

Algunas consideraciones sobre la asistencia técnica para la formulación local de un proceso de Presupuesto Participativo

Leopoldo Fidyka¹ - Andrea Verónica Figueroa²

RESUMEN:

Este trabajo plantea algunas ideas relacionadas con los aspectos conceptuales y metodológicos de la formulación de una asistencia técnica a gobiernos provinciales y/o municipales sobre presupuesto participativo, con motivo de una intervención desde la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, experiencia presentada en el IV Congreso Nacional de Participación Ciudadana realizado del 6 al 8 diciembre de 2018, en la ciudad de General Pico, Provincia de La Pampa.

¹ Abogado, (UBA), Magíster en Dirección Gestión Pública Local, UIM Universidad Carlos III de Madrid – Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España. Especializado en aspectos jurídicos de la participación ciudadana, municipios y desarrollo local. Investigador, docente en la materia. Integra el Equipo Técnico Profesional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. E mail: lfidyka@yahoo.com.ar

² Profesora en Psicología y Ciencias de la Educación. Maestranda en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Especialista en “Constructivismo y Educación”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Diplomada Superior en “Gestión y Control de Políticas Públicas”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO – Argentina. Integra el Equipo Técnico Profesional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

1. Presupuesto Participativo: Marco conceptual y operativo.

La introducción de instancias de participación ciudadana en las políticas públicas es una tendencia que se fue profundizando en los últimos años, cuestión que se ve reflejada en varios instrumentos internacionales.

Por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), establece un guía para desplegar coordenadas en materia de participación desde la esfera pública, entiende como tal al *“proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”*.

La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia, constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas un derecho y una responsabilidad cívica, pero los poderes públicos deberán fomentar su ejercicio, *“destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social”*. En ese sentido, la mencionada Carta también sostiene que se deberán adoptar políticas que desarrollen programas para la formación, sensibilización e información ciudadana destinados a difundir y profundizar este derecho.

En las sociedades contemporáneas, la creciente complejidad, interdependencia y dinamismo que demandan la solución de problemas públicos, hace necesario adoptar nuevos paradigmas, en los que se priorice la apertura a nuevos y variados actores, a renovadas ideas, aportes y propuestas, junto a la innovación y la creatividad como herramientas sustanciales en una verdadera gobernanza colaborativa.

En ese escenario, resulta imprescindible explorar y repensar las formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades con el fin de desempeñar un papel activo en la co-creación de servicios y políticas públicas como un proceso sistémico en el cual se generan nuevas soluciones “con” las personas y no solamente “para” las mismas. (Zurbriggen; González Lago, 2015).

La democracia también se construye desde lo local y es en ese ámbito donde pueden surgir nuevas formas de hacer política y emerger creativas formas de interacción y articulación capaces perseguir la maximización del valor público.

Los gobiernos locales también tienen un rol preponderante en la calidad institucional propiciando políticas orientadas a la transparencia, gobierno abierto, la promoción de la participación ciudadana, a través de la generación de espacios de encuentros e intercambios de aprendizajes y construcción colectiva, insumos imprescindibles para el fortalecimiento del capital social y el desarrollo local.

En ese marco, una de las innovaciones que surgieron desde América Latina es la irrupción del Presupuesto Participativo (PP), un mecanismo o proceso de alto impacto participativo, especialmente en escenarios locales, nacido a fines de los años 80 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Este mecanismo fortalece el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, fomenta el encuentro de saberes y la reflexión activa, impulsa el conocimiento, el control y la transparencia de los actos de gobierno y posibilita mejoras en la asignación de los recursos públicos.

El Presupuesto Participativo (PP) puede ser entendido como una herramienta de participación y gestión, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos públicos. Algunos instrumentos internacionales lo promueven, como por ejemplo la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública insta a los Estados a diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, como forma de intervención de la comunidad en la decisiones sobre inversiones públicas y asimismo, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto dispone que también han de impulsar el desarrollo de plataformas para facilitar la participación e involucramiento ciudadano -sean de carácter presencial o digital- para la puesta en práctica de los mismos.

Una finalidad del Presupuesto Participativo es insertar en el ciclo presupuestario procedimientos de participación por lo que las decisiones del nivel político-técnico, sean complementadas por la población, a través de un proceso de debates y consultas, para priorizar y decidir sobre una parte del gasto y las acciones públicas.

Los principales beneficios del Presupuesto participativo para la gestión local son³:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.

³ Cabannes, Yves. (2004) "72 Respuestas a las 72 Preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos", UN-HABITAT

- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social

Los PP han sido también llamados “Escuelas de Ciudadanía”, al democratizar las decisiones y al mismo tiempo democratizar la información sobre las cuestiones públicas, el PP es capaz de generar una nueva conciencia ciudadana⁴.

En la República Argentina, son muchos los gobiernos que comenzaron a implementar experiencias locales de PP, aunque bajo diferentes características, formatos y modalidades y aunque no todos se han sostenido en el tiempo es una temática de creciente interés por parte de los gobiernos municipales. Por otro lado, algunas constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales y cartas orgánicas municipales incorporan este instituto participativo.

El PP constituye un mecanismo que involucra un amplio conjunto de factores y su puesta en marcha demanda una precisa planificación y tener en cuenta para su formulación una serie de variados elementos constitutivos.

Su impulso requiere de voluntad política, la captación del interés y compromiso ciudadano, el establecimiento de claras reglas de juego, el diseño de modalidades de capacitación y participación, la puesta en marcha de adecuadas estrategias de comunicación, el conocimiento de los actores y recursos del territorio, una reformulación de la gestión gubernamental y el impulso de acciones hacia la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, entre muchas otras.

El presupuesto participativo está incorporado en la agenda pública y muchos gobiernos locales se plantean su puesta en práctica, pero muchas veces se encuentran con la dificultad de carecer de herramientas conceptuales y metodológicas para su diseño e implementación, es por ello que resulta necesario el fortalecimiento de instancias de asistencia técnica.

⁴ Guía de implementación del Presupuesto Participativo. Foro Chileno de Presupuesto Participativo, Fundación Friedrich Ebert (2003)

Son objetivos de la Asistencia Técnica:

- Conocer diferentes aspectos conceptuales y metodológicos y experiencias comparadas relacionados con el Presupuesto Participativo (PP).
- Fortalecer el desarrollo de capacidades de los funcionarios municipales proporcionando herramientas para la formulación de políticas públicas sobre el PP.
- Analizar el gobierno municipal, el escenario local e identificar necesidades para la implementación de un Plan Local de Presupuesto Participativo.
- Establecer un espacio interinstitucional de intercambio, cocreación, colaboración y aprendizaje colectivo en la materia.

2. Marco metodológico y entorno de aprendizaje

El encuadre metodológico de toda “asistencia técnica” (AT), requiere de un enfoque sistémico. Esto significa, incorporar diferentes visiones complementarias que permitan dar cuenta de la complejidad de abordar la temática del PP. En este sentido, se utilizan técnicas participativas que permiten dar a conocer los contenidos de cada unidad temática prevista e involucran la necesidad de transformar lo conceptual en actividades susceptibles que han de generar nuevas conceptualizaciones, fomentando la participación, la creatividad y el sentido de responsabilidad ante la temática en cuestión.

Desde una perspectiva epistemológica, se parte del enfoque de que el conocimiento no es algo acabado o un conocimiento que el experto extrae de la realidad, sino que los participantes son activos en el proceso. Entonces, es indispensable abordar el trabajo de educación para la participación y la democracia, abordando una propuesta metodológica y pedagógica de y desde la participación y el diálogo de saberes, combinando diversas herramientas, ordenándolas según una secuencia lógica que resulte eficaz para la prosecución de los resultados esperados.

El conocimiento en la presente propuesta de AT, se entiende como una construcción social permanente. Se parte de la aplicación del conocimiento basado en una lógica dialéctica, es decir, aquella que tiene como punto de partida la propia práctica social. Esto implica procesos de autodiagnóstico de las concepciones que tienen los participantes sobre el tema, de la visión de contexto donde actúan y de la forma misma de cómo se actúa, tanto pasiva como activamente en relación con el PP.

La Asistencia técnica consta de dos momentos, uno de episteme (conocimiento) y otro momento más de praxis (práctica) en dónde se puedan volcar los conceptos dados.

Se prioriza el Taller como una instancia de co-aprendizaje, donde todos los participantes construyen socialmente conocimientos y valores, desarrollan habilidades y actitudes, a partir de sus propias experiencias. Constituye un espacio idóneo para el intercambio de experiencias, el aprendizaje y la construcción colectiva de conocimientos y soluciones a problemas.

Asimismo, las intervenciones se estructuran en torno al concepto de “acción” entendido como un itinerario de acompañamiento orientado a resultados.

En este sentido, las “acciones” conservan dos elementos en común:

1. Conforman un itinerario de acompañamiento consistente en combinar las diversas herramientas de visitas de intercambio, encuentros etc., ordenándolas según la secuencia lógica que resulte más eficaz para la consecución de los resultados esperados de cada “acción”.
2. Están orientadas a resultados, ya que todas las actividades que conforman una secuencia deben estar orientadas al logro de una serie de efectos concretos e inmediatos, que a su vez en conjunto tendrán un efecto directo en el proceso de de política pública que se quiere implementar.

La metodología para la asistencia técnica pública tiene además, un carácter cíclico. Se desarrollan en torno a cuatro conceptos fundamentales que se corresponden con las fases del ciclo de la acción, que se retroalimentan permanentemente con el fin de mejorar de manera continua los resultados obtenidos hasta llegar a un Plan de PP: a) un encuadre situacional, b) otro más operativo conceptual, c) uno territorial y relacional con aspectos de análisis del escenario local y por último, d) uno de aspectos institucionales y normativos donde se brindan las herramientas de monitoreo y evaluación, así como las normativas- reglamentarias.

De esta manera, el esquema queda conformado por una secuencia de cuatro estadíos, en el cual se combinan con momentos de praxis donde se va elaborando secuencialmente el Plan de PP. Este diseño parte de una serie de interrogantes sobre la realidad local que los participantes deben completar a modo de guía para ir construyendo el proceso, sin dejar de enfatizar en aquellos aspectos que es necesario investigar, proponer y ejercitar para mejorar el diseño y la implementación del Plan.

El proceso de elaboración del Plan de PP parte de la pregunta por el problema a conocer o resolver y de la definición política. En este sentido se propone un formato modelo que pueda replicarse en diferentes ámbitos, incorporando dinámicas grupales que impliquen la adquisición de competencias metodológicas de construcción de saberes.

¿Cuáles son los recursos y los mecanismos para verificar los resultados esperados (evaluación)?

La metodología para la gestión de resultados que se utiliza, es una guía como elemento conductor de las actividades, facilitadora del proceso para la elaboración de un Plan de PP.

La misma es cuidadosamente diseñada y planteada para propiciar la adquisición de una serie de competencias, y particularmente cierta suficiencia en la autonomía, así como en la selección de estrategias para guiar el propio proceso, además de las habilidades de trabajo en equipo.

En la elaboración del Plan de PP surgen crónicas de autovaloración, es decir, reflexiones sobre su proceso (donde los participantes comparten metas de aprendizaje y evalúan constantemente sus avances en relación a los objetivos), sus logros y sus dificultades. También existe un momento de heteroevaluación, es decir, una valoración constructiva realizada por los facilitadores sobre los logros, fortalezas y oportunidades de mejora.

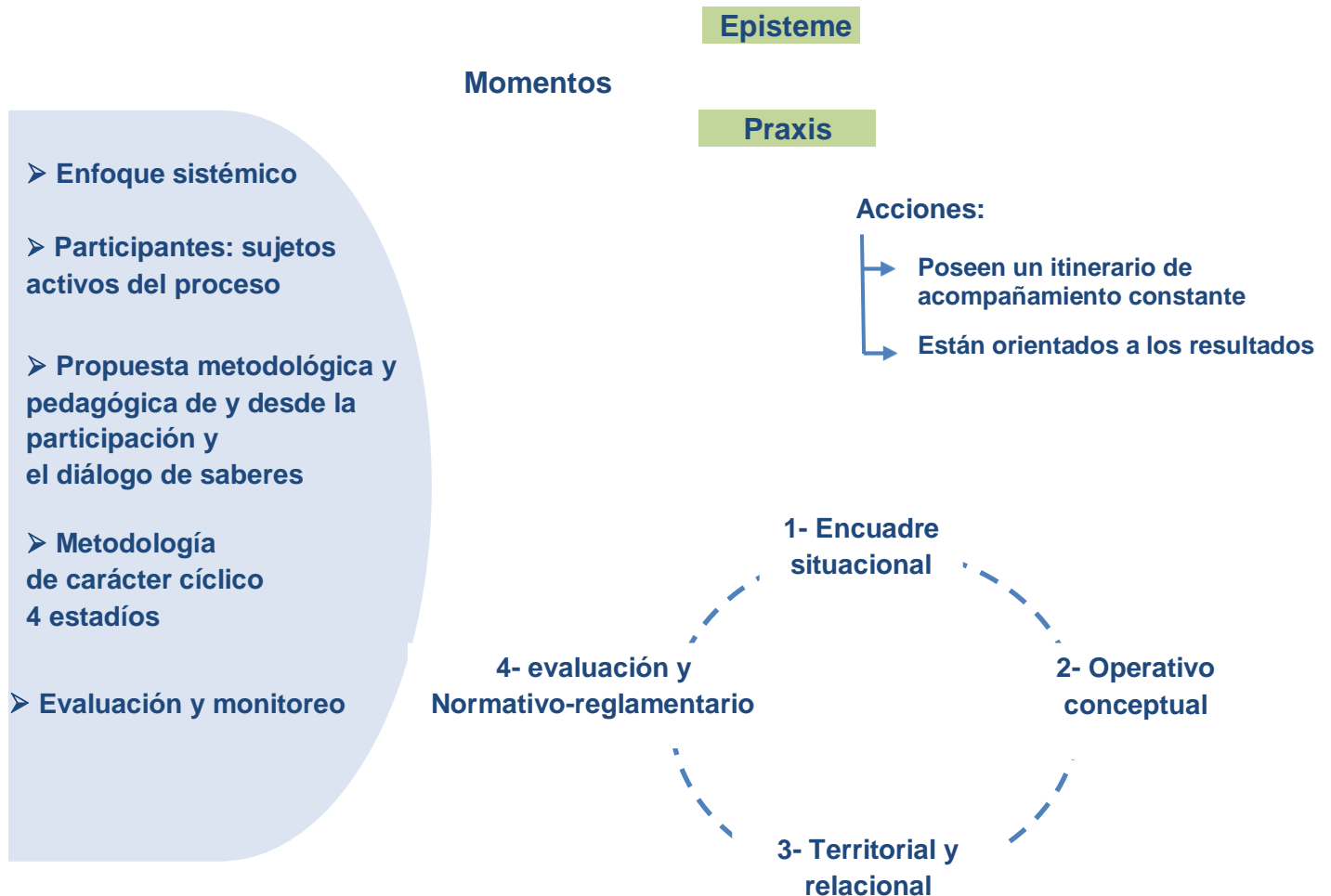
En definitiva, toda actividad de asistencia técnica, contempla por parte de los facilitadores tres momentos:

1. Elaboración de contenidos conceptuales y prácticos
2. Facilitación de los mismos
3. Monitoreo de las instancias de la praxis

El sistema de evaluación y monitoreo consta de cuatro momentos a clasificar en: 1. Diagnóstico (el antes), 2. Proceso (el durante), 3. Resultados y 4. Impacto (el después). De esta manera, los participantes pasan a desempeñar un rol activo en su propio proceso de construcción de los aprendizajes.

Esquema 1: Encuadre metodológico

Asistencia Técnica Presupuesto Participativo



3. Caracterización de la asistencia técnica.

La Asistencia Técnica que se propone se desarrolla en un escenario de cambios marcado por las siguientes cuestiones:

- Crecientes demandas ciudadanas de una gestión gubernamental más efectiva, eficiente, interactiva y participativa.
- Procesos en la gestión pública orientados a la modernización, innovación y más centradas en la ciudadanía⁵, enfatizando en la gestión por resultados, búsqueda de calidad, transparencia y rendición de cuentas.
- La incorporación de herramientas tecnológicas y comunicacionales a los efectos de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos.
- El aumento sistemático de la exploración de formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades con el fin de desempeñar un papel activo en la co-creación de servicios y políticas públicas.
- La revalorización de estrategias de formación en el sector público orientado a la reformulación o adquisición de nuevas competencias en general y en particular en relación con políticas públicas.
- El incremento cuantitativo y cualitativo de experiencias de participación ciudadana a nivel local, (mecanismos y áreas promotoras) lo que demanda repensar formas de planificación, gestión, evaluación, institucionalización y sistematización de las mismas

La misma, se orienta a partir de una demanda específica a la búsqueda de soluciones de problemas locales, generando un espacio de encuentro que rompiendo la lógica tradicional entre “oferente” y “demandante” propicia un ámbito de construcción e interacción entre organismos públicos en un círculo virtuoso que se retroalimenta con los saberes y experiencias mutuas. Se la concibe como un proceso pedagógico, de aprendizaje y construcción colectiva; que tienden puentes y abre espacios de comunicación y conocimiento dentro del sector público y entre la ciudadanía y el gobierno.

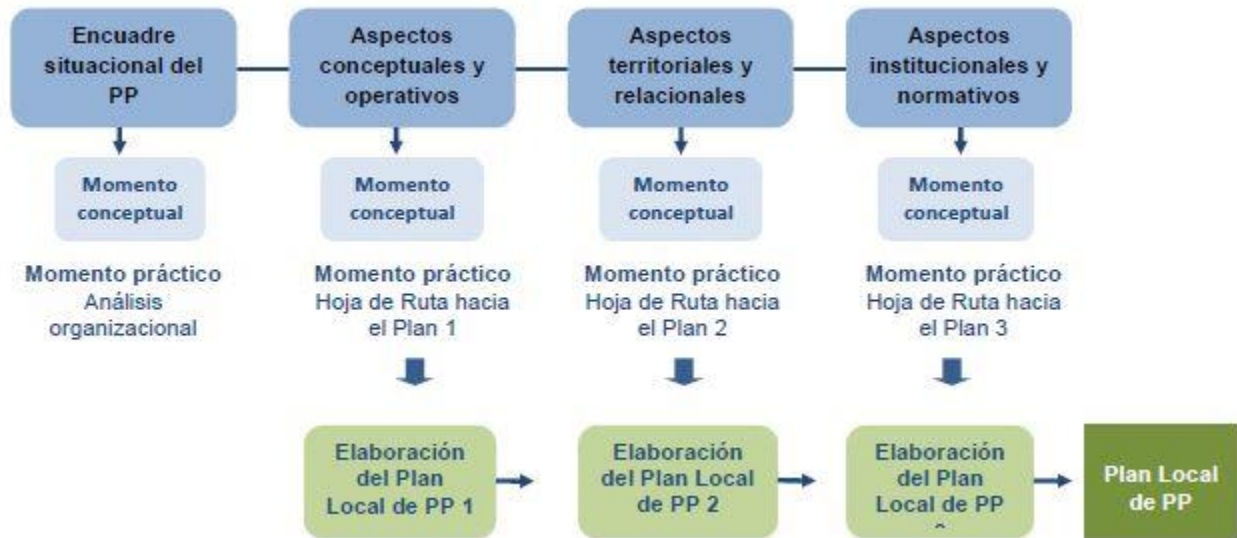
⁵ Un ejemplo lo constituye la creación de Laboratorios de Gobierno, destinado al diseño y prototipado de políticas públicas, interdisciplinario y transversal a las diferentes áreas de gobierno (Ej. LABgoar, -Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización de la Nación- igualmente otros desarrollados en diferentes provincias, Santa Lab-Santa Fe-; Nqn Lab, -Neuquén-, entre otros).

Así de la mera actividad de capacitación se pasa a la asistencia técnica, tendiente a facilitar el desarrollo de planes o políticas, elaborado por los propios funcionarios locales. El equipo docente realiza el diseño metodológico y coordina e impulsa la secuencia temática que incluye momentos conceptuales, de ejercicios prácticos y guiados por una serie de preguntas disparadoras que van conformando la estructura del plan a formular (“hojas de ruta” Ver esquema 2).

Se espera que los participantes comprendan los alcances concretos del presupuesto participativo, sus elementos constitutivos centrales y los principales desafíos para desarrollarlo como política pública en escenarios locales. Se procura generar aportes conceptuales y metodológicos tendientes al fortalecimiento de equipos y áreas gubernamentales que pretenden implementar y/o que llevan adelante experiencias en la temática y que cuenten con los elementos necesarios para la elaboración de un plan local de Presupuesto Participativo, que los participantes van a ir diseñando a medida que se avanza en las distintas etapas previstas.

Dada la variedad de temas que involucra el diseño e implementación del Presupuesto Participativo se propone una secuencia que comprende varios ejes temáticos, partiendo de un encuadre situacional del PP en el territorio local, para luego abordar aspectos conceptuales y operativos (¿El qué y el para qué del PP?), (el quiénes lo impulsan, el monto asignado y la zonificación posible); Aspectos territoriales y relaciones. (Cómo conoceremos los recursos del territorio? ¿Qué actores se verán involucrados y Qué modalidades de participación, capacitación y comunicación se utilizarán? ¿Cómo utilizamos las tecnologías en relación al PP?); aspectos institucionales y normativos: (¿Cómo se ejecutará, monitoreará?, ¿Cuáles serán sus etapas y el ciclo anual? ¿Cuál será su marco normativo?, para ir formulando un Plan Local de Participación Ciudadana.

Esquema 2. Estructura de la Asistencia Técnica para la formulación del Presupuesto Participativo Local.



4. Consideraciones finales:

Cabe consignar la importancia de la asistencia técnica como una forma diferenciada a las capacitaciones que tradicionalmente se brindan desde organismos públicos, la cual se orienta más a la resolución de problemáticas puntuales que demanda el organismo solicitante, (en este caso la formulación de políticas públicas de PP), instando más al compromiso de los gestores públicos con la elaboración y sus resultados. La propuesta intenta alejarse de formatos estandarizados teniendo más en cuenta, la especificidad del organismo, su entorno, los actores y el territorio en el que se asienta, para construir con ellos conocimientos necesarios para el diseño de planes locales de PP.

En ese sentido, resulta sustancial el fortalecimiento de equipos especializados sostenidos en el tiempo, el trabajo interdisciplinario para el enriquecimiento a través diferentes enfoques, apelando a la innovación y creatividad, con una base en valores y alteridad. Pero por otro lado, continuar profundizando el encuentro de saberes entre el técnico-académico, el político y el comunitario, una tríada con distintas lógicas y puntos de vistas, la cual es necesario profundizar para establecer encuentros de diálogo y generación de conocimientos compartidos, para la reflexión y la acción.

Para ello se requieren más espacios para la investigación, el debate e intercambio de experiencias de asistencia técnica en general y en aspectos metodológicos en particular entre diferentes organismos públicos y a su vez, consolidar formas de sistematizar, intercambiar y evaluar los conocimientos adquiridos. Conocimiento que no se comparte son conocimientos que se pierden, por eso más que repositorios se necesitan más laboratorios y ámbitos vivenciales permanentes para la experimentación, la innovación y la propagación de saberes.

En materia de PP, un mecanismo tan amplio que involucra tantos temas, la tarea es afianzar su carácter reflexivo y pedagógico, explorar sus bases conceptuales, derivar algunos “mitos” en torno a la modalidad (efecto transformador “per se”, la facilidad de su implementación, la inmediatez de sus resultados etc) y tomar a la experiencia como una oportunidad a escala local de inclusión social y profundización democrática.

Bibliografía:

Cabannes, Yves (2004). *“72 Respuestas a las 72 Preguntas frecuentes sobre los presupuestos participativos”*, UN-HABITAT.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU (2016). *“Co-Creando el Futuro Urbano: La agenda de las Metrópolis, las Ciudades y los Territorios”* Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD IV. (2016).

Dassen, Nicolás; Acevedo, Sebastián (2016). *“Innovando para una mejor gestión, la contribución de los laboratorios de innovación pública”*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Departamento de Capacitación (2007). *“Programa de Formación de Formadores para el Desarrollo de Competencias en el Sector Público”*.

EUROSOCIAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina, (2013), *“Guía Práctica de Intervención, Metodologías para la asistencia técnica pública”* (work in progress).

Foro Chileno de Presupuesto Participativo (2003). *“Guía de implementación del Presupuesto Participativo”* Fundación Friedrich Ebert, Chile.

Martínez, Carlos R., Arena, Emiliano (2013): *“Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo”*, Publicación conjunta de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento y UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible. *“La Pedagogía de la Decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias Participativas”* (2007). Delegación de Participación Ciudadana - Ayuntamiento de Sevilla.

Relatoría Red Estatal por los Presupuestos Participativos. *“Los presupuestos participativos y sus Redes”* (2009), Málaga, España.

Zurbriggen, Cristina; González Lago, Mariana (2015) *“Co-creando valor público. Desafíos pendientes para América Latina”*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS, vol. 10, núm. 30, septiembre, 2015, pp. 143-171. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Buenos Aires, Argentina.