

PROYECTO INCLUIR | PROGRAMA URB-AL II | RED 9 DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
Diciembre 2004 - Julio 2006



EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

ESTUDIOS DE BUENAS PRÁCTICAS





Agradecimientos

A los administradores y al personal del Ayuntamiento de Venecia que dedicó su trabajo al proyecto.

A las Concejalía de Políticas Sociales, Presupuesto y Presupuesto Participativo, Relaciones Comunitarias e Internacionales.

Al Grupo de Trabajo INCLUIR: las Direcciones de Políticas Sociales, de Políticas Comunitarias, de Finanza y Balance, de Plan Estratégico, al Observatorio Welfare.

A las Municipalidades de Marghera, del Lido, y de Favaro Veneto.

A los empleados de la Universidad IUAV Venecia, Departamento de Planificación, que dedicaron su tiempo al proyecto

A las ciudades socias del partenariado:

Córdoba (España), Bobigny (Francia), Cuenca (Ecuador), El Alto (Bolivia), Ilo (Peru), Pasto (Colombia), Santo André (Brasil), Caxias do Sul (Brasil)

Al socio técnico-científico: CIGU – Centro Internacional de Gestión Urbana, Ecuador

A las “ciudades amigas” del proyecto, que fueron analizadas como casos de estudio:

Cotacachi (Ecuador), Ibarra (Ecuador), Pucarani (Bolivia), Samaniego (Colombia), Putina (Peru), Azogues (Ecuador), Suzano (Brasil), Veranópolis (Brasil), Roma (Italia)

A los expertos científicos que colaboraron a los estudios de caso y están citados para cada estudio de caso de la presente publicación.

A los miembros de la Red Nuevo Municipio por la grande colaboración y compromiso con el proyecto

A Porto Alegre, ciudad coordinadora de la Red 9 de Urb-Al “Finanza Local y Presupuesto Participativo”, y a los miembros de la Red que participaron a los eventos y encuentros organizados en el marco del proyecto aún no siendo socios del mismo.

Al Programma Urb-Al de la Comisión Europea – EuropeAid, que finanzia con el 70% las actividades de este proyecto.

Edita

Ayuntamiento de Venecia

Actividades Económicas y Política Comunitaria

Diseño y Maquetación

SeTai, Venecia

Imprime

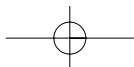
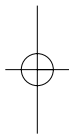
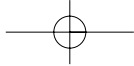
Stamperia Cetid srl, Mestre Venecia

Cualquiera información sobre las actividades y documentos del proyecto se encuentran en las páginas web dedicadas a la dirección: www.proyectoincluir.net

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la UE. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Ayuntamiento de Venecia en calidad de coordinador y los socios de proyecto URB-AL “El Presupuesto Participativo como Instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial”, y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

INDICE

- 7** **Introducción**
Andrea Del Mercato y Giovanni Allegretti
- 10** **Cuales resultados se han alcanzado y cuales se pueden alcanzar**
Giovanni Allegretti
- 24** **Informe final de los estudios de profundización**
Yves Cabannes
- 30** **El enfoque metodológico de la primera fase del proyecto**
Jaime Vásquez
- 40** **Nota de orientación metodologica para la profundización de los estudios de caso del Proyecto Incluir**
Jaime Vásquez
- ESTUDIOS DE BUENAS PRACTICAS**
- 44** **SANTO ANDRE BRASIL | Profundización del estudio de caso de la experiencia del presupuesto participativo**
Ayuntamiento de Santo André
- 76** **COTACACHI ECUADOR | Cuadro procesos y mecanismos de inclusión de las mujeres indígenas**
Gobierno Municipal de Chotacachi
- 92** **PASTO COLOMBIA | El Presupuesto Participativo y la Juventud en el Municipio de Pasto**
Alcaldía municipal de Pasto
- 114** **EL ALTO BOLIVIA | El Presupuesto Participativo y sus Resultados en la Educación**
Gobierno Municipal de El Alto
- 132** **ILO PERU | Desarrollo Humano, Género y Presupuesto Participativo**
Municipalidad Provincial de Ilo
- 148** **VENECIA ITALIA | Los procesos de participación en Venecia**
Comune di Venezia
- 156** **BIBLIOGRAFIA**





CUALES RESULTADOS SE HAN ALCANZADO Y CUALES SE PUEDEN ALCANZAR

GIOVANNI ALLEGRETTI

1. INTRODUCCION

Como ya se ha comentado, en la tercera etapa del proyecto "INCLUIR" la coordinación del proyecto ha abierto una oferta entre las sociedades examinadas en la etapa n.2 de "fichado general" de las experiencias del Presupuesto Participativo y de sus relaciones con las políticas y los caminos de inclusión socio-territorial realizados en los diferentes territorios locales de los socios del proyecto o de las "ciudades amigas" por ellos indicadas. La oferta - con libre suscripción - invita 5 administraciones locales (4 parte del proyecto ya desde el comienzo y una que se ha añadido en un segundo momento, a través del socio externo - CIGU) a presentar proyectos de estudio más profundizado de sus propias prácticas participativas con el fin de:

- 1) examinar sendos aspectos, leer su desarrollo bajo el perfil de las metodologías de monitoreo y evaluación
- 2) evaluar la incidencia con respecto a las tipologías específicas de los sujetos sociales que la propia administración proponente había indicado entre las categorías de específica exclusión social e su propio territorio.

Entre los criterios de evaluación escogidos por la comisión seleccionadora para aprobar la financiación de los proyectos de investigación presentados, uno en especial se ha destacado por su centralidad: la posibilidad que el análisis propuesto represente, para las ciudades proponentes, un 'valor añadido' en relación a un conocimiento mejor de las propias prácticas participativas y a un enriquecimiento de las mismas. Bajo dicha óptica, la comisión seleccionadora ha propuesto al socio coordinador del proyecto la financiación de los solos proyectos de investigación explícitamente dirigidos a modificar y enriquecer las experimentaciones ya existentes en los Municipios proponentes, a través de un mejor conocimiento de sus resultados positivos y de los límites que se puedan evidenciar en su implementación. Con el fin de garantizar una mayor validez de los resultados de cada análisis, se ha previsto - entre las cláusulas de la licitación - que cada municipio proponente cuente con la colaboración de investigadores externos a la institución, para así reducir los riesgos de condescendencia y tendencia a la absolución muchas veces presentes en toda forma de 'autoevaluación'.

La validez de la elección de una óptica de investigación dirigida al enriquecimiento de la acción pública, ha sido confirmada a posteriori no solamente por los 'estudios de caso', sino por la propuesta de un Departamento del Municipio de Venecia (socio coordinador del proyecto) de añadir a los análisis financieros una 'contribución voluntaria' propia: o sea los resultados de una investigación interna sobre un camino de diálogo social (la construcción del Plan de Zona sociosanitario) que la administración considera políticamente muy importante y que hoy se encuentra en un momento de transformación del enfoque y de la metodología de ejecución. Todos los estudios, publicados integralmente en el presente documento conclusivo, muestran su valor 'instrumental' de espacios de reflexión para los socios que los propusieron y llevaron adelante, finalizándolos a la evaluación de efectos y calidad de las metodologías de auto-monitoreo de las prácticas participativas examinadas.

Es sobre el primero de estos dos temas que la presente contribución se va a detener brevemente, intentando sintetizar algunas diferencias y algunos denominadores comunes que los 6 'estudios de caso' evidencian cuando se evalúan los principales 'resultados sustantivos' de las prácticas de diálogo social, examinadas sobre la capacidad de contribuir a la inclusión social de sujetos sociales tradicionalmente 'marginados' en los específicos territorios de referencia. Al desarrollar estas reflexiones de síntesis, a menudo puede ser útil complementar lo que se ha evidenciado en los 6 estudios anexos con algunos resultados obtenidos de ulteriores prácticas y experimentaciones del Presupuesto Participativo relacionadas con el proyecto "INCLUIR" durante los 20 meses de su realización. Las referencias 'externas' se evidenciarán de forma explícita precisamente en cuanto 'singularidades' que fortalecen, o mejor aún, expresan las potencialidades ya 'intuidas' de los estudios de caso incluidos a continuación.

2. HIPOTESIS Y RESULTADOS CONVERGENTES

Los 6 estudios de casos anexos al presente documento (relativos a todos los territorios municipales, a pesar de que las definiciones de Provincia y Cantón hagan pensar en ámbitos administrativos de área amplia) han utilizado algunas de las constataciones compartidas por todos los participantes al proyecto, ya desde las primeras etapas de reflexión común sobre las propias experimentaciones:

1) Que para poder alcanzar los mejores resultados posibles, las prácticas de participación no pueden ser 'inmóviles' y conformarse con la bondad (por grande que sea) de los resultados obtenidos cada vez, sino deben proponerse retarse y superarse a sí mismas sin cesar, estructurarse alrededor del objetivo de la posibilidad de incrementar progresivamente el método y los resultados alcanzables.

2) Que es fundamental pasar de formas de participación centradas en el papel de los cuerpos intermedios y de las representaciones de ciudadanos organizadas, a modalidades de diálogo social 'universalizadoras', que involucren cada vez más los individuos no organizados, siempre y cuando esto se realice en un contexto público que apuesta sobre la individualización del compromiso, combatiendo, sin embargo, la regresión al individualismo a través de redes de diálogo interpersonal y ocasiones para el intercambio de argumentaciones y puntos de vista.

3) Que muy escasas veces un proceso de diálogo social representa - de por sí - también un camino de concreta 'inclusión socio-territorial' si no va acompañado de específicas medidas positivas de 'atención' dirigidas a garantizar el acceso a procesos de co-decisión a los sujetos sociales que corren el mayor riesgo de exclusión social o territorial. Acceso que se debe garantizar en condiciones de igualdad con respecto a los que - en aquel ámbito territorial específico - poseen tradicionalmente más conocimientos, cuentan con más disponibilidad de tiempo y recursos culturales/motivadores o una costumbre, ya consolidada, en intervenir y expresarse en un escenario público.

El Presupuesto Participativo no se salva de ese riesgo: su 'inclusividad' no es un efecto natural, mecánico de su activación. No es un resultado obvio y garantizado. Su propósito de tratar públicamente temáticas articuladas, complejas y a menudo 'peliagudas', como las de naturaleza económico-financiera (si bien encaradas desde el punto de vista más concreto y comprensible de los proyectos realizables con los recursos públicos), podría, de por sí, incrementar los riesgos de revelar una sustancial incapacidad para atraer actores sociales vulnerables y así contribuir a su emancipación.

Respaldados por la convicción que abrir la decisión pública a los habitantes de un territorio es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar la inclusión de los individuos y de los grupos sociales que corren el mayor riesgo de exclusión, los redactores de los 6 estudios de caso (y las ciudades que les han dado el encargo) se han declarado de acuerdo con la necesidad de 'ajustar' sus análisis en base a específicas tipologías de actores sociales, empezando por un conocimiento de su consistencia cuantitativa, de algunos caracteres sobresalientes de su composición, de las razones más recurrentes de su exclusión y de las mayores dificultades potenciales para intervenir en los caminos de co-decisión pública. En particular, los socios procedentes del contexto latinoamericano (donde la exclusión tiene un carácter más estructural y es numéricamente más consistente) han elegido proponer una reflexión enfocada básicamente en la perspectiva del género (Ilo, Cotacachi) o en la capacidad de los procesos propios para atraer a los jóvenes y responder a sus necesidades (Pasto, El Alto). En cambio, únicamente las propuestas de las ciudades de Santo André y Venecia han examinado la relación entre exclusión social y caminos participativos desde un punto de vista más general, sin privilegiar el análisis de las perspectivas de sendos individuos y grupos específicos de ciudadanos/as. Al proponer dicha visión, se ha sin embargo identificado la necesidad de concentrar la parte 'cualitativa' del análisis, o sea la que, más allá de los números que pueden retratar los resultados de un camino participativo, informa sobre las 'percepciones' que los actores implicados tienen al respecto. Así, por ejemplo, el Municipio de Santo André ha escogido conocer más de cerca las opiniones de los consejeros populares' que desarrollan un papel de intermediarios y decisores dentro del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo, mientras que la Concejalía de Venecia ha concentrado su ficha sobre las 'dimensiones procesales' innovadoras del camino de construcción del nuevo Plan Sociosanitario recientemente aprobado.

En base a dichas hipótesis de 'restricción el campo', los resultados informativos de los 6 análisis son, obviamente, diferentes el uno del otro. Así como mutuamente complementarios resultan los 'efectos' evidenciados como consecuencia de las experimentaciones de participación examinadas. Sin embargo, estos últimos resultan contradictorios en muy pocas ocasiones. Más bien indican tendencias comunes y convergentes de acuerdo con dos directrices/clases principales de cuestiones que se detallarán a continuación:

- Los 'efectos directos' sobre sujetos sociales (individuos y grupos) que corren el mayor riesgo de exclusión
- Los 'efectos indirectos' con retroacción sobre dichos sujetos a través de las mejoras en su entorno de vida, y del enriquecimiento global de la acción y de las políticas municipales en términos de prestaciones para la comunidad entera, garantizando la calidad de vida y el bienestar.



PROYECTO INCLUIR

| 12 |

Transversalmente a las dos directrices, se debe notar la presencia de algunos resultados de los caminos participativos analizados, que tienen una retroacción sobre el proceso, mejorando la capacidad organizadora, la capilaridad, los lenguajes, el monitoreo y la evaluación: en una sola palabra el 'funcionamiento' y, por lo tanto, la capacidad de atraer y ganarse la confianza de los habitantes del territorio.

Dentro de estos ejes, la presente introducción pondrá de relieve únicamente algunos aspectos 'destacados', acabando con una reflexión general que, al volver a proponer algunos límites explícitamente identificados en los procesos examinados, o a veces ofuscados por silencios u omisiones, vuelve al origen de los objetivos del proyecto 'INCLUIR'. Todo ello preguntándose si el Presupuesto Participativo se puede considerar una contribución 'nodal' a la constitución de una ciudad y de una acción pública más 'inclusiva' y - en caso positivo - en virtud de cuáles de sus características específicas resulta ser un instrumento más confiable o más innovador de otros caminos participativos de los ciudadanos en la asunción de las elecciones territoriales.

A) Efectos 'directos': ¿qué capacidad inclusiva revelan las prácticas examinadas ante la prueba de los hechos?

Los estudios se han puesto en continuidad con las etapas de investigación anteriores, donde algunas 'matrices' identificaban (en los diferentes territorios) las desigualdades de poder y acceso a la decisión de una serie de objetos sociales que corrían mayores riesgos de exclusión en los específicos contextos territoriales. Y han podido identificar y comprobar (cada uno relativamente a los grupos sociales de los que han profundizado el análisis) una indiscutida capacidad de formas de diálogo social activadas para 'hacer resaltar' en la escena pública sujetos antes ausentes, atribuyéndoles peso y centralidad en la resolución de problemáticas cotidianas y deficit de medio-largo plazo.

Encontrándose los diferentes contextos en etapas temporales diferentes de la experimentación propia (más o menos avanzadas), es obvio que los resultados no aparezcan homogéneos ni igualmente visibles, especialmente donde se los quiera medir en términos tradicionales (utilizando números, porcentajes de presencias en los procesos, participación en las etapas de votación de las decisiones, etc.). Estos, sin embargo, remiten de forma inequívoca a una serie de pre-condiciones indispensables para que los procesos de participación se configuren no solamente como momento de democratización y 'evidenciación transparente' de las decisiones sobre las inclinaciones de gasto de los recursos públicos, sino también como caminos de inclusión social y territorial. Es más, son precisamente la presencia conjunta de estas precondiciones y el nivel de compromiso de los actores públicos para garantizar su centralidad, los que determinan evidentes efectos de 'proporcionalidad directa' para alcanzar una menor o mayor capacidad de inclusión de los sujetos sociales más vulnerables. En particular, de las investigaciones anexas se evidencia claramente que:

Si se abandonan los caminos participativo a una dinámica 'natural', aquellos tratan de volver a proponer las formas acostumbradas de la participación cívica de ámbito "vecinal y social, que tiene una predominancia de varones, adultos, católicos y heterosexuales" (1) (a menudo agravada por desigualdades entre sujetos de orígenes étnicos y condiciones económicas/culturales diferentes), quienes tienden a asumir un papel de 'representación' de los demás sujetos del ámbito familiar y social, creyendo (de buena fe o de forma más o menos mistificadora) poder expresar realmente necesidades y aspiraciones. En muchas realidades, estos son los únicos actores sociales a los que se les permite contar con 'amplificadores' mediáticos o políticos de las exigencias expresadas. Es con frecuencia el hecho de que los demás sujetos no estén acostumbrados a ejercer una capacidad crítica propia, y a hacer que se escuche su propia voz, la razón por la cual no encuentran un espacio en las 'escenas' públicas. En estos casos, una solución sólida parece llegar de la creación (en el ámbito de los mismos caminos participativo) de espacios 'reservados' dedicados al encuentro y a la deliberación entre sujetos de grupos sociales en riesgo de exclusión. En estos casos la 'separación' física y temporal de los espacios no tiene carácter 'exclusivo' sino es de naturaleza temporal y con el propósito de converger luego en los espacios más generales de implicación social. Es tan solo un 'cierre' temporal para garantizar momentos de libre expresión donde competencias, autoestima y visiones críticas se pueden formar sin sufrir un excesivo acondicionamiento, sea de tipo social sea de parte de las jerarquías de poder que todavía gobiernan en muchos lugares el 'campo abierto' de la sociedad. Las experiencias practicadas indican que el mayor efecto de esta 'separación temporal' se obtiene cuando su duración tiende a una proporción con el nivel de dificultad que los sujetos acogidos en estos espacios tienen para acceder al diálogo con los demás sujetos en condiciones de igualdad contractual. Será además fundamental que el 'regreso' de los sujetos al flujo 'principal' del camino participativo se prepare formando los demás actores sociales para la tarea de garantizar escucha, respeto y atención a sus exigencias, así como a sus modalidades expresivas. Esta última precondición resulta fundamental especialmente cuando dichos espacios 'dedicados' sirven para fortalecer grupos de habitantes inmigrados (especialmente mujeres inmigradas procedentes de contextos culturales donde no se les permite establecer un diálogo suficiente con el mundo masculino) o jóvenes, cuya conciencia de ser parte de la ciudadanía debe con frecuencia formarse y fortalecerse en autonomía, antes de confrontarse en la escena pública con la de los sujetos sociales potencialmente más fuertes.

Las experiencias que han tenido éxito en esta dirección indican concretamente cuatro resultados operativos:

- a) La necesidad de reconocer que los caminos participativo no deben necesariamente tener un desarrollo de tipo lineal, resultando instrumentos más eficaces de inclusión social cuando adoptan una estructura 'de geometría variable', constituida por espacios diferentes, destinados a formar la capacidad de los sujetos individuales antes de poder permitir una proficua y equilibrada interacción entre actores diferentes.
- b) La necesidad de reconocer que el instrumento de la asamblea (a menudo privilegiado por actores políticos en razón de los números de participantes y de la visibilidad mediática que garantiza) seguramente no es el espacio más adecuado para crear caminos participativo 'incluyentes', y que espacios más reducidos y repetidos de encuentro pueden ofrecer más campo también a los actores sociales menos motivados, menos preparados culturalmente o no acostumbrados a expresar en público sus necesidades y deseos, y a defender sus razones ante grandes plateas.
- c) La importancia de activar caminos de diálogo social donde la conquista de la 'legitimación social' de los sujetos tenga la prioridad sobre el concepto de 'legitimidad formal'. O sea caminos centrados no sobre la participación de los 'ciudadanos' (considerados como portadores de derechos ya codificados, como por ejemplo el derecho de votar en base a la edad o a la procedencia) sino sobre la participación de los 'habitantes', en tránsito hacia una condición de ciudadanía más completa, también gracias a la posibilidad de ofrecer una contribución constructiva en las decisiones sobre las transformaciones del territorio de referencia propio.
- d) La necesidad de ver en los actores sociales - en todos los actores sociales - no solamente unos 'objetivos' o unos destinatarios de políticas, sino figuras estratégicas del desarrollo, evitando continuar con una tradición que "opuso siempre ambos enfoques, concentrando energías en sólo una de dichas dimensiones" (2). En especial, las experiencias latinoamericanas nos dicen, de hecho, que no resulta productivo atribuir a algunos actores un papel constructivo de 'energías vivas' (como pasa a menudo con los que pueden ofrecer 'desde ya' una posibilidad de partenariado directo: asociaciones de categoría, empresas, sindicatos, etc.) y considerar a los demás como simples 'sujetos pasivos' (3). Esto resulta evidente si se acepta, por ejemplo, considerar los barrios 'informales' de muchas ciudades del sur del mundo o las operaciones de 'squatting organizado' de edificios inutilizados como 'una solución' presentada por los que se encuentran frente al serio problema de la falta de viviendas o de centros de agregación social, y no solamente desde el punto de vista de un 'problema' o de un accidente urbano. Es obvio que semejante óptica exige un 'desplazamiento interpretativo' políticamente atrevido que le reconozca a la marginación no solamente un papel de 'desviación' o de 'problema colateral' sino una consustancialidad con los modelos de desarrollo y los estilos de vida neoliberales.

Una serie de medidas prácticas se han revelado centrales en la construcción del empowerment de sujetos sociales tradicionalmente en riesgo de exclusión social. Las investigaciones subrayan especialmente los siguientes puntos:

Trabajar sobre la dimensión simbólica e imaginífica de los temas analizados, valorando múltiples formas de comunicación (el dibujo, la animación teatral, las técnicas de grabaciones audio/video, las maquetas tridimensionales, etc.) que permiten que personas que entran en los caminos participativo con niveles diferentes de conocimientos y comprensión de los temas que se discuten, tengan acceso simultáneo a la comprensión. También ha resultado determinante, para el éxito de las experiencias practicadas por los socios del proyecto "INCLUIR", el uso de momentos lúdicos de valoración de la emotividad y de la creatividad artística como 'pegante social', y al mismo tiempo espacio de pre-diálogo informal y conocimiento entre sujetos diferentes que todavía no se conocen mutuamente.

Trabajar sobre la construcción de "reglas" (de funcionamiento, de moderación de tiempos de palabra, de elaboración del orden del día, etc.) es fundamental para que todos los sujetos participantes (especialmente los más débiles) tengan la "percepción" de encontrarse en un espacio al que acceden con dignidad de palabra igual a la de todos los demás (incluida la administración y sus representantes técnicos y políticos). La existencia de medidas prácticas de 'facilitación de ingreso' (centralidad de los lugares de encuentro, comodidad de horarios y articulación del calendario, transportes gratuitos, indemnización de gastos o presencia de servicios de cuidado de niños) es, por cierto, otra comprobada precondición para la inclusión de los sujetos más vulnerables y menos motivados. Es útil indicar que, en la gran mayoría de las experiencias que se han examinado en el proyecto "INCLUIR", la exigencia de reglas no ha coincidido con una fuerte demanda de su formalización 'legal'. Permanece entre los actores sociales el deseo de un 'mínima tutela legal' (por ejemplo una ordenanza o estatuto municipal) pero existe también el temor que la burocratización formal de las reglas de funcionamiento represente un riesgo de 'osificación' y 'congelamiento' de la capacidad de adaptación y auto-mejoramiento del proceso. En esta perspectiva, el tipo de reglas solicitadas pertenece más al ámbito 'organizativo' (que construye confianza en la capacidad de control institucional de la exactitud del proceso y se su equidad) que al ámbito normativo y legal.

Trabajar para fortalecer la 'visibilidad territorial' de algunos sujetos sociales a través de la construcción de espacios físicos per-



PROYECTO INCLUIR

| 14 |

manentes (como Casas para las Mujeres, Centros Juveniles, Casas de la cultura o de las Naciones, etc.) y de servicios 'dedicados' (números telefónicos gratuitos, servicios de asistencia legal o psicológica, y otros servicios similares) que puedan ofrecer seguridad y apoyo y ser 'señales fuertes' de un papel de interfaz y contacto con otros grupos, de acuerdo con la idea de una progresiva universalización de su uso.

Comprometerse para reconocer y tratar las formas de 'exclusión doble y múltiple'. No siempre, de hecho, las instituciones que se concentran sobre una particular forma de exclusión logran verla desde el punto de vista de su integración con otras formas de exclusión. Este aspecto se evidencia en la mayoría de los análisis, que se anexan a continuación, que con frecuencia detectan únicamente en las conclusiones el poco peso que se atribuye, por ejemplo al examinar el malestar juvenil, a sus dimensiones de género o a la diferenciación de edades y correspondientes problemas prioritarios y diferenciados (infancia, pubertad, adolescencia, juventud en la edad post-escolar, etc.). A menudo, la mayor atención a las 'dobles exclusiones' es demostrada por quienes se detienen a reflexionar sobre la desigualdad de género, y que, con frecuencia, mejor logran percatarse de las diferencias debidas a la edad y a la condición familiar, cultural y de escolaridad.

Multiplicar las iniciativas de 'outreach', es decir todas aquellas acciones que se proponen encontrar los sujetos a los que se dirigen en los lugares de su experiencia diaria, 'acercándose' a ellos para proporcionar informaciones y preparación respecto a los contenidos que se podrán tratar en otra sede, también en espacios 'lejanos' o 'especializados', como los que caracterizan algunas etapas de los procesos de Presupuesto Participativo. Dicha indicación también quiere conseguir la estructuración de los caminos de 'diálogo social' como procesos de geometría variable, cuyos espacios de referencia se mueven como nómadas en el territorio para encontrar a los habitantes (4).

Valorar la eventual existencia de dialectos o de experiencias de bilingüismo como instrumentos fuertes para transmitir la cultura local y, al mismo tiempo, permitir a los procesos de participación de penetrar aún más en 'circuitos sociales' tradicionalmente no afectados por los procesos de apariencia y lenguaje más 'áulicos'.

g) Trabajar en la simplificación de los lenguajes y de los conceptos tratados, para así poder tanto simplemente 'reducir' temas o lenguajes técnicos (lo que podría coincidir con una banalización de los mismos), como llegar a un 'punto de encuentro' donde la mayor parte de los sujetos sociales recibe los instrumentos y adquiere las técnicas para enfrentarse con temas y lenguajes más complejos de los de todos los días. Bajo esta perspectiva, la 'formación' como precondition para el mejor funcionamiento posible de los caminos participativos no podrá tener un solo tipo de destinatarios (los ciudadanos, o los técnicos y funcionarios del sector público) y deberá prever un abanico de diferentes momentos de formación destinados a permitir el encuentro entre portadores de diferentes lenguajes, modalidades de narración y visiones culturales/profesionales. Por otro lado, las experimentaciones de los socios del proyecto "INCLUIR" evidencian claramente que es real la posibilidad que los diferentes sujetos sociales (incluyendo a los niños) se 'adueñen' de lenguajes y conceptos complejos, utilizándolos de forma competente, a partir de una valoración de las competencias profesionales que, en la ciudadanía, se encuentran fundidas con los 'conocimientos contextuales' o sea con el conocimiento 'de las vivencias', derivado de los ámbitos de vida propios.

h) Apuntar a la multiplicación de los 'mediadores culturales'. Estos se deben entender no sólo como facilitadores de la relación con los/las ciudadanos/as inmigrados/as, sino como sujetos pertenecientes a minorías sociales/culturales o a grupos tradicionalmente vulnerables que pueden (con el apoyo también de momentos de formación) convertirse en 'puntas de comunicación' y desempeñar funciones de mediación y estimulación para la participación de ulteriores sujetos, impulsándoles a salir de su propio silencio o del 'gueto' de su propia autoreferencialidad, ayudando también estos últimos a encontrar formas y lenguajes para 'conquistar' otros actores que abracen sus propias razones.

i) Cuestionarse continuamente sobre la eficacia y la propiedad de los espacios dedicados a sendos grupos u objetivos sociales (por ejemplo los jóvenes), preguntándose quién los frecuenta, si corren el riesgo de valorar únicamente los sujetos más movidos y si es posible complementarlos con actividades de información paralelas, enriquecidas por 'incentivos atractivos' para personas nuevas.

j) Construir momentos colectivos de 'atravesamiento del territorio' (como las 'caravanas' experimentadas en los Presupuestos Participativos de Santo André, Porto Alegre o Sevilla) es también una estrategia importante para "ampliar la visión de la ciudad y transformar la perspectiva de observación" y los prejuicios de los actores sobre las propuestas y las razones de los demás (5). Además de permitir momentos de verdadero contacto con los problemas en un cuerpo-a-cuerpo con el territorio, puede, en efecto, favorecer la generación de 'solidaridad negociada' (6) entre los diferentes participantes en el camino decisional colectivo, ayudando a premiar las necesidades de las áreas o de los ciudadanos más necesitados. El "orgullo de la renuncia" a las propias prioridades en función de la defensa (advocacy) de quienes muestran mayores condiciones de necesidad, es uno de los fenómenos más emocionantes que se generan en los caminos participativo estructurados, como demuestran las investigaciones que aparecen a continuación.

k) Prestar atención al monitoreo y a la evaluación cuidadosa de los procesos de participación no solamente en lo que se refiere a la dimensión de las consecuencias que tienen sobre las intervenciones en el territorio y sobre las políticas del sector, sino, y especialmente, en lo que se refiere a los actores. Particularmente importante es la realización de investigaciones que, de forma permanente y continua, se interroguen sobre quienes participan en los procesos (y sobre sus características de género, de edad, sociales, culturales y económicas...), para así individuar grupos y sujetos que no toman parte en ellos, entender las razones de estas 'ausencias' y encontrar estrategias adecuadas para atraer y comprometer. No es de olvidar que con frecuencia, (por lo menos en América Latina) entre los sujetos que no tienen interés en los procesos de participación, existen enteros grupos sociales y profesionales de alto nivel económico y de formación cultural compleja, cuya ausencia puede a veces debilitar (ante las propias instituciones) la legitimidad del camino de diálogo social.

l) Promover un uso 'prudente' de las nuevas tecnologías. Estas tendrán que ser funcionales para la organización rápida de los procesos y atractivas para las nuevas generaciones, pero no podrán ni "exonerar" los participantes de una confrontación directa de argumentaciones en espacios de encuentro cara-a-cara, ni "desequilibrar" las decisiones como si no existieran el 'digital divide' y las diferencias de alfabetización informática entre estratos sociales y generaciones diferentes (7).

m) Introducir gradualmente, en los momentos de jerarquización, elecciones de 'criterios' que premien las propuestas con alto valor social en defensa de los sujetos o distritos del territorio más débiles o tradicionalmente abandonados. En América Latina (como bien muestra el caso de Santo André) existen desde hace tiempo criterios similares que convergen en la articulación de 'matrices' de jerarquización de las propuestas de gasto, asumidas por el camino participativo, que se caracterizan por una elevada transparencia en el momento de pasar de la expresión expositiva/emocional de las prioridades, indicadas por los diferentes sujetos sociales, a su traducción en cifras y rubros de gasto que se deben insertar en los documentos 'numéricos' de balance. Es solamente desde hace poco que en Europa algunas experiencias inglesas o españolas (como Córdoba y Sevilla) están proponiendo criterios análogos, averiguando (a través de investigaciones específicas comisionadas a las universidades locales) la elevada utilidad de garantizar al Presupuesto Participativo un papel de instrumento de justicia social, que facilita la redistribución equitativa y solidaria de los recursos en el territorio. Se debería subrayar que, en muchos contextos, la existencia de 'criterios de toma de decisión' que dirigen las elecciones de los anfiteatros de participación se vive como tutela de la capacidad del proceso de no aplanar sus propias decisiones en relación únicamente a las necesidades de los presentes, sino de hacerse cargo de las exigencias y los deseos de quienes no han podido estar presentes o han decidido no estarlo.

n) Aprender a aprovechar del "complejo de Santo Tomás" como palanca para multiplicar la participación de actores débiles en los procesos de participación. ¿De qué se trata? De potenciar (en cortos tiempos) los 'resultados concretos' de las decisiones asumidas en los caminos participativo. Con sólo vencer las 'inercias' de la máquina pública es posible, en efecto, vencer la difidencia que muchos sujetos sociales (y en especial los que corren el mayor riesgo de exclusión) tienen en relación a las propuestas institucionales, también cuando éstas declaran querer centrarse en el compartir las decisiones. En las experiencias de los socios de "INCLUIR" se ha visto como la rápida satisfacción de las demandas de los ciudadanos significa, más que cualquier otra medida, conquistar para el proceso una serie de 'multiplicadores' y 'amplificadores' sociales a través de procesos básicamente de 'pasar palabra' y de comunicación 'puerta a puerta'. En estas ocasiones (casi volviendo verdad el principio de la 'fuerza de los lazos débiles' sostenido por Mark Granovetter y otros pensadores (8)) los sujetos sociales tradicionalmente excluidos del proceso de decisión pública son, a menudo, precisamente los que representan un 'valor añadido' en la difusión de la confianza en el proceso de participación. Con este fin, algunas administraciones locales separan hoy las sumas para intervenciones 'estructurales' discutidas en el Presupuesto Participativo (que se pueden gastar sólo en el ejercicio de gestión, es decir dentro del año, sucesivo a la discusión) de las para intervenciones puntuales y de mantenimiento (llamadas con frecuencia 'sugerencias' o 'indicaciones'). La existencia de estas últimas, y su disponibilidad inmediata, no solamente es un factor que incrementa la confianza de los ciudadanos en la sustantividad del proceso de decisión, sino favorece la multiplicación del conocimiento y de la valoración del mismo.

Este conjunto de indicaciones comunes que se evidencian en las investigaciones que se presentan a continuación, remiten a la necesidad de 'inversiones' específicas en la organización y seguimiento de los procesos de participación. Sin estos, de hecho, el objetivo de dar fuerza, visibilidad, centralidad y capacidad de decisión, tanto a sujetos vulnerables como a prácticas y posiciones 'excéntricas', resulta totalmente teórico.

En particular, desde el punto de vista operativo, las experiencias examinadas durante el proyecto "INCLUIR" subrayan la necesidad de desarrollar e impulsar medios de comunicación (radios comunitarias, periódicos de barrio) que la sociedad civil pueda administrar de forma 'autónoma', donde haya espacio para que se expresen categorías sociales en peligro de exclusión, y que representen una ocasión de 'formación' para el uso de las técnicas que (especialmente en el caso de los jóvenes) puedan representar también un primer contacto con el mundo del trabajo y del crecimiento profesional.



La experiencia del Presupuesto Socio-ambiental de Venecia (BSA), que se repite desde hace 5 años, retrata, además, la posibilidad de inversiones en 'información institucional' dirigidas a construir lenguajes simples con los cuales informar cíclicamente los habitantes de los 'resultados' de las políticas y de las inversiones públicas. Pero, sobre todo, indica como, para un mejor diálogo con los ciudadanos, la rendición de cuentas se puede realizar reuniendo las inversiones por tipología de usuarios y no siguiendo los criterios de la articulación burocrática de los sectores de la intervención pública. En otras palabras, centrando la información en los 'beneficiarios' y tratando de superar la autoreferencialidad de los sectores administrativos de manera que resulte claro el 'valor añadido' que obtienen los ciudadanos gracias a la complementariedad de sus acciones y, más todavía, de su colaboración constructiva.

En esta misma perspectiva se coloca la experiencia de los 'Observadores populares' demostrada en el caso de Bobigny y hoy centro de reflexión en otras ciudades francesas y en Porto Alegre. La existencia de un espacio permanente de 'control' y análisis de las maneras en que la administración ejecuta lo que se discute y decide dentro de los anfiteatros de participación, configura, de hecho, un instrumento que implica una triple ventaja:

fortalecer la autonomía (y la percepción de autonomía) de los tejidos sociales en relación a la política;

llevar a cabo un monitoreo detallado de las modalidades de implementación de las elecciones originadas de una discusión pública, garantizando una cobertura informativa constante en cada etapa de realización de obras y servicios de interés común. Especialmente en la etapa que se ubica entre la toma de decisión y la aparición concreta de los frutos de una inversión en el territorio urbano: una etapa delicada porque la lentitud de las realizaciones puede generar en los ciudadanos frustración y delusión de las expectativas.

Estimular la participación de los sujetos sociales más débiles, dándoles la percepción sustantiva del peso decisonal que se les reconoce en cada fase de concepción y realización de una inversión pública..

Esta tercera ventaja se ha experimentado también dentro de las 'comisiones de seguimiento y control' de las realizaciones que muchos Presupuestos Participativos han empezado a predisponer, con la idea de que la confianza de los ciudadanos en la administración sea más fácil de construir donde la entera 'línea' de las intervenciones colegadas a las inversiones públicas implique un papel activo de los habitantes. Además, los 'Observadores' tienen un valor añadido: el de poder asumir la forma de 'Consejo Científico' de la administración, donde se construyen conjuntamente metodologías de implicación de los sujetos más vulnerables, 'respuestas informativas' adecuadas a las preguntas (explícitas o implícitas) que los ciudadanos se ponen sobre las políticas públicas, pero también indicadores de eficiencia, eficacia y exactitud de los caminos participativo y de su interacción con el funcionamiento ordinario de la máquina pública.

B) Efectos 'indirectos' con retroacción sobre la comunidad en su conjunto

En los caminos participativo analizados durante el proyecto "INCLUIR" ha sido posible averiguar que existe una serie de efectos positivos de alcance más general cuyo 'feed back' puede tener una retroacción sobre una mayor capacidad de inclusión social y territorial. Entre ellos se deben subrayar:

- la capacidad de diálogo social de no limitarse a transformar las 'competencias' de los actores sociales participantes en materia de decisión pública, sino de crear un impacto positivo sobre la capacidad de diálogo y sobre la disponibilidad para la confrontación, con una inversión 'indirecta' (como muestran los estudios de Rebecca Abers, 2000) también en el ámbito de las relaciones privadas entre habitantes del territorio, a través de la construcción de autoestima, autonomía crítica, creatividad y conciencia de la responsabilidad individual y colectiva;
- la capacidad de hacer que la acción institucional se 'ajuste' a la visión 'integrada' que cada ciudadano posee, en el momento en que su experiencia diaria de vida en el territorio tiene que lidiar con problemáticas que la visión institucional generalmente trata de 'aislar' y con problemáticas de diferentes compartimientos (ambiente, movilidad, welfare, problema de vivienda y trabajo, educación, etc.);
- la capacidad de revertir el difundido desinterés social por el tema de los 'bienes comunes' y de la valoración de recursos endógenos de un territorio, así como el impulso a contrastar un enfoque político neoliberal que trataría de empujar hacia la competencia entre territorios y la imposición de repetidos recortes del 'welfare state';
- la capacidad de cercar los 'contra-poderes' oscuros radicados en el territorio a través de una operación de transparencia e las decisiones;
- la implícita lucha de la transparencia con respecto a las decisiones y espacios públicos para oponerse al 'clientelismo', experimentado por los sujetos débiles como forma adicional de expropiación de los derechos por parte de quien posee mayores capacidades de negociación y recursos por 'intercambiar';
- la debilitación (en el contexto decisonal público) de las posiciones utilitaristas, y la construcción colectiva de contextos de

toma de decisiones que consideren la 'solidaridad' un valor añadido que caracteriza la esencia del propio proyecto. La contribución ofrecida en la construcción de planes y proyectos centrados en aspectos propositivos más bien que en sus "prohibiciones y controles" (9).

El estímulo para concebir productos 'integrados' que puedan evidenciar sus efectos sobre el medio y no solamente a corto plazo, logrando alcanzar, con frecuencia, también grupos y sujetos sociales tradicionalmente excluidos en virtud de los espacios de escucha 'inclusiva' que pueda estructurar.

La creación de contextos de diálogo 'plural', donde las posiciones disonantes y el conflicto no se demonizan sino se consideran un estímulo esencial para la construcción de un proyecto.

El impulso que los momentos de formación y autoaprendizaje ofrecen a muchos ciudadanos en dirección de una recuperación o de una profundización de los caminos individuales propios de estudio y crecimiento profesional (10). Además, las modificaciones en el tiempo de las prioridades e inversión en muchas ciudades indica claramente como (después de haber puesto remedio a lagunas y déficit infraestructurales) exista una inclinación gradual de la ciudadanía a comprender el valor estratégico de la formación escolar y cultural en el desarrollo personal y territorial.

El intercambio 'tenso' de puntos de vista y argumentaciones por parte de los sujetos diferentes entre ellos y con objetivos conflictuales, ofrece a menudo una contribución útil para la interpretación de las necesidades 'percibidas' por el ciudadano. O sea, puede proporcionar indicaciones útiles para 'canalizar' mejor las preguntas y formular las respuestas más eficaces, también siguiendo directrices diferentes de las que el ciudadano había anteriormente imaginado. En el caso del Presupuesto Participativo del Municipio de Roma XI, es interesante notar la coincidencia de algunos funcionarios comprometidos en el proceso con los animadores del servicio "Secretaría social", activado especialmente para escuchar las exigencias de los ciudadanos en relación a servicios sociales, interpretarlas e dirigir las a las estructuras pertinentes evitando que los ciudadanos dispersen sus energías con demandas ineficaces, mal formuladas o mal dirigidas a la estructura pública.

La repartición del territorio para la organización de caminos participativos, revela con frecuencia un fuerte impacto sobre sus resultados. Y esto es más evidente en los procesos de naturaleza intrínsecamente 'distributiva' como el Presupuesto Participativo, que tiende a respetar algunas prioridades indicadas por los ciudadanos en áreas específicas de discusión urbana. Es fundamental que la capacidad de estas 'reparticiones' de producir decisiones más atentas a los sujetos débiles y a las zonas vulnerables del territorio sea constantemente averiguada en el tiempo, suponiendo una eventual revisión cíclica de los confines establecidos. Un claro impacto indirecto sobre la capacidad de 'llamar la atención' de los procesos de participación se debe a la elección de las estructuras que albergaran los diferentes momentos de encuentro entre ciudadanos y administración. Es necesario que las elecciones sean realizadas con mucho cuidado, asegurándose de que el uso habitual de dichos espacios no 'comunique' informaciones equivocadas a los potenciales participantes. Se ha comprobado, en efecto, en experiencias reales, que utilizar centros para ancianos o estructuras deportivas o religiosas ha creado en el público una 'distorsión' del camino participativo porque pasaban informaciones que aparentemente tenían que ver únicamente con los usuarios habituales de ese tipo de estructura.

El compromiso demostrado en la 'universalización' de la participación en los procesos participativos tiene un seguro impacto sobre la posibilidad de que sujetos interesados, pero no organizados, intervengan más activamente en el proceso. Trabajar gracias a 'intermediarios' (o por 'advocacy' como se dice en el caso de profesionales o asociaciones que se asumen el cargo de 'representación' de sectores débiles de la sociedad) puede crear una 'barrera' para la capacidad del proceso de atraer y conquistar nuevos actores sociales. Esto se nota muy bien en los procesos del Presupuesto Participativo españoles 'de base asociativa' que (si bien acogen tanto sujetos formalizados como redes informales de actores) acercan el camino participativo a las tradicionales 'mesas de concertación' o a los 'órganos consultivos del asociacionismo', y no transmiten a los actores sociales 'sueltos' la percepción que se van a convertir en sujetos portadores de derechos de ciudadanía, corriendo así el riesgo de que ellos perciban menos intensamente los esfuerzos institucionales de construir políticas de redistribución. En cierto sentido, existe el peligro de que la capacidad de negociación política se parezca a un 'monopolio' de cuerpos intermedios provistos de específicos y profundizados conocimientos sectoriales: aumentar el número de quienes tienen instrumentos de 'negociación' tendría que convertirse en una función pública determinante para que los espacios de participación no sean de 'elite'.

Finalmente se deben identificar los efectos positivos indirectos que en muchas experimentaciones benefician a sujetos que corren el 'riesgo de exclusión' a través del apoyo proporcionado a las familias a las que pertenecen (o viceversa). En efecto, a menudo las políticas emergentes de los caminos participativo indican soluciones centradas en las mejoras del entorno de vida de los sujetos sociales más débiles, y en una mayor integración con las redes de apoyo familiar mutuo y de vecindad. Esto es cierto especialmente para proyectos relacionados con la asistencia de ancianos, discapacitados, drogadictos, alcohólicos etc. Por otro lado, se ve como muchas medidas dirigidas a sendos beneficiarios se traducen en ahorros familiares significativos, que benefician de doble forma (antes de forma directa y luego de forma indirecta) los sujetos mismos. Es el caso, por ejemplo, del aumen-



to de la capilaridad de escuelas obligatorias en el territorio de El Alto, que - además de contribuir a la reducción de la tasa de abandono escolar - ha significado ahorros considerables para las familias que, antes, tenían que mandar sus hijos a estudiar en la capital La Paz.

3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ¿ES UNA PANACEA?

A final de cuentas, los efectos alcanzados con las experiencias que se han comparado en el ámbito del proyecto "INCLUIR" demuestran, sin duda alguna, que el Presupuesto Participativo representa un instrumento eficaz para contribuir a combatir la exclusión social y territorial. No es obviamente el único, como indican las experimentaciones que lo han visto operar al lado de otros caminos paralelos de diálogo social y de políticas de sector dirigidas a proporcionar apoyo y asistencia directa a los sujetos más vulnerables. No es, de hecho, una panacea. Sin embargo el Presupuesto Participativo tiene algunas características estructurales que hacen que, más que otros instrumentos de participación, sea adecuado para ofrecer una contribución de este tipo. Estas características se pueden resumir como sigue:

En primer lugar el ser un proceso 'sustantivo' de discusión, que tiene como objeto prioritario los recursos públicos y su distribución. O sea, trata los problemas territoriales y las posibles soluciones en lo concreto de su dimensión económica y financiera, y adquiere - para el ciudadano - un fuerte valor simbólico relacionado con el hecho de que el dinero se considera como la dimensión principal del poder: el hecho de que algunas instituciones cedan a la ciudadanía una parte de su poder de decisión sobre la inversión de los recursos públicos es percibido como la demostración clara de una voluntad de cambio y apertura justo en la gestión del poder.

En segundo lugar, el Presupuesto Participativo tiende generalmente a caracterizarse por el carácter cíclico de repetición de sus espacios decisionales y por su estructuración a través de claras reglas de funcionamiento y comportamiento de los actores implicados. El hecho de comprometer directamente en públicos debates los mayores representantes de la estructura política y técnica - constituye un compromiso totalizador y sólido que "recarga" el reloj de la creación de la confianza mutua.

En tercer lugar, el Presupuesto Participativo se presenta como una forma de escucha 'selectiva' de necesidades y deseos de los ciudadanos por parte de las administraciones públicas, sino abre espacios decisionales donde los participantes (incluyendo a los ciudadanos no pre-organizados) construyen jerarquías de prioridad de gastos que las instituciones locales se comprometen a respetar en base a los parámetros de acuerdos anteriormente explicitados.

Se diferencia, además por una atención a la construcción de sólidos contextos informativos y formativos que implican la provisión repetida de 'feed-back' de la Administración a los ciudadanos (y viceversa) sobre el estado de implementación de políticas y proyectos públicos en sus diferentes etapas de ideación, ejecución y gestión. Es más, en el Presupuesto Participativo (que maneja a menudo fondos limitados y una gran cantidad de demandas populares de gasto) las 'derrotas temporales' de los habitantes son interpretadas por todos como 'parte del juego' y aceptadas, siempre y cuando se comuniquen y expliquen las íntimas razones.

El Presupuesto Participativo (que se basa en formas de descentralización y de cuidadosa repartición territorial) generalmente 'mide' la presencia de espacios de autonomía de decisión para los ciudadanos y momentos de visible compromiso de las instituciones. El hecho de hacer que para el cuerpo político sea 'prioritaria' la escala de las prioridades de la ciudadanía (respetando el orden de los deseos y de las necesidades sobre los que se ha llegado a un acuerdo) hace que el ciudadano lo aprecie más que otras formas de participación donde no resulta bien claro el límite entre la libertad de elección individual del político y la eficacia de quienes toman parte conjuntamente a las decisiones.

Además, el Presupuesto Participativo (equipándose de criterios técnicos para 'pesar' los votos obtenidos de cada propuesta popular e introduciendo 'premios' por elecciones dirigidas a apoyar sectores de la población en estado de mayor vulnerabilidad) puede ayudar a construir 'solidaridad negociada'.

Finalmente, se presenta con frecuencia enlazado con la parte cumbre de las instituciones, así que adquiere una posición 'nodal' de camino participativo primario, que informa sobre sí mismo la casi totalidad de las políticas del sector de la administración, atribuyendo un 'centro gravitacional' a la existencia de otros caminos de diálogo social. Es gracias a esta centralidad que puede 'poner en tensión' entre ellos actores diferentes, llevando a un plan de transparencia sus relaciones de poder.

Mantener juntas estas características no es un dono natural y mecánico de cada propuesta seria de Presupuesto Participativo: es un reto político, que exige comprometerse y tener valor. Hasta hoy no existe un único 'modelo' de Presupuesto Participativo sino familias variables que, en base a principios comunes, utilizan técnicas y espacios de encuentro diferentes, garantizando flexibilidad de funcionamiento y capacidad de contextualización y radicación local. Con frecuencia, precisamente debido a su geometría variable, los Presupuestos de Participación interactúan con otros caminos de diálogo social complementares aunque menos 'centrales'. Hay casos donde determinan el 'brote' de nuevos caminos participativo dedicados a temas o proyectos específicos,

nacidos como respuesta a la demanda de los habitantes y empeñados a no degenerar en 'jacobinismo' de participación que exija el compromiso del ciudadano sobre todo tema de la vida política local, entrando en los detalles de cada cuestión.

De las investigaciones de "INCLUIR" sobresale con fuerza el tema de los 'límites' del compromiso público que cada habitante puede ofrecer (debido a la escasa disponibilidad de tiempo y energías en una época en que el trabajo aparece omnipresente y 'devorador'): un tema que exige atención para la creación de un número excesivo de espacios de involucración social que corren el riesgo de resultar débiles y con poca participación. Por lo tanto es operativamente aconsejable un enfoque 'cumulativo' e 'incrementable' de la construcción del Presupuesto Participativo y de su ampliación sobre canales complementares más o menos grandes. Bajo esta perspectiva, no se excluye que inicialmente represente apenas una 'política de sector' que (a partir de la valoración de las energías y de los sujetos sociales e institucionales ya convencidos de la bondad del instrumento) se amplíe y se radicalice en el tiempo. Parecen ser, estas, las características prioritarias capaces de hacer que el Presupuesto Participativo - a través de un compromiso específico de las instituciones locales en garantizar el acceso, la permanencia y una voz a los habitantes más vulnerables - sea un camino 'atractivo', capaz de 'incluir' individuos y grupos sociales diferentes en un camino de reconstrucción de la confianza en las instituciones y de las políticas públicas.

De estas descripciones surge inevitablemente una pregunta. Para garantizar los mismos niveles de 'inclusión' en el curso del proceso y en la distribución de los recursos en el territorio (una vez acabado el proceso), ¿no sería suficiente que en el gobierno hubiese una clase política iluminada y competente?

La respuesta - en el curso de los intercambios promovidos por el proyecto "INCLUIR" - ha llegado precisamente de los actores políticos, y parece ser negativa. Es cierto, claro está, que una distribución equitativa de los recursos en un territorio puede ser promovida también de acuerdo con la así llamada modalidad top-down, de arriba hacia abajo, y con métodos que no implican participación. Sin embargo la inclusión social y la durabilidad de las transformaciones territoriales tienen una componente 'sujetiva' que exige no solamente 'acciones' de inclusión y sostenibles, sino también una disponibilidad social para hacer propios los principios que mueven aquellas acciones, para construir nuevos 'estilos' de vida centrados en la cooperación (y no en la competición interpersonal y territorial) y en la reducción de derroches y desigualdades. Los caminos participativo (y especialmente los que son atractivos y sustantivos, como el Presupuesto Participativo) tienen la potencialidad de 'activar' una participación compartida racional y emocional de los diferentes sujetos sociales en el momento en que se fraguan y se transforman las políticas. No es por lo tanto sobre su potencial de 'redistribución' que las instituciones experimentadoras han puesto el acento, sino sobre su carácter pedagógico. Es decir sobre su capacidad de ponerse como 'contextos endo-formativos' dentro de los cuales los actores participantes maduran sus opiniones en el mutuo intercambio de puntos de vista, llegando también a la creación de perspectivas y proyectos compartidos capaces de activar 'energías' y recursos (económicos, humanos, intelectuales y de proyectos) que se suman a las disponibilidades presentes en la entrada del camino de diálogo social.

4. ALGUNAS CUESTIONES ABIERTAS

Seguramente la relación entre las experimentaciones de Presupuesto Participativo y sus efectos directos e impactos más amplios, no es solamente 'intuitiva'. Sin embargo, su demostración (caso por caso en sendos contextos) sigue siendo una operación compleja, que exige inversiones específicas y creatividad para construir indicadores contextualizados de medición.

De hecho, cuando se ponen en juego objetivos ambiciosos y complejos que no se conforman con 'decidir' sencillamente simples inversiones a corto plazo, sino se proponen tener una 'eficacia' a medio y largo plazo a través de la formación de conciencia cívica y la difusión del conocimiento técnico, las evaluaciones de la relación costo/beneficio resultan bien difíciles.

El proyecto "INCLUIR" ha querido aportar una pequeña contribución, evidenciando el valor central de los análisis cuantitativos y perceptivos llevados a cabo sobre los actores en las evaluaciones de eficacia sobre las experimentaciones de procesos de Presupuesto Participativo. Indudablemente ha representado únicamente una pequeña pieza de esta construcción de conocimiento, proporcionando a algunos municipios la oportunidad práctica de poder realizar pequeñas 'inversiones' en dichas modalidades de evaluación, para así 'aprender' algo nuevo sobre los caminos experimentales propios gracias a un pequeño paso que va más allá de lo que se ha ya 'intuido' en estos años. En muchos casos, en efecto, la intuición soporta la convicción de la eficacia de los caminos participativo a fines de reducir los fenómenos de exclusión social. Pero en pocas ocasiones se han ensayado caminos de 'evaluación' capaces de proporcionar datos y bases de reflexión comunicables fuera del pequeño círculo de los experimentadores.

Invertir en el 'conocimiento' de los procesos y de sus éxitos e impactos es una demostración de valor político y es difícil en cuanto implica gastos y raras veces parece dar resultados concretos e inmediatos. Sin embargo representa un elemento cada vez más estratégico, especialmente frente a los 'ataques sistémicos' llevados a cabo contra los procesos de participación por quienes



PROYECTO INCLUIR

| 20 |

temen la revolucionaridad (aunque alcanzada gradualmente y con pequeños pasos) de su contenido pedagógico y de empoderment, que puede causar cambios inesperados e imprevisibles en los tradicionales equilibrios de poderes que gobiernan nuestros territorios. Estos 'ataques' con frecuencia utilizan armas extremadamente solapadas y racionales, sirviéndose de formas de medición 'banales' de la relación costos/beneficios: miden, por ejemplo, la relación entre gastos de comunicación y organización de los procesos, número de participantes registrados y valores económico de las elecciones discutidas (o también su congruencia en relación a las decisiones ya asumidas por las instituciones o al programa de mandato de la administración) para desprestigiar los beneficios y condenar la exorbitancia de los costos. Además se apoyan en el hecho de que el compromiso en la acción de muchas administraciones experimentadoras sustrae energías a la evaluación. Y que, en ausencia de estudios sobre los efectos a medio/largo plazo de los procesos, los resultados inmediatos aparecen con frecuencia exiciales y de lenta lectura. En este momento no son pocas las administraciones que han comprendido los riesgos de una ausencia de estudios y evaluaciones que demuestren actualmente como, en el tiempo, se pueda detectar un crecimiento exponencial y cualitativamente más alto de los efectos positivos de los procesos, también donde (año tras año) los resultados parezcan mínimos o de todas maneras circunscriptos.

No es casualidad que, por ejemplo, la Administración Municipal de Sevilla (regida por una mayoría no totalmente unida con respecto al Presupuesto Participativo) haya comisionado a dos universidades locales la implementación de diferentes caminos de monitoreo y evaluación de su propia experimentación, para disponer de datos sensibles (cualitativos y cuantitativos) en base a los cuales organizar anualmente las estrategias organizativas. Por ejemplo, la Universidad Pablo de Olavide ha interpretado y evaluado positivamente, a través de un largo estudio, la forma en que se difunde el principio de la redistribución de los poderes y qué nivel de movilización determina el proceso en actores sociales casualmente encontrados a lo largo del camino participativo, o anteriormente escépticos y no movilizados (11).

Hasta hoy son todavía muchos los 'huecos' cuyo conocimientos - en los diferentes contextos locales - sería útil profundizar. Por ejemplo, sobre el tema de los 'costos' de la participación para los ciudadanos y los cuerpos técnicos de las administraciones, o sobre el tema de la incidencia que un proceso de participación tiene acortando la tramitación global de realización de una obra pública (aunque fuera preciso alargar las etapas iniciales de aprobación) (12). También sería interesante examinar cuándo 'los números miente' o son 'omisivos', o sea averiguando si la reducción presente en un proceso de participación se debe sólo a desinterés y desconfianza o está relacionada con fenómenos de 'delegación de toma de decisiones' donde un habitante decide que no quiere participar porque es confiado y tiene fe en la bondad de las reglas y de los principios que rigen el camino de diálogo/toma de decisiones. También sería útil entender en qué medida (y bajo cuáles condiciones) los caminos participativo incrementan la capacidad de los ciudadanos y de las instituciones de relacionarse con una idea de ciudad que no se vea como simple suma de partes autoreferenciales (mónadas umbilicales), sino como sistema interactivo y orgánico de sub-áreas provistas de funciones integradas y complementares. Y cuánto esta maduración de la lectura se transforme en una progresiva comprensión del por qué, en muchos territorios, una parte del balance es 'naturalmente' sustraída a la discusión pública para ser sometida a una decisión discrecional de los organismos de gobierno representativo (13).

Sobre estos temas se encuentran referencias en las investigaciones que siguen, pero no se ha realizado todavía una reflexión completa y la construcción de indicadores o reincidencias estadísticas en la percepción de los participantes a los procesos de participación. Sobre otros temas se evidencian discrepancias de visión interesantes que se tendrían que profundizar. Por ejemplo, en ciudades como Ilo (o Sevilla) la institución ha establecido previamente unas 'cuotas' que tutelan la presencia equilibrada de diferentes representaciones de género en todo forum de los delegados o portavoces del Presupuesto Participativo. En otras partes (como en Santo André) los actores sociales (mujeres incluidas) se han declarado en contra de semejantes medidas de 'forzada discriminación positiva'. Estudiar a distancia de tiempo la incidencia de visiones de este tipo en relación a la transformación del público en los procesos de participación resultaría de sumo interés. Así como se podrían profundizar otros dos temas importantes de la relación entre problemáticas de género y caminos participativo:

- 1) Si el aumento (ampliamente registrado en varias experiencias de Presupuesto Participativo) de la presencia femenina en las asambleas populares corresponde a una mayor adquisición de poder de decisión de las mismas o a una creciente eficacia de las propuestas procedentes de sendos sujetos o grupos femeninos (en términos de autoridad, visión compartida y eficacia);
- 2) Si a dicho aumento corresponde un incremento paralelo de la presencia de las mujeres dentro de las instituciones de los tradicionales poderes representativos, y si la relación de independencia o influencia directa existe realmente entre los dos fenómenos.

Con esta perspectiva se detecta una costumbre difundida a valorar 'en sí' los fenómenos de crecimiento de la inclusividad social de los procesos participativos; pocas veces se encuentra claramente expresada una referencia (cualitativa y numérica) a la paralela estratificación de los fenómenos de exclusión en la totalidad del territorio. En este sentido, es necesario superar la dificultad

muy común para atribuir 'parámetros' e 'índices' a los fenómenos medidos en relación a los más amplios fenómenos sociales o económicos que se producen en el territorio examinado. En particular esto se nota donde se realizan las comparaciones entre inversiones de anualidades diferentes: muy pocas veces (con la excepción de los casos de Porto Alegre y Santo André, cuyos anuarios estadísticos son frecuentemente indicizados) el costo del dinero y las tasas de inflación se utilizan para 'calibrar' los datos expuestos y entender cuál es el real alcance de los fenómenos de variación de las cifras a disposición. En paralelo, existe la costumbre (que ha sido parcialmente corregida por las investigaciones que siguen) de no calcular los valores per cápita de las inversiones destinadas a particulares categorías sociales o la totalidad de la ciudadanía, de no hacerlo por sub-áreas geográficas, o sea teniendo en cuenta la forma en que (en territorios con polarización social cada vez más grande) los problemas y las soluciones también se tienen que investigar 'calibrando' la urgencia en base a la entidad relativa de los fenómenos en áreas diferentes del territorio. Una indicación de este interés, todavía poco presente, por la 'espacialización' de fenómenos de exclusión social (y por lo tanto por la mejor comprensión de los de exclusión territorial) se ve también en el uso limitado de los GIS en la representación de la distribución y localización territorial de los datos encontrados y de las soluciones propuestas. Si bien ejemplos como los de Porto Alegre o Santo André ya se mueven contracorriente, es fundamental que en el futuro la recolección de datos socioeconómicos, así como el análisis ex-post de los efectos socioterritoriales de los procesos de participación, se realice a través de la redacción de 'cartografías sociales' capaces de acrecer el conocimiento y la comprensión de los fenómenos de exclusión que se presentan en un territorio. Estos 'vacíos de conciencia' - explícitamente o entre líneas, por vía de omisión - se evidencian dentro de muchos de los análisis publicados a continuación. Su presencia, por lo tanto, se debe entender como una oportunidad única para iniciar a rellenarlos gradualmente, proponiendo nuevos análisis, nuevos indicadores de evaluación y, sobre todo, nuevas formas de representación y divulgación de los datos recogidos y de sus interpretaciones. Por otro lado, por definición intrínseca, los Presupuestos de Participación han representado siempre caminos 'incrementales' y 'adaptivos' en continua evolución. En este marco, toda nueva contribución interpretativa no puede sino constituir un motor y un estímulo para el crecimiento y el mejoramiento. La voluntad política de hacer un buen uso en el ámbito de un camino de inversión de prioridad, en favor de sujetos más vulnerables, sigue siendo el garante principal del hecho de que, en el futuro, será posible hacer que estos caminos experimentales sean cada vez más inclusivos y capaces de tener efectos positivos sobre el mejoramiento de los respectivos territorios de referencia. Y esto es especialmente importante en un momento de formación, circulación y revisión de los procesos de participación a escala internacional, gracias al contacto entre redes formales e informales de ciudades experimentadoras. Redes que no involucran únicamente las instituciones, sino que, con frecuencia, unen entre ellas organizaciones sociales o instituciones de investigación-acción en países diferentes del Sur y del Norte del planeta.



PROYECTO INCLUIR

| 22 |

NOTAS

1. Ver investigación de El Alto
2. Ver investigación de Pasto
3. En algunos ejemplos de Presupuesto Participativos europeos, es precisamente esta incapacidad para reconocer la capacidad constructiva de algunos actores urbanos la causa de la dificultad encontrada en el momento de discutir públicamente temáticas relativas al sector de la Asistencia Social, porque esta última se considera como conjunto de políticas destinadas a 'receptores pasivos' y por lo tanto subestimadas por todos los sujetos que no se sienten 'marginados necesitados de asistencia' o no quieren reconocerse únicamente en esta imagen.
4. No se deben olvidar experiencias de Presupuesto Participativo como la de Pieve Emanuele en Italia, donde algunas sesiones del Consejo Municipal se han también realizado en varios puntos del territorio de la ciudad, para 'encontrarse con los habitantes' en los lugares en los que viven, y dialogar sobre los diferentes temas del orden del día.
5. Ver investigación de Santo André.
6. Ver Abers, R. (1997), Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil. En: M. Douglas, J. Friedmann (a cargo de), Cities for citizens: planning the rise of civil society in a global age. John Wiley & Sons, Chichester (UK)
7. Abers, R. (2000), Inventing Local Democracy. Lynne Rienner Publishers, Londra
El caso del Presupuesto Participativo de Vignola, descrito en Allegretti e Frascaroli (2006, Percorsi condivisi, Alinea, Firenze), es emblemático por lo que se refiere a los riesgos que puede crear el permiso de votar las elecciones indiferentemente (sin evaluación o criterios equilibrados) tanto via web como en la asamblea.
8. Granovetter, M. (1999), La forza dei legami deboli e altri saggi. Liguori, Napoli
9. Ver investigación de Pasto.
10. La recuperación de los estudios por parte de los consejeros populares es un resultado que se ha claramente observado, por ejemplo, en Santo André.
11. Ver Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui — Univ. Pablo de Olavide (nov. 2005), «Evaluación y seguimiento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, 2004/2005, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla
12. Sobre este tema existe una interesante investigación de la Universidad de Piacenza, realizada en 2004-2005 en colaboración con el Ayuntamiento, de la cual resulta precisamente una reducción de los tiempos en más de un tercio (concentrado en las etapas de oferta y construcción de las obras públicas).
13. Hoy, como muestra la investigación sobre Santo André, muchos participantes consideran prácticamente 'normal' que eso pase, casi reconociendo que sólo las instituciones pueden garantizar elecciones no aplazadas sobre los intereses micro-locales.

