacidad de interrogarse, de cuestionar, innovar, decidir éticamente y no ser simples ejecutores de políticas y proyectos curriculares decididos por técnicos alejados de las aulas.

La Escuela Ciudadana desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la sociedad civil, las instituciones, las organizaciones y los movimientos sociales. Como bien lo expresa Marta Maffei la escuela ciudadana es una generosa alternativa de unidad e interacción entre la escuela que enseña a participar y la ciudad que permite participar para educar, para ser capaces de gobernar lo que es nuestro<sup>15</sup>.

Este programa se implementa en alrededor de 90 escuelas que tiene a su cargo la prefectura de POA.

### Los Consejos Escolares

Otro espacio abierto a la participación en lo que respecta al ámbito educativo son los denominados Consejos Escolares. En Porto Alegre cada escuela tiene un Consejo, estos fueron creados en 1993 a través de ley municipal No 929, con una función deliberativa, consultiva y fiscalizadora. Es un espacio donde se desafía a padres, alumnos, profesores y funcionarios a organizarse como ciudadanos y actores efectivos en la construcción de una escuela autónoma y de calidad. Los consejos permiten la cogestión, invitan a la comunidad educativa a participar de la toma de decisiones sobre cuestiones que hacen a la política pedagógica, la administración y aspectos financieros. Los diversos actores que confluyen en los Consejos tiene la tarea de decidir cómo gastar el presupuesto que se le destina a cada escuela. A los participantes se les brinda cursos de formación que abordan temas referentes a programas contra la violencia, el presupuesto participativo, el Plan Anual de recursos, el Estatuto del Niño y el Adolescente, entre otros.

Los Consejos se crean a partir de leyes estatales o federales pero también deben ser reglamentados por ordenanzas municipales, por lo tanto su existencia implica la voluntad política de los gobernantes. Por otro lado, esto significa mayor autonomía de las instituciones escolares en relación de un poder central.

En el año 1998 participaron de las plenarios de los Consejos 3720 alumnos, 1723 padre, 1085 profesores y 419 funcionarios, en 1999 estas cifras se incrementaron a casi el doble<sup>16</sup>.

### Programas de Alfabetización

La secretaría de educación de POA con el objetivo de brindar educación a todos los ciudadanos y reconstruir la sociedad desarrolla un programa denominado "MOVA", Movimiento de Alfabetización de Jóvenes y Adultos. Este surge por iniciativa del Estado y la sociedad civil organizada con la finalidad de asegurar educación a todos los jóvenes y adultos de la ciudad. Paulo Freire fue quien le dio vida a este movimiento, a finales de los 80, cuando tenía a su cargo la cartera de educación de Sau Paulo<sup>17</sup>. Luego de cuatro

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Esquivel, Juan Manuel, Walter Ciani, "Marta Maffei en POA 2003. Cambiar miedo por esperanza", en [www.paginadigital.com.ar](http://www.paginadigital.com.ar)

<sup>16</sup> Secretaría Municipal de Educación, *Cuaderno Pedagógico* No 21, "II Congreso Municipal de Educação", Porto Alegre, julio 2003, 2º edición, en [www.portolaegre.gov.br/smed](http://www.portolaegre.gov.br/smed).

<sup>17</sup> SP estaba gobernado por Luiza Erundinha, quien se destacó por realizar una gestión innovadora en el período 1989-1992.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

años de su funcionamiento el MOVA-SP dejó saldos positivos en lo que se refiere a la educación de jóvenes y adultos que también en el campo de la organización social<sup>18</sup>. Similar iniciativa fue aquella llamada "Plan Nacional de Alfabetización de Adultos", del que también fue propulsor Paulo Freire. El Plan se extinguió por el Golpe militar de 1964, después de un año de funcionamiento.<sup>19</sup>

Los principales objetivos del MOVA son promover una lectura crítica de la realidad, desarrollar la conciencia política de los educadores y los educandos, reforzar e incentivar la participación popular y la lucha por los derechos sociales de los ciudadanos, resaltando el derecho básico de la educación popular y pública.

El programa está abierto a todas las personas con edad superior a los 14 años que nunca hayan asistido a la escuela o que no hayan completado el 4º ciclo de la enseñanza fundamental. Las clases no necesariamente se desarrollan en establecimientos escolares, sino que también se utilizan casas particulares, iglesias, comercios y centros comunitarios para tal fin. El único requisito que se pide para poder ser educador es haber finalizado la educación media. Los educadores tienen la responsabilidad de nuclear a los alumnos y conseguir una locación en donde poder dar las clases. En contrapartida reciben ayuda social de parte de los municipios y vales de transportes para que asistan a las reuniones de capacitación.

El MOVA es heredero de los principales lineamientos de la denominada Educación Popular. En este sentido, la alfabetización de Jóvenes y Adultos es un proceso constructivo que tiene como punto de partida los conocimientos y vivencias adquiridas por los alumnos en su trayectoria de vida en sociedad.

El proyecto pedagógico procura desarrollar una metodología con carácter transformador, popular, democrático, sistemático e interdisciplinario, superando la forma tradicional de enseñanza. El educador cumple un rol problematizador, trabaja con el conocimiento científico y popular, aprende con los alumnos al mismo tiempo que les enseña.

En POA el MOVA fue creado en 1997 e involucra alrededor de 1800 alumnos. Es importante resaltar que Porto Alegre cuenta con el 96.7% de su población alfabetizada, es el segundo mejor índice entre las capitales brasileñas.<sup>20</sup>

El Movimiento alfabetizador de POA, coopera con el Programa "Brasil Alfabetizado", cuya meta es alfabetizar 20 millones de personas durante el período 2002-2006. Las entidades que ya vienen realizando esta tarea se comprometieron a capacitar educadores para este nuevo proyecto. Durante la capacitación se abordan temas como la economía popular solidaria, construcción de ciudadanía, educación popular y educación ambiental, entre otros.

El programa denominado Servicio de Educación a Jóvenes y Adultos, SEJA, es otra instancia educativa para jóvenes y adultos. Este es un movimiento de participación en el que los propios educandos son los protagonistas del trabajo pedagógico. Los principios que guían esta iniciativa son: la construcción de plena ciudadanía, la transformación de la realidad, la construcción de autonomía moral e intelectual y la consolidación de una cultura solidaria. Porto Alegre cuenta con 36 establecimientos escolares que brindan este programa en el que están involucradas más de 8000 alumnos.

El proyecto denominado "Galpao", está dirigido a personas que trabajan con residuos sólidos reciclables. Este proyecto está asociado con aquel que promovió el departamento de Limpieza Urbana en 1989, denominado "Unidades de Reciclaje". El mismo surge como un método para lograr un mejor aprovechamiento de las materias primas, disminuir los rellenos sanitarios, y reducir la extracción de recursos naturales. La recolección alcanza las 60 toneladas de residuos que son distribuidos en ocho unidades de reciclaje, que fueron creadas por diversos segmentos organizados de la sociedad civil excluidos del sistema formal. Los materiales una vez separados, se comercializan, aportando ingresos a 450 trabajadores y sus respectivas familias. La escolarización y la alfabetización ocurren en el mismo ámbito de trabajo, lo cual posibilita que el estudio no sea excluyente del trabajar. Esta es una iniciativa que no sólo aporta claros beneficios sociales sino también ecológicos.

<sup>18</sup> De Paula Santos, M. A. (org), *MOVA en Movimento*, Ação educativa, Instituto Paulo Freire, Secretaria de Estado de Educação-RS (gestão 99-2002), junio 2004 p. 3

<sup>19</sup> Rezende, Ma. Victoria, "Brasil: El camino recorrido", en Korol, Claudia (coord.), *Pedagogía de la Resistencia*. Cuadernos de Educación Popular, Ed. Madres de Plazo de Mayo-América Libre, Buenos Aires, 2004 p. 95

<sup>20</sup> Secretaría de Educación de POA, [www.portoalegre.rs.gov.br/smed](http://www.portoalegre.rs.gov.br/smed).

## **Democracia Participativa y Estado en la globalización.**

Ariel Maydana\*

La crisis política de 2001 estuvo acompañada por el surgimiento de una serie de organizaciones políticas autónomas (i.e. asambleas barriales) que se sumaron a otras ya existentes (i.e. movimientos piqueteros). Es importante destacar que esas organizaciones, de nivel local, fueron respuestas a desafíos globales, a políticas dictadas por organismos supranacionales y sus consecuencias. Aunque el reclamo, la exigencia principal apuntaba a los políticos nacionales ("que se vayan todos") estaba claro que una de las principales acusaciones que pesaban sobre ellos era el hecho de ser agentes de los poderes económicos (y por lo tanto también políticos) supranacionales e internacionales. Y aquí radica la principal dificultad que enfrentaron las asambleas: la articulación y la construcción de un poder que trascendiera el mero ámbito barrial. Fracasos como el de la interbarrial de Parque Centenario, más allá de las acusaciones cruzadas por la responsabilidad, muestran la dificultad para articular esta modalidad de participación incluso al nivel de una ciudad (no olvidemos que estamos hablando de un mundo globalizado).

### **Participación y representación**

Es frecuente oponer la "democracia representativa" a la "democracia participativa" (o incluso "directa") como sistemas excluyentes y absolutamente antagónicos. Pero esto, planteado sin matices, es una falacia. De hecho, la democracia participativa (aún la directa) no puede funcionar, ni siquiera en el nivel local, sin representantes. De lo que se trata es de qué clase de representación estamos hablando: no es lo mismo la representación clásica (formulada por Burke) que una representación por medio de delegados, con mandato imperativo en los casos en los que esto sea posible, y si no, al menos sujetos a revocabilidad.

Los mecanismos de democracia participativa pueden integrarse dentro del Estado existente sin perder su carácter. Esta integración no implica que no puedan y deban seguir existiendo organizaciones participativas que se mantengan al margen del Estado, pero sin caer en el extremo de rechazar todo vínculo, porque esa actitud, sobre todo en momentos como éste, en el que lo estatal goza de una legitimidad renovada, puede vaciar por completo de poder a las organizaciones que la manifiesten.

Por razones obvias, los modelos de democracia más "directa", al menos en este momento, sólo son practicables a un nivel muy local. Es cierto que existen mecanismos aplicables a una escala mucho más grande, como los plebiscitos, pero éstos sólo pueden utilizarse para casos muy concretos y existe el clásico problema de quién (y cómo) formulará las preguntas<sup>21</sup> y quién y cómo interpretará las respuestas.

Experiencias como el Foro Social Mundial de Porto Alegre son muy útiles para avanzar en la articulación a escala global de las políticas de resistencia y de democracia participativa, pero aún están en un nivel muy inicial.

Acerca de los plebiscitos, los que se adecuan mejor al modelo participativo son los que surgen por medio de la iniciativa popular, y no los que son simplemente convocados por el gobierno. De todos modos, este mecanismo debe ser reservado para casos especiales y concretos (i.e. anulación de privatizaciones, como en Uruguay).

### **Democracia participativa: posibles caminos**

La democracia participativa debería desarrollarse predominantemente "desde abajo hacia arriba" (lo que no significa rechazar las propuestas de participación formuladas por los gobiernos, como es el caso de los mecanismos de presupuesto participativo), no sólo en es sentido de que es deseable que esta clase de iniciativas surjan desde el pueblo, sino en un sentido de nivel administrativo. Esto porque es mucho más fácil implementar mecanismos participativos a nivel local, y la experiencia ganada en este nivel ayudaría al avanzar hacia un nivel más alto. En esto se retoma en cierto sentido la propuesta de estructura piramidal de delegados propuesta por Macpherson.<sup>22</sup> Para seguir con este autor, es también valiosa la idea de que la democracia participativa (incluso si se extiende al control de al menos algunos medios de producción) no dejaría de ser liberal (democracia participativa no se opone a democracia liberal, sino que se encuentra dentro de la misma tradición),<sup>23</sup> en el sentido anglosajón de la palabra "liberal", como "progresista".

### **La educación y la democracia participativa**

Un alto nivel educativo de la población es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia participativa. Si las personas van a tomar decisiones sobre diversos temas, deberían conocerlos. Mientras más alto sea ese nivel, más se achica el espacio monopólico de los tecnócratas y menos dificultades enfrentan los ciudadanos para discutir, proponer, fiscalizar y votar las políticas ejecutadas por la administración.

Un "alto nivel educativo" no significa reproducción acrítica de conocimiento, por más complejo que pudiera ser éste, sino de desarrollar en los alumnos la capacidad de

\* Estudiante de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales - UBA.

<sup>21</sup> Macpherson, C.B, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Buenos Aires, pp. 115-116.

<sup>22</sup> Macpherson, C.B, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Buenos Aires.

<sup>23</sup> Macpherson, C.B, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Buenos Aires, pp. 137-138.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

crítica y de producción. Para esto es necesario que la educación incluya contenidos amplios, y que se presenten los diversos paradigmas (especialmente en ciencias sociales), permitiendo a los estudiantes adoptar una posición propia y crítica. Además de esto, que debería generalizarse en las escuelas, que de implementarse tendrá efectos hacia el futuro, debería ampliarse la oferta educativa para adultos, para complementar las falencias de la educación primaria y secundaria que hayan recibido (además, por supuesto, de la mucho más urgente educación primaria y secundaria para adultos que no la han tenido nunca).

### Bibliografía

- Gargarella, R. 2001 "En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después" en Borón A. (comp.), La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx (Buenos Aires: Eudeba).
- Gestión Asociada del Oeste 2001 Comunas y descentralización (Buenos Aires: Flacso).
- 2003? Plan urbano ambiental del Oeste, Flacso, Buenos Aires.
- Macpherson, C.B. 1991 La democracia Liberal y su época (Buenos Aires: Alianza Editorial).
- Mesa de Trabajo y Consenso (Parque Avellaneda) 2000 Actualización Plan de Manejo Parque Avellaneda (Buenos Aires: Flacso).
- Nun, J. 2000 Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Poggiesse, H. A. 1993 Metodología flacso de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada) Versión 1993 (Buenos Aires: Flacso).
- 2000 Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad, Flacso, Buenos Aires.
- 2002 Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: Escenarios del presente y del futuro (Buenos Aires: Flacso).
- 2003 Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social (Buenos Aires: Flacso).
- Poggiesse, H. A., Redín, M. E. (?) La Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional (Buenos Aires: Flacso).
- Poggiesse, H. A., Redín, M. E., Ali, P. 2002 El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad (Buenos Aires: Flacso).
- Redín, M. E., Morrioni, W. F. (?) Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana (Buenos Aires: Flacso).
- Segura, M. 2003 Comenzando a "enredarse": una visión sobre los movimientos sociales y el mundo globalizado (Buenos Aires: Flacso).

## **Foro Social Mundial: uma internacional para a humanidade**

Eduardo Mancuso\*

''Esta é uma Internacional sem dono'', disse o trotskista peruano e célebre líder camponês Hugo Blanco a respeito do Fórum Social Mundial, em sua terceira edição consecutiva em Porto Alegre, que reuniu 100 mil pessoas de mais de 130 países, em 2003. Mais recentemente, a grande liderança indígena equatoriana e integrante do comitê organizador do I Fórum Social das Américas, Blanca Chancoso, afirmou que o FSM era ''a verdadeira ONU dos povos''. Após seus primeiros quatro anos de vida, o Fórum Social Mundial não apenas se consolidou como o ''anti-Davos'', mas transcendeu em muito esta condição e passou a ser o impulsionador do processo de construção de uma ampla aliança social mundial de resistências ao imperialismo e de alternativas à globalização neoliberal.

Porto Alegre mostrou que ''um outro mundo é possível'', ou como dizem os zapatistas mexicanos, que é necessário construirmos ''um mundo em que caibam vários mundos''. O Fórum Social representa hoje um projeto de civilização alternativo à barbárie globalizada e uma esperança para o século XXI. É um movimento político e um espaço em construção, ao mesmo tempo de idéias e de mobilização, de organização da luta, radicalmente democrático e rebelde: pode se constituir no núcleo de uma verdadeira ''Internacional dos povos''.

Segundo Immanuel Wallerstein, a elaboração de um programa geral alternativo a Davos e ao Consenso de Washington é um processo que está em pleno andamento. Bernard Cassen fala inclusive sobre construirmos um ''Consenso de Porto Alegre''. O Fórum Social Mundial também é um espaço educativo e participativo, porque é possível conhecer outras lutas, vivenciar processos em andamento, manifestações culturais de protesto e expressões afirmativas de identidade dos explorados e oprimidos de todo o globo.

Algumas das suas reflexões coletivas devem figurar no centro da estratégia em construção para uma globalização humana e solidária: a) preservar os setores inalienáveis da humanidade, que não podem, de nenhuma maneira, cair sob a mercantilização generalizada (a saúde, a educação, a água, a cultura, os recursos não renováveis); b) anular as dívidas externas dos países do Terceiro Mundo, assim como regulamentar os mercados financeiros e controlar os movimentos de capitais em escala mundial, taxando-os e constituindo com isso fundos públicos para atacar os problemas sociais mais dramáticos da humanidade como a fome e a miséria absoluta; c) incentivar e construir efetivamente processos de democracia participativa como a exitosa experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (que já é adotada por mais de 250 cidades do mundo inteiro).

O FSM tem se ocupado da construção de alternativas de paz e justiça social à lógica inaceitável da guerra imperialista e da exclusão neoliberal a que está submetida grande parte da humanidade. Conforme o médico e ativista italiano Vittorio Agnoletto, ''somos um movimento global contra a guerra e o neoliberalismo, somos algo novo e radical, somos a única solução viável e democrática ao terrorismo!''. Como bem lembrou Noam Chomsky: ''Ou temos um mundo sem guerras, ou simplesmente não teremos um mundo''. As gigantescas manifestações de 15 de fevereiro de 2003 em todo o planeta contra a guerra no Iraque, mostraram a força e a amplitude desse novo movimento de luta pela paz.

O Fórum Social Mundial de Porto Alegre é portador de um verdadeiro projeto de globalização solidária e democrática, pois recuperou a noção histórica do internacionalismo que une e aproxima povos e nações e ao mesmo tempo apontou a existência de alternativas generosas à visão neoliberal do mundo. Enquanto a Assembléia Pública Mundial do Orçamento Participativo, por exemplo, realizada durante o II FSM, votou pela destinação prioritária do dinheiro da guerra para eliminar a fome, o analfabetismo e o trabalho infantil no mundo, o governo dos EUA elevou em dezenas de bilhões de dólares o seu orçamento militar, em função das guerras do Afeganistão e do Iraque.

Os sucessivos fóruns de Porto Alegre, assim como o I Fórum Social Europeu em Florença, em 2002, com a sua extraordinária marcha ''Pela Paz e Contra Guerra'' de um milhão de pessoas, desmoralizaram os ideólogos neoliberais que prognosticavam que a partir do 11 de setembro se produziria um debilitamento do movimento antiglobalização capitalista.

O Fórum Social Mundial se legitimou como o espaço anual onde o movimento global se encontra, dialoga, estabelece relações e pode aprender com diferentes experiências, encontrar apoio nas múltiplas lutas e consolidar uma agenda comum de mobilizações contra seus inimigos, como o histórico movimento realizado em 15 de fevereiro de 2003, em que 115 milhões de pessoas (segundo a insuspeita CNN internacional) se manifestaram em todo o mundo contra guerra e pela paz. A mundialização do Fórum foi assegurada com a decisão de impulsionar vários fóruns temáticos e continentais na África, Europa e Ásia. O extraordinário sucesso do IV FSM em Mumbai, na Índia, em janeiro desse ano, reunindo mais de 100 mil ativistas e com uma enorme participação dos movimentos sociais asiáticos, demonstrou que o processo de mundialização do Fórum continua crescendo e avançando.

O FSM consolidou um calendário global de mobilizações para o próximo período, colocando um horizonte comum para as múltiplas lutas e dando continuidade à articulação internacional dos movimentos sociais. Propiciou saltos de qualidade, políticos e organizativos nas campanhas contra a ALCA, a OMC, os transgênicos e pela anulação da dívida externa dos países dependentes e pela taxação das transações financeiras. Também

---

\* Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre.

## **Democracia Participativa, uma utopia em marcha.**

impulsionou dinâmicas agregadoras para os diferentes setores: além da juventude e do mundo do trabalho, o movimento negro, o movimento de mulheres, os ecologistas, os povos indígenas e o movimento pela livre orientação sexual comparecem ao Fórum e desenvolvem suas iniciativas com amplo reconhecimento e integração.

Uma esquerda anticapitalista e internacionalista, inspirada no espírito de Porto Alegre'', geradora de uma nova cultura política, vem crescendo social e politicamente, tanto na Europa e na Ásia, quanto na América Latina. Queremos que o FSM atinja um novo patamar de construção em sua quinta edição em 2005, e que comece a elaborar ''estratégias para chegarmos ao mundo que queremos''. Precisamos responder duas perguntas fundamentais: qual é o desenho desse outro mundo possível e como construí-lo? Já temos o embrião de uma nova concepção estratégica, democrática e internacionalista para nos guiar no caminho até a construção de um outro mundo mais justo, solidário e igualitário. E a chave para abri-la está aparecendo no desenvolvimento ''desigual e combinado'' da aliança política (tensa e contraditória, mas muito produtiva) entre o poder político democratizado (na esfera local, regional, nacional, nos parlamentos e nos executivos) e os movimentos sociais (garantindo sua autonomia), tendo como base um projeto comum de ''mudar o mundo''.

O Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social de Porto Alegre, que vem se realizando desde 2001 com grande êxito no âmbito do FSM, é um bom exemplo dessa perspectiva, ou seja, a de governos locais e regionais progressistas comprometidos com a democracia participativa que apostam em uma relação prioritária e qualificada com suas comunidades e a sociedade civil. Para Ernest Bloch a utopia era na verdade um ''horizonte utópico'', isto é, caminhamos na sua direção, mas nunca vamos alcançá-la. Esta caminhada tem sentido e direção, mas nunca chega ao seu destino, porque ele sempre se encontra um pouco mais além. E isto é fundamental, justamente, porque cria o movimento, constrói o caminho, e, ao fim e ao cabo, não se deixa de lutar.

*Capítulo 2*

*Presupuesto Participativo*

*Experiencias Internacionales*



## **Una lección de Latinoamérica en Presupuesto Participativo\***

Ives Cabannes\*\*

### **El Presupuesto Participativo (PP) en el cascarón**

No hay dos sistemas de Presupuesto Participativo (PP) que se parezcan, precisamente porque han sido concebidos de acuerdo con la diversidad local y se construyen con base en procesos locales. Sin embargo, comparten los mismos principios. Éstos pueden resumirse así:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso y un instrumento que permite que la gente decida el uso de los recursos públicos que, generalmente, es una porción del presupuesto de inversión. Las prioridades se deciden entre marzo y noviembre en reuniones públicas en las diferentes localidades de cada ciudad. A través del voto, el Concejo de la ciudad puede darle el espaldarazo al proceso del Presupuesto Participativo (PP) o hacerle recomendaciones posteriores.

En palabras del autor y experto en presupuestación municipal, Sr. Uribatam de Souza, "el Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, universal y voluntaria, a través del cual la gente tiene la oportunidad de discutir y decidir el presupuesto y las políticas comunitarias... y a su vez combina la democracia directa con la democracia representativa".

### **Un movimiento irreversible**

El sistema de Presupuesto Participativo (PP) ha sido adoptado por un amplio rango de ciudades en Latinoamérica, principalmente en el Brasil, en donde comenzó con un grupo de ciudades bajo la administración política del Partido Obrero Brasileño, al principio de la década de los 90's. Hacia 1996 habían alcanzado 40 ciudades, creciendo a 140 en el año 2000y llegando a 200 al día de hoy.

A pesar de que el 85% de estas propuestas se encuentran en Brasil, han comenzado a florecer nuevas iniciativas en varias ciudades latinoamericanas: de Rosario (Argentina) a San Salvador, de Montevideo (Uruguay) a Villa El Salvador en el Perú. Sin embargo es en el Ecuador, el Perú y más recientemente en Bolivia y Colombia, donde más y más ciudades están implementando el acercamiento al Presupuesto Participativo (PP).

El Presupuesto Participativo (PP) ha sido adoptado por un creciente número de ciudades europeas. A pesar de tener marcos legales y normativos tan diferentes como pueden ser los de Palmela en Portugal, Córdoba y Rubí en España, Bobigni y Saint-Dénis en Francia, sólo por nombrar unas pocas, estas ciudades están adoptando los principios básicos acuñados por los gobiernos locales brasileños. ¡Lo anterior es un caso raro de un buen enfoque, sobre todo considerando que proviene del Tercer Mundo!

A pesar de que el PP se ha convertido en una "marca registrada" de los gobiernos locales brasileños, es notoria una tendencia general hacia la "democratización" del debate que rodea el presupuesto de las ciudades.

Existe evidencia, no siempre documentada, que nos indica que las ciudades en donde los ciudadanos consultados tienen voz directa en las decisiones presupuestarias, no se limitan tan sólo a Latinoamérica.

### **El PP no se limita sólo a las ciudades**

A pesar de que la mayoría de las experiencias con el PP son manejadas por autoridades locales y se concentran en ciudades, éstas han trascendido la esfera municipal pues ocurren a varios niveles tales como:

a) En "parte" de los límites municipales, como en las parroquias rurales de Cuenca, Ecuador, o en las juntas de gobierno locales del Distrito Federal de Ciudad de México, Juntas que agrupan hasta 500 mil habitantes.

b) A nivel departamental, como es el caso experimentado por el Estado de Río Grande Do Sul, Brasil, con su PP durante su última administración (concluida en 2002), al igual que lo han hecho algunas provincias del Perú).

c) A nivel nacional, como en la reciente reforma constitucional peruana que generó una legislación de descentralización y gobiernos locales que han facilitado los marcos de acción legal para los PP.

### **El PP contribuye a una campaña global sobre buena "governanza" urbana**

---

\* Título original en inglés: "A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America" Revista Habitat Debate UN-HABITAT, abril de 2003, Vol. 9 No. 1. Traducción libre del inglés por Arq. Alfonso Guzmán Pinto, Jefe del Área de Representación. Publicado ArKinotas. Publicación de la Facultad de Arquitectura. Universidad Lasalle. Colombia. 2003.

\*\* Coordinador Regional de Gerencia Urbana UN-Habitat.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

El PP es una parte integral de la campaña global de "governanza urbana", apoyada por Habitat Naciones Unidas (UN-HABITAT). El Programa gerencial Urbano juega un papel de apoyo a este nivel. Se argumenta que el PP contribuye positivamente a la buena "governanza" porque:

a) Aumenta la equidad, al aumentar el porcentaje del presupuesto destinado a las políticas y programas por pobreza. Es un buen mecanismo para que se incluyan los estratos menos considerados de la sociedad. El "cambio radical de prioridades" como se está haciendo en las ciudades brasileñas, también redirecciona la inversión hacia vecindarios pobres que tradicionalmente no se miran.

b) Fortalece la democracia, al combinar democracia directa y democracia representativa, no limitando al ciudadano tan sólo a votar, sino que habilita a la gente para participar activamente en la planeación de su calidad y en la implementación de las políticas públicas.

c) Contribuye a una contabilidad clara, porque en las ciudades en donde se usa el enfoque PP, los presupuestos y las cuentas se hacen públicos, y a veces, lo mismo ocurre con la contratación pública. La corrupción tiende a disminuir dramáticamente - particularmente cuando la ciudad constituye comités compuestos por delegados del PP que controlan el gasto.

d) Mejora la seguridad: la reciente implantación del PP en regiones de conflicto en Colombia, como por ejemplo el Caquetá, ha demostrado, a través de entrevistas realizadas por este autor, cómo los debates sobre el presupuesto han ayudado a resolver parte del conflicto.

### Los retos

Las limitaciones del PP más frecuentes pueden resumirse en las siguientes preguntas:

a) ¿Cómo pueden ligarse los procesos de los PP, que generalmente reflejan las necesidades inmediatas de la gente, a la estrategia de planeación a largo plazo de su ciudad?

b) ¿Qué papel juegan los Concejales de una ciudad en el PP, dado que generalmente se sienten amenazados por un proceso que reduce su poder establecido, y en muchos casos, sacude los cimientos de sus feudos electorales?

c) ¿Cómo pueden engrosarse los procesos participativos hasta incluir a aquellos históricamente marginados de todo proceso de participación?

Estas son algunas de las propuestas que los participantes del Comité de Observación del PP quieren examinar. Este observatorio ha dado por llamarse "Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales" y está siendo coordinado desde Porto Alegre, Brasil.

Los resultados monitoreados y documentados son vitales para este Observatorio del PP.

## **Porto Alegre: 16 años de Administración Popular y Democracia Participativa\***

Raúl Pont\*\*

*"...el pueblo inglés piensa que es libre y mucho se engaña, pues sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez electos, él es esclavo, no es nada"*

Rousseau, *Del Contrato Social*

La Administración Popular en Porto Alegre concluye con 16 años de gobierno al frente de la Prefectura de Porto Alegre, habiendo acumulado en este período, ricas y variadas experiencias de gestión pública con la participación de la población.

El análisis y el estudio de este período nos revela, en el andar de la Administración Popular, el cúmulo de experiencia y fuerza política que fueron decisivas para el desarrollo de las administraciones municipales y del Gobierno Democrático y Popular a nivel estadual, y que hoy se esta articulando en la experiencia del Gobierno de Lula, que son fundamentales para la realización de un proyecto de nación alternativo a la hegemonía neoliberal y neocolonialista.

Los cuatro mandatos consecutivos de la Administración Popular evidencian su éxito en la consolidación del proyecto de Democracia Participativa, implantado desde el primer gobierno. A pesar de todos los ataques y ofensivas de la derecha, el Presupuesto Participativo mantiene su autonomía como un instrumento de soberanía popular.

A lo largo de estos 16 años, se incorporaron perfeccionamientos en su democracia interna, como la creación de las plenarias temáticas en 1994, la microregionalización y, principalmente, los records crecientes de participación popular. A lo largo de tres lustros, hay una tendencia sólida de crecimiento numérico en la participación.

Ese enraizamiento, garantizó legitimidad y fuerza en la defensa de la autonomía del Presupuesto Participativo y del movimiento popular frente a la tentativa de los vereadores (concejales) de la oposición de subordinar el PP, a través de la sumisión del actual Reglamento Interno a una Ley de la Cámara Municipal.

En 1993 y 1995, ampliamos la participación popular con la experiencia de los Congresos de la Ciudad. La idea era crear un espacio complementario al PP y a las reivindicaciones presupuestarias anuales. Proponíamos un proceso de debate de largo plazo y de una visión totalizadora de la ciudad. El 1º Congreso, en 1993, llamado "Ciudad Constituyente", quería oír lo que la ciudadanía pensaba y deseaba de Porto Alegre para los próximos diez años. Directrices, políticas públicas, metas para una ciudad democrática y participativa.

Una de las consecuencias fue establecer como objetivo para el 2º Congreso, en 1995, el involucramiento de la población en reformas y actualización del Plan Director del Desarrollo Urbano (PDDU), que exigía una profunda revisión y actualización del PDDU de 1979.

Decenas de obras, servicios y metas del 1º Congreso hoy están materializadas o se incorporaron como políticas públicas y programas ya recorridos en Porto Alegre. El 2º Congreso cumplió su misión, y en 1999, la Cámara Municipal aprobó el 3º Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental, que hoy orienta la ciudad.

En 1997, ayudamos a organizar una nueva edición del Foro de San Pablo, espacio que congrega a partidos, movimientos sociales, administradores y parlamentarios de América Latina y el Caribe para exposiciones e intercambio de experiencias en el campo democrático popular.

En Noviembre de 1999, se realizó en Porto Alegre el Seminario Internacional sobre Democracia Participativa, con representantes de 106 ciudades, siendo más de 30 del exterior. Aseguramos, con esto, una relación que ya pasó la influencia de la Red de Mercociudades, del que participamos desde su fundación. La Red aglutina hoy a más de 70 de ciudades de países del MERCOSUR, de Chile, y de Bolivia. Porto Alegre ya cedió la Secretaría Ejecutiva en 1997 y está en el Consejo de la Red desde su creación, siendo la capital brasileña más comprometida en su construcción y fortalecimiento.

En mayo de 1999, en Saint Denis, en la región metropolitana de Francia, generamos una sólida relación con ciudades europeas, reafirmando la necesidad de continuar con nuestro intercambio de experiencias y de información, constituyendo con esta ciudad y Barcelona, coordinación de un Observatorio Internacional sobre el tema Democracia Participativa.

En 2003, Porto Alegre pasó a coordinar la Red 9 de financiamiento local y el Presupuesto Participativo del Programa URB-AL. Este programa fue creado en 1995 por la Comisión Europea, que incentiva la cooperación entre ciudades y regiones de América Latina y de la Unión Europea, contando hoy con más de 140 socios.

Este papel pionero y de vanguardia garantizó la nominación de Porto Alegre para ser sede para la realización de los tres primeros encuentros del Foro Social Mundial, en 2001, 2002 y 2003, y de la próxima edición en el 2005. Cumpliendo un papel de resistencia para retomar la iniciativa en la búsqueda de un espacio privilegiado de alternativas al

\* en *Democracia, Igualdad y calidad de vida. La experiencia de Porto Alegre*, Veraz Editora, POA, 2003. El artículo completo: [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org)  
 \*\* Historiador y Mº en Ciencia Política. Profesor UFRGS. Fundador PT. Ex Prefeito Porto Alegre 1997-2000. Candidato a Prefeito Porto Alegre para 2004-2008.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

''pensamiento único'' neoliberal y colonialista predominante. El Foro se constituye en una gran experiencia de estrechas relaciones y socialización de las prácticas más avanzadas del mundo en el campo de la gestión democrática local, del desarrollo sustentable, de la defensa de los derechos humanos y de la ciudadanía, valores estos agredidos por el autoritarismo, por los preconceptos y por el monopolio cultural del proyecto neoliberal.

A partir del tercer mandato, la Administración Popular innovó también en la participación popular en la construcción del Plan Plurianual. En la primera ronda del PP de 1997, incorporamos al debate la deliberación por la comunidad del Plan Cuadrienal, determinado por la Constitución y que debe ser analizado por la Cámara Municipal antes del 30 de abril, del primer año de mandato.

El cúmulo heredado de los gobiernos anteriores, como las experiencias de los Congresos de Ciudad, nos llevó a preparar y organizar el 3º Congreso de Ciudad, de noviembre de 1999 hasta mayo de 2000. Con el objetivo de profundizar el espacio y la posibilidad de escuchar y deliberar con la población sobre el futuro de Porto Alegre, probó que la participación popular no se restringe a lo inmediato, al localismo de las reivindicaciones y demandas y, cuando es estimulada, se transforma en un poderoso instrumento de planificación y de apropiación de los grandes y variados problemas de gestión urbana y ambiental, así como el dominio sobre el aparato del Estado, tradicionalmente apartado y refractario a la participación y al control popular.

Ahora, después de una experiencia de 16 años, la Prefectura juntamente con la población de Porto Alegre realiza el 4º Congreso de Ciudad con el tema Democracia y Gestión del Estado. El proceso se inició en 2002 y concluyó en 2003 con diversos debates públicos y un trabajo de grupos que elaboraron propuestas en los siguientes ejes: Mecanismos de Democracia Participativa, Estructura Administrativa, Gestión Pública y Participación Popular y Construcción de la Democracia.

El Presupuesto Participativo tiene, aún, campos naturales a abordar, como su aplicación extendida en los presupuestos escolares de la red municipal de enseñanza, donde los recursos de manutención de pequeñas reformas también pasarían a ser definidos por millares de miembros de la comunidad escolar - padres, profesores, funcionarios y alumnos-, demostrando la potencialidad democrática y concientizadora de nuestra política.

En un País históricamente marcado por el autoritarismo, Porto Alegre afirma su transparencia y el profundo respeto a la soberanía popular, fundamentos de una democracia participativa que se consolida hace más de una década en la capital de los *gaúchos*, que fue vivenciada en todo Río Grande do Sul durante el Gobierno de Olivio/Rossetto y que se sigue expandiendo en decenas de municipios brasileños, consolidándose como alternativa y esperanza de una nueva relación de la sociedad con el Estado.

Esta experiencia rica, colectiva y plural, que se consubstancia en los Consejos Municipales, en los Consejos y Foros del Presupuesto Participativo, en los Congresos de Ciudad, produce una ciudadanía activa, conciente, radicalmente republicana en el combate al clientelismo y al patrimonialismo que marca la política brasileña. Son decenas de millares de ciudadanos y ciudadanas que a cada año se aproximan más al funcionamiento del Estado y no abdicar de la clara y necesaria distinción entre movimientos sociales, partidos y gobierno.

La gran consolidación del PP reside en la efectividad de sus realizaciones, en el cumplimiento de todas las decisiones sobre obras y servicios publicados, anualmente, en el cuaderno del Plan de Inversiones para el necesario acompañamiento de la población. Pero, en igual medida, la credibilidad en el proceso reside en la confianza en que no hay fraude o *aparateo* de las decisiones o en los procesos de elección de delegados y consejeros. Cualquier ciudadano, de cualquier partido o sin partido, tiene su nombre aprobado, sin vetos o exclusiones, únicamente por la representatividad y reconocimiento frente a la Asamblea de Vecinos. En estas, tanto en las regionales, como en las temáticas, predominan, numéricamente ciudadanos y ciudadanas sin afiliación partidaria.

Si bien el termómetro electoral no es el único patrón de medida, es uno de los más significativos para evaluar el comportamiento y la reacción de los ciudadanos frente a los gobiernos, y nos sentimos gratificados, pues ya hace varias elecciones que consolidamos una hegemonía mayoritaria que expresa este reconocimiento y aceptación del proyecto político que representamos. No pretendemos unidad o consenso, porque somos un partido, tenemos claro que enfrentamos de intereses sociales poderosos de grandes capitalistas y sus representaciones, pero tenemos la pretensión de expresar a los anhelos e intereses de la mayoría de trabajadores asalariados y pequeños emprendedores que viven de su trabajo y del trabajo de su familia.

Durante 16 años, los ciudadanos y ciudadanas de Porto Alegre practicaron la más importante e inédita experiencia de democracia participativa en el país, decidiendo directamente el presupuesto público, sin que eso tenga la mínima cobertura y acompañamiento de los grandes medios, incluso, los anuncios y calendarios de las reuniones son pagados por el gobierno municipal para el conocimiento público de los ciudadanos y ciudadanas.

El análisis y acompañamiento de nuestra experiencia ha despertado la atención de sociólogos, parlamentarios, gobernantes, movimiento sociales y publicaciones de otros Estados e, principalmente, de países del resto de América y Europa, porque comprendieron que esa práctica retoma una de las cuestiones más claras y expresivas de la democracia representativa en los últimos 150 años, que es cómo dar substancia, legitimidad y vida al principio de la soberanía popular sin el riesgo de que la delegación de poder se transforme - como viene aconteciendo en el último siglo en la mayoría de los casos- en un simulacro de representación, fraude de la ciudadanía plena o la burocratización de los

procesos decisorios.

Es la rica tradición que incentiva a la lucha de la humanidad por democracia, derechos humanos e igualdad social que el PT y el Frente Popular rescataron en Porto Alegre y en Río Grande. Es esto que tanto impresiona y entusiasma a nuestros visitantes e investigadores y que nos anima y nos da la dimensión de la inmensa responsabilidad que tenemos que profundizar y consolidar práctica y teóricamente nuestra experiencia.

## San Pablo y el Presupuesto Participativo\*

Felix Sánchez\*\*

La ciudad de San Pablo ingresó al selecto grupo de municipalidades que aplican el **PP** junto a otros como Porto Alegre y Belo Horizonte, *Estados* de la Federación como Río Grande del Sur y otras ciudades del Gran San Pablo y del interior del *Estado* como Santo André, Guarulhos, Diodema, Riberão Pires, Mauá, Campinas, Araraquara y otras tantas; la actual administración municipal de San Pablo llevó a cabo el compromiso asumido en la campaña electoral de implantar el proyecto de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

A partir de enero de este año (2002), la Coordinadora del **PP** y la Secretaría de Finanzas y Desarrollo elaboraron la propuesta y el modelo del **PP** a implementarse. El proceso comenzó con la realización de quince plenarios regionales en toda la ciudad para discutir el proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias (LDO). En estas reuniones se escogieron las áreas de salud y educación como las mayores prioridades de la ciudad.

La LDO, aprobada por la Cámara Municipal, establece en sus artículos 4° y 5° que el presupuesto de 2002 será hecho con participación popular en las áreas de salud y educación. La Ley establece además que para esto será creado un Consejo del **PP** (CONOP) compuesto por representantes elegidos en plenarios regionales de delegados realizados en las 28 regiones administrativas de la ciudad. La LDO establece incluso que estos delegados serán elegidos por los habitantes de la ciudad en 96 asambleas públicas distritales. Le competirá a la municipalidad definir el reglamento y la organización de este proceso.

Es importante recordar que, desde el punto de vista de la legalidad y la juridicidad, el proceso del **PP** responde al mandato de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Municipio, que definen la competencia del Poder Ejecutivo Municipal para la elaboración del presupuesto municipal. Además, el Estatuto de las Ciudades, recientemente promulgado prevé, entre los mecanismos de política urbana, la implementación del **PP**. En el caso de San Pablo, la LDO determinó que la municipalidad elabore el reglamento del proceso del **PP**, finalizado y publicado en mayo, antes del inicio de las primeras reuniones del **PP** realizadas a comienzos de junio.

La reglamentación establecida por la municipalidad expone con claridad los principios de:

- **universalidad** (establece el derecho de todos, de cualquier ciudadano o ciudadana, a participar del proceso, a ser elegido delegado y, más tarde, consejero);
- **auto-reglamentación** (atribuye al CONOP la competencia de determinar su propio reglamento);
- **deliberación** (establece que el CONOP, con base en las propuestas aprobadas en las reuniones distritales, define el Plan de Obras y Servicios que resume el Plan de Inversiones del Municipio) y
- **publicidad** (define el carácter abierto, público y ampliamente divulgado de las reuniones previas y de las del CONOP).

Para efectuar esas directrices el reglamento prevé varios mecanismos democráticos de funcionamiento, siendo los más importantes:

1. el Foro Regional de Delegados (FRD):
  - 1.1. elige las duplas de consejeros titulares y las suplentes
  - 1.2. controla mensual o quincenalmente las actividades del CONOP
  - 1.3. controla el seguimiento, monitoreo y evaluación de la marcha de las obras y de los servicios referentes a su jurisdicción territorial;
2. existe la facultad de revocar el mandato de cualquier consejero, por determinación del FRD, decidido por mayoría calificada y en sesión pública de amplia convocatoria;
3. prohíbe a los miembros de la administración a que ocupen cargos, a los parlamentarios de cualquier esfera, asesores parlamentarios de nivel municipal, así como a integrantes de otros consejos municipales, a participar del CONOP en calidad de Consejero.

La reglamentación establece para 2001 la realización de dos ruedas de asambleas distritales; la primera, preparatoria en cada distrito de la ciudad, con el objetivo de informar y aclarar a los pobladores de la misma sobre la propuesta y metodología del **PP**; la segunda rueda de asambleas comenzó a fines de junio. Ésta, de carácter deliberativo, cubrió los 96 distritos en que se divide la ciudad. Luego, a fines de julio y primera quincena de agosto, se llevaron a cabo los plenarios regionales de delegados en las 28 regiones administrativas. Allí, fueron elegidas consejeras y consejeros con dos titulares y dos suplentes para cada región administrativa de la ciudad.

El 16 de agosto, en el Salón Azul de la Municipalidad y con amplia cobertura por parte de los medios de comunicación escrita, radiofónica y televisiva, tuvo lugar la ceremonia de instalación del CONOP.

\* Traducción realizada por Jorge Dobal / CTA.

\*\* Sociólogo - Profesor del Depto. De Sociología de la PUC/SP. Coordinador del PP en la Ciudad de San Pablo. Brasil. Participa del Proyecto de Investigación: Presupuesto Participativo Porteño.

El CONOP está formado por 56 consejeros titulares con derecho a voz y voto, por las 28 regiones administrativas en que se divide la ciudad. De él participan además 8 consejeros indicados por la administración con derecho a voz pero sin voto. Toda esa compleja y rica ingeniería institucional y social tiene respaldo en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Municipio, que le atribuye al Poder Ejecutivo la capacidad de elaborar el proyecto de ley presupuestaria para luego ser examinado y discutido por la cámara de concejales de la ciudad. Además este año la propia LDO, como fue indicado anteriormente, determinó que se aplicara el PP en áreas de salud y educación ya en el 2002 e indicó los criterios para la creación y funcionamiento del CONOP de la Ciudad. Tales criterios y pautas legales fueron cumplidas para permitir el pleno funcionamiento del PP.

Desde el comienzo, la municipalidad defendió la idea de que el PP se constituyese en un espacio público no estatal, Quiere decir, el PP no es un brazo de la municipalidad sino un espacio de confluencia del Estado y la sociedad civil y sus representantes.

La respuesta dada el primer año por la población fue bastante significativa: cerca de 30 mil personas participaron de las más de 200 reuniones públicas realizadas en todos los lugares de la ciudad.

Una investigación con los participantes del primer año del PP indicó que el 48% declaró pertenecer a organizaciones, entidades y partidos políticos. Se trata de un dato importante que muestra la naturaleza ciudadana del proceso del PP.

Sobre el perfil social, cultural y económico de los participantes, la referida investigación indica también que fueron mujeres con edad entre 30 y 45 años, de tez no blanca y renta mensual entre 2 y 5 salarios mínimos, las que tuvieron participación encima del promedio de la población de la ciudad de San Pablo en las reuniones del PP del 2001. Es importante mencionar, además, la presencia de personas con formación superior e ingreso mensual de hasta 5 salarios mínimos, que componen una parte importante de los participantes del PP. La participación de este segmento explica el fenómeno de "la nueva pobreza" en la ciudad surgida al borde del ajuste económico neoliberal y sus consecuencias de desregulación, precarización y fragmentación social. Además son dignos de destacar dos datos que ilustran la dinámica política del PP y su receptividad por los participantes: en principio, la elevada participación de personas sin vinculación a partidos políticos y de organizaciones eclesiales (de todas, incluyendo la iglesia católica), que representan el 13% y 10% respectivamente; en segundo lugar, la importancia de participar debido a la innovación, originalidad y posibilidad real de intervención que los participantes observaron en el primer año del proceso del PP.

Haciendo un balance del primer año, casi 500 millones de reales (algo más de 200 millones de dólares-n. de t.) ya fueron asignados a través de las reuniones de PP. Este monto representa casi el 5% de todo el presupuesto del municipio y cerca del 70% de los recursos disponibles para inversiones en toda la ciudad. El CONOP de la Ciudad, puesto en funciones por la propia Prefecta Marta Suplicy en acto solemne que tuvo lugar en el Centro de Convenciones de Anhembi el 26 de agosto, realizó sus propuestas para salud y educación a través de ocho reuniones precedidas de otros tantos encuentros regionales con los delegados pertenecientes a cada una de las 28 regiones en que se divide la ciudad.

#### **Efectividad y resolutividad del PP de San Pablo**

La fuerza y el atractivo de mecanismos como el PP obedecen, sin duda, a las condiciones muy específicas de la sociedad y el Estado pos-neoliberal. A ese respecto, y reflexionando sobre los desafíos de la gestión local en la ciudad de San Pablo, Chico de Oliveira nos recuerda que:

*"la compleja trama entre dimensión global, velocidad de las transformaciones, despolitización de la Economía y desnacionalización de la política hace de la territorialidad, como base de la política, una forma completamente inadecuada para permitir que prevalezca la voluntad de los ciudadanos. El sistema parece haberse convertido en una no-forma que por lo tanto se hace inaccesible a la ciudadanía al continuar utilizando las formas burguesas clásicas, cuando no pre-modernas, patrimonialistas y patriarcales, en momentos en que el movimiento de lo real ya no se corresponde con ellas. Si no fuesen por los esfuerzos de los ciudadanos en el sentido, a su vez, de trasponer las viejas y consagradas formas para acceder a la complejidad de la vida, al "mundo de la vida" de la teoría habermasiana, ya se habría sucumbido al "mundo del sistema". Todas las nuevas organizaciones son novedosas maneras de luchar con la complejidad sofocada por el aparato institucional vigente -en realidad, vigente tan sólo para los dominados- en una especie de creación y recreación incesantes de la democracia, en un formidable complejo que va desde la protección a las ballenas hasta el Foro Social Mundial de Porto Alegre, para economizar en la descripción".*

En verdad, el PP se constituyó en un mecanismo de gran valor para enfrentar los efectos de la política neoliberal con su presión por la "responsabilidad fiscal" en detrimento de la "responsabilidad social" demandada por el electorado que eligió coaliciones de izquierda como las lideradas por el PT en San Pablo.

En el mismo artículo, Oliveira recuerda que (en el caso del PP):

*"su concepción y su práctica le deben mucho a una doble determinación: la primera, administrar ciudades con las restricciones impuestas por el modelo económico y por las políticas económicas, ahora nítidamente neoliberales, intentando responder a la pregunta: ¿cómo redistribuir la renta en esas condiciones super-establecidas? y la otra ¿cómo arraigarse las poblaciones, de un modo semejante a la "ostra en la piedra", tal como el legendario Partido Comunista Italiano realizó en la Italia de posguerra, obteniendo con ello una militancia activa como una forma de garantía del*

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

*poder, en condiciones en que, por lo general, las llamadas "fuerzas económicas" casi siempre son adversas?"*.

Y es esa capacidad de construir un modelo alternativo de gestión de políticas públicas la que comenzó a ser aplicada en San Pablo con el **PP**. Fue importante haber iniciado ese proceso ya en el primer año de la administración. Los resultados se muestran muy elocuentes, principalmente en el terreno redistributivo y en la construcción de un nuevo y avanzado modelo de gestión estatal.

En lo redistributivo, el **PP** de SP consiguió, en su primer año, direccionar con claridad el gasto público para los sectores más vulnerables de la ciudad. El Plan de Obras y Servicios, aprobado por el CONOP y acatado por la administración, traduce de manera cristalina esa orientación redistributiva.

En la construcción de un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas con participación y "apoderamiento" de la población, mantener las características del **PP** de SP como espacio público no estatal formado mediante la participación directa y universal de los ciudadanos que discuten sobre el presupuesto municipal (el primer año, sobre salud y educación) y definen sus reglas de funcionamiento, incluso las del presupuesto del año siguiente, le otorga a la corta experiencia realizada un potencial enorme de renovación de los modelos de gestión de las políticas públicas y del propio concepto y práctica de la democracia.

Maria Vitoria Benevides, al reflexionar sobre la concepción y las experiencias del **PP** acuñó para la democracia una definición muy sencilla que compartimos totalmente:

*"democracia es el régimen político de la soberanía popular con respeto integral a los derechos humanos"*.

Democracia que encuentra en la experiencia y en la práctica de los **PPs** una fuerza impulsora muy grande en lo que atañe al control público sobre el Estado, fortaleciendo referencias que ayudan a superar los límites y deficiencias del intervencionismo autoritario del Estado y del minimalismo de las propuestas de gestión neoliberales. Democracia del **PP** que permite construir nuevas referencias de derecho, de ciudadanía, de poder y de nueva sociedad.

En el primer año, el reconocimiento que hizo el gobierno municipal del **PP** y de su máximo órgano de deliberación, el CONOP, fue decisivo para permitir su fortalecimiento y el inicio de su implementación. Por eso, el próximo año, el **PP** será el espacio en el que se decidirán los gastos y los ingresos relacionados con toda la municipalidad. Es decir que, además de las áreas de educación y salud, todas las demás áreas estarán en el **PP**. Para el próximo año, cuando este se expanda a todas las áreas de la municipalidad se espera que el número de participantes en las reuniones se amplíe de modo significativo. Más aún: la administración municipal continuará valorizando ese espacio democrático, respetando y reforzando sus principios constitutivos de deliberación, autoreglamentación y universalidad.

## **Breve resgate de Orçamento Participativo no Rio Grande Do Sul\***

Alcir Martins\*\*

O desgaste e a corrosão das estruturas públicas promovidas pelo neo-liberalismo no Brasil aprofundou o grave abismo social histórico e implodiu a capacidade de financiamento do Estado brasileiro. Em especial no estado do Rio Grande do Sul, o governo Britto (PMDB), de 1995 a 1998, promoveu a venda indiscriminada do patrimônio estatal e ampliou o comprometimento financeiro deste estado com a dívida com a União. Não por acaso a ideologia do Estado Mínimo propõem que o "enxugamento" do Estado deve se dar no sentido de diminuir a cobertura de direitos sociais e serviços públicos, mercantilizando grande parte dos espaços outrora públicos e deixando o dinheiro público com destinação prioritária aos grandes organismos multilaterais credores de dívidas impagáveis.

Esta conjuntura também traz consigo uma forte ofensiva que tenta - e em grande parte consegue - afastar e alienar a sociedade do processo de Gestão do Estado. O setor público é pintado como ineficaz e incapaz de dar as respostas que a população precisa. A grande imprensa cumpre a função de divulgar este ideário diariamente.

Haja visto que a história política brasileira sempre foi marcada pela concentração e centralização do poder político em torno de alguns grupos que, ao longo dos séculos, nunca conseguiram diminuir as desigualdades sociais; e que a Independência não pôs fim ao Império, que a República não tornou, de fato, a "coisa pública" e que o fim da(s) ditadura(s) não consolidaram a Democracia, a maior parte da população manteve-se afastada das decisões, descrente da política, limitando-se, em alguns momentos, apenas ao exercício periódico do sufrágio - em outros momentos, nem isso podiam fazer.

Construir uma outra história, marcada pela politização e pela apropriação crescente dos espaços públicos por parte dos trabalhadores e trabalhadoras era (é) o desafio assumido pela esquerda brasileira, notadamente pelo PT e a Frente Popular.

Criar mecanismos de participação direta, de intervenção nas políticas públicas e de coletivização do gerenciamento público, mais que estratégia ou tática, é uma necessidade política para garantir um acréscimo de consciência às classes trabalhadoras. Isto é fundamental na construção de uma outra sociedade, baseada em outros valores.

No estado do Rio Grande do Sul, em 1999, com o Governo Olívio Dutra, chega ao poder uma outra concepção de gestão que incorpora muito das experiências socialistas concretas realizadas ao longo da história pelo mundo todo, aliada ao acúmulo das Administrações Populares, sobretudo a experiência de Porto Alegre. Desta passagem, entre outras iniciativas políticas, gostaríamos de destacar o Orçamento Participativo - OP/RS, uma proposta, na contramare do neoliberalismo, que abre uma nova época na política gaúcha.

Como já citamos acima, o estado do Rio Grande do Sul havia sido lesado por um governo que baseava sua estratégia financeira na liquidação de estruturas públicas, vendendo patrimônio para o pagamento de despesas, inclusive correntes, sem enfrentar os verdadeiros problemas e dificuldades de financiamento do estado. O Orçamento Participativo, além de trazer à população este debate, possibilitou que, coletivamente, fosse realizado o enfrentamento desta situação difícil. Para além da recuperação econômica, do saneamento das finanças gaúchas e da diminuição de distorções existentes no estado, pretendemos, neste breve espaço, relatar um pouco do funcionamento e da dinâmica do OP/RS, do saldo político que resultou este processo e do retrocesso que significou o retorno do PMDB ao governo gaúcho.

### **Participar é construir**

Assegurar a participação universal de todo o cidadão; discutir *todo* o orçamento com a comunidade; auto-regulamentação do processo e prestação de contas à população. Estes foram os quatro princípios básicos que caracterizaram a discussão do orçamento público do Rio Grande do Sul durante o Orçamento Participativo. Nos quatro anos em que foi realizado envolveu, diretamente, mais de um milhão de gaúchos.

Buscando assegurar um princípio consagrado na Constituição Federal de 1988 que afirma que "todo poder emana do povo", o OP pretende ultrapassar a concepção limitada burguesa de exercício do poder apenas no momento de sua delegação, ou seja, o poder do povo só é exercido no momento da escolha (eleição) dos representantes e em nenhum outro espaço. Em oposição a isso, o OP traz as pessoas para análise e decisão sobre todo o gasto público, com as devidas informações sobre receitas e despesas públicas, indispensáveis para o planejamento e a definição de metas e prioridades para os investimentos e programas de governo.

Todo o processo de elaboração do orçamento e definição de políticas conta com a participação de cidadãos, delegados e conselheiros que não recebem um centavo para se organizarem e, juntos com o Governo, são os gestores públicos da sociedade.

Os 497 municípios do RS estavam divididos em 23 regiões, onde foram realizadas as Plenárias Temáticas e as Assembléias Públicas Municipais, abertas à participação popular, que definem as hierarquias das temáticas, as demandas municipais e regionais e elegem os

\*El Presupuesto Participativo en Río Grande Do Sul fue desarrollado durante los años 1999-2003.

\*\* Alcir Martins Licenciado em História pela PUC-RS e egresso da ECEP- Escola Cristã de Educação Política. Participa del Proyecto de Investigación: Presupuesto Participativo Porteño.

delegados do OP.

Nas Plenárias Regionais de Delegados, aprofunda-se o debate sobre o gasto público e a estimativa de receita (visto que discute-se num ano o Plano de Investimentos e Serviços-PIS para o ano seguinte) e são eleitos os Conselheiros do OP. O Conselho Estadual do OP é o órgão máximo da participação direta chegou a contar com 209 conselheiros distribuídos nas 23 regiões.

Um ponto fundamental do OP é a prestação de contas detalhada e acessível de todo o dinheiro do estado. Além dos delegados e conselheiros, todos os cidadãos podiam acompanhar detalhadamente a utilização dos recursos definidos para cada região de acordo com a população, as prioridades temáticas da região, a carência de infra-estrutura ou serviços e a participar nas Assembléias.

Cumprir destacar que o OP não foi/é uma disputa meramente quantitativa onde regiões ou cidades mais populosas levariam vantagens sobre as outras na obtenção de recursos. O OP é uma prática política que possui, na sua gênese, critérios objetivos que resguardam condições de solidariedade e reciprocidade entre as regiões, levando em conta, além, do número de participantes proporcionalmente à população da região, a viabilidade técnica e financeira da demanda e a necessidade da região.

### Saldo do processo

Nos quatro anos do governo Olívio/Rosseto, a democracia direta, através do OP, construiu uma rica experiência de planejamento e gestão pública participativa e de controle social sobre o Estado. Esta experiência levou a resultados importantes no debelamento da crise que abatia o estado até 1999, gerando um salto de qualidade social e desenvolvimento econômico no RS, além de inovar a cultura política e abrir um processo de construção da cidadania e do protagonismo popular.

Mais que todos os resultados empíricos que o estado do Rio Grande do Sul possa ter experimentado, o principal cenário que se abre a partir do OP/RS é a nova forma de relação entre o Governo e a cidadania, mais transparente e horizontal, rompendo com o modelo assistencialista, pelo qual o povo deve esperar a "ajuda" e as "dádivas" do governo, e com o modelo elitista-sofocrata que exclui qualquer possibilidade de participação popular, centralizando as decisões a um restrito núcleo de poder.

Além disso, a experiência gaúcha de OP nos deixa ainda três lições básicas. Primeiro a de que colocar o Estado sob controle social e invertendo prioridades é possível e necessário se de fato queremos governar para "os de baixo". A emancipação das classes populares deve ser obra própria e, para tanto, é necessária a construção de espaços coletivos de debate e formação, aproximando cada vez mais a gestão das classes populares. Este ponto foi severamente combatido pela mídia e pelas elites rio-grandenses que perceberam que a opção radical pela democracia é também uma opção de classe.

A segunda lição, talvez a mais visível no curto período de tempo em que a Frente Popular governou o Rio Grande do Sul, é a de que a busca partilhada, entre governo e sociedade, de soluções para a crise do estado e a busca de uma alternativa de desenvolvimento deve ser uma construção coletiva baseada em princípios éticos de solidariedade e humanismo. E dá certo. Esta lição pode ser comprovada pelos números do RS ao final do governo Democrático e Popular. Pela primeira vez, em mais de três décadas, nosso estado apresentou um Resultado Primário positivo (receitas menos despesas, sem a dívida do estado e os financiamentos recebidos) e, ainda, ampliou a arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) em quase 80%, auferindo receitas de forma sustentável sem o comprometimento do patrimônio dos gaúchos.

Em terceiro lugar, o OP/RS provou a viabilidade de práticas participativas de radicalização da democracia em um ente federado de dimensões maiores que as de um município, derrubando o mito de que as práticas participativas só dão certo em um grupo restrito e limitado; e firmando marcos firmes na construção de um outro mundo possível.

### O retrocesso visível

Com o retorno dos abutres da "privataria" ao Palácio Piratini, o Rio Grande do Sul tem vivido dois anos de sensível retrocesso em várias áreas. Há quase total ausência de políticas públicas e o processo de valorização salarial das categorias de menor renda aliado ao ataque constante às distorções salariais foram substituídas pelo retorno de privilégios e pela sangria das finanças públicas em favor de grandes empresas (por coincidência doadoras de altas cifras para a campanha eleitoral de Germano Rigotto e do PMDB). O projeto de modernização sustentável, com base nas potencialidades e possibilidades locais deu lugar à retomada do modelo capitalista mais selvagem, ponteados pelas multinacionais e pelo bloco oligárquico FIERGS-FARSUL.

O OP/RS, como não poderia deixar de ser, foi demolido nos primeiros meses, desrespeitando-se o mandato do Conselho do OP, ainda vigente em 2003 e descumprindo o PIS-2003. Pressionado por setores da sociedade gaúcha e pelos conselheiros do OP, o governo tentou manobrar com a reedição do Projeto de Consulta Popular. Um projeto que nem de longe mantém semelhanças com o OP. A Consulta Popular é organizada pelo governo, sem a participação da sociedade, esta é chamada apenas para referendar uma lista prévia de investimentos e obras de caráter local. Não há discussão e planejamento para o conjunto do estado, apenas um rateio de cerca de 2% do orçamento do RS.

O contraste é percebido diariamente nas ações de um governo desorientado politicamente e inescrupuloso economicamente. A sociedade gaúcha que o diga!







**Orçamento Participativo em Belo Horizonte:**

10 Anos de Experiencia no Minas Gerais Brasil.

Beth Filizzola\*

Em Belo Horizonte, a partir de 1993, com a gestão democrático-popular na cidade, inaugurou uma das experiências mais exitosas, que traduz e reafirma o compromisso de governo com a inversão de prioridades: o Orçamento Participativo-OP.

Avançando para além do caráter consultivo, convocando os cidadãos a deliberarem sobre a alocação de parte dos recursos municipais, o ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL e HABITAÇÃO é uma estratégia de gestão que inverteu a lógica de funcionamento dos programas urbanos, através de um planejamento que prioriza as demandas da população moradores de vilas e favelas, áreas mais vulneráveis urbanística e socialmente da cidade.

O Orçamento Participativo, na capital mineira, assumiu características próprias: pretendia um maior controle sobre as finanças municipais, com a definição detalhada de empreendimentos, valores previamente orçados e o pressuposto de envolvimento da máquina pública. Aproximadamente 50% dos recursos de investimento passaram a ser destinados a empreendimentos definidos no âmbito regional através do OP.

Ao longo de dez anos de experiência, Belo Horizonte reviu, em vários momentos, o processo metodológico do Orçamento Participativo frente aos desafios enfrentados pela gestão e as demandas do movimento organizado: a necessidade de equacionar demandas do movimento dos sem-casa; a equalização da distribuição dos recursos entre as regiões administrativas; a incorporação da classe média e a priorização da população mais vulnerável, além da constituição de espaços para discussão e articulação de políticas públicas e instâncias de participação social.

**Orçamento participativo regional**

A dinâmica do OP Regional consiste em realizar plenárias regionais, com o levantamento de demandas de empreendimentos pela população e a escolha de seus delegados, aprovando-se, então, num fórum, o Plano Regional De Empreendimentos, com definição de obras a serem executadas, e elegendo-se a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento - COMFORÇA.

Os empreendimentos aprovados têm escopo definido e valores pré-orçados, garantindo com isso maior transparência e precisão do compromisso firmado.

O OP Regional manteve praticamente a mesma estrutura de organização para a tomada de decisão da população, mas o processo como um todo passou por importantes reformulações em suas definições ao longo destes anos. Tais mudanças são de natureza diversa, envolvendo aspectos técnicos, gerenciais, financeiros e políticos. Destaca-se a última versão do OP 2003/04, que passa a ser condicionado a uma política intersetorial que estabelece critérios e elementos para a escolha de obras considerando a urbanização social.

Critérios técnicos colocados no OP tem assegurado a aprovação de pelo menos um empreendimento em cada sub-região, impedindo-se também a aprovação de mais de um por bairro, como forma de garantir benefícios para maiores parcelas da população.

Outra estratégia implementada foi a definição da bianualidade do OP Regional e OP Habitação, garantindo-se recursos proporcionais aos dois anos, bem como proceder o ajuste financeiro entre os recursos aprovados e despendidos na execução das obras até 1998.

O OP Regional tem também permitido que setores da classe média, até então com pouca participação no processo, apresentassem suas demandas no Participativo, através da inclusão das sub-regiões especiais compostas pelas Unidades de Planejamento -UP de maior Índice de Qualidade de Vida Urbana-IQVU. Para estas sub-regiões são adotados recursos equivalentes a 10% da quota global destinada às demais sub-regiões da cidade.

**Orçamento participativo habitação**

A ausência de uma política habitacional no âmbito federal capaz de atender a população de baixa renda, fez com que os municípios fossem pressionados no sentido de oferecer respostas aos grandes déficits habitacionais que caracterizam os grandes centros.

Implantado em 1996, o Orçamento Participativo da Habitação é um programa de participação popular no qual as famílias de sem-casas organizadas em núcleos, decidem a prioridade na construção de novas moradias. É o Conselho Municipal de Habitação quem pactua com a Prefeitura as regras do Orçamento Participativo da Habitação.

Participam famílias com renda de até cinco salários mínimos, residentes em Belo

---

\*Asesora Técnica. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Minas Gerais-Brasil.

Horizonte há pelo menos dois anos, sem casa própria e que integrem um núcleo de sem-casas.

Outra importante inovação é que as moradias são construídas através de processo auto-gestionário, em que cooperativas recebem recursos públicos alocados através do OP e os gerenciam o processo de execução com acompanhamento técnico e social do município.

### **Critérios Técnicos e Instrumentos de Planejamento do Orçamento Participativo**

#### **Planos Globais Específicos - PGE**

A preocupação em potencializar os resultados das intervenções do Orçamento Participativo em vilas e favelas aumentando a eficiência e organização na aplicação dos recursos, indicou a necessidade de um instrumento de planejamento que projetasse as ações necessárias para regularização e urbanização de favelas.

Instrumento de planejamento e gestão territorial os Planos Globais Específicos - muitos deles já realizados e outros em fase de desenvolvimento - buscam caracterizar social e urbanisticamente e definir diretrizes que subsidiem a priorização das intervenções urbanas em todo o universo de vilas e favelas.

Elaborados em conjunto com a representação da comunidade local, nas seguintes fases: conhecimento do núcleo através do levantamento de dados sobre a realidade física, jurídica e social do lugar; diagnóstico integrado dos dados; definição e priorização de ações e obras necessárias e definição de etapas de implantação do plano.

O Plano Global Específico teve sua primeira experiência em 1995 e em 1998 foi vinculado ao Orçamento Participativo, sendo que as intervenções em vilas e favelas passaram a ser precedidas da elaboração deste Plano, que várias vezes foi obtido como um empreendimento eleito no processo do OP .

A equalização da distribuição dos recursos e a utilização do IQVU

Belo Horizonte é uma cidade com aproximadamente 2 milhões e 400 mil habitantes, distribuídos em 335 km<sup>2</sup> de área. Para melhor administrar, a cidade foi dividida em nove regiões administrativas, sendo que o espaço intra-urbano é marcado por intensa desigualdade.

Um novo desafio estava colocado para o OP, alocar recursos de forma justa e equânime entre as várias regiões. Depois de experimentados vários critérios, em 2000 adotou-se o Índice de Qualidade de Vida Urbana- IQVU, ponderado pelo número de habitantes de cada região para a distribuição dos recursos.

O índice permite a mensuração das condições de vida nos locais intra-urbanos, refletida pela acessibilidade e a oferta local de serviços. Assim, quanto pior o IQVU de uma região, maior o volume de recursos que caberá a ela, contribuindo para a redução das desigualdades e priorizando quem vive em piores condições.

#### **Áreas prioritárias para inclusão sócio-espacial**

A população mais vulnerabilizada não está destituída apenas de renda, ou privada do acesso a bens, mas a própria cidadania lhe é negada, sendo que sua capacidade de organização e vocalização de demandas é muito reduzida. Este era outro desafio para o OP: como priorizar a população mais vulnerável e estimular seu processo organizativo?

Foi produzido, com esse objetivo, um mapa com as áreas prioritárias para inclusão socio-espacial, definidas pelos indicadores: proporção de pobres, número de pobres, número de domicílios com abastecimento de água inadequada e de domicílios com coleta inadequada de lixo e sobreposição com o mapeamento de risco em saúde, indicando as áreas onde as condições de pobreza estão concentradas geograficamente.

Estas áreas passam a ter um peso especial para a definição de obras do Orçamento Participativo, que multiplica o número de votos obtidos pela intervenção no fórum. Eleger uma obra em uma dessas áreas, significou também indicar a rota de expansão do Programa de inclusão social BH Cidadania, integrando as políticas sociais e urbanas em vilas e favelas.

#### **Orçamento Participativo: Avanços na discussão das Políticas Setoriais**

O Orçamento Participativo foi sendo reconhecido como um importante instrumento de definição de intervenções urbanas, e ao mesmo tempo suscitando a demanda por ampliar as discussões a todo o conjunto do orçamento municipal.

O Orçamento Participativo Cidade, em 1999, avançou nesta direção promovendo um amplo processo de planejamento para que as áreas temáticas pudessem dialogar com a população sobre suas prioridades de intervenção. Este processo culminou com a Conferência da Cidade, onde foram definidas prioridades para as políticas públicas e eleita a Comissão Conselho da Cidade, uma instância constituída por representantes de toda a sociedade civil, responsável pelo acompanhamento das definições da Conferência.

## **Democracia Participativa, uma utopia em marcha.**

Em 2002, reafirmando o compromisso com a participação popular, foi realizada a II Conferência da Cidade, redesenhada frente as reformulações implementadas pela Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal.

A Conferência buscou promover a articulação intersetorial entre as políticas, a ênfase na descentralização e na informação, pressupostos básicos da Reforma, constituindo-se em espaço efetivo de discussão das políticas públicas e de interlocução com os diversos setores da sociedade.

Precedida de um longo processo preparatório, a conferência foi o espaço para síntese das Conferências de Política Social, Política Urbana e dos Seminários de Desenvolvimento Socioeconômico e de Comunicação. A Conferência inaugurou, também, o processo do Orçamento Participativo 2002-2003, em Belo Horizonte e elegeu a Comissão Conselho da Cidade (2002-2004).

### **Instâncias de Participação Popular e Monitoramento**

O Orçamento Participativo é um instrumento de planejamento e gestão, que exigiu a instituição de instâncias para o acompanhamento do processo, da implementação dos empreendimentos, para manter a interlocução com a sociedade e também estruturas internas para fazer com que a máquina pública tivesse a agilidade necessária para o atendimento de compromissos públicos.

Grupo Gerencial do Orçamento Participativo: A necessidade de articulação interna a Prefeitura para respeitar os limites orçamentários e garantir a execução dos empreendimentos, levou a constituição de um coletivo composto por representação das nove secretarias de gestão regional, todas as secretarias de Coordenação ( Política Social, Política Urbana, Finanças, Administração e Planejamento) e secretarias temáticas ( Educação, Saúde, Habitação, Assistência, Esportes, Abastecimento, infraestrutura urbana, etc.).

Este grupo reúne-se periodicamente para monitorar os empreendimentos, informar sobre o andamento das obras, equacionar eventuais problemas e propor diretrizes para o processo do Orçamento Participativo.

Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo -COMFORÇA: Comissão eleita nos fóruns regionais do Orçamento Participativo, entre os delegados para acompanhar a execução das obras do Orçamento Participativo. Este grupo é permanentemente informado sobre o andamento dos processos desde a licitação até a conclusão de cada empreendimento.

O processo do Orçamento Participativo Habitação, também, elege uma COMFORÇA para o acompanhamento e fiscalização das obras.

Conselho da Cidade: Frente a necessidade de articular as instâncias de participação e ampliar a interlocução com a sociedade, foi instituída, em 1999, a Comissão Conselho da Cidade, na I Conferência da Cidade. A experiência revelou limites, que conduziram a reformulação do Conselho. Em seu segundo mandato, eleito na II Conferência da Cidade, o Conselho conta agora com a participação do governo, de entidades de abrangência municipal e representações da Conferências Social e Urbana.

### **Considerações finais**

Estes espaços contém, em si, novos desafios: a articulação entre estas instâncias e os demais fóruns de participação que partilham o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na cidade; a manutenção da pluralidade dos interesses representados e a integração entre as lógicas territorial, setorial e por segmentos.

O Orçamento Participativo estabeleceu novos referenciais de atuação para a administração pública e para a população, seja através da ampliação da apropriação de informações e conhecimentos técnicos por parte da sociedade civil, seja pelo exercício coletivo de definir a aplicação dos recursos existentes.

O OP desempenha um papel fundamental na democratização da administração pública e no controle público sobre o Estado, permitindo que os cidadãos sintam-se cada vez mais co-responsáveis pela gestão.



**Orçamento Participativo em Concórdia:**

**Resgate e Tendência Democrática. A democracia representativa em evolução\***  
Neodi Saretta\*\*

Primeiramente, parabenizamos e agradecemos pela homenagem ao nosso saudoso Celso Daniel. Desejamos endossá-la, dedicando-lhe também nossa fala de hoje porque vamos falar sobre idéias que partilhamos. Idéias que dão vida a um sonho maior: de renovação social e política rumo a uma sociedade verdadeiramente livre, igualitária e fraterna. Ou melhor, como disse Homero em sua *Ilíada*: "não é um sonho, mas uma visão autêntica, que há de cumprir-se".

A democracia tem se demonstrado causa eficiente de alcance do bem comum. Depois de variados experimentos, a história ensinou-nos que o regime democrático é o que melhor realizou a busca de todas as sociedades organizadas: bem estar social. E para isso, há um triângulo fugidio a atingir: **liberdade política, eficiência econômica e equidade social.**

Coisa difícil pela qual a América Latina sonha e luta. Às vezes avança, noutras recua. Ainda não encontrou sua fórmula. No pensamento do Governo de nossa cidade, o Orçamento Participativo é essa fórmula. Nosso lema de Governo, "Participação e Democracia", expressa essa crença.

**O que é o Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo é uma experiência política de democracia direta. No Município de Concórdia, uma parte dos recursos do Orçamento são reservadas para que o povo decida, reunido em assembléia, sobre a sua aplicação. Foi desenvolvida uma metodologia própria, dividindo as áreas rural e urbana em regiões, por critérios geopolíticos e socioculturais. O governo realiza reuniões itinerantes, com presença espontânea dos cidadãos.

O Município possui 63 mil habitantes; 44 mil eleitores; aproximadamente, 16 mil famílias, o que representa, em média, 2,7 eleitores por família. No primeiro ano de experiência (2001), participaram 4.800 cidadãos, equivale dizer que **uma a cada 3 famílias participou do processo.** É uma adesão bastante expressiva. Como explicá-la? Tentemos.

**O carisma**

Em sua dimensão política, a assembléia dos cidadãos é uma forte vivência cívica, um escola de cidadania; em sua dimensão social, é um espaço de convivência, de partilha do sonho coletivo, de conquista de soluções para problemas vividos em comum, de fortalecimento dos laços comunitários.

Quando se experimenta o Orçamento Participativo - ou "OP", como chamamos - se percebe uma força muito viva. Quanto mais se reflete, mais ela é percebida e intuída. Qual é o princípio dessa força? Por que o OP dá certo quando implantado? Por que o Governo que adota o OP dá certo? Por que a cidade dá certo com o OP?

A resposta, Senhoras e Senhores, é esta: o programa Orçamento Participativo tem força porque atua a partir da essência, a partir da *alma mater* do regime democrático: a soberania popular. O marco operativo do programa é a participação dos cidadãos nas assembléias. Vale dizer, sua idéia-força é *essencialmente democrática.* E como o princípio é eficaz, tem o vigor e a consistência das práticas simples que dão certo. Mais ainda: é ao mesmo tempo *retorno e vanguarda, é resgate e tendência.* É o que passaremos a demonstrar.

**O resgate**

A idéia em si não é nova. Nova é sua prática na América Latina, especificamente, no Brasil. O pensamento político, desde a antiguidade, conhecia e adotava a soberania popular como governança.

É de se destacar que já Sócrates, o filósofo, ao analisar o sistema político grego, inspirado em outras civilizações, como a Lacedemônia, já dizia: "**Tudo é muito velho**". Entre os gregos, tudo o que o povo tinha de fazer, por si mesmo o fazia; reunia-se continuamente na praça - a Praça da Liberdade; incumbia os escravos dos trabalhos particulares e dedicava-se ao exercício da liberdade política, tendo como instância as *assembléias dos cidadãos.* Esse modelo tão conhecido e estudado, referencia a história política ocidental.

Depois do velho e bom Sócrates, o sábio Aristóteles, na sua obra "Política", analisando a teoria geral do governo modelo, ponderava: "**Como pode ser que cidadãos postos fora de qualquer participação no governo amem sua pátria? (...) o que está na sua essência, de acordo com o espírito da democracia, é conferir a todos o direito de resolver sobre tudo; nisso consiste a igualdade a que o povo anseia incessantemente.**"

Roma também foi governada pela democracia direta. O último censo mostrou ter quatrocentos mil cidadãos capaz de tomar armas, e a última resenha do Império, mais de quatro milhões de cidadãos, sem contar os vassallos, os estrangeiros e as mulheres, as crianças e os escravos. É de se imaginar dificuldades em reunir essa multidão na cidade

\* Conferência de la Primer Jornada de Democracia Participativa, 24 de agosto de 2002.  
\*\* Prefeito Municipal de Concórdia, Santa Catarina, Brasil 2000-2004.

de Roma e de seus arredores.

Manifestavam seu voto até em cima dos telhados. Contudo, a História narra que poucas semanas decorriam sem que o povo romano se juntasse, e por muitas vezes ele não só exercia os direitos de soberania, mas ainda parte dos do governo: tratar negócios públicos, julgar causas. E todo esse povo estava na praça pública, ora cidadão, ora magistrado.

Jean Jacques Rousseau, no seu magistral "Contrato Social", um dos inspiradores do ideário da Revolução Francesa, analisa a soberania popular e a democracia direta. Defende e recomenda assembleias dos cidadãos, dizendo: "**Explorai o berço das nações, achareis que a maior parte dos antigos governos, até monárquicos, quais os de Macedônia e dos francos, possuíam iguais conselhos. Seja como for: só esse fato incontestável responde a todas as dificuldades, que do existente ao possível boa me parece a consequência**".

Disse que não basta juntar o povo uma vez para a constituição do Estado, ou extraordinariamente; é preciso reunir ordinariamente o povo, cuja convocação seja por lei "sem para isso haver a necessidade de qualquer outra convocação formal". E sobre a soberania popular escreveu: "**quanto mais forte é o governo, tanto mais se deve mostrar o soberano**". Do alto de sua grande visão política, ensinou: "**No instante em que o povo está legitimamente junto em corpo soberano, toda a jurisdição do governo cessa e suspende-se o poder executivo, e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável, como a do primeiro magistrado, porque onde se acha o representado cessa de existir o representante**".

E advertiu: "Apenas o serviço público deixa de ser o principal desvelo dos cidadãos, e que eles gostam mais de servir com a bolsa que pessoalmente, a república aproxima-se da ruína."

Rousseau entendeu profundamente a importância de ouvir as pessoas, de criar uma relação de confiança entre governo e governado. E o disse desse modo: "**Quanto é melhor constituído o Estado, tanto mais os negócios públicos excedem os privados na mente dos cidadãos; até são muito poucos os negócios particulares, porque a soma da felicidade comum fornecendo uma porção maior à felicidade de cada indivíduo, menos tem este de buscar em ocupações particulares. Em cidade bem ordenada, cada um corre às assembleias; sob governo mau, ninguém quer dar um passo que aí o leve, porque ninguém se interessa pelo que lá se faz, antevendo que a vontade geral não domina, e porque tudo absorvem os cuidados domésticos**".

A democracia representativa nasceu do governo feudal. Rousseau criticou-a duramente e a considerava "iníquo e absurdo governo, que degrada a espécie humana e desonra do homem" nascida da "tibieza do amor à Pátria, o fervor do interesse privado, a imensidade dos Estados, as conquistas e abuso do governo". E lançou as contundentes teses de que a soberania é inalienável e é indivisível, argumentando porque "não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade. (...) Logo se o povo promete simplesmente obedecer, dissolve-se por esse ato e perde a qualidade de povo: no momento em que há um senhor, não há mais soberano, e o corpo político está destruído".

Através da história, a humanidade tem se voltado para o aumento da participação. A democracia ateniense no quarto século a.C., o Império Romano, a Magna Carta da Inglaterra do século XIII, a Revolução Francesa, a Declaração Internacional dos Direitos Humanos das Nações Unidas em 1948, todas elas foram tentativas de disseminar o poder, os direitos e as responsabilidades nas esferas nacional e comunitária

Na segunda metade do século XX, a participação se tornou um tema principal nas instituições públicas e particulares. Vem se reconhecendo a sua eficiência nos mais variados campos de atuação humana. Por exemplo, na medicina percebemos que os pacientes devem assumir a responsabilidade por sua própria saúde. Nas comunidades, as pessoas instituíram mecanismos de vigilância do crime (os conselhos de segurança de bairro). As empresas estão bem conscientes do custo e da ineficácia das hierarquias rígidas, imutáveis e do excesso de supervisão.

### **A participação e as políticas públicas**

A ciência política e a administração pública já apropriaram essa tendência. Na seara das políticas públicas, os marcos teóricos mais recentes dão ênfase à participação. Para ilustrar, tomaremos dois exemplos: política social e política ambiental.

Na política ambiental, um desses marcos é o de *desenvolvimento local, integrado e sustentável*, sobre o qual há dez consensos. Desses, três são perspassados pela participação: condições políticas e institucionais (consenso 3); participação do poder local (consenso 4); participação da sociedade (consenso 5). Nas condições políticas e institucionais, o consenso recomenda *um novo sistema de gestão de políticas públicas, concebidas e implementadas de baixo para cima* mediante articulação, descentralização no nível local, parceria, transparência, controle social, **participação**. No que se refere ao consenso 4 - **participação do poder local**, destacamos o pressuposto de que devem as "áreas serem definidas por critérios acordados em **processo participativo**". O consenso 5 é justamente "**participação da sociedade**" tendo em vista que a "**participação cidadã melhora o desempenho de projetos e cria espaços ético-políticos**" e que "o planejado é o cumprido", em razão do compromisso político que criam as decisões dos populares em face da administração.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

Na política social, também, a teoria mais recente inclui a **''participação pública''** com um dos princípios da nova estratégia de desenvolvimento social, ao lado de **''governança e governabilidade''**, **''formação de capital social''** e **''ação local''**. A ênfase teórica está em que participação pública implica em troca de informações, consulta pública, disseminação de informações e empoderamento. O empoderamento ou energização (**''empowerment''**), que significa **''dar às pessoas maior controle e capacidade de decisão sobre suas vidas''** é inspirado na doutrina do grande brasileiro, Paulo Freire.

Senhoras e Senhores, peço-lhes a atenção para reiterar esse aspecto do processo do OP: o empoderamento. Somente esse benefício, isolado, seria suficiente para justificar a existência e a eficiência dos programas de Orçamento Participativo.

A tese foi desenvolvida pelo pedagogo Paulo Freire em suas consagradas obras **''Pedagogia do Oprimido''** e **''Educação como Prática de Liberdade''**. Iluminou a ciência fazendo ver que o próprio povo deve descobrir os caminhos de sua liberdade a partir de seus valores, cultura e práticas. Nada mais é que uma receita *pedagógica para a formação de capital social*. Uma tese obrigatória para a melhor formulação de políticas públicas.

### **Orçamento Participativo: a síntese perfeita para a boa governança**

Os princípios do desenvolvimento social que a Ciência Política e da Administração elencam são: **''Governabilidade e governança''**, **''participação pública''**, **''formação de capital social''**, **''ação local''**.

A governança, por sua vez, requer transparência e **''accountability''** ou **''prestação de contas''**. No OP, a metodologia inclui a prestação de contas. É um processo transparente, de ação local que, por transferir poder de decisão, forma capital social.

Disso, concluímos: O Orçamento Participativo é uma política pública que encerra uma síntese perfeita. Perfeita porque se fundamenta na participação e no exercício direto da soberania popular. Esse binômio foi adotado e bem sucedido desde o pensamento político clássico da antiguidade e recepcionado pelos cientistas sociais e políticos nas mais variadas épocas; porque a participação foi a base da governança das grandes civilizações; porque é alinhado com a mais recente teoria de administração e de políticas públicas; porque a participação é uma tendência forte em todas as áreas de interação humana, seja no espaço público ou no espaço privado; Porque forma consenso e o consenso é o liame da cooperação; e a cooperação é a forma de ação da sociedade do futuro.

A verdade manda dizer que a democracia é melhor com participação. É o que a História nos ensina e também o que nossa experiência de implantação do Orçamento Participativo confirma. Por isso, professamos e praticamos: **''Participação e Democracia''**.



**Descentralización y participación. Herramientas para la profundización de la Democracia 1990-2004**

Ana Olivera\*\*

*"...la participación ciudadana es el camino irremplazable para impulsar el proceso de profundización de la democracia, y constituye un ingrediente esencial para dotar de sentido democrático a la descentralización que el Frente Amplio propone."  
Bases programáticas para el Gobierno Departamental.  
Documento6 – Mayo de 1989*

Esta concepción, plasmada en el programa de gobierno propuesto a los montevideanos en 1989, es la que desde el 15 de febrero de 1990 guía al gobierno de Montevideo en el llamado "proceso de descentralización con participación ciudadana".

Nos planteamos dos objetivos: con la territorialización del departamento en 18 zonas y la instalación de oficinas municipales en cada una de ellas, acercar el municipio a la ciudadanía; en segundo lugar que los montevideanos pasaran de ser simples contribuyentes a ser protagonistas de las políticas públicas.

**Breve pero imprescindible historia**

El Decreto municipal que instala el proceso de descentralización es inmediatamente impugnado por la oposición al gobierno municipal (que a su vez era gobierno en lo nacional). Nos llevó 3 años de negociación institucionalizar la descentralización.

Sin embargo, el proceso continuó utilizando los resquicios que nos permitían las leyes vigentes. Nada impedía que el Intendente nombrara delegados en cada zona, ni que éstos se relacionaran con los vecinos y las organizaciones sociales en las zonas que tenían asignadas.

Por lo tanto, ya en 1990 iniciamos nuestra 1ª experiencia en torno a la realización del "presupuesto participativo". Convocamos en cada zona a las organizaciones sociales existentes y a los vecinos en general a presentar sus propuestas, pero teníamos un departamento que era tierra arrasada, por lo tanto esta primera propuesta era una "lista interminable" de demandas. Al mismo tiempo pensábamos y seguimos pensando hoy que la elaboración presupuestal es "un momento" en el proceso de participación y por lo tanto impulsamos la organización en torno a ejes temáticos, no necesariamente todas las demandas tienen una expresión presupuestal y la participación de carácter permanente promueve el control social de la gestión.

Al inicio del proceso se intentó desnaturalizar su validez, y se instaba a aquellos que no eran integrantes de nuestra fuerza política a no participar. Acercarse a nuestros Centros Comunales Zonales era equivalente, según la oposición, a ir a un "Comité de Base del Frente Amplio". Pero la realidad pudo más, quedaba claro que la forma de canalizar las propuestas por parte de los vecinos era transparente, y **rompía con una tradición muy arraigada de clientelismo político**. Las organizaciones sociales se acercaban a plantear sus problemas y se les ofrecía un lugar para opinar y proponer. Mientras se instala una comisión con todos los representantes de los partidos políticos con representación departamental en el ámbito de la Junta Departamental (el deliberativo comunal) e integrantes del Ejecutivo Comunal, los vecinos comenzaron a opinar sobre como debía ser su relacionamiento con el gobierno departamental, cómo debían estar representados, con discusiones en relación a las organizaciones sociales y su rol. En 1992 se hace una síntesis de este proceso de debate en lo que fue "Montevideo en Foro". Estoy convencida que sin estos debates, sin esta movilización de los propios vecinos, **esta apropiación de la herramienta (más allá de sectores políticos partidarios)**, no hubiéramos llegado a la aprobación de los decretos que institucionalizaron la descentralización en 1993.

A lo largo de estos años hemos asistido a múltiples debates sobre la conveniencia de "la institucionalización" de la participación, en los que hemos sostenido que no hay un "modelo de descentralización participativa", como no lo hay de presupuesto participativo, hay una herramienta que promueve la construcción de ciudadanía y hay una lucha denodada en contra de uno de los aspectos de la estrategia neoliberal que es la atomización de la sociedad, por lo tanto cada pueblo construye este proceso a partir de los niveles y la tradición organizativa con la que cuenta en los inicios.

En nuestro caso siempre utilizo una frase que, aunque se preste a hilaridad, nos caracteriza a los uruguayos: "tres uruguayos juntos ya implican un estatuto".

Los decretos de 1993 instalan el sistema descentralizado, que básicamente es el que funciona hasta el momento. En el correr de estos años, en debate con los propios protagonistas del proceso, se le han hecho modificaciones, precisiones, cuyas causas explicaré más adelante.

**Los tres pilares de la descentralización**

Los decretos definen la territorialización de Montevideo en 18 zonas. En cada una de ellas funciona:

- ✓ **Una Junta Local**, órgano de carácter ejecutivo, con integración política, colegiado, con cinco miembros (tres que representan a la mayoría y dos que se reparten proporcionalmente entre el resto de los partidos con representación departamental).

\*\* Directora General del Departamento de Descentralización. Intendencia Municipal de Montevideo.

Sus integrantes son honorarios. Es la encargada de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección y control de los planes zonales.

- ✓ **Un Centro Comunal Zonal (CCZ)**, que es el Servicio de la Junta Local, depende de ella, a través de su presidente, asistido por un secretario (que sí es remunerado).

Es el Servicio municipal descentralizado que tiene a su cargo la gestión de las áreas que se han desconcentrado tales como: alumbrado, mantenimiento de áreas verdes, barrido, inspección general, información e inicio de trámites y programas sociales.

Está conformado con funcionarios municipales.

- ✓ **Un Concejo Vecinal, órgano de participación ciudadana integrado por "vecinos electos por vecinos" en elecciones que se realizan cada 30 meses, no coincidentes con las elecciones municipales.**

**El Concejo Vecinal asesora, propone, es consultado preceptivamente para la elaboración del presupuesto quinquenal y los ajustes anuales, establece prioridades en todas las áreas, evalúa los planes definidos y controla la gestión.**

Si bien el Concejo en la toma de decisiones funciona con sus integrantes, al mismo tiempo conforma comisiones temáticas que son abiertas a las organizaciones sociales y los vecinos en general y puede convocar a "Concejos abiertos" a todos los vecinos de una zona o de un barrio, para analizar y recoger las opiniones lo más ampliamente posible.

**Es creado por un "decreto marco", que como primer punto señala la autonomía del Concejo Vecinal en tanto representación social, no tiene relación de dependencia del municipio, por lo tanto también puede abordar temas que no son estrictamente municipales.**

Hasta aquí la descripción del sistema descentralizado.

#### **Capacitación e información, base de la participación**

Luego de la 1ª Elección de Concejos Vecinales en 1993, el gobierno municipal se plantea la elaboración del plan estratégico del departamento de Montevideo, pero se impone el desafío -para ser consecuente con su concepción-, de hacerlo con la participación de los montevideanos.

Los funcionarios profesionales (asistentes sociales, arquitectos) de los Centros Comunales Zonales contribuyen a transformar un tema aparentemente técnico, en una herramienta para la apropiación del conjunto de la realidad de cada zona (en el uso del suelo, lo social, lo cultural, lo productivo, el medio ambiente...) y para dar los primeros pasos en pensar el futuro desarrollo local.

En 1995 asume un nuevo equipo de gobierno, también del Frente Amplio, (a partir de 1994 Encuentro Progresista - Frente Amplio), que se aboca como 1ª tarea con los Concejos Vecinales -que habían trascendido al cambio de gobierno y habían participado de la elaboración del plan estratégico-, a la realización del presupuesto participativo del quinquenio.

La propuesta presentada por los Concejales había dejado de ser una "lista interminable de demandas" y eran verdaderos programas. Habían aprendido más que el equipo de gobierno, el que al no haber superado la compartimentación de sus diferentes áreas, lo que hace es "descuartizar" los programas y repartir el pedacito que le tocaba ejecutar a cada área. Recién al año nos dimos cuenta que debíamos ejecutar todo al mismo tiempo en cada zona, dificultad que aún hoy mantenemos.

La misma experiencia la volvimos a realizar en 1999, al final del mandato, y los vecinos realizaron "los planes de desarrollo local", actualizaron el diagnóstico de su zona (a la luz de las realizaciones o las omisiones del quinquenio) y se imaginaron Montevideo en una proyección de 10 años. Por lo tanto también estaban preparados cuando en el año 2.000 debieron realizar nuevamente el presupuesto quinquenal.

Sin embargo insistimos, la elaboración del presupuesto quinquenal y los ajustes anuales (que pasa por la preparación de las propuestas de los vecinos y su presentación en asambleas abiertas a todos y en las que participa el Intendente y su equipo), el proceso de negociación que se abre (con convocatorias al Director con el que se quiere discutir porque no conforman sus respuestas) y luego la realización de los compromisos de gestión anuales, son sólo un momento del proceso de participación.

Al tener el Concejo el rol de control social, convoca a su propia Junta Local o a los Directores que entienda conveniente, a rendir cuentas sobre temas que van más allá de lo presupuestal, porque entre otras cosas el Concejo también debe ser consultado sobre el destino de los bienes municipales (que pertenecen a todos los montevideanos) en cada zona. Las comisiones del Concejo velan sobre los temas medioambientales (crearon comisiones de emergencia en 2001, cuando se dieron inundaciones en Montevideo), opinan y proponen sobre la situación de emergencia social que vivimos.

Muchos de los integrantes de los Concejos, con otros vecinos que no lo son, participan de amplias comisiones de cultura que promueven cursos en los barrios y organizan el carnaval en su zona. Participan de la administración de guarderías y policlínicas comunitarias. Participan muchos más vecinos que aquellos que integran los Concejos en las comisiones de género, de adultos mayores o los centros juveniles.

#### **Luces y sombras**

Hasta aquí todo parece idílico, es que realmente esta construcción colectiva, cotidiana, es apasionante, pero no se desarrolla en una campana de cristal, ajena al pensamiento hegemónico. Comencé refiriéndome al proceso que da idea de debate permanente con los protagonistas para profundizar la participación, la construcción de ciudadanía, el protagonismo popular en la gestión de políticas públicas. Como en todo proceso varias

veces hemos visto los peligros de resecamiento.

Cuando en 1990 soñamos la participación, pensábamos en el ejercicio de la democracia directa de los vecinos en "asambleas deliberantes". Nunca llegamos a instalarlas (por el debate que ya relaté), por lo tanto no podemos evaluar si efectivamente hubieran dado resultado. Al instalar los Concejos Vecinales -pensando siempre que no eran un fin en sí mismos sino una herramienta para promover participación de más personas y organizaciones-, los dotamos de instrumentos para relacionarse con todos los vecinos, como los Concejos abiertos que ya señalé. Sin embargo, en estos 14 años, me sobran dedos para contar cuantos se han realizado.

Muchas veces los Concejales Vecinales han parcelado ese pequeño espacio de poder y se han olvidado que llegaron al Concejo representando a una organización social o que se deben a los vecinos que los respaldaron y que por lo tanto deben también involucrarlos y rendirles cuentas.

Hemos debatido varias veces este tema a lo largo del proceso. La primera vez en 1996, cuando nos dimos cuenta que era necesario airear la vida de los Concejos realizamos el segundo Foro de Montevideo, buscando que participaran y opinaran la mayor cantidad de vecinos posibles. En 2001 iniciamos un debate apuntando al año 2003, en que se cumplían los 10 años de la aprobación de los decretos. A finales de 2003 los propios concejales organizaron un encuentro. En febrero de este año, en acuerdo con los propios Concejales, se hicieron modificaciones en el decreto marco, que explicitan con más claridad su rol con relación a las organizaciones sociales y los vecinos en general.

### Mayo 2004

El 23 de mayo de 2004 se realizó la 5ª Elección de Concejos Vecinales, votaron 76.000 montevideanos (en una elección no obligatoria), pero en la que esperábamos más de 100.000 votantes. Esta votación disparó muchos análisis oportunistas y también reflexiones sobre las que estamos trabajando y ya poniendo en práctica la resolución de algunos problemas.

El primer elemento, que sí habíamos planteado (incluso públicamente en el desarrollo de la campaña hacia la elección), es que la situación de exclusión creciente que estamos viviendo no favorece los procesos de participación.

El resto de nuestro balance está vinculado al propio proceso, a la falta de visibilidad de la actividad de los Concejales en los medios masivos de comunicación (que no es ni responsabilidad de los Concejales ni nuestra) y la falta de visibilidad en lo local, que sí es responsabilidad de ambos. Nuestra autocrítica -en lo que yo señalé como una condición indispensable para la participación-, es sobre la capacitación y la información (porque en lo primero no tuvimos continuidad y en lo segundo se profundizó una contradicción -que siempre está latente en el proceso- entre lo central y lo descentralizado).

### Hechos, no palabras

**Públicamente, en el recibimiento a los nuevos 636 Concejales Vecinales, hemos planteado la mayoría de las opiniones que aquí se expresan, pero al mismo tiempo hemos señalado nuestro compromiso -como gobierno municipal-, en seguir trabajando para profundizar la participación ciudadana.**

En julio comenzaron los cursos de capacitación a los Concejales Vecinales. Entramos ya en la segunda etapa, que está vinculada con la capacitación en los temas presupuestales y luego los de la planificación zonal. Cada zona tiene asignados rubros para el desarrollo de la difusión barrial.

Hemos mantenido reuniones con los equipos zonales, señalando que la primera tarea de los mismos es la promoción de la participación. Nuestras políticas sociales siempre han estado indisolublemente ligadas al proceso de participación y al apoyo a la generación de organización y al fortalecimiento de las mismas. Debemos retomar este camino, incluso en el desarrollo de nuestras políticas de emergencia ante la crítica situación social. Deben ser políticas de asistencia a la emergencia, no asistencialistas y por lo tanto deben contribuir al fortalecimiento del colectivo, de los colectivos.

También este análisis debe realizarse en cada lugar y planificarse en función de la realidad local analizada con los propios protagonistas.

Estas primeras iniciativas han despertado entusiasmo y compromiso, el desafío es la continuidad creadora que dé respuesta a los nuevos problemas, propios del desarrollo del mismo proceso, en una realidad que no es la de 1990. El compromiso es el de combatir la rutinización y evaluar con la ciudadanía, con los protagonistas, los pasos a dar juntos, para seguir construyendo colectivamente.

En 1989 obtuvimos el apoyo del 39% de la ciudadanía, en 1994 el 45% y en 2000 el 56%, me estoy refiriendo a las elecciones municipales. Hoy más del 60% de los montevideanos aprueban nuestra gestión. No es la gestión del Intendente, sus 33 Directores y sus 18 Juntas Locales, es la construcción colectiva. Las obras y programas que hemos llevado adelante en estos años son las decididas por los vecinos de Montevideo, por lo tanto el equipo ejecutó en función de las necesidades reales de los montevideanos. Pero esto es sólo una parte, no perdemos de vista que nuestro objetivo sigue siendo el ampliar y profundizar los espacios de participación, para profundizar la democracia.



**Presupuesto Participativo en Avellaneda. Plan de Prioridades Barriales, nuestra experiencia**

Ricardo Cuccovillo\*

Las políticas de nuestro tiempo deben estar fuertemente ligadas y comprometidas con la transformación del sistema clientelista que impera en Argentina, el que atrapó al Estado para su propio beneficio. Las nuevas Propuestas de Gestión deben contemplar con firmeza y activamente la participación ciudadana, la planificación y la mayor descentralización que la realidad permita.

La participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas contribuye no sólo a fortalecer y perfeccionar la democracia, sino que es también y fundamentalmente un instrumento para lograr mayor efectividad en el accionar del Estado.

El **Presupuesto Participativo** constituye una herramienta importante a tomar y profundizar. "La misma no se limita simplemente a incentivar la participación popular de una forma espontánea, hacer obras o simplemente aceitar los mecanismos de la democracia formal, sino que desarrolla un nuevo centro de decisión incidiendo directamente sobre el carácter y las oportunidades de los recursos públicos, contribuye a mejorar la distribución de la renta y socializa la política."

De lo que se trata es de "democratizar" la democracia, de crear mecanismos para que ella corresponda a los intereses de la amplia mayoría de la población y de crear instituciones nuevas que permitan que las decisiones sobre el futuro sean decisiones siempre "compartidas". Este es un desafío al que debemos responder. Iniciar un proceso que origine un poder democrático con instituciones directas de participación.

La democracia no puede ser separada de la libertad y la libertad no puede ser disociada de una igualdad mínima de oportunidades.

Es obvio que el Presupuesto Participativo no es "la solución", pero seguramente es una experiencia altamente positiva dentro del poder local y también apunta hacia nuevas formas de dirigir el Estado, y especialmente, de crear un nuevo tipo de Estado. Un estado que combine la representación política tradicional con una participación directa y voluntaria de los ciudadanos para que los representantes elegidos por el voto y los participantes de la democracia directa y voluntaria generen decisiones cada vez más afines con los intereses de las mayorías.

El proceso del PP hace una crítica práctica a las libertades meramente formales, mediante el cual el ciudadano vota, una vez cada dos o cuatro años, y vuelve a su casa, delegando todo el Poder para decidir sobre su vida a los representantes que fueron elegidos, que solo podrá juzgarlos en una nueva contienda electoral. Los mecanismos de Participación Ciudadana permiten, directa y concretamente, facilitar la lucha por sus derechos, combinando la decisión individual con la participación colectiva.

Como todo proceso el mismo debe ser tomado en forma abierta dispuesto a modificar lo que la realidad nos impone sin apartarnos de los principios democráticos y buscando en forma permanente la participación del vecino. Es probable que desde los sectores políticos partidarios exista la tentación de utilizar semejante proceso de participación popular, pero si esto ocurre será también el fin de la experiencia.

**Avellaneda.**

Ubicada a escasos 5 km. de la Casa Rosada, donde mora el Gobierno Nacional, Avellaneda es la cabecera de los ejes sud y sudeste de crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, junto a Ciudad de Buenos Aires y 42 partidos de la Provincia del mismo nombre.

Limita con Ciudad de Bs. As. dividida de esta por el Riachuelo, uno de los ríos más contaminados del planeta, Lanús, Quilmes, y el Río de la Plata con quien tiene un frente de más de 7 Km. de extensión. Buena albergan millones de toneladas de basura depositadas allí por el convenio realizado en la época militar dando creación al CEAMSE y que nuestra gestión municipal junto a los vecinos logramos que dejara de operar en el distrito. También sobre estas costas se levanta uno de los mayores Polo Petroquímico del País, causante de gran contaminación ambiental.

Con una población de aproximadamente 340.000 habitantes y 55 km<sup>2</sup> de superficie territorial, nuestra ciudad representa el 2,8 % del total de la región y el 1,7 % del total nacional.

Avellaneda debe su origen y crecimiento a dos factores que, en el marco del esquema agroexportador de la Argentina del siglo XIX, fueron los impulsores de los procesos de desarrollo:

- a) La localización de una densa red de establecimientos comerciales e industriales.
- b) La articulación entre los sistemas de transporte marítimos, fluvial y terrestre.

Fue arquetipo de ciudad industrial, con grandes empresas metalúrgicas como SIAM o FERRUM. Frigoríficos como La Negra, La Blanca o la CAP (Corporación Argentina de Productores) e importantes curtiembres

---

\* Ex -Secretario del Consejo de Planificación Estratégica del Municipio de Avellaneda - Provincia de Buenos Aires. 1999-2003.

Actualmente posee el 2do Puerto de mayor carga del Litoral del Plata y Marítimo, con más de 11 millones de toneladas anuales, movilizándolo en la zona del barrio de Dock Sud el 30 % de todos los contenedores de la Provincia de Buenos Aires. La no planificación de este proceso llevó a la anarquía del tránsito provocando un gran deterioro de la zona y riesgos para los vecinos, el que se vio claramente reflejado en las protestas y en cada una de las asambleas y reuniones del PP.

Con una importante clase media y media baja, quienes recibieron el impacto de la crisis de principios del 2000, posee un comportamiento político y social similar a muchos barrios del sur de la Capital Federal. En la década del 90', al igual que en el resto del País, los habitantes de Avellaneda sufrieron una importante pérdida de fuentes de trabajo y miles de comercios cerraron sus puertas en una combinación de políticas no solo nacionales sino también expresadas en la orientación de la gestión local. La subordinación de lo público a lo privado llevó a producir la habilitación de una cantidad de hipermercados y grandes centros comerciales que impactó negativamente sobre el sector de comercio minorista local. **En este contexto realizamos nuestra experiencia de Presupuesto Participativo.**

#### **Plan de Prioridades Barriales.**

Así llamamos a la primera experiencia de Presupuesto Participativo de la Provincia de Buenos Aires realizada en la ciudad de Avellaneda durante todo el año 2003. **Es de destacar el importante asesoramiento y colaboración obtenido de los compañeros de Rosario y Ciudad de Buenos Aires como así también la opinión desinteresada de los amigos de Porto Alegre y Montevideo.** En el desarrollo de la misma se encontrarán similitudes pero cada una de ellas enriquecida por las particularidades que brindan sus protagonistas.

Más de 3.500 vecinos en dos rondas de Cabildos (Asambleas barriales) en las siete Delegaciones en que está dividido el municipio, participaron discutiendo y decidiendo acerca de sus necesidades como así también eligiendo a sus representantes. Estos, 240 consejeros vecinales trabajaron cogestionadamente con los funcionarios municipales durante más de tres meses, no sin inconveniente, no sin problemas, no sin críticas, pero generando una nueva cultura, un "nuevo centro de decisión que junto con él Ejecutivo y el Legislativo fueran democratizando efectivamente la acción política e integrando a los ciudadanos comunes a un nuevo espacio público".

El Plan de Prioridades Barriales (PPB) constituye una nueva forma de preparar el presupuesto del municipio, a través de la participación directa de los vecinos para definir las prioridades barriales y mejorar la distribución de los recursos existentes. Esto permite un enriquecimiento de las políticas públicas y los vecinos pueden controlar mejor que se hace con su dinero. Fortalece el tejido social promoviendo el protagonismo de las instituciones y la participación directa de las vecinas y vecinos de cada barrio, promueve la gestión ciudadana, potencia el control de la gestión pública, optimiza el uso de recursos y rearticula la relación entre el Gobierno y los ciudadanos vigorizando la confianza y la transparencia.

Entre las críticas del actual Gobierno Municipal, en manos del Partido Justicialista, a la experiencia del Presupuesto Participativo, están las que dicen que las prioridades que los vecinos eligieron: mayor seguridad, aumento del presupuesto para unidades sanitarias, creación de redes inter áreas, control de tránsito en determinados barrios, apertura y/o mejoramiento de jardines de infantes, etc., etc., deben ser acciones naturales de todo gobierno que conozca lo que la gente necesita, no necesitando para ello la consulta. ¡Que equivocados!

Es imprescindible la organización, la consulta y la participación de los sectores populares para enriquecer y controlar la gestión pública, para ir delineando junto con la comunidad en que ciudad queremos vivir.

#### La experiencia

Se abordó el trabajo en distintas etapas a fin de evaluar la marcha y el cumplimiento de cada una de ellas:

- Creación del Equipo de Elaboración e Implementación del Plan (EEIP).
- Etapa de Sensibilización interna y externa.
- Promoción y difusión.
- Ejecución del Plan.

#### EEIP - Origen del Proyecto

- Necesidad de mayor cercanía con el vecino en el momento de mayores
- conflictos económicos y sociales ( a fines del año 2002 )
- Repensar la ciudad en cogestión con el vecino.

#### Formación y luego ampliación del Equipo

Con representantes de las distintas áreas centrales y los Delegados Municipales.

#### Sensibilización

- Instalación del tema entre los funcionarios
- Reuniones con todas las áreas centrales
- Desde y con los Delegados Municipales realizamos reuniones con vecinos y
- ONG's en cada una de las zonas en que está dividido el distrito.

#### Promoción y difusión

- Creación de Juntas Promotoras en cada barrio a partir de las reuniones

- promovidas en el territorio.
- Reuniones con vecinos e Instituciones
- Difusión masiva a la población.

#### **Ejecución del Plan (PPB)**

Fue dividido en dos rondas y la Asamblea General.

##### 1era ronda de Cabildos Participativos Vecinales.

- Se realizaron siete Cabildos, uno por Delegación Municipal.
- Se trabajo con técnicas participativas que permitieron que todos los participantes
- pudieran expresar sus inquietudes o ideas y volcar sus necesidades.
- Se eligieron los consejeros.

##### Consejos Participativos Vecinales(CPV)

Esta formado por:

- Consejeros elegidos en cada Cabildo.
- Miembros del EEIP
- Delegado Municipal
- Todos ellos desarrollaron un intenso trabajo de clasificación de las necesidades,
- Discusión, elaboración y acuerdos con los funcionarios de las áreas centrales.

##### 2da. Ronda de Cabildos Participativos Vecinales.

- Se siguió trabajando con técnicas participativas.
- Los Consejeros integrantes de cada CPV realizaron un balance y presentaron el
- Informe de lo actuado a la Asamblea.
- Se eligieron las Prioridades por cada barrio.

##### Asamblea General de los CPV

- Los Consejeros Vecinales de cada uno de los CPV entregaron formalmente las
- Prioridades elegidas para que las mismas sean incluidas en el Presupuesto Municipal.

##### Presentación de la Ordenanza

- Al ir avanzando la experiencia y tener mayores elementos se elaboró un
- Proyecto de Ordenanza el que fue elevado el HCD siendo aprobado por la
- comisión de Hacienda del mismo. Allí quedo trabado frente a la proximidad
- del proceso electoral.

Muchos vecinos sin participación política partidaria, y la mayoría sin querer tenerla, fueron incorporándose al hacer político cotidiano avanzando hacia una mayor ciudadanía. La experiencia tuvo defectos y virtudes, también complicaciones, quizás la más importante en lo que hace a su continuidad es el que la coalición que durante cuatro años gobernó la ciudad como resto de lo que fuera la Alianza (donde algunos socialistas formamos parte del Gobierno y tuvimos la responsabilidad de llevar adelante esta experiencia entre otras también importantes), perdió el gobierno municipal.

Intentamos con esfuerzo, imaginación y respeto a la diversidad ideológica de todos los participantes de este proceso, mantener viva esta experiencia. Nuestro interés es contribuir a la construcción de un modelo distinto de ciudad, donde el niño y el anciano puedan transitar libremente y con seguridad, donde el vecino sea artífice de su propio destino y cogestione junto con el Estado un modelo de hábitat que la permita respirar aires de libertad.



*Capítulo 3*

*Presupuesto Participativo Porteño*



***Fundamentos para el Presupuesto Participativo en la Ciudad.***

Roy Cortina\*

A comienzos de la década del ochenta comenzó a manifestarse la crisis por la que atraviesan actualmente las instituciones democráticas tradicionales, crisis que se ve reflejada en los bajos índices de credibilidad que las mismas tienen y en los escasos niveles de participación ciudadana registrados en ellas durante los últimos años.

La sociedad post-industrial, surgida a partir del desmantelamiento del Estado de bienestar por parte del paradigma neoliberal que se ve concretado en las dos últimas décadas del siglo XX, dio lugar a un nuevo modelo económico y social caracterizado por fuertes retrocesos sociales, una pérdida de poder efectivo de las instituciones políticas y una menor capacidad de integración social y participación de los sectores sociales populares en las democracias actuales.

Las sociedades modernas experimentan sustanciales procesos de transformación social. Estas modificaciones han dado lugar a la aparición de nuevas formas de producción y organización del trabajo, nuevas estructuras de poder, nuevas formas de comunicación social, nuevos sistemas de estratificación social, nuevas realidades económicas y políticas de carácter supranacional, nuevas culturas cívicas, nuevos protagonistas sociales y políticos y nuevas problemáticas sociopolíticas (desempleo estructural, marginación social, decadencia urbana).

De la rigidez que caracteriza a las instituciones democráticas tradicionales para poder satisfacer estas nuevas demandas y de su falta de adaptación a esta nueva sociedad, resulta el incremento del descrédito que tienen y determina como característica central de estos tiempos, la exigencia de una mayor calidad democrática y la profundización de todos los mecanismos e instancias de participación.

Esta pérdida de influencia de las instituciones trajo como consecuencia un fuerte estado de apatía y desmovilización en la mayoría de los países, que fue aprovechada por los sectores más poderosos para imponer en las políticas de estado una orientación acorde a sus intereses sectoriales y no a los de la sociedad en general.

El actual sistema de representación se ha tornado insuficiente para afrontar la crisis actual. Así, mientras que la mayoría de la población vota cada dos o tres años en el mejor de los casos, existen actores económicos y financieros que "votan" todos los días condicionando el accionar de los gobiernos y definiendo sus políticas.

Frente a tal situación, la alternativa progresista a la crisis no puede ser otra que la de ampliar la democracia representativa avanzando hacia una democracia participativa. De esta manera se da respuesta a los embates autoritarios que persiguen la restricción de los ámbitos de actuación de la política, a través de una crítica a la partidocracia, a la autonomía de la clase política y desde luego a lo que se ha dado en llamar "democracia delegativa" o "democracia como equilibrio" en donde la participación se limita a la elección entre postulantes que luego realizan su voluntad personal.

Esa ampliación, a través de la participación ciudadana, debe abordar al menos cuatro aspectos:

Primero: La democratización del estado y del sistema político.

Segundo: La descentralización, es decir el traspaso de competencias o capacidades de decisión sobre distintas materias.

Tercero: El mejoramiento de las políticas sociales de superación de la desigualdad y la pobreza.

Cuarto: La modernización de la administración, para lograr el traspaso de una cultura de súbditos a una de ciudadanos titulares de derechos.

Para articular estas nuevas formas de participación, resulta indispensable que, en su conciencia, los hombres y las mujeres dejen de verse a sí mismos como consumidores y pasen a comportarse como personas que ejercen activamente sus derechos y desarrollan sus propias capacidades.

La noción de "participación ciudadana" o "participación popular" permite abarcar una cantidad de formas de participación de distinto tipo y origen, con la utilización de diferentes medios, a través de diferentes órganos y con distintos objetivos y funciones.

No obstante, dichas expresiones y la proposición misma de participación posee una carga valorativa importante que torna necesaria la discusión acerca de cuales son las mejores maneras de impulsarla para que el ciudadano, además de la dimensión de elector, se identifique con la de vecino, contribuyente, consumidor y generador de "opinión pública", involucrándose en las distintas esferas en las que se definen las políticas que lo afectan.

Desde el enfoque tradicional se considera como ciudadanos a aquellos miembros de una comunidad que tienen garantizados sus derechos. Así considerado este concepto puede tildarse de excluyente y lleva implícita una importante carga de pasividad. La ciudadanía es algo que se otorga y el ciudadano es aquel cuyos derechos gozan de protección.

Los excluidos que carecen de posibilidades de reinsertarse en la sociedad moderna, no poseen los recursos de acción colectiva de los que sí disponen los incluidos para

---

\* Roy Cortina. Diputado Socialista. Presidente de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

traducir sus demandas en derechos. Las serias dificultades que enfrentan se traducen en falta de organización y disgregación social.

Este nuevo escenario requiere la ampliación de la esfera de derechos de la comunidad y el obligar al Estado a diseñar políticas que permitan incluir en el sistema económico y social a aquellos que se encuentran fuera de él. Para lograrlo se hace necesario construir un nuevo tipo de ciudadanía, una ciudadanía más activa y responsable que permita movilizar a la sociedad civil y ampliar su participación en las decisiones políticas del Estado.

Formar ciudadanos conscientes de sus derechos y de su poder también es una competencia de los gobiernos locales; un nuevo tipo de ciudadano que sea participante, crítico, que se diferencie del ciudadano tradicional que sólo se manifiesta a través de demandas aisladas.

#### **El Presupuesto Participativo.**

En el camino de alentar nuevas modalidades de participación ciudadana, en los últimos años se han impulsado en nuestro país, tanto desde el Estado como desde la sociedad, propuestas sobre descentralización del poder público, celebración de referéndums, instancia de iniciativa popular, audiencias públicas y otros procedimientos que podemos definir como de democracia semidirecta o de control del poder del Estado.

Respecto a nuestra Ciudad, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la sanción de su propia Constitución en 1996, han sido fundamentales. No sólo determinaron un nuevo status jurídico para Buenos Aires, sino que marcaron el inicio de un importante proceso tendiente a modificar la forma de relacionarse entre el gobierno local y la gente.

Las bases las sentó la propia Constitución de la Ciudad, al regular en su Título Segundo, "Derechos Políticos y Participación Ciudadana", diferentes mecanismos de participación que le otorgan a los porteños un nuevo protagonismo en la vida democrática.

Sin embargo, el aspecto más audaz es el previsto por el artículo 52 de la Constitución, que establece el carácter participativo del presupuesto y reserva a una ley la determinación de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. La participación de la población en la definición del Presupuesto porteño abre las puertas de la gestión pública a la gente, "ciudadaniza" el espacio público, genera mecanismos de control, reduce las posibilidades de corrupción e importa la creación de un instrumento capaz de redistribuir la riqueza mediante criterios de solidaridad que tienen en cuenta las prioridades reales de los habitantes de la Ciudad.

Sin embargo, este concepto no es nuevo. La noción de Presupuesto Participativo surge en la última década del siglo XX en la ciudad brasileña de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul.

Si bien no existían antecedentes de un proceso presupuestario de este tipo se tomó como fuente de inspiración a los principios de la Comuna de París, y a partir de ellos se diseñó una forma de participación ciudadana completamente novedosa.

El contexto en el cual surgió el presupuesto participativo tuvo tres características distintivas.

La primera, que ya ha sido mencionada, fue el triunfo de un partido progresista que tenía un importante arraigo en determinados sectores sociales y para el cual la implementación de este mecanismo era una herramienta esencial para poder cumplir con sus principales lineamientos. Entre estos se destacan la combinación de herramientas de democracia representativa con los de participación ciudadana profundizando el contrato social, la modificación del destino de los recursos del estado para aplicarlos a mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más bajos y el alcance de un desarrollo local de carácter sostenible e integrado.

La segunda característica distintiva fue el grado de movilidad y organización social importante en algunos sectores de la sociedad civil del Brasil desde los principios de la década del ochenta como consecuencia de la lucha contra el gobierno militar. Estos movimientos estaban organizados a través de una vasta red de organizaciones sociales que fueron vitales para la vuelta de la democracia.

Por último, el avance de la globalización disminuyó el poder de los estados nacionales, obligando a los estados locales o municipales a hacerse cargo de la resolución de cuestiones que en otros tiempos estaban a cargo de los primeros. Los municipios tuvieron que enfrentar una mayor cantidad de problemas y esto se tradujo en mayores exigencias hacia sus gobernantes.

Ese fue el marco favorable para el desarrollo de esta metodología de participación popular en Porto Alegre.

Sin embargo, su afianzamiento no resultó del todo sencillo. También surgieron dificultades que impidieron contar con altos niveles de participación en el primer año de implementación vinculadas a la falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía como consecuencia del elevado nivel de endeudamiento, a la escasa capacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia inédita y a la relación política existente entre el poder estatal y la ciudadanía basada en el intercambio de favores.

En 1990, aunque la participación siguió siendo escasa, una importante reforma tributaria le permitió a la ciudad sanear sus cuentas y recuperar su capacidad de inversión. El Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso y se hizo posible la satisfacción de algunas demandas de la población que pudo apreciar como sus decisiones

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

eran respetadas y la repercusión que esto tenía sobre su nivel de vida. El Presupuesto Participativo se convirtió en un factor de movilización en todos los barrios de la ciudad.

Los resultados de la implementación del presupuesto participativo fueron tan favorables que el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el Programa de Gestión Urbana de la ONU - Sección para América Latina - como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública. Además, dijo el Comité Técnico de la ONU - HABITAT II, que eligió la experiencia del Presupuesto Participativo como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

El Presupuesto Participativo demostró que la administración transparente y democrática de los recursos es una forma efectiva de evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos. La experiencia de la ciudad de Porto Alegre ha demostrado que a través de ella, el gasto puede ser eficaz donde tiene que serlo.

En Latinoamérica en general y, particularmente en Brasil, país pobre, con una alta concentración del ingreso, recientemente salido de una dictadura militar y luchando con el problema del subdesarrollo, el argumento central en defensa de nuevas maneras de gestionar los recursos públicos recae y debe recaer sobre la importancia de desprivatizar el Estado y reformular las prácticas del poder público, introduciendo prácticas democráticas y transparentes en una relación históricamente populista y paternalista.

La idea misma de dotar al Presupuesto de carácter participativo, encaja con facilidad en los discursos modernizantes, sean de derecha o de izquierda. Sin embargo, la determinación de lo que será o no objeto de participación popular, cambiará radicalmente según cual sea el objetivo que se persiga. Si se busca hacer más eficiente las relaciones con los contribuyentes-consumidores de bienes públicos, el proceso se verá reducido a un mero mecanismo de Accountability (control de cuentas). Si en cambio, en un ángulo diametralmente opuesto, su finalidad es la de politizar y movilizar a la sociedad, formar una ciudadanía activa protagonista de su propio porvenir y generar mecanismos de solidaridad y redistribución de la riqueza, el Presupuesto Participativo se vuelve un instrumento de democratización del Estado. En este último sentido, en nuestro país la experiencia ha venido siendo profundamente estudiada e impulsada, fundamentalmente desde las organizaciones populares, como una forma de consolidar estrategias de poder local a nivel de los distintos municipios.



**El 4P<sup>\*</sup> en el CGP 13, los primeros pasos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.**

Leandro Querido\*\*

El propósito del presente artículo consiste en redescubrir la experiencia local que dio el impulso definitivo a la consagración del presupuesto participativo en toda la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto vamos a dar cuenta de los aspectos centrales del denominado "4P"<sup>24</sup>. El "Plan Piloto de Presupuesto Participativo" desarrollado por el Centro de Gestión y Participación N° 13, dependiente de la Subsecretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue implementado en julio del 2001. Luego de la crisis suscitada a fines del 2001, que desembocó en el ámbito nacional en la caída de Fernando de la Rúa, el Ejecutivo porteño en junio del 2002 decidió implementarlo en toda la ciudad como respuesta a las demandas participativas de la sociedad.

Tres son los rasgos salientes de esta iniciativa: Anticipación, Originalidad y Localidad. Por lo tanto una primera aproximación a esta experiencia local nos marca que se implementó con mucha anticipación a la crisis que marcó una bisagra histórica en nuestro país. La lectura política que hacíamos desde el CGP13 sostenía que no se tenía que dar un 19 y 20 de diciembre para darnos cuenta de que la democracia representativa contaba con límites ostensibles. El Jefe de Gobierno hizo en el discurso de asunción un llamado a superar los límites de la democracia restringida. El presupuesto participativo representaba una meta insoslayable. Desde el CGP13 queríamos demostrarle al Ejecutivo que el presupuesto participativo era no solo posible sino el camino para superar los límites que se trazaban en el diagnóstico político. Comenzamos con expectativa, sabíamos que una "golondrina no hace verano" por eso esperábamos una oportunidad. Esta se dio a partir de la convulsión social de fines del 2001. El Jefe de Gobierno, a través de los medios de comunicación, realizaba un balance anual de su gestión y comentaba que se estaban realizando las primeras pruebas pilotos de presupuesto participativo. Esto resultó ser un reconocimiento muy importante para nosotros que desde el CGP13 intentamos sacudir a la administración pública desburocratizándola, incorporando al ciudadano en los procesos de toma de decisión.

Al carácter anticipatorio de la iniciativa hay que sumarle el de originalidad. El último registro de experiencia participativa fue uno acontecido en el barrio de la Boca y Barracas en 1997 en el marco del CGP 3. Esta fue una iniciativa efímera ya que solo se hicieron algunas reuniones pero de ninguna manera se enmarcaba en un proyecto integral. Rápidamente fue olvidado. Jorge Navarro, coordinador del Presupuesto Participativo entre octubre 2002 y abril 2004, reconoce en su artículo titulado "Balance y Perspectiva del Presupuesto Participativo" como el antecedente más próximo a la experiencia del CGP 13.

Por último rescatamos la localidad. Los CGPs sufren la falta de voluntad del gobierno central por descentralizar. La lógica burocrática caracterizada por el desplazamiento de sus objetivos tiende a acaparar funciones y recursos y por lo tanto es relevante a ceder a manos, en este caso, de los Centros de Gestión. Esto resulta ser un obstáculo que compromete no solo a la eficacia del gobierno en materia de gastos sino también la capacidad de asimilar las demandas que se efectúan en los barrios. Quizá la mayor virtud del "4P" haya sido la de rejerarquizar a los Centros de Gestión, la de terminar con la mirada subestimadora de las áreas centrales y de esta manera reconocer en esta instancia local la capacidad de tomar iniciativas propias, innovadoras y participativas que sean tenidas en cuenta por el gobierno para luego ser implementadas en toda la ciudad. La experiencia del "4P" abrió la puerta a la posibilidad de redistribuir el poder entre las áreas del gobierno y sin lugar a dudas fortaleció la discusión acerca de las Comunas.

### 1.- La experiencia del CGP13

Para comenzar haremos una sucinta introducción de la zona que comprende el CGP13. Este se encuentra delimitado por la avenida General Paz, el Río de la Plata, la calle Pampa y al oeste la calle Vidal. Cuenta con una superficie de 9,6km<sup>2</sup> y una población total de 145.803 habitantes. Para una mayor comprensión de la problemática local y una elaboración adecuada de soluciones el CGP13 fue dividido en las seis subzonas<sup>25</sup> tomando en

\* Plan Piloto de Presupuesto Participativo.

\*\* Leandro Querido (Ciencia Política, UBA) fue Director General del Centro de Gestión y Participación N° 13 (Belgrano, Núñez y Saavedra) entre octubre del 2000 y agosto del 2002.

<sup>24</sup> Por razones de espacio el presente artículo no se ocupará de otros aspectos centrales del "4P" como el Programa de Construcción de Ciudadanía desde la Niñez realizado e impulsado por la Asociación Ciudadanos por la Democracia Participativa ([www.ACDEPA.org.ar](http://www.ACDEPA.org.ar)). Este programa se llama "Aprendiendo a Participar"<sup>24</sup>. Los objetivos eran generar una verdadera conciencia de participación desde la formación de niños y jóvenes en establecimientos educativos; generar una conciencia crítica en la toma de decisiones en diferentes niveles de participación. Esta suerte de Presupuesto Participativo para niños y jóvenes resultó ser una experiencia sumamente trascendente ya que representaba un camino colectivo de participación oponiéndose al modelo imperante de fragmentación e individualismo extremo. Entre los objetivos Presupuesto Participativo implementado por el Gobierno de la Ciudad figura la necesidad de fortalecer nuevos actores políticos, más democráticos y participativos. Esto se logra solo con formación ciudadana inclusive desde la niñez. Programas como estos deberían contar con un apoyo total por parte del Gobierno. Lamentablemente esto no ocurre y por lo tanto se pone en juego la posibilidad misma de avanzar en la construcción de una democracia participativa.

consideración los siguientes puntos:

- Los elementos estructurantes del barrio: uso del suelo, de las avenidas, vías férreas, etc.
- La identidad: se tomaron en cuenta los espacios reconocidos por las instituciones barriales, - como por ejemplo la Asociación Barrio Parque River, Asociación Vecinal Rivadavía Núñez, etc.- y zonas de alto valor histórico como el casco histórico de Belgrano.
- Problemas comunes: se detectaron de acuerdo a informaciones provistas por el Servicio Social, la Dirección de Atención al Público y la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial.

Las subzonas, en virtud de las actividades que desempeñan, se han verificado como unidades de trabajo.

Luego de una gran cantidad de reuniones con los actores del barrio hicimos una convocatoria a un Seminario, realizado el 12 de julio de 2001 en el CGP 13, denominado "¿Qué es el presupuesto participativo?". El conferencista principal era nada menos que el impulsor del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil: Raúl Pont, fundador del Partido de los Trabajadores y ex Prefeito (Intendente) de esta ciudad. Retomando uno de los tres rasgos que marcábamos al comienzo del artículo es preciso insistir en que el peso de esta figura invitada por la dirección del Centro contribuyó a fortalecer, a rejerarquizar las instancias territoriales de gobierno.

Más de 250 vecinos participaron de este lanzamiento. Entre ellos se encontraban representantes de más de 65 organizaciones sociales, culturales y educativas.

Para comenzar daremos a conocer los objetivos originales del "4P" que oportunamente se les hizo llegar a los vecinos por intermedio de una publicación explicativa:

- Es la puesta en marcha de los mecanismos participativos para la generación del programa presupuestario.
- Está orientado a buscar la mayor participación de los vecinos en la deliberación y diseño de las prioridades de asignación presupuestaria.
- En el marco de grupos de trabajo y asambleas barriales, los vecinos debaten sobre los problemas del barrio.
- Luego de este proceso, se sintetizan y organizan los problemas, y se delimitan las prioridades y la viabilidad de inclusión en el presupuesto.
- El CGP13 impulsa las prioridades en el armado del presupuesto en las Secretarías y en la discusión en la Legislatura.

Me parece oportuno resaltar que entre los objetivos ya rescatábamos el carácter asambleístico del proceso.

Esta primera instancia permitió debatir sobre diferentes experiencias de aplicación del presupuesto participativo y a la vez discutir sobre los marcos de acción posibles para su aplicación en la ciudad. A partir de ese encuentro se formaron los grupos de trabajo. Estos se conformaron con vecinos, miembros del Consejo Consultivo Honorario y funcionarios de las tres direcciones del CGP (de Atención al Público, de Desarrollo Sociocultural y la de Desarrollo y Mantenimiento Barrial).

Al igual que la experiencia brasilera se abordó la problemática barrial desde tres perspectivas: la geográfica, la temática y la institucional. La primera hizo que se dividiera el barrio en seis subzonas y se llevó a cabo una reunión en cada una de ellas. Durante el mes de agosto de 2001 se desarrollaron estos encuentros en escuelas públicas de la zona. Esta subdivisión del territorio del CGP 13 ha permitido ordenar la labor de cada una de las áreas que componen la estructura orgánica del CGP.

El debate y la priorización de los problemas se desarrollaron de acuerdo a la siguiente metodología: en un primer momento se realizó una reunión general para resumir todo lo actuado, en un segundo momento cada vecina/o escribió en un cartón de color rojo un problema y en uno amarillo una propuesta. Las propuestas fueron leídas por el coordinador y agrupadas de acuerdo a sus coincidencias. Esta etapa se realizó con todos los participantes. Por último cada participante contó con etiquetas autoadhesivas numeradas del 1 al 5 para definir de manera personal las prioridades. La puntuación 5 corresponde al valor más alto. Las etiquetas quedan adheridas a cada tema expuesto o a cada problema puntual identificado por cada tarjeta amarilla.

Con relación a a la segunda perspectiva, la temática, se realizó una serie de reuniones con la participación de los miembros del Consejo Consultivo Honorario del CGP 13. Los encuentros se convocaron a través de las siguientes comisiones:

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

Descentralización, Discapacidad, Salud, Seguridad y Temas Urbanos. Por último, desde la perspectiva institucional las prioritizaciones fueron seleccionadas en función del impacto urbano y social para una subzona o la totalidad del territorio. Las mismas se han llevado a cabo sobre la base de la recepción de las demandas vecinales, trabajo conjunto con instituciones de la zona y sucesivos diagnósticos y estudios técnicos desarrollados en los barrios de Belgrano, Núñez y Saavedra.

Luego, durante el mes de septiembre, se recopiló toda la información a los efectos de trabajar en el armado del Programa de Prioridades Presupuestarias. En el mes de octubre se llevó adelante una serie de reuniones con los funcionarios de las áreas centrales de gobierno con el propósito de que se tuvieran en cuenta al momento de confeccionar del Presupuesto 2002. Por último, se hizo lo propio con las comisiones de la Legislatura, como así también con los legisladores de la Ciudad. Tanto a los encuentros barriales como en las reuniones temáticas se han acercado los representantes de las áreas centrales de Gobierno, lo cual generó un espacio importante de debate e intercambio.

A lo largo de este proceso podemos afirmar que la respuesta participativa fue contundente ya que han participado más de 500 vecinos y 65 organizaciones vecinales, sociales, educativas, deportivas, culturales, y políticas. Este número es muy significativo si lo comparamos con los 4500, según datos oficiales, que han participado en el Plan de Prioridades Presupuestarias 2002 realizado en toda la ciudad, en los 16 CGPs. Este proceso tuvo un impacto mediático de envergadura: Notas periodísticas en los principales medios gráficos de la ciudad<sup>26</sup>, como así también en distintos noticieros televisivos y programas radiales. Esta cobertura mediática contribuyó también a rejerarquizar a los Centros de Gestión, dejando atrás su imagen de meras "mesas de entradas" del gobierno en los barrios. El CGP13 mostró otro aspecto, el de articulador de políticas en los barrios.

Para concluir podemos afirmar que se ha cumplido en un 80% de las acciones promotoras de desarrollo local por subzonas. En cuanto a las propuestas comunes podemos afirmar que se han cumplido en un 60% al finalizar mi gestión es probable que al día de hoy se hayan cumplido parte de los restantes.

### 2.- Los resultados

a.- Propuestas comunes a todo el territorio del CGP 13.

- Plan de Programación Anual de actividades de desramado y luminarias: en las distintas subzonas tomando como referencia los relevamientos de la Comisión de Seguridad del Consejo Consultivo Honorario del CGP 13 y las asambleas del Plan de Prevención del Delito.
- Cabildo Lila: Proyecto de mejoramiento de la infraestructura vial y equipamiento urbano de la Av. Cabildo.
- Plan Recuperemos el Río: Propuesta local de atravesabilidad.
- Proyecto de cruces vehiculares y peatonales: señalizaciones, reductores de velocidad, reordenamiento del tránsito.
- Plan de Prevención y Mitigación del Riesgo de Inundaciones: en las cuencas de los arroyos Vega, Medrano y White, y en la zona baja aldeaña al Río de la Plata (sudestada).
- Programa de contención social en el CGP13.
- Apertura de un Albergue y centro de día para chicos de la calle.
- Apertura de un "dormi" para personas sin techo.
- Apertura de Centro de Acción Social y Familiar: con capacidad para proporcionar complementos alimentarios, centro de día, juegoteca, y apoyo escolar, como mínimo.
- Definición de un espacio público y gratuito para adolescentes: con oferta deportiva, capacitación laboral, y espacios de encuentro multiuso.
- Asignación de recursos para talleres de demanda vecinal en Cultura y Educación.
- Recursos para apoyo de las actividades de participación ciudadana.
- Recursos para campañas de concientización sobre temas de interés local: educación vial, higiene ambiental, inundaciones, etc.

b.- Acciones promotoras del desarrollo local por subzonas.

Para la zona 1: Concreción de la playa de internación de las líneas de colectivos 28 y 117.

Para la zona 2: Plan de Manejo de la Plaza Félix Lima.

Para la zona 3: Desarrollo del Centro Comercial Manuela Pedraza.

Para la zona 4: 1) Plan de Manejo para el mejoramiento de la Plaza Manuel Belgrano. 2) Refacción y puesta en funcionamiento de los sanitarios existentes bajo la plaza.

Para la zona 5: 1) Mejorar la conexión de la zona con el subte. Ampliar recorrido de la línea de colectivos. 2) Mejorar la red pluvial de Belgrano Chico (compuertas de by-pass).

Para la zona 6. Propuesta de iluminación en los alrededores de la Estación Núñez y tratamiento de los espacios linderos a las vías del ferrocarril.

<sup>26</sup> Entre otras: tapa del Diario Clarín y nota principal de la sección Interés General del ejemplar del 6 de diciembre del 2001, tapa del diario La Razón y nota principal del día 12 de julio del 2001, Página 12 del 27 de julio del 2001, La Nación nota de investigación sobre la iniciativa del día 20 de julio suplemento barrial.



***Dime qué propones y te dire quien eres***

Paula Nasep\*

La temática a desarrollar es un estudio comparado de las distintas propuestas de los candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el tema de Presupuesto Participativo. Este estudio fue pensado, en las vísperas de las elecciones realizadas el 24 de agosto del 2003, dado que más allá de cual sea el gobierno y su incidencia durante el proceso de ejecución; es sin duda fundamental en la elaboración del Presupuesto Participativo.

En ese sentido es importante recalcar que por su reciente implementación en la ciudad de Buenos Aires. Este proceso se inicio a posteriori de la crisis del 2001, que terminó con la caída del gobierno de De La Rúa, y que provocó entre otras cosas las Asambleas Barriales, hecho que empujó al gobierno a abrir estos espacios a la participación, no alcanzó aún una apropiación masiva por parte de la gente y es por tanto sensible a ser diluido. Por eso consideramos que el futuro del Presupuesto participativo esta fuertemente ligado a estas elecciones.

Si bien los candidatos fueron innumerables, entre los sondeos y la opinión publica había una clara preeminencia de Mauricio Macri, Aníbal Ibarra, Luis Zamora y Patricia Bulrich, tomaremos también las definiciones de Cristian Caram, por la trascendencia histórica del radicalismo en la ciudad, sabiendo que su perfil electoral será bajo, por la actual crisis del partido con la caída de De La Rúa.

**Observaciones técnicas del trabajo**

La información sobre cada candidato se recopiló de sus páginas web, libros (en el casa de Patricia Bulrich y Cristian Caram), entrevistas, notas periodísticas y declaraciones en los medios de comunicación hechas por los candidatos.

**Postura de los candidatos**

Lo primero que hay que destacar es que durante la campaña, los candidatos hacen propuestas que no necesariamente reflejen lo que será la gestión posterior, de todos modos no basaremos en su argumentación propositiva. Aunque somos conscientes de la brecha que existe entre ambas instancias, que pueden provenir tanto del mero afán por recaudar votos o simplemente a nuevas dificultades que presenta la realidad cotidiana.

Otro punto relevante es que el PP no es un tema determinante en la agenda; si bien con la crisis del 2001 se gestó mucho interés por discutir temas político-institucionales, para estas elecciones, con los medios de por medio, temas como inseguridad, los cortes de calle y el desempleo ocupaban la cima del "interés público".

En el caso de Mauricio **Macri**, su propuesta esta fuertemente signada por el control, mas que por la elaboración, entendiendo que lo que debe haber es una cogestión entre el estado y la sociedad civil, que aparece representada por las ONGs.

Planea formar ocho áreas, que serán también distritos electorales. Con el objetivo de poder individualizar las responsabilidades, pero sin otorgar capacidad de decidir y ejecutar.

Cuando se lo consulta concretamente por el PP, Macri opina que es un proyecto muy ambicioso, y que funcionó en lugares donde la participación ya se venía dando, y que en este contexto sería descentralizar el caos. También cree que la gente no tiene urgencia por decidir pero si por controlar.

Lo importante que recalca el candidato es que lo primero es ordenar y recién después descentralizar. Cree que el PP per se no resuelve los problemas, tal como ocurre con la Democracia.

En sentido diametralmente opuesto, se ubica la alternativa de Luis **Zamora**, que busca instalar una construcción política que amplíe la democracia y se genere un gobierno del pueblo, con espacios grandes de organización para ser completado en la practica -y democráticamente, poniendo e funcionamiento las Comunas para descentralizar el poder estatal dominador y para que participar signifique Decidir, Controlar y Revocar.

El candidato considera un tema fundamental la campaña de difusión para lo cual se apoya en el momento preelectoral, donde las personas propensas a la discusión podrían agruparse en precomunas o protocomunas como las denominan algunos. Sobre la cantidad de Comunas, considera equivocado que la división y el número de comunas salga de la cabeza de los legisladores; debe surgir de los propios vecinos teniendo en cuenta la identidad barrial, los intereses en común. Del debate, el conocimiento de todo el pueblo porteño y la formación de precomunas deberá salir el mandato a los legisladores que recoja esa experiencia y las reglamente. De igual modo debería darse el control de la población sobre la policía. Elección del comisario por los vecinos en la Comuna o barrio. Informe y evaluación mensual de la actuación de la comisaría. Facultad de los vecinos de revocar al comisario si así lo considera.

Específicamente para el Presupuesto Participativo: aumentar el monto participado (hoy no supera el 3%) y donde las decisiones de los vecinos sean vinculantes, (actualmente no lo son).

La idea de Patricia **Bulrich** es utilizar el mecanismo de participación de la consulta popular para que el mandato de los vecinos sea vinculante (es requisito para que

---

\* Politóloga UBA. Miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa. Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.

un mandato sea vinculante que se haga por voto universal, para que no se antepongan los intereses de un grupo al conjunto de la sociedad). Por eso dice que el presupuesto participativo debe ser votado por todos. Incluso con cada decisión importante para toda la Ciudad o para un determinado barrio deberá ser convalidada mediante la participación de los vecinos por voto directo (consulta popular). El proyecto incluye la utilización del voto electrónico.

Piensa dividir la ciudad en 16 zonas, que sean coincidentes con las circunscripciones electorales a fin de garantizar un compromiso total entre todos los representantes y su zona de pertenencia. Así a partir de las comunas y mediante sistemas de votación directa de los vecinos se establecerán las prioridades en los barrios.

La Ley que reglamente el Presupuesto Participativo, junto con la Ley de Comunas, serán prioritarias para su gestión de Gobierno. Además de enviar anualmente junto al impuesto de Alumbrado, Barrido y limpieza (ABL), el resumen de lo comprometido, lo designado y lo ejecutado.

La candidata promete que el presupuesto será la herramienta fundamental del programa global de gobierno, comprenderá aspectos tanto económicos como sociales, políticos como técnicos, tácticos y estratégicos, y se lo presentará con arreglo a una justa asignación de recursos, basada en rigor metodológico.

Algo interesante es la postura de Cristian **Caram**, quien revalorizando lo político, intenta ocupar el vacío institucional que generó la crisis con los partidos políticos, en todo su libro "Bases para la refundación de Buenos Aires" habla del desprestigio y vaciamiento en el que se encuentra actualmente la política, y que debería estar orientada a establecer los fines de la comunidad a través de un proceso de discusión colectiva.

Específicamente sobre la ciudad, la considera el ámbito más apto para el desarrollo de esta ciudadanía activa y participativa, ya que el gobierno local es el que está más cerca de los ciudadanos, y es el que tiene mayor incidencia sobre su calidad de vida, y la encuentra también como un espacio adecuado para la reconstrucción del debate público; requerimiento para la reconstrucción de la política. Para este debate encuentra necesario en primer lugar: una disposición de los ciudadanos a volcarse a la cosa pública, de manera responsable, tolerante y respetando los principios del sistema democrático, y que además debe asegurarse la representación de los grupos más débiles (personas con necesidades especiales, tercera edad, mujeres, etc.). En segundo lugar, potenciar los canales de comunicación entre el debate ciudadano y los representantes electos por el pueblo, a través de audiencias públicas, la iniciativa popular y un sistema de participación en el establecimiento de prioridades presupuestarias que redunde en la efectiva traducción de las decisiones de los ciudadanos en la acción del Estado. Y en tercer lugar, revitalizar los mecanismos que garanticen que los ciudadanos puedan controlar el desempeño de sus representantes, y castigar a aquellos que no cumplen. Entre estos mecanismos, se encuentran los de la publicidad de la información sobre todas las acciones del gobierno, un sistema de seguimiento de la ejecución anual del presupuesto de evaluación social de metas y grados de cumplimiento de los objetivos, y el procedimiento de la revocatoria de mandatos.

Es llamativo este discurso viniendo del partido que siendo tradicional en la Argentina, fue el responsable de la crisis. Y todavía más llamativo que en todo su libro "Bases para la refundación de Buenos Aires" se habla permanentemente del valor de la política y la necesidad de participación de los ciudadanos, pero no hay un solo párrafo que aluda en concreto a la implementación y desarrollo del Presupuesto Participativo.

La propuesta de **Ibarra** se complementa con su gestión, y es allí donde pueden verse todos los avances y puntos flojos de este proceso, dado que fue durante su mandato el inicio del PP. Donde más allá de lo que pueda decirse sobre este candidato fue quien abrió la puerta para su implementación.

El actual Jefe de Gobierno considera que el presupuesto es fundamental para construir una identidad colectiva, y las políticas con las que se utiliza, sean de ajuste, de recaudación o pensando en el bien común, estarán diciendo mucho su sociedad.

Este candidato, alude a su trabajo en la Ciudad, por eso dice que: Fueron los primeros del país en llevar adelante el proceso de **Presupuesto Participativo**, que es un canal directo para que los vecinos definan las prioridades presupuestarias y las obras de sus barrios, a través del debate en Asambleas Barriales.

#### **En la Ciudad de Buenos Aires:**

En el Plan de Prioridades Barriales 2002 participaron 4500 vecinos que votaron 338 prioridades presupuestarias, a partir de las cuales se ejecutaron 157 obras; 100 están actualmente en ejecución y 26, en proceso de licitación. La puesta en marcha del Presupuesto Participativo 2003 permitió la participación de 9500 vecinos, de los cuales 4500 votaron 189 prioridades presupuestarias.

El Presupuesto Participativo 2004 convocó, hasta la fecha, a 14.000 vecinos. Se debatieron 9.000 prioridades y se fijaron más de 700.

El Gobierno de la Ciudad organizó en los barrios 16 Centros de Gestión y Participación (CGP). Fueron creados para hacer más eficiente la administración y acercar las soluciones al lugar donde se producen los problemas, con un alto grado de participación de los vecinos. Los CGP ofrecen a los vecinos diversos ámbitos de participación, como por ejemplo los Consejos de Prevención del Delito, los Foros del Plan de Prioridades Presupuestarias y el Consejo Consultivo. También se reciben reclamos, denuncias y propuestas. El Plan de Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación directa que permite que los vecinos establezcan prioridades barriales, discutan las políticas presupuestarias de la Ciudad y controlen la asignación de los recursos. La participación en

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

espacios descentralizados es una herramienta para el control efectivo de la gestión de gobierno, posicionando a los ciudadanos en un papel central de la vida democrática.

Si además se elabora en forma participativa, podemos agregarle a una mayor cuota a la habitual politización de su armado, una democratización de las cuentas públicas y una participación directa de los ciudadanos en la lógica del Estado.

Con el aditivo, que como bien explica Pont, terminamos así con el clientelismo, las propagandas de campaña que no se cumplen, la corrupción, la falta de información, y lograremos acabar con el carácter autoritario de la administración y los representantes, recuperando el concepto de servidores públicos.

Esto no se trata de una revalorización de lo político porque la política está valorizada, de hecho ocupa un lugar cada vez más grande en el pensamiento, las preocupaciones y angustias de la sociedad Argentina. Por eso el gran desafío es darle un marco concreto para la elaboración activa, que destruya la angustia.

Pensando en ese tipo de accountability de la que habla O'Donnell, esto sin duda debe generar un importante vértigo vertical a nuestros candidatos.

## **Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.**

Jorge Navarro\*

A pesar del concepto de presupuesto participativo contemplado en la Constitución y de la vigencia de estos otros instrumentos de Democracia Participativa, hasta el lanzamiento del PP, ¿se había profundizado la democracia y extendido la participación? Escasamente. Muchas de estas herramientas aún no están vigentes y no pocos de esos mecanismos en funcionamiento son sólo consultivos.

Es preciso señalar que en el camino hacia el PP, desde el Gobierno se promovieron distintas actividades para modelar su instrumentación. Por ejemplo, en 1997 se hizo la primera experiencia de aproximación en La Boca y Barracas del CGP 3 (barrios con carencias de servicios públicos y cantidad de organizaciones de la sociedad civil en plena tarea comunitaria) y al año siguiente se realizaron los primeros Talleres Barriales de Priorización de Necesidades en Agronomía (CGP 11), Palermo (CGP 14 Este), Monserrat (CGP 1), Villa Luro (CGP 7) y Saavedra (CGP 12).

En el año 2001, en el CGP 13 (Belgrano-Nuñez), se llevó a cabo una prueba piloto de Presupuesto Participativo, con la participación del ex Prefeito de Porto Alegre, Raúl Pont.

Desde la propia Sociedad Civil y en forma co gestiva con el Estado, ya se habían puesto en práctica "escenarios formales de planificación-gestión" basándose en la metodología de las Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el criterio de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica; como por ejemplo, el Plan de Manejo del Parque Avellaneda, lanzado en 1994 y que el año pasado finalmente se transformó en ley de la Ciudad.

Por otro lado, el 27 de agosto de 1998 fue sancionada la Ley 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad. La misma dispone:

Art 9º: Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Art 10º: Los sistemas establecidos y regulados por esta ley y toda norma que se dicte en consecuencia tendrán en consideración las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población.

Art. 29º: El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento.

Los objetivos

Entonces, con todos estos antecedentes, pero fundamentalmente urgidos por el estallido de la crisis de fines de 2001 y sin esperar la demorada Ley reglamentaria prevista en la Constitución, se lanzó el Presupuesto Participativo en abril de 2002 con el objetivo de:

- Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos.
- Reconocer que el barrio se había recuperado como foro de participación.
- Facilitar la gestión asociada y la autogestión de la comunidad.
- Potenciar el control ciudadano de la gestión pública.
- Reconstruir la relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

En el reglamento definido por el Consejo del PP de Buenos Aires (conformado por vecinos elegidos por otros vecinos en sus barrios, organizaciones sociales y gobierno) se indica que éste es "un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirve para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones. De esta manera se abre un espacio de intervención participativa de los vecinos en los asuntos públicos de la Ciudad, facilitando el control democrático de la Administración y dando cuenta de la nueva realidad del barrio como espacio de protagonismo ciudadano".

### **Prioridades Barriales 2002**

Como prueba piloto del Presupuesto Participativo, en junio de 2002 abrimos un foro barrial en cada uno de los 16 CGPs de Buenos Aires, para que los vecinos fueran familiarizándose con el nuevo instrumento y al mismo tiempo pudieran determinar qué obras o proyectos ya planificados debían priorizarse, frente a la falta de recursos debido a la crisis económica y la abrupta caída de la recaudación. Esa experiencia fue denominada PLAN DE PRIORIDADES BARRIALES 2002 y estos fueron sus resultados:

Participaron 4500 vecinos en la prueba piloto llevada a cabo en 16 áreas barriales.

Como resultado de los debates asamblearios y temáticos, los vecinos eligieron 338

\* Ex Coordinador Presupuesto Participativo Octubre 2002-Abril 2004. Secretaría Descentralización y Participación Ciudadana. Gobierno Ciudad de Buenos Aires.

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

prioridades barriales, para los 8 núcleos temáticos (Educación, Salud, Desarrollo Social, Seguridad, Desarrollo Económico, Mantenimiento Urbano e Infraestructura, Medio Ambiente y Cultura, Turismo y Deportes) en los que fueron divididos los foros.

A partir de las prioridades presupuestarias asignadas por la comunidad, a la fecha han sido ejecutadas 165 obras y acciones; 101 están en ejecución y 22 en proceso de licitación.

### **Presupuesto Participativo 2003**

A continuación de esa prueba piloto, en el segundo semestre de 2002, se puso en marcha el PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2003, que contó con una participación significativa de los vecinos activos de la ciudad, y que culminó con la elección de consejeros barriales que a partir de septiembre de ese año pasaron a conducir todo el proceso en forma congestiva con el gobierno y organizaciones sociales con gran experiencia en la materia. Esta fue la síntesis de esa etapa:

Participaron 9500 vecinos, de los cuales 4500 votaron prioridades barriales.

Se crearon 43 Áreas Barriales del PP en los 16 CGPs, con 6 Comisiones Temáticas para cada una de ellas (Desarrollo Socioeconómico, Educación, Salud, Cultura, Seguridad y Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Espacio Público).

En esos foros, se votaron 189 prioridades presupuestarias para ser incorporadas en el Presupuesto 2003. Al respecto, el Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra señaló en la introducción de la propuesta presupuestaria enviada a la Legislatura porteña que "el presente proyecto de Ley refleja, por otra parte, la labor de las Comisiones Temáticas integradas con la participación de los Foros Barriales del Plan de Presupuesto Participativo 2003. En tal sentido, este proyecto constituye el primer hito en el mecanismo de participación ciudadana previsto en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, brindando a la ciudadanía la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos, aún dentro del marco de estricta restricción presupuestaria que imponen las presentes circunstancias".

Así a partir del PP 2003, desde el Estado de la Ciudad se fue dando respuesta a viejas demandas vecinales, construyéndose obras significativas para distintas barriadas: centros de salud, escuelas, hogares de día para la tercera edad, centros culturales, reformas del espacio público, puesta en valor de espacios verdes, revalorización de zonas comerciales, urbanización de zonas periféricas, etc.

A comienzos de este año, ya se concretaron 65 obras y acciones priorizadas; se estaban ejecutando 45 y en proceso de licitación se encontraban otras 10.

### **Presupuesto Participativo 2004**

Tras un lanzamiento masivo con más de 4.000 participantes en una Asamblea Ciudadana convocada en uno de los parques emblemáticos de la ciudad (El Rosedal de Palermo), se desarrolló el PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2004 con un nuevo reglamento elaborado esta vez en forma conjunta por los electos consejeros barriales, organizaciones sociales y el gobierno. En este segundo año consecutivo de la experiencia se lograron los siguientes resultados:

Participaron 14.000 vecinos, de los cuales 9500 votaron prioridades en los Plenarios de Cierre de las Asambleas Barriales.

Se constituyeron 51 Asambleas Barriales con referencia territorial en los 16 CGPs, las que trabajaron en 6 comisiones temáticas (Educación, Salud, Seguridad y Control Comunal, Cultura, Desarrollo Socio-Económico y Obras Públicas y Medio Ambiente) donde los vecinos propusieron proyectos y eligieron 600 delegados temáticos, entre titulares y suplentes.

Cada asamblea barrial también designó su consejero titular y suplente, para formar el Consejo del Presupuesto Participativo, órgano co gestivo que establece la metodología y controla el proceso de participación en toda la ciudad.

Este Consejo introdujo una serie de modificaciones que permitieron hacer más equitativo el proceso de priorización de las demandas. Como por ejemplo, atendiendo a que la propia Constitución promueve "el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense la desigualdades zonales de la ciudad", se estableció un factor multiplicador adicional a todas las votaciones vecinales de la zona sur para compensar el distinto grado de desarrollo de los servicios públicos en esa región.

Se votaron más de 1000 propuestas vecinales en toda la Ciudad, y tras la paritaria global con las Áreas Centrales del Gobierno se incorporaron al Presupuesto 2004, en un planeamiento conjunto entre la Sociedad Civil y el Estado, más de 600 prioridades presupuestarias con sus respectivas unidades ejecutoras, programas y partidas.

### **Estructura de gestión**

Para encarar la tarea y alcanzar los objetivos propuestos, se conformó una Unidad Ejecutora Central del PP con funcionarios de distintas jurisdicciones gubernamentales que tuvieran que ver con el presupuesto, la participación, la descentralización y la comunicación. Esa Unidad tenía como tarea principal la Coordinación de todo el proceso, como así también integrar en nombre del Gobierno el Consejo del PP.

Paralelamente se invitó a conformar un Consejo Asesor Provisorio del PP a las organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales y redes socio-gubernamentales con capacidades en la materia; cuyo objetivo fue orientar en el desarrollo de la participación, asesorar en términos del Presupuesto Participativo y velar por la transparencia del proceso.

Además, se conformaron 16 Unidades Coordinadoras Locales en el ámbito de cada CGP y 16 Grupos Promotores Locales del PP con organizaciones barriales de cada Centro de Gestión y Participación, encargados de la convocatoria y el sostenimiento de la iniciativa a escala local.

Para poder articular todo el proceso hacia adentro del Gobierno, se integró un Gabinete Interinstitucional, que luego serviría de espacio para la planificación del cumplimiento de las decisiones que finalmente fueron adoptando los vecinos en cuanto a la priorización del gasto público. Su función principal es la de integrar los resultados de la Matriz de Prioridades Presupuestarias en el proceso de Formulación del Presupuesto General de Gastos.

Finalmente a fines de 2002 y como un avance sustancial en el proceso de cogestión entre el Estado y la Sociedad Civil, se creó el Consejo del Presupuesto Participativo con 51 consejeros de los vecinos (43 el primer año) que fueron votados en cada una de las Asambleas Barriales diseminadas en toda la geografía de la Ciudad; con funcionarios que integran la Unidad Ejecutora Central y con organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales y redes socio-gubernamentales como IDEP-ATE-CTA -Instituto de Estudios y Formación- Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada -Buenos Aires VIVA, Red Gestión Asociada del Oeste, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Poder Ciudadano y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Como se indica en la Resolución N° 99 de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo del Presupuesto Participativo es "un ámbito orgánico de intercambio y de revisión general del proceso, cuyas funciones son, entre otras, promover mecanismos de participación directa de los vecinos de la Ciudad para determinar las prioridades de asignación de los recursos públicos, promover la gestión asociada entre los vecinos y el Gobierno, potenciar el control ciudadano de la gestión pública y de los servicios tercerizados, favorecer la recuperación del propio barrio como foro de participación ciudadana, asegurar la transparencia del proceso participativo y contribuir a formular términos de referencia y procedimientos adecuados para la superación metodológica del Presupuesto Participativo".

#### **Ciclo de Asambleas Barriales**

A diferencia de las experiencias de Porto Alegre, Sao Pablo y otras ciudades de Brasil, en Buenos Aires se decidió que la deliberación territorial y temática sobre el Presupuesto de la Ciudad se diera en el mismo ámbito local. Por eso, el Ciclo de las Asambleas Barriales es el núcleo principal de nuestra metodología de participación.

El Ciclo parte de un diagnóstico participativo de cada una de las regiones, al que aportan, además del gobierno, entidades vecinales, no gubernamentales, redes y toda otra forma de organización con residencia en el CGP, o que ejerzan actividades comprobadas en el mismo.

Está concebido como un ámbito democrático, participativo y de construcción de ciudadanía, delimitado geográficamente en los CGPs según la cantidad de habitantes de cada uno de ellos y teniendo en cuenta la identidad cultural de los barrios que los componen.

El ciclo se desarrolla a través de diferentes modalidades de participación: una serie de encuentros masivos (Plenarios de Apertura y de Cierre) y de reuniones de trabajo (Comisiones Temáticas) y constituye una de las instancias de mayor trascendencia de todo el PP, ya que en él se establecen de forma directa por parte de los vecinos las necesidades, prioridades, iniciativas y proyectos para ser tenidos en cuenta en la formulación del Presupuesto.

Las Asambleas Barriales funcionan con una metodología de trabajo participativa que garantiza la intervención efectiva de todos los vecinos y el aporte de las organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales y de redes socio-gubernamentales y lo hacen en un lugar público dentro de la geografía de cada Área Barrial.

El proceso de deliberación a escala local en el PP consta de diferentes momentos, que sintéticamente se podrían expresar en cuatro: presentación, elaboración, factibilidad y aprobación de las propuestas vecinales.

En los dos primeros años del PP en Buenos Aires, no-se priorizaron montos ni se los preasignó, sino que se establecieron acciones y proyectos que fueron incorporados a la planificación presupuestaria de las áreas de gobierno. Otro rasgo distintivo fue la aprobación y ejecución de proyectos de gestión asociada entre el gobierno y la sociedad civil.

Sobre la cuestión de lo vinculante, la forma co-gestiva de Buenos Aires se asemeja a los "Compromisos de Gestión" (resultantes del presupuesto participativo) de Montevideo, aprobados en cada zona. En la capital uruguaya, si bien esta modalidad cuenta con un marco normativo específico, se apoya fuertemente en un compromiso ético asumido entre el Gobierno y los Consejos Vecinales que asegura su cumplimiento.

#### **Límites y desafíos**

Luego de esta rica experiencia y con la decisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de continuar promoviendo esta herramienta, nos hemos planteado una serie de desafíos. Estos, están centrados en algunos interrogantes cuyas respuestas irá dando la propia realidad:

- ¿Sólo con la voluntad política es posible iniciar y mantener procesos de participación ciudadana -decisoria y no meramente consultiva- o se requieren además condiciones

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

objetivas de concientización y organización social y mecanismos previos de receptividad en la estructura del Estado? ¿O todo esto inevitablemente se debe dar al mismo tiempo, con distintos niveles de desarrollo y consecuentemente con los peligros de las tensiones propias de las desigualdades existentes entre los distintos actores del proceso?

- ¿Cuáles son los límites del proceso; cómo se los socializa para no generar expectativas que luego se frustren y pongan en riesgo los objetivos propios de la promoción de la participación; cómo se los explicita claramente sin caer en el posibilismo que rechaza la utopía?

- ¿Cómo se sostiene en el tiempo un derecho universal pero voluntario de priorizar demandas comunitarias para ser incorporadas en la planificación presupuestaria anual de las ciudades, cuando al mismo tiempo los recursos son siempre escasos y las recaudaciones varían por condiciones que tienen que ver más con cuestiones macroeconómicas que exceden largamente el ámbito local?

- ¿Cómo se hace para problematizar las necesidades de la comunidad para que el proceso no termine siendo sólo una "paritaria" entre demandas y posibilidades del Estado para cumplirlas?

- ¿Cómo se amplía la participación, a partir de poner al servicio de este instrumento la informatización, la ciencia y la tecnología, haciendo posible que muchas más personas intervengan de alguna manera en el proceso, independientemente de estar presentes o no en el local de la asamblea?



*The Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires*<sup>\*</sup>

Dennis Rodgers\*\*

*We have to revive the utopia, we have to  
recreate the illusion, we have to build the future  
from the limitations of our own time.  
Tabaré Vázquez, Presidente Electo Uruguay.*

Much of the literature on deliberative democratic initiatives such as participatory budgeting (PB) focus on institutional design considerations. While these are obviously important, the conditions and contexts within which such initiatives are established are also crucial for understanding how and why they work. This is perhaps especially critical to consider in relation to PB in Buenos Aires, which was introduced in 2002 by the Government of the City of Buenos Aires (GCBA) against a backdrop of extreme economic crisis and political turmoil known as the *Argentinazo*. Indeed, in many ways the implementation of PB in Buenos Aires was to large extent a direct response to the *Argentinazo*, as the official 2003 information brochure on the process makes clear:

"We live in an epoch in which the institutions of democracy lack representation and legitimacy in unprecedented ways. The citizenry demands new answers, new channels of accountability and participation, new ways of doing politics. Bridging the gap that today separates the State from society is the key to maintaining a fully democratic life. In this context, the Government of the Autonomous City of Buenos Aires has opened a space for the direct participation of local neighbourhood inhabitants in public affairs. The Participatory Budget Plan has the objective of canalising the demands of society and granting citizens a central role in the democratic life of the City. Citizen participation is the best means possible to attain a more democratic control over the Government's administration of the City".<sup>27</sup>

To a certain extent, PB can be said to have constituted by its very nature a logical response to the crisis on the part of the GCBA, considering the profound nature of the Argentinean crisis as a manifestation of the disconnection between state and society. At the same time, though, PB was by no means an obvious initiative to implement. Although article 52 of the Constitution of the Autonomous City of Buenos Aires establishes the participatory character of the budget, its concrete institutionalisation had been ignored by all city administrations since the acquisition of autonomous status. In order to understand why PB was introduced when it was, then, it is necessary to consider the local political situation in Buenos Aires. The events of December 2001 led to a shift in the constellation of political support that Buenos Aires Mayor Anibal Ibarra had organised around himself. In the face of massive popular mobilisation that threatened to bring his government down, he found himself having to develop new coalitions and strike new bargains with subgroups within his *Frente Grande* party in order to survive. One of these was with a loose congregation called the *Grupo Espacio Abierto* (Open Space Group), which had coalesced around the ex-Communist Ariel Schifrin, who was the ex-leader of the *Alianza* bloc in the City Legislature.

Ibarra had historic links with Schifrin, with whom he had been to university and had joined the Communist party in his youth (although Ibarra subsequently quickly left it, while Schifrin went on to become a major party political operator). Moreover, Schifrin had served as administrative secretary to the City Legislature in 1996-2000, and had effectively been Ibarra's right-hand man when he had been head of the City Legislature. Ibarra therefore offered Schifrin a place in his government in order to secure his support and that of his group, which Schifrin agreed to but only on the condition that he be put in charge of what was then the sub-Secretariat of Decentralization and Citizen Participation - but was quickly upgraded to the *Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana* (Secretariat for Decentralization and Citizen Participation) - and that he be permitted to implement PB. Although initially sceptical, Ibarra was won over by Schifrin's arguments that firstly, PB could constitute a means of "pacifying" the masses, and secondly that if it worked like it worked in Porto Alegre, it could only strengthen the *Frente Grande's*, and therefore Ibarra's, re-election chances. Schifrin took up his post in February 2002, and moved quickly to implement PB.

---

<sup>\*</sup> I am deeply indebted to a number of individuals for having helped me during the course of my research on participatory budgeting in Argentina, including first and foremost Sergio Borelli, at the time a member of the Government of the Autonomous City of Buenos Aires *Equipo de la Coordinación del Presupuesto Participativo*. I am also extremely grateful to Jorge Navarro, Antolín Magallanes, and Ana Titaferante of the *Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana*, María Clarisa Rottjer, Rubén Basignana, Luisa Mamani, and especially Edith Szilvassy of the *Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo*, Betania Aprile, Fernanda Clancy, and Ariel Alderete, respectively of the *Centros de Gestión y Participación* nos. 2 Sur, 2 Norte, and 11, Virginia Lencina of *Poder Ciudadano*, Hector Poggiese of the *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, Luis Fara, Alicia Pizzabioche, the *Grupo de Vecinos de Boedo y Moreno*, and several dozen other participants in the Participatory Budgeting process. I also want to thank Ricardo Romero of the *Red de Ciencias Políticas Mariano Moreno* at the *Universidad de Buenos Aires* and Laurence Crot of the London School of Economics for very fruitful exchanges, of both theoretical and empirical information relating to the Participatory Budgeting process in Buenos Aires and elsewhere. Finally, I am very grateful to John Harriss for giving me access to his excellent forthcoming volume *Politicising Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries* (co-edited with Kristian Stokke and Olle Törnquist). This is an edited excerpt from the Crisis States Research Centre working paper *Unintentional Democratisation? The Argentinazo and the Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004*, available online at: <http://www.crisisstates.com>.

\*\* Crisis States Research Centre, LSE.

<sup>27</sup> GCBA (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Government of the Autonomous City of Buenos Aires), (2003a), *Presupuesto Participativo: Una Realidad*, Buenos Aires: GCBA, page 4.

Schifrin of course had had his own agenda for implementing PB, namely to use it as a means of consolidating and expanding *Grupo Espacio Abierto* political networks in order to establish a coherent and stable local territorial base for the group. This in particular meant displacing or co-opting UCR local organisations - the historically dominant ones in the city - and Schifrin began to insert loyalists into Buenos Aires CGPs in order to begin processes of localised networking through the PB process.<sup>28</sup> Many of these loyalists were indeed special PB delegates who were generally linked either to the *Grupo Espacio Abierto* or the *Movimiento de Justicia Social* (MODEJUSO - Social Justice Movement), another *Frente Grande* subgroup with whom Schifrin had begun to build bridges.<sup>29</sup> This manifest will towards the politicisation of the PB process notwithstanding, however, in many ways it can be argued that to a large extent PB in Buenos Aires worked very well, at least during the first two years of its application, and generated a range of very positive effects. Although the PB process suffered a number of teething problems in its two rounds in 2002, by 2003 it really did seem to be generating a genuine sense of local autonomy and empowerment, and was becoming a real channel for communication and the re-building of trust between local neighbourhood groups and inhabitants on the one hand, and city government officials and bureaucrats on the other.<sup>30</sup> Certainly, the inefficiency and disillusion that is often associated with the political "capture" of participatory democratic initiatives did not seem widespread. To a certain extent, this can be partially attributed to intelligent institutional design, but arguably much more important to the success of the PB process were three factors: the particular nature of the PB Technical Coordination team, the nature of local politics in Argentina, and the balance of political power between Schifrin and Ibarra.

One factor that paradoxically enabled the PB to work well was the fact that it was continuously being tinkered with by the Technical Coordination team. That this tinkering was a positive factor lies in the fact that a number of members of the central team in the Secretariat and some of the key local teams based in the CGPs arguably shared what can be termed a certain "anti-politics" outlook in that they saw themselves not as political activists but much more as government functionaries. This was more often than not linked to their generally very similar trajectories of disgruntled Frepaso militancy - and in many cases, pre-Menem Peronism before that - which had seen them become disillusioned with politics, and turn to an ethos of public service instead, reinforced by the fact that many of them rapidly became converted to the PB process and its potential. Furthermore, both the central and localised coordination teams were traversed by small mini-networks of individuals who had known each other for a long time, either as friends, co-workers, or in some cases by having been on training courses together, and were therefore linked together by common outlooks and values that meant that they worked very effectively as a team. Following Sudipta Kaviraj, one could argue that the Technical Coordination team constituted something of a positive Trojan horse within the Decentralisation and Citizen Participation Secretariat, which had been "forced to recruit personnel from the groups who [spoke] and interpret[ed] the world in terms of [a different] discourse [to Schifrin's politicising one]. Since major government policies have their final point of implementation very low down in the bureaucracy, [this latter vision was] reinterpreted beyond recognition" as a result.<sup>31</sup>

Another factor that foiled the politicisation of the PB process has to do with the general nature of local politics in Argentina. As Steven Levitsky has pointed out in a seminal article on the "organised disorganisation" of political parties in Argentina, there is arguably a missing middle ground in the country's political panorama insofar as the PJ - but the same logic also applies to the UCR - can be conceived as an "informal mass party" based on "a dense collection of personal networks - operating out of unions, clubs, non-governmental organisations, and often activists' homes - that are often unconnected to (and autonomous from) the party bureaucracy".<sup>32</sup> This meant that the politicisation of local networks by the *Grupo Espacio Abierto* was not quite as simple as it might have initially seem. Certainly, the PB process overlay on a variety of existing social forms in city. Buenos Aires is a city with very strong local neighbourhood identities, and each neighbourhood is populated by a constellation of civil society organisations, activist groups, cooperatives, etc. As both Steven Levitsky and Javier Auyero point out, these are the local-level organisations that informally constitute the base of traditional political parties, but they are in fact highly autonomous and difficult to federate coherently. Local-level "big men" and "big women" - variably called "referentes", "punteros" and "punteras", or "manzaneras" in Argentina, depending on the level at which they operate - all had their own agendas, of course, sometimes focused around obtaining resources, but often - particularly after a certain exposure to the process - actually wanting to engage in PB to its full potential. Neither

<sup>28</sup> As one CGP employee - openly affiliated with the *Grupo Espacio Abierto* - told me in an interview: "el Espacio Abierto si tiene a nivel territorial mas desarrollo, justamente porque Ariel es el secretario de descentralización y ha tenido un buen desarrollo con los centros de gestión, obviamente el presupuesto participativo es una buena herramienta para extender la presencia del partido y imponerse al nivel local, sobre todo frente a los radicales" ("the Open Space [Group] now has a better territorial development, precisely because Ariel is the Secretary of Decentralization and he's worked the CGPs well, and of course the PB is a good tool to extend the presence of the party and impose ourselves at the local level, especially vis-à-vis the Radical").

<sup>29</sup> In a revealing exchange with Ariel Schifrin in the City Legislature on 16 December 2002, the City legislator Sr. Mercado raised the question of a rumour that said that the PB process was being used to mobilise political groups and federate local political groups, and following Schifrin's rather brief and dismissive denial that this was the case, accused him of being well-known for his shrewd Machiavellian political operating.

<sup>30</sup> Although it should be noted that this varied considerably, with the responsiveness of bureaucrats to the PB process to a large extent depending on whether the head of the relevant department or secretariat was a political friend or enemy of Schifrin's.

<sup>31</sup> S. Kaviraj, (1991), "On state, society, and discourse in India", in J. Manor (ed), *Rethinking Third World Politics*, Oxford: Oxford University Press, page 91.

<sup>32</sup> S. Levitsky, (2001), "An 'Organised Disorganisation': Informal Organisation and the Persistence of Local Party Structures in Argentine Peronism", *Journal of Latin American Studies*, 33(1), page 30.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

of these necessarily coincided with *Grupo Espacio Abierto* interests, and nor did cases where local-level bosses saw in PB a potential means of consolidating their own positions (as was the case of certain politicised CGP directors).

Furthermore, many individual local neighbourhood inhabitants engaging in the PB process saw in it a means of gaining access to government bureaucrats rather than politicians, as they were concerned to be able to talk to those who could concretely deal with their problems. Some (enlightened) government bureaucrats also enthusiastically embraced the process as a wonderful tool for determining exactly what local neighbourhood inhabitants wanted, which others, perhaps more cynically - and disruptively of Schifrin's hopes to build up *Grupo Espacio Abierto* networks - saw in PB a means of resisting the demands of politicians, as clearly the voice of the people, as embodied in participatory budgeting, could be said to take precedence. The participatory budgeting initiative also overlaid over other, more "bottom-up" local-level organisational forms, including ones that had emerged as a result of the *Argentinazo*, such as the *asambleas populares* that sprung up all over Buenos Aires after December 2001. Although the vast majority of these disappeared within a year, according to a survey carried out by the CEOP research consultancy, 47 percent of participants in the 2002 participatory budgeting process pilot project had participated regularly in *asambleas populares*.

Anecdotal evidence seemed to suggest that upwards of 25 percent of participants in the 2003 participatory budget process had previously belonged to a neighbourhood assembly, with several saying that they felt a greater sense of actually being able to influence the management of their own city through the participatory budgeting process than they had had when they were simply debating in the *asambleas populares* (a point which further reinforces the idea that the neighbourhood assemblies were in some ways doomed to fail since they did not control anything substantial in terms of resources). This is not to suggest that the participatory budgeting process constituted an institutionalisation of *asambleas populares*, however. The overlap between them was small in institutional terms, and mainly occurred on an individual membership basis. A more accurate portrayal of the relationship between the participatory budgeting assemblies and the popular neighbourhood assemblies is of the former institutionally superseding the latter. But the two are very different institutions, with the participatory budgeting neighbourhood assemblies being set up by the local authorities, while the *asambleas populares* were spontaneous.

While such bottom-up "interference" meant that the process of territorial construction of a political base for the *Grupo Espacio Abierto* progressed slowly, Schifrin was simultaneously also concerned with countering what he saw as the most important challenge to the *Frente Grande* in its quest for control of the city, namely the Radicals, and this frequently led to local standstills and compromises having to be reached which further prevented the effective politicisation of the PB process and provided it with space to operate within interference. Certainly, although the UCR was to a large extent moribund - failing spectacularly to garner a significant share of the votes in the presidential elections of April 2003 - the non-UCR Radical factions were displaying a certain vivacity, particularly those associated with the *Partido Intransigente*. Ibarra, always the consummate political operator with an eye to building bridges and alliances, moved to connect with these Radical groups, including in particular the so-called "Banda", and he named their leader, Raúl Fernández, his Chief of Cabinet. This precipitated a conflict with Schifrin, although there is evidence to suggest that Ibarra was always somewhat wary of Schifrin and subtly trying to undermine his PB implementation efforts by providing the Decentralization and Citizen Participation Secretariat with very little in the way of material resources to organise the process. Certainly, later public pronouncements by Ibarra suggest that he was never really a convert to the PB process and only saw it as one of several means to try and "pacify" a restless Buenos Aires population in the aftermath of the *Argentinazo*. On the other hand, for all his attempts to use the PB process to try and build a *Grupo Espacio Abierto* political base, there is a distinct sense in Schifrin's public pronouncements about PB that at one level, for a while at least, he was rather enthusiastic about it as a form of popular democratisation.

This conflict remained more or less contained, with Ibarra essentially ignoring Schifrin and the PB as much as he could. The first public spat between the two really emerged during the 2003 presidential elections campaign, when Schifrin decided to publicly back the eventual winner, Nestor Kirchner of the PJ, at a relatively early stage in the campaign, while Ibarra maintained a diplomatic silence in order to not damage any of the bridges he had built up with the parties of other well-placed candidates, including most notably Elisa Carrió of the *Alternativa por una República de Iguales* movement (ARI - Alternative for a Republic of Equals). Kirchner's election placed Schifrin centre-stage in political terms, particularly as Ibarra and the *Frente Grande* were up for re-election in September 2003 and faced a strong opposition from the populist right-wing businessman Mauricio Macri, nominally running on a PJ ticket. Schifrin - who was standing for election to the City Legislature, and therefore personally concerned with securing victory for the *Frente Grande* - negotiated an agreement with Alberto Fernández, Kirchner's chief of staff, whereby Kirchner would weigh into the elections by campaigning for Ibarra, which he did, and Ibarra duly won re-election as a result, Kirchner riding a wave of unprecedented popularity at the time.

Kirchner, however, had his own agenda, which was to build a political support network that would allow him to challenge former president Eduardo Duhalde - who had hand-picked him as a putatively easily manipulated figurehead - for the control of the PJ. Kirchner sought very early on to build a counterpoint to Duhalde's powerful grip on

the Province of Buenos Aires (as opposed to the autonomous city), and his support for Ibarra against Macri - supported by Duhalde - was part of this strategy. It was widely thought that Kirchner's price for supporting Ibarra would be to influence the composition of Ibarra's new government, and indeed, when he operated a reshuffle after the elections, Ibarra appointed Héctor Cappacioli, who was known to be closely linked to Alberto Fernández, Kirchner's chief of staff. The post Capaccioli took up was Secretary of Decentralization and Citizen Participation, which had been vacated by Schifrin following his winning a seat in the City Legislature. This appointment led to something of a revolution in the Secretariat, as - with a single exception - all those that had been involved in implementing the PB process in 2002-03 were pushed out by April 2004, and a new and highly inexperienced team had moved in. According to some accounts, after initially attempting and failing to control what was a relatively anarchic process - the original technical coordination team had worked very much through improvisation and informality, with the aim of making PB work, but hardly a recipe for institutionalising the process - Cappacioli decided that it required too much of an effort and decided to bring the PB process to an end by slowly cutting the central PB implementation budget and making sure that the process was implemented in 2004 in an opaque, haphazard, and piecemeal manner.<sup>33</sup> Certainly, participation levels fell compared to 2003, with just 9,000 people involved.<sup>34</sup>

To conclude, as Vivien Lowndes has remarked (paraphrasing Karl Polanyi), "politics is an 'instituted process', embedded in institutions political and non-political".<sup>35</sup> The case of PB in Buenos Aires reflects this very well, and also underlines that "instituted processes" are frequently much less purposeful than we often imagine them to be. PB in Buenos Aires was arguably implemented and worked as an *unintentional* consequence of the interaction of different interests, networks, and incentives of specific political actors that come together in a broader context of crisis of the *Argentinazo*. This combination of factors produced the space within which the PB process could develop in such a way as to assuage the evident democratic deficit in the city of Buenos Aires,<sup>36</sup> and genuinely foster processes of positive social change. But it was a process that was ultimately enabled as a result of a particular constellation of competing and contradictory interests and practices that each sought to do different things and in doing so held each other in tension, thereby allowing *unintentionally* a working PB process to flourish, at least for a while.

---

<sup>33</sup> M. Landau, (2004), "Ciudadanía y Relaciones de Poder: Los Usos de la participación en los Programas de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", II Congreso de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA.

<sup>34</sup> One factor that also contributed to this was the development of tensions between Ibarra and Kirchner, with the City Legislature essentially polarizing between these two poles. Upon taking his seat in the City Legislature, Schifrin rapidly converged to the pro-Kirchner, anti-Ibarra bloc. It is worth noting that he has said little about PB since leaving the Secretariat of Decentralization and Citizen Participation, and indeed there is no mention of PB on his website (<http://www.arielschifrin.com.ar>).

<sup>35</sup> V. Lowndes, (2001), "Rescuing Aunt Sally: Take Institutional Theory Seriously in Urban Politics", *Urban Studies*, 38(11), page 1960.

<sup>36</sup> On this issue, see P. Pérez, (2002), "Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City", *Environment and Urbanization*, 14(1): 145-158.



## La Salud en el Presupuesto Participativo Porteño.

Analía Sauro\*

*"Salud es la capacidad del sujeto individual o colectivo de mirar al pasado para gobernar el presente para la construcción de futuros viables"*

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa y voluntaria, donde la población puede discutir y decidir las políticas públicas de la Ciudad y en particular de su barrio. Actualmente en algunos casos, es una propuesta, mientras que en otros lugares como en Porto Alegre es un hecho concreto. La participación del ciudadano no se limita al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento sino que decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública..

Para que el PP sea un proceso efectivo y serio de participación popular y no meramente consultivo, es necesario que las decisiones tomadas por la población se tengan en cuenta, sean documentadas y publicadas para conocimiento de toda la sociedad. Esto posibilitará que la población vaya acompañando y fiscalizando la ejecución de las obras y proyectos. Además, el gobierno debe rendir cuentas anualmente, posibilitando un control social efectivo sobre la gestión del Estado. Hoy podemos decir que el Presupuesto Participativo es una práctica democrática, un debate, es el surgimiento de una democracia participativa.

En este breve capítulo se analiza las demandas y/o prioridades planteadas por los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2004, durante la realización de los Foros Barriales, uno por cada Centro de Gestión y Participación. En el transcurso del año 2003, asistieron más de 9500 vecinos, donde se plantearon un total de 1117 prioridades, publicadas en la página web ([www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)).

En el transcurso del año 2002, asistieron 4500 vecinos y se establecieron 338 propuestas, de las cuales más del 80% fueron ejecutadas o en se encuentran en proceso de realización. Esto demuestra que el PP es un proceso de crecimiento gradual, donde el eje fundamental es la participación de los vecinos. Se observa que en un solo año la asistencia se duplicó en el 2004, como también se cuadruplicó el número de propuestas; pudiendo deberse esto a la mayor difusión del programa o a la concreción de un gran número de propuestas. Además podría reflejar una crisis de representatividad, y por ende la búsqueda por parte de la población de un espacio de discusión.

Para la gestión del PP se trabajó en cada CGP, área geográfica de aplicación institucional, donde los interesados establecieron prioridades presupuestarias según los núcleos temáticos: Obras Públicas y Medio Ambiente; Desarrollo Socio-Económico; Educación; Salud; Cultura y Deporte y Control y Seguridad.

Del total de propuestas para el 2004, al comparar los distintos núcleos temáticos, se encontró en primer lugar el de Obras Públicas y Medio Ambiente representando el 24,4% de las mismas. El núcleo temático Salud está en tercer lugar, por debajo del de Desarrollo Económico, con un 14,8 %, es decir 166 propuestas de 1117. Hay que destacar que en comparación con el año 2003 las demandas en salud se hallaban en el último lugar, representando un 8,4% de un total de 248 prioridades. Teniendo en cuenta el contexto político, social y económico del país, se podría inferir que este aumento de prioridades en temas relacionados en salud se debería entre otros aspectos, a un aumento de la demanda en el sistema público, generando una mayor toma de conciencia de la falta e ineficiencia de políticas públicas en salud y su impacto en la calidad de vida de la población.

### Demasiadas necesidades, pocas respuestas.

Tomando en cuenta el total de prioridades y la división actual de la Ciudad en Centros de Gestión y Participación, el N° 10<sup>37</sup>, presento el mayor número de prioridades, un total de 134. Sucediéndole el CGP N° 7<sup>38</sup> y el CGP N° 5<sup>39</sup>, con un total de 101 y 96 respectivamente. Se observa, que en los CGP citados, colindan y pertenecen en su mayor parte a la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, "desfavorecida" en aspectos económicos, culturales, sociales, etc.

El promedio de presentación es de 70 propuestas, se aclara que el número de prioridades no refleja el grado de participación en cada CGP. En lo que refiere a salud, algunos confunden la gestión de salud con la formación de cooperadoras o la colaboración voluntaria para campañas o programas. En el caso del PP se genera un espacio de participación, de toma de decisiones, de priorización en la ejecución y en la evaluación de programas.

Ahora bien, analizando en particular el núcleo temático salud por CGP, calculamos el porcentaje que representa de total de las demandas de la población en cada CGP. En primer se encuentra el 14 Este<sup>40</sup> con un 20,3%, le sigue el N° 14 Oeste<sup>41</sup> con 18, 6% y un

\* Médica, UNR. Maestranda en Administración de la Salud. UBA. Miembro GEDEP. Red Argentina de Ciencia Política  
Mariano Moreno

<sup>37</sup> Floresta, Liniers, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa del Parque, Villa Gral Mitre, Villa Ortúzar y Villa Rita

<sup>38</sup> Caballito, Flores, Floresta, Parque Avellaneda, Parque Chacabuco, Vélez Sársfield y Villa Luro

<sup>39</sup> Boedo, Flores, Nueva Pompeya, Parque Chacabuco, Villa Soldati

<sup>40</sup> Palermo, Villa Crespo

<sup>41</sup> Chacarita, Colegiales, Palermo, Villa Crepo

17,3% para el N° 11<sup>42</sup>.

En relación al CGP N° 10, de las 134 demandas, llama la atención la concentración en temas relacionados con Obras Públicas y Desarrollo Social, que representan aproximadamente el 50%, mientras que las prioridades en salud representa el 12,9%, ocupando el cuarto lugar. Del estudio detallado de las 17 demandas sanitarias, se destaca:

La necesidad de una mayor atención tanto en los centros de salud como en los hospitales de referencia, proponiendo la incorporación de personal, entrega de medicamentos y ampliación del horario de atención de 8 a 20 hs. Si bien la respuesta de la Secretaría de Salud es que en la actualidad los efectores funcionan en dicho horario salvo algunas excepciones, hoy el planteo por parte de los vecinos demuestra que no se cumple, a pesar de que lo establece la ley de Emergencia Sanitaria N° 772 y cabe agregar que dicha zona cuenta con tres Centros Médicos Barriales.

Otro punto crítico por parte de los vecinos es la implementación de un sistema odontológico de cabecera con guardias permanentes y con provisión de piezas dentarias. Según la evaluación técnica de la Secretaría de Salud es viable dentro del Programa de Médicos de Cabecera, al mismo tiempo, se responde en forma negativa en relación al pedido de Odontólogo de guardia. Dicho sector cuenta con 4 odontólogos, por lo que podríamos inferir que el reclamo se deba a la falta de información de dicho programa como también a la escasa cobertura del mismo.

De igual manera los habitantes del barrio de Almagro (CGP N° 6<sup>43</sup>) solicitan la creación de un Centro Odontológico Integral, puesto que no existe ninguno. Plantean que podría funcionar dentro del CESAC N° 23, ya que cuenta con un sillón destinado a tal fin. La respuesta ante esta demanda es a través del Programa de Médicos Cabecera, ya existente, que en la actualidad solo cuenta con un consultorio.

La problemática no es solamente a nivel odontológico, sino que además reclaman la optimización de la atención del resto de las especialidades del programa. Podríamos estimar que el mismo no satsiface las necesidades en salud de la población.

En el marco del Presupuesto Participativo, el Poder Ejecutivo, y por solicitud de los vecinos, desarrollara cursos que abordan temas de salud reproductiva, enfermedades de Trasmisión Sexual, accidentes, zoonosis. Demandas planteadas por los participantes del barrio Caballito, hoy deberían ser de toda la población.

Los vecinos del barrio de Versailles tuvieron una respuesta negativa ante la necesidad de implementar un servicio de oftalmología de cabecera. Ente caso debemos tener en cuenta la cercanía del Hospital Pedro Lagleyze, pero tiene el inconveniente que carece de servicio en atención oftalmológica en niños. Por otro lado el Programa de Cabecera no cuenta con oftalmólogo.

En el caso del N° 14 Este y Oeste, hay que subrayar que se repite en forma textual las propuestas que surgen de barrios distintos, situación que se observa en otros CGP, solo para algunas de las demandas. Entendemos por esto que puede deberse a un consenso previo por parte de los participantes o a la metodología seguida en la transcripción o documentación de las prioridades, durante la realización del foro.

Con respecto al primero, a pesar de que ya cuenta con dos efectores de salud, solicitaron la creación de un tercero, que fue aprobado y ejecutado, se inauguró durante el transcurso del corriente año. Es interesante destacar que se proponen acciones que implican un concepto amplio de la salud como por ejemplo creación de una planta orgánica funcional para la implementación de una bolsa de trabajo, taller de contención para desocupados y la difusión de actividades de un Centro Cultural<sup>44</sup>.

Se percibe en el caso particular del CGP N° 11, a pesar que demandan una mayor eficiencia en el sistema público de salud, plantean propuestas novedosas, que resalta la importancia de acercar el primer nivel atención a la comunidad y viceversa. Algunas de ellas proponen destinar en cada hospital un espacio físico abierto a la comunidad y una oficina para asesoramiento y denuncias. Otras muestran la inquietud de participar en la toma de decisiones en las políticas y programas de salud.

Se agrega que la Secretaría inauguró en julio del 2003 un CESAC y septiembre un CMB, que no fueron demandas explícitas por parte de los vecinos.

El CGP N° 5<sup>45</sup>, de un total de 16 prioridades en salud, el 31% se incluyen dentro del Presupuesto 2004, el 50% se consideran realizables y solo el 18 % tienen una respuesta negativa y se relacionan con la ampliación edilicia del Hospital Piñeiro.

De las propuestas realizables la mayoría se refieren a la ampliación de la cobertura en la atención médica como también al aumento de los recursos materiales en los efectores existentes. Se efectivizó el reclamo de los vecinos en relación al equipamiento informático en el CESAC N° 32. En relación al CESAC N° 20, la Secretaría de Salud accede a la demanda del traslado del mismo pero no así a una guardia de 24 hs.

Barrios de la zona sur como Barracas y La Boca (CGP N° 3<sup>46</sup>) presento 35 propuestas en general y su mayor preocupación está en relación a Obras Públicas (25,7%). Si analizamos las necesidades en salud estas son 5 (14%). Las mismas son destinatarias para el CESAC N° 9, incluyen el incremento de recursos técnicos y profesionales.

<sup>42</sup> Agronomía, Caballito, Chacarita, Paternal, Villa Crespo, Villa del Parque, Villa Gral. Mitre, Villa Ortúzar, Villa Santa Rita.

<sup>43</sup> Almagro, Boedo, Caballito, Parque Chacabuco.

<sup>44</sup> Fundación Ettiene

<sup>45</sup> Boedo, Flores, Parque Chacabuco, Nueva Pompeya, Villa Soldati

<sup>46</sup> Barracas, Boca, Constitución, San Telmo.

Podríamos preguntarnos por que solo demandan solamente para dicho centro y no para otros. Además, por que no expresan la necesidad de nuevos efectores cuando la secretaría evalúa la apertura de dos CESAC y un CMB. ¿Estará reflejando falta de información, de participación?

En el CGP N° 1<sup>47</sup> se recopilaron un total de 48 propuestas, de las cuales 5 son de Salud, el porcentaje mayor le corresponde al núcleo temático desarrollo Socioeconómico con el 27 %.

Los mismos proponen la creación de un centro médico, prioridad que fue definida y aprobada para el año 2003 y en la actualidad se encuentra presupuestada dentro del Programa 4362 con un crédito de \$ 4 millones, sin haberse concretado. Este CGP lo integran barrios con realidades socioeconómicas muy dispares y observamos que las propuestas no las reflejan

De la misma manera que en el caso anterior, las demandas en el CGP N° 2 Sur<sup>48</sup> de un total de 68, el 11% son de Salud, teniendo el primer lugar el núcleo temático Desarrollo Socioeconómico con el 27%. Los vecinos plantean que la existencia de un solo Centro de Salud (CESAC N° 11) en la zona es insuficiente, fundamentan su necesidad considerando la amplia zona y la densidad poblacional.

Destacamos que para expresar algunas de sus demandas los vecinos utilizaron como fundamento información estadística aportada por el CGP y realizaron un diagnóstico en relación a la problemática de VIH-SIDA y embarazo adolescente. Como se observa en otros CGP, la prevención y promoción de la salud es un punto trascendente, en este caso se plantea la implementación de programas de formación de promotores comunitarios. La promoción de la salud se debe plantear desde lo biológico, lo político y lo pedagógico, realizando este tipo de acciones que optimizan el nivel de salud de la población

El incremento de servicios de guardia médicas, internación domiciliaria, son problemas que sufre hoy el Hospital Ramos Mejía, según los vecinos, y que la Secretaría de Salud debería tener en cuenta. Otro reclamo prioritario es el funcionamiento de la Unidad de Trasplante de Médula. La sala fue inaugurada hace doce años pero nunca funcionó, a pesar de haber contado con los fondos necesarios. Esto supone un perjuicio para los pacientes y un costo injustificado para el Gobierno de la Ciudad que debe financiar el tratamiento en centros privados.

Este reclamo se repite en el CGP N° 4<sup>49</sup> y se agrega el pedido de puesta en funcionamiento de la sala de Cobaltoterapia. En este caso en particular tiene una respuesta favorable, se deduce que es debido a la existencia del aparato.

A diferencia del resto de los CGPs, el N° 2 Norte<sup>50</sup>, presentó 12 demandas en salud, de las cuales 4 se incluyen dentro de la modernización de la infraestructura de los efectores de salud, específicamente del Hospital Rivadavia. Por ejemplo reclaman la colocación de un aire acondicionado, refacción de ascensores, instalación de una central telefónica. Se contraponen totalmente con las necesidades planteadas por los barrios mas carenciados. Por ejemplo el barrio Saldías, de bajos recursos, sus prioridades se centran en el eje de la Atención Primaria, como falta de agua potable, asistencia a discapacitados y vacunación contra la hepatitis. En este caso la Secretaria de Salud no las incluye dentro del presupuesto 2004, plantea únicamente la realización un relevamiento sanitario.

El CGP de mayor cantidad de CESAC, es el N° 8<sup>51</sup>, con un total de 9 además cuenta con 3 CMB. Asimismo cuenta con 9 consultorios pertenecientes al Programa Médicos de Cabecera. Observamos que en un total de 46 prioridades, solo 5 se relacionan a temas en Salud. Las mismas se refieren a Salud Mental, Odontología y Oftalmología.

Las acciones y obras en el marco del presupuesto participativo que fueron realizadas por parte de la Secretaria de Salud en el año 2003, son: obras de refacción, ampliación de horarios de atención, entrega de electrocardiógrafos, ecógrafo, inauguración de un nuevo CMB, ampliando la oferta ya existente. Además, para el año 2004, se contará con 2 CESAC y 1 CMB. La reducida cantidad de prioridades propuestas por una población de bajos recursos, en situación de vulnerabilidad durante el año 2003, podrían deberse a que hubo una alta respuesta a las demandas anteriores aumentado la oferta.

Los barrios pertenecientes al CGP N° 9<sup>52</sup>, obtuvieron una respuesta favorable al total de las demandas en salud del 100%. De las cuales 2 se incluyen dentro de la matriz presupuestaria para el año 2004. Las prioridades planteadas por los vecinos no son diferentes a las planteadas por el resto de los CGP, por ejemplo aumento de profesionales de odontología. A su vez, mas que prioridades son políticas de gestión, como Informatización del Sistema Hospitalario (turnos e historia clínicas), creación de una Dirección de Sanidad Escolar.

En lo que se refiere al total de demandas en Salud (166), hay algunas que se repiten en varios CGP, como por ejemplo la ampliación del horario de atención en los Centro de Salud, la construcción de nuevos efectores de salud y la implementación de políticas de prevención en HIV. Se infiere que estas demandas no deben ser consideradas en forma individual para cada CGP que así la presentaron, sino que debe instaurarse como una política de acción del Gobierno de la Ciudad.

Así mismo hay que rescatar que actualmente existe un Programa de Lucha contra el

<sup>47</sup> Constitución, Monserrat, Retiro, San Nicolas, San Telmo

<sup>48</sup> Almagro, Balvanera

<sup>49</sup> Barracas, Boedo, Nueva Pompeya, Parque Patricios, San Cristobal

<sup>50</sup> Recoleta

<sup>51</sup> Parque Avellaneda, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati

<sup>52</sup> Liniers, Mataderos, Villa Luro

## **Democracia Participativa, una utopía en marcha.**

SIDA, pero debería evaluarse ya que no cubre a la totalidad de la población. Del total de CESAC existentes, en más del 50% se realizarán obras de refacción y refuncionalización del edificio, como también obras de mantenimiento (reparación de techos, pintura, instalación eléctrica, etc).

Durante el año 2003, se inauguraron 11 nuevos Centro Médicos Barriales, en su mayoría se encuentran en la zona sur. Se abrirán 12 Centros de Salud, donde la Secretaría de Salud esta evaluando espacios físicos o se encuentra en alguna etapa del proceso de licitación.

Como conclusión, podemos decir que el presupuesto participativo es un instrumento de organización de la Ciudad y, principalmente una manera de hacer para que los ciudadanos se conviertan en protagonistas. Por ello, y tomando en cuenta la experiencia vivida, con aciertos y errores, potencialidades y carencias, para el año 2004 se han incorporado una serie de modificaciones que apuntan a ampliar y consolidar el PP. Podemos deducir, que el PP orientó la realización de obras para los distintos barrios de la ciudad, lineamientos de políticas públicas en Salud, señaladas por la población para mejorar su calidad de vida. El estudio demostró que la información disponible a nivel local puede ser utilizada para la identificación de desigualdades entre las áreas de un mismo municipio, y que existen formas de organizar los datos y sus componentes, permitiendo construir indicadores para el monitoreo tanto de las condiciones de vida y salud de la población, como de la efectividad de las acciones de gobierno.



**¿Democracia Representativa vs. Democracia Participativa?**

La falsa diyuntiva

Florencia Polimeni\*

*"La participación implica la preocupación en la sociedad civil por lo público y la deliberación como mecanismo de conformación de consensos y de líneas de acción política. En la participación se cumple con la idea democrática de reducción de la brecha entre gobernantes y gobernados"*  
Villavicencio, Susana

Cada época histórica ha tenido diferentes imperativos que han guiado y condicionado la acción de los gobernantes y ciudadanos, han marcado los ejes centrales de las políticas públicas y un modo particular de relación entre gobierno y sociedad.

La década del '80 colocó a la recuperación de la democracia y la construcción institucional en el centro de la acción pública, se constituía como el objetivo elemental hacia el que debíamos orientarnos. Alcanzábamos así una democracia en donde la posibilidad de celebrar elecciones libres y competitivas aparecía como una conquista con la que dirigentes y ciudadanos no estaban dispuestos a claudicar. Se consagraba el principio representativo como base de la democracia.

Garantizadas las condiciones mínimas de elegibilidad y participación, en la década del '90 el desafío residía en superar el carácter delegativo de la democracia. Era imprescindible abandonar la asociación mecánica entre participación y concurrencia a las urnas de manera masiva y hasta en alguna medida u oportunidad compulsiva. Los mecanismos tradicionales aparecían sujetos a un gran cuestionamiento social, resultaban insuficientes pues parecían no implicar responsabilidad en el ejercicio del gobierno ni compromiso de la sociedad civil. Debíamos entonces transformar la democracia, la transformación debía orientarse a lograr el compromiso con la institucionalidad y la participación activa que la sociedad argentina había mostrado para lograr la recuperación democrática. Debíamos resolver la paradoja de "a mayor democracia menor participación".

El carácter dinámico de la democracia nos da la oportunidad de resolver la paradoja, pues éste implica precisamente que el régimen este se encuentre en permanente construcción haciendo de su capacidad de adaptación a las nuevas exigencias su principal virtud. La identificación de antagonismos no deja de ser entonces más que una falsa diyuntiva que debemos superar si pretendemos alcanzar una verdadera y eficaz democracia acompañada de un fortalecimiento institucional capaz de aprender de su propia historia.

El siglo XXI otorga a la política un nuevo y más complejo mandato: redefinir la participación democrática. Siguiendo a Guillermo Hoyos podríamos plantear que se trata de promover la participación no solo de los intelectuales, sino de que cada uno asuma el papel de "ciudadano como protagonista en una concepción de la ética y la cultura como valores centrales en el proceso de refundación y transformación de la sociedad y de lo público"<sup>53</sup>

En términos estrictos, la democracia participativa se compone de dos elementos cuya efectiva amalgama permitirá dar respuesta al desafío planteado. El primer componente comprende los actos y acciones mismas de participación por parte de la sociedad civil, es este precisamente el elemento activo en la democracia participativa; el segundo componente describe el conjunto de instituciones que reconocen y garantizan el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. De lo que se trata entonces es de construir participación con soportes institucionales y jurídicos, de combinar el elemento participativo con el representativo.

**Instituciones, normas y prácticas**

En la Ciudad de Buenos Aires, la participación fue una de las ideas guía de la Convención Constituyente que efectivizó el principio de autonomía del Estado porteño. Los convencionales comprendieron que la participación contribuye a forjar consensos y a la democratización del poder, fundamentalmente en su ejercicio.

Se consagró a la democracia participativa como base de la institucionalidad, saldando la falsa diyuntiva en el primer artículo de la Carta Magna porteña: " La Ciudad de Buenos Aires. Organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa". Los constituyentes recogieron el imperativo del siglo XXI y nos legaron a los representantes la responsabilidad de dotarlo de contenido.

De igual forma consagraron una serie de mecanismos institucionales, tendientes a fortalecer la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, mejorar el control y la transparencia de los actos de la administración, y acercar a representantes y representados.

Así, por artículo 64 le otorgaron a la ciudadanía el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos, por artículo 65 la posibilidad de ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma.

Por artículo 52 se estableció el carácter participativo del presupuesto, entendido como la posibilidad de intervención popular en la identificación de las necesidades, en la identificación de prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones locales.

\* Politóloga UBA. Legisladora de la Ciudad, miembro de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana.  
<sup>53</sup> Hoyos, Guillermo - " Ética y educación para una ciudadanía democrática " , Socius Colombia 2004 " Ciudadanía y Educación Cívica". Bogotá 25 y 26 de noviembre de 2004.

Como señalan Cavalcanti y Muniz una de las alternativas a los modelos tradicionales de gestión de las ciudades, es el proceso de elaboración presupuestaria de cuño participativo pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado, creando de este modo nuevas condiciones de gobernabilidad y governance local.

Crear nuevas condiciones de gobernabilidad y governance local en el actual contexto supone redefinir el rol del estado y su modo de relación con la sociedad civil, la gobernabilidad es en sentido estricto la capacidad del estado de contener a la sociedad civil supone por tanto que el aparato del estado cuenta con capacidades para identificar problemas y formular políticas públicas eficientes, la capacidad de movilizar medios y recursos para la implementación de dichas políticas y fundamentalmente capacidad de liderazgo. Debemos, sin embargo, realizar una pequeña digresión sobre el liderazgo, en un proceso de fortalecimiento de los canales participativos el liderazgo debe asumir un nuevo cariz, la matriz caudillista, autocrática y unipersonal debe ser abandonada en pos de la construcción de redes que obliguen al compromiso de todos los actores con un proyecto amplio basado en el consenso social. Debemos comenzar por entender al poder como el producto de una construcción colectiva entre hombres y mujeres, pues lo sustantivo de una democracia es que el poder este organizado de forma tal que no solo no vulnere los derechos, sino que sea un instrumento para su expansión. El derecho a la participación es aquel que debemos ampliar, y su ampliación radica precisamente en la diversidad de canales y alternativas instituciones para ejercerlo.

Ideado a fines de la década del '80 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, al impulso del Partido de los Trabajadores, el mecanismo de presupuesto participativo no sólo se proponía garantizar la participación de los ciudadanos en la definición de prioridades de gasto público, sino que implicaba mejorar la calidad de la democracia, fomentando mayores niveles participación en la toma de decisiones.

Tenemos que el presupuesto participativo es una herramienta que posibilita no sólo discutir el destino de determinados fondos, sino que permite a los vecinos diseñar junto a los funcionarios políticas que ayuden a mejorar la calidad de vida de su comunidad, y controlar las acciones y el manejo de los fondos por parte de administración.

#### **La experiencia del Presupuesto Participativo en Buenos Aires**

En 1998, los Legisladores al sancionar la Ley de Sistema de Gestión y Administración Financiera y Control del Sector Público garantizaron "la participación de la población en la elaboración y el seguimiento del Presupuesto" (Ley 70 - art. 9º). Sin embargo, la ley que reglamente este derecho no ha sido aún sancionada.

Frente a la fuerte demanda de generación de nuevos espacios de participación y decisión que planteaba la ciudadanía desde diciembre del 2001, la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana establecería por decreto -a mediados del año 2002- el Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad, como respuesta política a la situación social imperante.

Para su implementación la Ciudad tomó como base los 16 Centros de Gestión y Participación, que a efectos de incentivar la participación, y considerando aspectos económicos, e indicadores de desarrollo social, cultural y demográfico fueron divididos en 51 Areas Barriales.

Para el primer año, se plantearon dos experiencias consecutivas: el Plan de Prioridades Barriales 2002 (donde los vecinos trabajaban a partir de una serie de obras definidas por el gobierno) y el Presupuesto Participativo 2003.

El escaso tiempo de preparación para la implementación de una política de tal magnitud, producto de la urgencia política; la carencia de una capacitación e información masiva previa a los vecinos; y un alto grado de escepticismo en las áreas centrales de la administración, marcaron el contexto en el cual el programa comenzó a funcionar.

Luego de tres años de implementación, y habiéndose cerrado el proceso del PP 2005, creemos necesario evaluar algunos datos:

- *Niveles de conocimiento y participación*

Luego de 3 años de implementación de esta herramienta en la Ciudad -y de una importante campaña de difusión, aunque esporádica-, los niveles de conocimiento entre los ciudadanos de Buenos Aires son extremadamente bajos.

En términos de participación efectiva, los números no son más promisorios: sólo el 2% de los entrevistados afirmó haber participado de algún foro. Si tomamos los datos de participación, tenemos que 4.500 vecinos concurrieron al Plan de Prioridades Barriales 2002, cerca de 9.000 lo hicieron en el Presupuesto Participativo 2003, algo más de 10.000 en el 2004, mientras que en el proceso de Presupuesto Participativo 2005 han tomado parte sólo 7.000 vecinos.

Las políticas de descentralización y los mecanismos de participación que tienden a horizontalizar el poder son en general resistidos desde las burocracias centrales. Esta tensión entre ciudadanos, organismos descentralizados y áreas centrales es otro de los elementos que ha condicionado el cumplimiento de las metas propuestas por los vecinos. Es de esperar que en la medida que el Presupuesto Participativo y la descentralización se consoliden, se encuentren los mecanismos para que este tipo de problemas se relativice

Queda como saldo favorable la incorporación de nuevos actores sociales y vecinos que nunca antes habían participado en una instancia con el gobierno; la aceptación por parte de algunas áreas centrales que el proceso tiende a consolidarse en el tiempo -y que por lo tanto deben incorporar esta práctica a su mecanismo administrativo y de decisiones-; y los avances que se han logrado en este año, a partir de poder debatir

concretamente el destino de fondos que garanticen el cumplimiento de determinadas obras priorizadas.

### **El desafío de la Legislatura: la institucionalización del Presupuesto Participativo**

En este contexto, nuestra visión tiende a consolidar esta herramienta de participación, más allá del reconocimiento que los errores y problemas que ha tenido su implementación en la Ciudad condicionarán los niveles de participación a futuro.

Para esto creemos que debemos trabajar sobre 4 ejes:

- Garantizar sobre el proceso del Presupuesto Participativo.
- Mejorar el acceso y la calidad de la información.
- Capacitar a los participantes.
- Promover un cambio cultura que aumente la participación

Por esto creemos que se torna imprescindible comenzar el debate de un marco regulatorio del Presupuesto Participativo, para brindar a los vecinos que participan mayores seguridades sobre este proceso.

Creemos también que la ley debe garantizar el acceso a toda información necesaria para que los ciudadanos puedan participar debidamente de este proceso, y que obligue a las distintas secretarías a formular sus programas a partir de datos cuantificables. La información debe estar detallada de forma que pueda ser entendida por cualquier ciudadano y que a su vez pueda ser relacionada con los procesos presupuestarios. Y el proceso en sí debe ser sencillo de visualizar para acercar a nuevos participantes.

La participación se basa fundamentalmente en la confianza, no sólo en la obligación o el derecho que emana de una norma. El proceso de cambio cultural que significa una mayor participación, no sólo en temas de Presupuesto Participativo, sino también en las distintas instancias previstas en la Constitución de la Ciudad, se obtiene a partir de políticas sostenidas en el tiempo que propendan a la misma. La rendición de cuentas de lo ejecutado mediante este mecanismo es esencial, y debe estar a cargo de la máxima autoridad política de la Ciudad.

Participación, transparencia, eficacia y control, siguen siendo hoy los reclamos de nuestros conciudadanos.

## **Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano\***

Ricardo Romero  
Coordinador

El grito de "libertad", "igualdad" y "fraternidad" marcó el comienzo de la modernidad, barriendo las arcaicas estructuras feudales e impulsando la idea del "gobierno del pueblo". Pero pronto las aguas se dividieron al momento de pensarlo, la Democracia Directa defendida por Jean Jacobo Rousseau se contraponía al principio delegativo del "gobierno civil" de John Locke que configuraba una República basada en una Democracia Representativa que, en este caso, estaba formada por los propietarios.

A lo largo del siglo XIX, las Repúblicas Democráticas, producto de las luchas sociales, irían ampliando su principio de representación, a través del sufragio universal y la inclusión del voto femenino, la Sociedad Civil expresaba su voluntad política en el Estado. Incluso, a mitad del siglo XX, el Welfare State permitió la ciudadanía garantizando derechos económicos y sociales.

La globalización neoliberal produjo un hiato entre la Sociedad Civil y el Estado, donde los gobernantes abandonan la voluntad popular y se subordinan a los mandatos de los grupos financieros internacionales, sometiéndonos a una dictadura del mercado. La crisis de representación no puede explicarse sin la expansión a escala planetaria de un modelo de acumulación que excluye a bastos sectores sociales y desmantela las potencialidades productivas y los controles institucionales de los países.

El neoliberalismo sentó sus bases sobre la profunda crisis provocada por la caída del "socialismo real" y la legitimación de un discurso único que impuso los criterios de la teoría neoclásica, que subordina las relaciones humanas a la órbita mercantil dejándonos ante un virtual *darwinismo* social que es necesario revertir. La Economía no fue la única disciplina que se vulgarizó, el neoclasicismo penetra en las bases metodológicas de otras disciplinas, como el "racional choice" en las ciencias sociales.

En la Ciencia Política reinó la corriente "institucionalista", que mantuvo la reducción del concepto de "Democracia" a la idea de "Poliarquía", dejando el gobierno a los "grupos representantes" bajo la decimonónica idea de que el pueblo no delibera ni gobierna. Ante la crisis señalada, es claro que necesitamos repensar la idea de gobierno popular, y los politólogos tenemos una importante responsabilidad en el trabajo de comprender una reformulación del concepto de Democracia.

Como un golpe de aire fresco y recuperando el ideal *rousseauiano* de "Democracia", el Partido dos Trabalhadores en Brasil impulsa su modo de gobernar: el Presupuesto Participativo, siendo su base principal, la idea de un pueblo soberano, donde el gobierno responde a sus necesidades y no se deja caer la estructura presupuestaria ante la disciplina del mercado.

A través de Asambleas Populares y Temáticas, la población participa en un aspecto central de la administración pública, el gasto. La determinación sobre las prioridades en la estructura de partidas presupuestarias replantea el desarrollo de la Democracia. Repolitizar la gestión pública, repensar las políticas estatales y abrir la participación, marcan un nuevo horizonte en la ciudadanía y en la política en sí.

El Presupuesto Participativo es un proceso que permite una radicalización democrática, donde los ciudadanos no delegan la gestión pública, participando desde un "espacio público no-estatal" en las decisiones políticas del Estado. Esto abre paso a mecanismos de consulta como los plebiscitos, referéndums, consultas populares, audiencias públicas, tribunas populares, etc. Esta es la base para la construcción de una Democracia Participativa.

Recuperar al pueblo como soberano, es un camino que los politólogos debemos buscar, contraponiendo a la idea de "governabilidad", que preserva las democracias delegativas, el principio de transformación, donde las bases fundantes de la Democracia sea buscar el bienestar general. Nuestro gobierno debe a la población y no estar al servicio de los banqueros, especuladores y mafiosos.

En pleno auge de la democratización, Atilio Borón (1991) contraponía la democracia "maximalista" contra la "minimalista" institucionalista, donde proponía una Democracia que incluya los derechos económicos. Una autocrítica que asume Edgardo Lander (1997) para las Ciencias Sociales de los '80-'90. Esto marca la necesidad de encarar una nueva Ciencia Política.

Las prácticas de Democracia Participativa están dando lugar a la reflexión teórica, a partir de los seminarios organizados por la Prefectura de Porto Alegre y otras. Y además, en los escritos políticos de Raúl Ponto (1999) o en la tesis de maestría de Luciano Fedozzi (2001) podemos encontrar lineamientos teóricos para la meta que nos proponemos.

Esperamos contribuir teórica y conceptualmente en el camino de la construcción de la Democracia Participativa, para pensar que Otro Mundo es posible.

### **Bases de la investigación:**

\* Proyecto Anual: Presupuesto Participativo Porteño. Res. C. D. 1657/03. Carrera de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

\*\* **Asistentes de Investigación:** Lorena Andrenacci, Jorge Balletto, Martín Castro, Amilcar Cervelino, Vanesa Cristaldi, Adriana De Lucio, Mercedes Ghioni, Samuel Knopoff, Luz Laici, Andrea Maynard, Juan Morelli, Paula Nasep, Laura Sola, Denise Priori Saenz, Paz Puente Olivera, Leandro Querido, Sylvia Ruiz Moreno (Codirectora), Analía Sauro, Mara Toufeksian, Analía Ubieta.

### Objetivos

El **objetivo general** de la investigación es reflexionar sobre los cambios que sufrieron las Democracias contemporáneas y la crisis que enfrentan. En este sentido, entender el rol que cumple el Presupuesto Participativo en la búsqueda de revertir este proceso. Presentando en primer término cómo fue el desarrollo en Porto Alegre y analizar críticamente la experiencia. A la vez, investigar otros casos donde se desarrolla el proceso, así como, aquellos que intentaron su implementación en Argentina, centrándolos en la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires.

Proponiéndonos como **objetivo particular** analizar el significado del Presupuesto Participativo en su carácter social y político y sus aspectos ciudadano, educativo y de género, buscando dilucidar cómo impacta estas variables en el proceso participatorio a partir de una comparación con otros casos de Argentina y Latinoamérica.

Algunos **objetivos específicos** analizarán en lo social: los niveles de desarrollo y principales carencias; y en lo político: grados de participación y nivel de ciudadanía. A fin de comprender los aspectos ciudadanos, en lo que refiere a la capacidad de control y gestión; educativo: centrado en la formación educativa y cultural; y en lo que respecta al género: desde la participación igualitaria y cooperativa de los participantes. Comparándolos con otros casos de aplicación e impacto.

### Hipótesis

La **hipótesis central** del trabajo reside en analizar los institutos de Democracia Participativa presentes en la estructura institucional de la Ciudad de Buenos Aires y la relación existente con la participación de la ciudadanía, intentando delimitar ejes de comprensión de la relación y el grado de empoderamiento que tiene la sociedad de los mismos. Dejando como interrogante las posibilidades de potenciarlos que tuvo el proceso participatorio del 2002.

Como **hipótesis accesorias** se concentrarán en analizar la relación existente entre la tendencias neoliberales con la desciudadanización, observando diferentes niveles de articulación social y formas de intervención estatal, contraponiéndolas con las lógicas desplegadas por las prácticas de Presupuesto Participativo tanto a nivel porteño como en otros ámbitos de aplicación.

A la vez, focalizando el análisis en el impacto de gestión pública y de calidad institucional. Buscando líneas de acción política tendientes de ampliar la participación democrática de la ciudadanía y de potenciar su capacidad de acción en el ámbito estatal.

Entendiendo al Presupuesto Participativo como un proceso de construcción social y político de la ciudadanía. Como **hipótesis supletoria** se verá en líneas generales cómo este mecanismo puede a través de la participación ampliar la capacidad de transformación social por parte de los ciudadanos.

### **Avances:**

#### Nivel Teórico

Las reflexiones en torno a la democracia participativa fueron sistematizadas y analizadas tanto desde la comprensión teórica como empírica. Se tomaron autores clásicos como Locke, Rousseau y Mariano Moreno; modernos como: Nicos Poulantzas, C. B. Macpherson, Silvio Frondizi y Michel Lowy; y contemporáneos como Atilio Borón, José Nun, Raúl Pont y Luciano Fedozzi (éstos últimos colaboran en la publicación final de esa investigación), entre otros.

#### Nivel Conceptual

Se conceptualizó el proceso de Presupuesto Participativo en su nivel de ejercicio participativo en la gestión pública. Analizando el significado de Democracia, Participación Delegación, Presupuesto, Gestión, Legitimidad, Deliberación, Etc. Diseñando un esquema instrumental de análisis del proceso de Presupuesto Participativo Porteño 2004.

#### Nivel Analítico

A partir de la delimitación teórico conceptual se construyó un dispositivo analíticos que focalizó el estudio en las características sociales y políticas de los participantes, construyendo variables desde aspecto social y político para el análisis ciudadano, educativo y de género, a fin de establecer relaciones dinámicas del proceso de desarrollo del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, establecer lógicas comparativas entre este caso y las experiencias nacionales y Latinoamericana donde se analizaron los casos de San Pablo, Montevideo, Rio Grande Do Sul y Concordia a nivel internacional, y Rosario, Río Cuarto y Avellaneda a nivel nacional.

#### Nivel Empírico

Se realizó una encuesta exploratoria por muestreo de 200 casos sobre el 9000 participantes que permite establecer la relación de los participantes con el proceso. Se analizaron las prioridades de los vecinos y su impacto en el proceso presupuestario. Se comparó el significado político del Presupuesto Participativo en relación a otras instituciones de Democracia Participativa en la Ciudad. Se comparó con otras variables cualitativas y cuantitativas utilizadas en los casos estudiados, es espacial San Pablo.

#### Nivel descriptivo

Se desarrollaron unas Jornadas sobre Democracia Participativa donde se intercambiaron experiencias nacionales e internacionales. Se generaron ponencias y se

profundizó en el análisis teórico.

Nivel de Perspectiva

Se generó un diagnóstico sobre la base empírica que fue presentado en el VI Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Se sistemaza la información de las Jornadas y la Investigación generando un informe que tomará forma de publicación con unas 250 páginas, donde estamos en proceso de edición y búsqueda de editorial. Se sugirieron políticas para fortalecer el Presupuesto Participativo a nivel local y se participó de instancias internacionales de observación del proceso.

**Perfil de los participantes en el Presupuesto Participativo 2004.\***

GEDEP\*\*

Inspirados en la consigna "Que se vayan todos", luego de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre del 2001, los argentinos interpelaban a sus gobernantes. Con la proliferación de Asambleas Populares, reclamaban volver a tener el control popular de la cosa pública y recuperar el Estado para las necesidades de la gente. Generalmente, las respuestas institucionales a esta demanda tendían a recuperar los lazos entre gobernante y gobernado, sin comprender la crisis que vive la Democracia Representativa ante la subordinación de las administraciones a la globalización financiera. Por suerte, en algunas ciudades como Rosario y Buenos Aires, se buscó incluir a la ciudadanía en el diseño de la gestión pública, implementando el Presupuesto Participativo.

En el caso de Buenos Aires, se comenzó a desarrollar por etapas, comprendiendo que el PP es un proceso de construcción que rearticula la Sociedad Civil, la Administración Pública y el Gobierno. Desarrollándose en Agosto el Plan de Prioridades Barriales 2002, articulado en 16 Foros, uno por CGP, donde unos 4500 vecinos participantes orientaron las partidas de obras hacia espacios que consideraban prioritarios. Durante los meses siguientes, se desarrolló el Plan de Presupuesto Participativo 2003, organizado en 43 Foros, siguiendo la estructura de barrios, donde los 9000 participantes propusieron acciones priorizadas a las diferentes áreas de gobierno en Foros Temáticos para ser incorporadas como anexo a la Ley de Presupuesto 2003.

De este proceso se eligieron 43 consejeros barriales, que junto a 4 ONG's y 10 representantes del gobierno, conformaron el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo y diseñaron el funcionamiento del Presupuesto Participativo 2004. Organizándose con una Asamblea General de Apertura, el desarrollo de 51 Asambleas Barriales (funcionando con una acto de Apertura, seis comisiones y uno de Cierre), que le dieron las acciones priorizadas a los Secretarios para ser incluidos en la Ley de Presupuesto 2004 y cerrando el proceso con una Asamblea General de Cierre, donde asumirá el nuevo Consejo del Presupuesto Participativo este 2 de agosto de 2003. Pareciera ser que el PP comenzó a tener continuidad institucional.

El balance del proceso puede tener aristas positivas y negativas. Al ser un proceso, el Presupuesto Participativo esta lleno de conflictos y contradicciones que lo pueden llevar a una crisis como a la democracia representativa. Por eso, es importante replantear constantemente el funcionamiento del PP, para fortalecer sus virtudes y superar sus defectos.

En este sentido, es que el Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa de la Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno lleva adelante un proyecto de investigación sobre el Presupuesto Participativo Porteño, buscando contribuir al fortalecimiento del proceso. En esta oportunidad presentamos los resultados provisorios del procesamiento de las encuestas realizadas en las Asambleas de Cierre durante este año, buscando contribuir a la Democracia Participativa en la Ciudad y en nuestro país.

**Objetivo**

Generar un estudio de opinión de los participantes en el Presupuesto Participativo 2004 a fin de analizar la relación establecida con el Presupuesto Participativo. Midiendo su conocimiento sobre el proceso, su grado de participación política y su condición social. Analizando el grado de ciudadanización de la Sociedad Civil.

**Principales resultados**

**Sobre la Convocatoria**

Los Centros de Gestión y Participación fueron un actor clave en la convocatoria al PP, atrayendo al 56,2% de los participantes. Aunque es interesante señalar que del 44% invitado por la sociedad Civil, el 58,3% se acercó por redes vecinales, lo que muestra que existe un núcleo autónomo, cerca del 20%, que se acercó al proceso.

¿Por quién fue Convocado? (En porcentajes)

	Totales	Totales	
Gobierno	56,2	Sociedad Civil	43,8
CGP	85,5	Vecinos	58,3

\* Estudio de la opinión de los participantes en los Plenarios de Cierre 2003, de las Asambleas del Presupuesto Participativo 2004.

Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Anual de Investigación: "Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano. Análisis comparativo político y social de sus aspectos ciudadano, educativo y de género", auspiciado por la Carrera de Ciencia Política UBA y reconocimiento institucional de la Sec. de Investigación Facultad de Ciencias Sociales UBA. Septiembre 2003.

\*\* Coordina: Lic. Ricardo Romero. Asistentes de Investigación 2003: Martín Castro, Amilcar Cervelino, Paola Cleri, Vanesa Cristaldi, Luz Laici, Andrea Maynard, Juan Morelli, Laura Sola, Denise Priori Saenz, Paz Puente Olivera, Leandro Querido, Sylvia Ruiz Moreno, Mara Toufeksian, Analía Ubieta.

Otros	14,5	ONG	10,09
-------	------	-----	-------

**¿Por qué participa?**

Los temas locales representaron un factor importante en la motivación de los vecinos a participar del PP. En especial estuvo centrada en la búsqueda de mejorar el barrio 38,22%, siguiéndole la defensa de proyectos (que generalmente son barriales) 16,87%.

¿Para qué Participa? (En porcentajes no suma 100)

	Totales		Totales
Mejorar el barrio	38,22	Interés Personal	10,09
Defender un proyecto	16,87	Mejorar la Ciudad	4,09
Invitado por otra persona	9,96	Mejorar mi situación	3,9

**Sobre la definición**

Uno de cada tres vecinos define al PP como Espacio de Participación (27,54%) y sólo el 3,63% tienen una visión integral del proceso. Estando equilibrados los aspectos de control, priorización, decisión, gestión, Plan de gobierno y cogestión.

¿Qué entiende por PP? (En porcentajes)

	Totales		Totales
Espacio de Participación	27,54	Elaboración de políticas de gestión	4,6
Espacio de Control	6,4	Espacio de Decisión	5,3
Espacio de Priorización	7,84	Todos los anteriores	3,63
Elaboración del Plan de Gobierno	6,1	Cogestión Estado y Sociedad	4,9

**Cómo garantizar la continuidad**

Ante la pregunta de cómo debería garantizarse la continuidad del PP, los vecinos proponían con el mismo porcentaje (33,80%) tanto una Ley de la Legislatura, como una Iniciativa Popular. Sólo el 8,08% propuso un Decreto, como se realiza actualmente.

Cómo debería garantizarse la continuidad del PP  
(En porcentajes, no suma 100)

Ley de la Legislatura	33,80
Decreto del Ejecutivo	8,08
Iniciativa Popular	35,50

**Sobre su participación en PP**

De los encuestados en el Cierre del Presupuesto Participativo 2004, sólo participaron el 34,72% en el PPB 2002 y el 35% en el PP 2003, y siendo aún más reducida la incorporación en el trabajo en comisiones. Situación que se mantiene en el PP 2004, donde sólo el 40,01% estuvo en los núcleos temáticos.

Participó en ediciones anteriores: (en porcentajes)

Prioridades Barriales 2002				34,72
Plan Piloto 2003				35
Apertura 2003	52,3	Comisiones 2003	48,5	
Cierre 2003	54,6			
Presupuesto Participativo 2004				
Apertura	40,1	Cierre	40,1	

### Aspectos

Respecto a los aspectos positivos, uno de los principales atribuciones que destacan los vecinos es que el PP amplía la participación (38,85%). También entienden que el PP mejora la democracia (16,1%). Destacándose también la dinámica de generar cosas (11,3%) o de ayudar a la gente (7,5%).

En tanto que de los aspectos negativos, el punto principal que señalaron fue la falta de información (15,2%), siguiendo el "refuerzo de los punteros" con el 12,74% o que no cambia nada con el mismo valor. Cabe destacar que hay un 13,1% que no ve aspectos negativos en el proceso.

Aspectos (En porcentajes)

Positivos		Negativos	
Participación	38,85	Refuerza los punteros barriales	12,74
Mejora Democracia	16,1	No cambia nada	14,52
Transparencia	10,77	Lobbys de las ONG	8,67
Politización	2,93	Manipulación del gobierno	5,35
Otros	24,48	Otros	38,34
Hacen cosas	11,3	Desinformación	15,2
Ayudan a la gente	7,5	Nada	13,1

### Sobre ampliar la participación

Para ampliar la participación en el proceso, los vecinos entienden que los medios de comunicación juegan un rol clave (22,13%). El 18% plantea que todos siendo son importante para aumentar la convocatoria. Resultando interesante el peso en la la Educación (16,93%) y la Sociedad Civil (8,09%), acompañado por el Estado con el 8,26%.

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

La participación se debería ampliarse a través de: (En porcentajes)

Medios	22,13
Todas las anteriores	18,09
Educación	16,93
Sociedad Civil	8,09
Estado	8,26
ONG's	2,73

### Instancias de Aplicación

Es interesante ver que los uno de cada dos vecinos plantea que el PP se puede aplicar en todos los niveles del Estado. Llamando la atención el 11,36% que sugiere su aplicación en las Universidades.

También uno de cada cinco plantea que se puede aplicar en todas las organizaciones de la Sociedad Civil. En tanto que el 13,27% ve su aplicación en las Cooperadoras, el 13,27 en las ONG's y, sorprendentemente, sólo el 7,02% en los sindicatos.

A nivel Estatal. (En porcentajes)

Todos los niveles	48,43
Legislativo	5,29
Judicial	2,42
Universidad	11,36

En la Sociedad Civil. (En porcentajes)

Ambito	Totales
Todos	18,6
Cooperadoras	15,23
ONG	13,27
Sindicatos	7,02

### Sobre el sexo

Puede percibirse una participación igualitaria de género, donde gran parte de las encuestadas no se sintió discriminada para participar y consideran que tuvieron igualdad para ser elegidas como delegadas o consejeras.

Sexo (En porcentajes)

Género	Totales
Hombres	51,89
Mujer	48,11
No se sintió	72,1

discriminada	2
Tuvo igualdad para ser elegida	36,67

### Sobre la participación política

Es interesante ver que el 65,36% de los vecinos participaban políticamente antes del PP. En tanto que sólo uno de cada tres encuestados lo hacía en Partidos u ONG's.

Participaba políticamente antes del PP. (En porcentajes)

Participan anteriormente	28,49
No participaban anteriormente	65,36

### Sobre la ocupación

Respecto a la ocupación, se puede percibir una correspondencia entre la participación femenina en su condición de Ama de Casa (17,41%). En tanto que también hay un porcentaje alto de desocupados 18,47%, manifestándose en que uno de cada cuatro participantes recibe planes sociales. Dejando la posibilidad de constituir al PP como un importante espacio de socialización.

Ocupaciones (En porcentajes)

Ocupaciones	Totales
Ama de Casa	17,41
Empleado	21,11
Profesional	10,03
Estudiante	7,92
Comerciante	6,33
Desocupado	18,47
Recibe Planes Sociales	25,48

### Sobre la formación

Se puede percibir que la formación educativa de los participantes es sumamente heterogénea. Aunque se puede ver que el 64,2% de los vecinos tiene una formación básica (primario o secundario). Y que el 35,8% ha recibido formación terciario y/o universitaria. Siendo muy baja la participación de profesionales.

Sobre la formación. (En porcentajes)

Nivel de educación	Totales
Formación Básica	64,2
Primario Incompleto	3,21
Primario Completo	13,68
Secundario Incompleto	18,75
Secundario Completo	28,38
Formación Superior	35,8
Terciario Incompleto	5,07

## Democracia Participativa, una utopía en marcha.

Terciario Completo	12,67
Universitario Incompleto	9,63
Universitario Completo	8,62

### Sobre su condición

Por último, cerca de 3 cada cinco encuestados participa en calidad de vecino en el PP.

Participa por (En porcentajes)

Ocupaciones	Totales
Ser vecino	60,6
Trabajar en el área	9,19
Interés en el área	3,3
Comerciante	1,31

### Sobre la Edad

Respecto a la edad de los participantes, el promedio es de 42,1 años. Aunque la frecuencia etaria está concentrada entre los 30 a los 50 años (50,5%). Distribuyéndose en un 29,1% los mayores de 50 años y en un 20,2% los menores de 30.

Edades. (En porcentajes)

Edades	Totales
-20	4,5
21-30	15,7
31-40	24,7
41-50	25,8
51-60	11,2
61-70	11,2
71-	6,7

### **Conclusiones parciales**

“Participación” es lo que consolidó el Presupuesto Participativo en su primer año de vida. Gran parte de los vecinos que se animaron a pasar por las instancias del proceso encontraron un espacio de participación, una punta de iceberg para comenzar a trabajar. Es claro que el proceso aún es coordinado por el gobierno, pero también es interesante observar el grado de politización que genera en la población. Teniendo presente diferencia de Porto Alegre, donde el movimiento por la vivienda se transformó en un sujeto clave en la expansión del Presupuesto Participativo, en Buenos Aires, fueron pocas las Asambleas Populares que se apropiaron del espacio. Es un desafío para la ciudadanía participar y autonomizar al Presupuesto Participativo.

Sin embargo esto no es responsabilidad sólo de la Sociedad Civil, tal como lo señalan los vecinos, los medios de comunicación y el sistema educativo deberían jugar un rol importante en la apropiación de ésta institución. A la autonomía de la Sociedad Civil debería sumársele un proceso de formación ciudadana que permita tener una visión integral del alcance del Presupuesto Participativo en su capacidad no sólo de ser un espacio de participación para temas barriales, sino que puede generar políticas de gestión, ejecutarlas y controlarlas a escala de ciudad. Generando mecanismos de capacitación en información que incentiven a la participación en todas las instancias del proceso, de lo contrario se cae en el peligro de generar una democracia representativa en el Presupuesto

Participativo. Tal como nos señalan los vecinos, el PP puede contribuir a mejorar la democracia, y esto depende en gran medida de nuestra participación.

Ficha Técnica	
Tipo de Estudio	Encuesta con preguntas estructuradas.
Universo	Participantes Presupuesto Participativo 2004.
Ámbito	Asambleas Barriales de Cierre 2003.
Muestra	Selección del encuestado al azar ajustada mediante cuotas por CGP.
Tamaño	200 casos. 16 CGP's y 1 Foro Temático
Fecha	30 de mayo al 30 de junio 2003.
Base Estadística	200 casos sin ponderación al azar.



La **Red Argentina de Ciencia Política "Mariano Moreno"** constituye un espacio para la reflexión y articulación de propuestas vinculadas al desarrollo de la ciencia política en la Argentina. Creada por jóvenes graduados de la Universidad de Buenos Aires, la red aspira a establecer las bases de una comunidad académica y profesional con miras a fortalecer el rol del politólogo en nuestra sociedad. El nombre de la Red, que rinde homenaje a Mariano Moreno. Su obra plasmada en la acción revolucionaria de Mayo y en sus escritos políticos representa para los fundadores de la Red, el modelo del intelectual que analiza la política de su tiempo y participa en la transformación de las instituciones y las prácticas, ofreciendo sus habilidades al servicio de la realización de los principios que fundan su pensamiento. La fuerza de sus convicciones, la osadía de su juventud y la lucidez de su intelecto ilustrado, nos impulsan a reconocer en Mariano Moreno, al primer politólogo argentino, y seguir orgullosamente la estela de su trayectoria como fuente de inspiración para nuestras acciones.

#### **Participación Institucional:**

- Comité Buenos Aires. Foro Social Mundial.
- Observatorio Internacional Democracia Participativa.
- Red Internacional por la Radicalización Democrática.
- Consejo Presupuesto Participativo Ciudad de Buenos Aires.
- Encuentro por Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Carrera Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires.

#### **Actividades Académicas**

1. *Grupos de Estudio:* Democracia Participativa // Políticas Públicas en Salud.// Historia Política // América Latina // Políticos y Sociales // Género.
2. *Equipos de Asesoramiento*
3. *Consultoras Asociadas*
4. *Biblioteca Virtual*
5. *Foro Virtual*

#### **Extensión Universitaria**

- ✓ Seminario On Line Gratuito: "Democracia Participativa y Presupuesto Participativo".
- ✓ Documentos de Trabajo y Publicaciones.
- ✓ Investigación: **Presupuesto Participativo Porteño. Facultad Ciencias Sociales UBA.**

[info@redcienciapolitica.org](mailto:info@redcienciapolitica.org) // [www.redcienciapolitica.org](http://www.redcienciapolitica.org)



**ÍNDICE**

Presentación.....	7
Capítulo 1.....	11
Reflexiones sobre la Democracia.....	11
Participativa.....	11
Moreno, Ideólogo de Mayo.....	13
Silvio Frondizi y los primeros ensayos de Democracia.....	17
Participativa en la Argentina.....	17
Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia Participativa.	21
Aporte del Presupuesto Participativo:.....	26
Democracia Participativa y Reforma Política.....	30
El Presupuesto Participativo: un acercamiento teórico.....	37
Presupuesto Participativo 2004: Una mirada desde la Teoría de Políticas Públicas	41
La Comunicación Comunitaria, signo vital de la Democracia Participativa.	43
Nuevos Movimientos Sociales y Democracia Participativa.....	46
Breves reflexiones sobre la participación ciudadana y la descentralización del poder	50
Educación y Democracia Participativa. El Necesario Adiós a las Escuela “Burbuja”. Razones Pedagógicas y sociales.....	54
Porto Alegre como ciudad educadora.....	57
Democracia Participativa y Estado en la globalización.....	60
Foro Social Mundial: una internacional para a humanidade.....	62
Capítulo 2.....	64
Presupuesto Participativo Experiencias Internacionales.....	64
Una lección de Latinoamérica en Presupuesto Participativo.....	66
Porto Alegre: 16 años de Administración Popular y Democracia Participativa	68
San Pablo y el Presupuesto Participativo.....	71
Breve resgate de Orçamento Participativo no Río Grande Do Sul....	74
Orçamento Participativo em Belo Horizonte:.....	79
Orçamento Participativo em Concordia:.....	83
Descentralización y participación. Herramientas para la profundización de la Democracia 1990-2004	87
Presupuesto Participativo en Avellaneda. Plan de Prioridades Barriales, nuestra experiencia	91

Capítulo 3.....	95
Presupuesto Participativo Porteño .....	95
Fundamentos para el Presupuesto Participativo en la Ciudad.....	97
El 4P en el CGP 13, los primeros pasos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. ....	101
Dime qué propones y te dire quien eres .....	105
Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires.....	108
The Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires .....	113
La Salud en el Presupuesto Participativo Porteño. ....	118
Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano.....	126
Perfil de los participantes en el Presupuesto Participativo 2004. ....	129

## Democracia Participativa, una utopía en marcha

Reflexiones, experiencias y  
un análisis del caso porteño

*"...Esta compilación es una reflexión colectiva sobre cómo generar una nueva praxis política que nos devuelva el sentido utópico de la palabra "democracia": el pueblo gobernando. También, recordando que el presupuesto participativo es un proceso que permite abrir la administración pública y devolver la soberanía al ciudadano. Participar es un trabajo cotidiano de otras disciplinas y sujetos sociales que desarrollan e impulsan la democracia participativa y con la articulación necesaria para poner en marcha esta utopía..."*

Toniolo Márquez (Profesor Teoría Política y Social-UBA).

ISBN 980-1-1000



Red Argentina  
de Ciencia Política  
Marisa Mowere

