Integrando Ciudadanos en Presupuestos Públicos

MECANISMOS PARA LA PLANEACIÓN DE PRESUPUESTOS TRANSPARENTES Y PARTICIPATIVOS

El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros de las Américas desea expresar su agradecimiento a la Oficina de Desarrollo Sostenible Regional—Democracia y Derechos Humanos, Buró de Latino-América y Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por el financiamiento, guía y apoyo que hizo posible el programa de subvenciones de "Transparencia en las Américas", como también la posibilidad de realizar esta publicación. Queremos también dar nuestro reconocimiento a la Secretaría Ejecutiva de la Red Interamericana para la Democracia (SERID) por su asistencia en la implementación del programa de subvenciones "Transparencia en las Américas" y a Poder Ciudadano por su aporte de asistencia técnica a las organizaciones ganadores de subvenciones. También queremos extender nuestra gratitud al Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos por haber sido coanfitrión del evento público del 23 de septiembre de 2005 para darle énfasis a estos proyectos.

Finalmente, desearíamos extender nuestra especial gratitud a las organizaciones líderes de subvenciones que se perfilan en este informe y a sus organizaciones colaboradoras, las cuales, conjuntamente, aseguraron el éxito del programa de subvenciones de "Transparencia en las Américas". Las organizaciones líderes y sus organizaciones colaboradoras incluyen:

- El Salvador: Probidad, junto con Iniciativa Social para la Democracia (ISD)
- Paraguay: SUMANDO, junto con Transparencia Paraguay
- Perú: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), junto con Vicaría de la Solidaridad de la Prelatura de Ayaviri, Puno
- Guatemala: Acción Ciudadana, junto con Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)
- República Dominicana: Fundación Solidaridad, junto con la Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD) y Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN)
- Nicaragua: Grupo Fundemos, junto con Asociación para la Promoción y el Desarrollo Integral Comunitario (ASPRODIC)
- Ecuador: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), junto con Asociación de Mujeres Municipalistas de Manabí (AMUMA)
- Argentina: Fundación El Otro, junto con Foro Social para la Transparencia, Fundación Utopía, Centro para la Promoción Humana y el Desarrollo Social, y Fundación Desarrollo y Equidad
- Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), junto con FIECE, Fundación del Tucumán, FAVIM, Participación Ciudadana, Grupo Sophia, La Usina, Foro Social, y Fundar
- Colombia: Corporación Acción Ciudadana (AC-Colombia), junto con Programa Presidencial Colombia Joven, Procuraduría General de La Nación, Gobernación del Tolima, Gobernación de Boyacá, Secretaría de Salud Municipal, Secretaría de Apoyo a la Gestión–Asuntos de la Juventud, Personería Municipal de Ibagué, Cámara Júnior de Colombia–Capítulo Pijao de Oro, Fundación Vive, Asociación Semillas del Futuro, Fundación Pucura, Asociación Desafío, Asociación Juvenil de Ibagué, Fundación Proyecto Actuemos sin Violencia, y Arquidiócesis de Ibagué

Además, cada proyecto forjó relaciones en colaboración con los gobiernos locales y con otras instituciones gubernamentales. Esas instituciones, demasiadas para ser nombradas en esta lista, pero a quienes les damos nuestra gratitud, están mencionadas en cada caso de estudio individual.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Oficina de Desarrollo Sostenible Regional—Democracia y Derechos Humanos, Buró de Latino-América y Caribe, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en virtud de los términos del Convenio Cooperativo No. LAG-G-00-00-00036. Las opiniones vertidas en el presente reflejan las opiniones de los autores aunque no necesariamente las de USAID.

Escrito por Ben Reames con Melissa Lynott. Diseño por studio e_2

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Integrando Ciudadanos en Presupuestos Públicos

MECANISMOS PARA LA PLANEACIÓN DE PRESUPUESTOS TRANSPARENTES Y PARTICIPATIVOS

COMPAÑEROS *de las* AMÉRICAS

Fundada en 1964, Compañeros de las Américas crea vínculos entre estados de los Estados Unidos y países de Latinoamérica y el Caribe a través de "compañerismos" que utilizan la energía y habilidades de sus ciudadanos voluntarios, sus instituciones y comunidades, para trabajar en temas de interés común por el desarrollo social, económico y cultural. Nuestro trabajo cubre áreas tan diversas como preparación para emergencias, agricultura, intercambio cultural, prevención de violencia doméstica y fortalecimiento de los gobiernos locales. Compañeros es una organización privada, sin fines de lucro, y sin afiliación política.

1424 K Street NW • Suite 700 • Washington DC 20005 • 202.628.3300 • *Fax* 202.628.3306 • www.partners.net

Índice

SECCIÓN UNO

4 Prólogo

6 Introducción

SECCIÓN DOS

Estudios de Caso: Presupuesto Participativo

19 República Dominicana
Fundación Solidaridad

27 Perú
Asociación SER

33 Guatemala
Acción Ciudadana

39 El Salvador
Probidad

SECCIÓN TRES

Estudios de Caso: Transparencia y Monitoreo

47 Argentina
Fundación El Otro

53 Nicaragua
Fundemos

59 Argentina
CIPPEC

SECCIÓN CUATRO

Estudios de Caso: Participación y Formación de Capacidades

67 Colombia
Acción Ciudadana

75 Paraguay
SUMANDO

81 Ecuador
CEPLAES

SECCIÓN CINCO

87 Resumen
Factores Claves y Lecciones Aprendidas

Prólogo

CENTRO PARA LA SOCIEDAD CIVIL DE COMPAÑEROS DE LAS AMÉRICAS Y LA RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA

El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros de las Américas considera que una sociedad civil eficiente, involucrada y comprometida es crucial para la consolidación y la profundización de la democracia en las Américas. El Centro ha sido creado para promover una más amplia participación en temas sociales, económicos y políticos que afectan la región y la vida diaria de los ciudadanos. Las áreas de capacitación más destacadas del Centro incluyen: la construcción de redes y coaliciones de organizaciones de sociedad civil (OSC) y el desarrollo de la capacidad organizacional y técnica de las OSC; promoviendo la responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y fortaleciendo la capacidad gubernamental; administrando subvenciones a las organizaciones comunitarias; y asistiendo como una central de información y de recursos técnicos.

Desde su creación en octubre de 1995, la Red Interamericana para la Democracia (RID) se ha convertido en un importante mecanismo de cooperación cívica en la región. Con una red hemisférica de más de 350 OSC, la misión de la RID es alentar a las OSC a trabajar conjuntamente en el área pública con el fin de fortalecer la democracia participativa y la responsabilidad civil. La RID trabaja por intermedio de cooperativas, en capacitación, en diseminación de información y en la movilización de la participación de las OSC en los procesos de toma de decisiones a nivel hemisférico.

TRANSPARENCIA EN EL PROGRAMA DE SUBVENCIONES EN LAS AMÉRICAS

Durante el año pasado, el Centro designó y coordinó el programa regional de subvenciones “Transparencia en las Américas”. Este programa, el cual ha sido posible mediante el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), proporcionó recursos financieros y técnicos a

diez OSC miembros de la Red Interamericana para la Democracia (RID) y a un gran número de organizaciones colaboradoras en nueve países en Latinoamérica y el Caribe. Como resultado, estas organizaciones, han trabajado para disminuir la corrupción en los procesos de presupuestos del sector público y aumentando la eficiencia y respuestas gubernamentales a las necesidades de la ciudadanía a nivel local. Ellos realizaron esta tarea trabajando para mejorar la transparencia en todas las etapas de la planificación y la ejecución de los presupuestos del sector público.

Los proyectos financiados fueron seleccionados entre alrededor de cuarenta OSC miembros de la RID, las cuales respondieron a una licitación abierta de propuestas. Un comité de selección revisó y calificó las propuestas basándose, entre otros criterios, en las capacidades organizacionales y técnicas, la viabilidad y sostenibilidad del proyecto propuesto, la membresía dentro de la RID, y las alianzas con gobiernos locales y con otras OSC con quienes ellas trabajarían para lograr los objetivos de su proyecto. El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros, Poder Ciudadano de Argentina, y la RID proporcionaron el apoyo técnico a los adjudicatarios seleccionados según las necesidades que surgieron a lo largo de la existencia del programa de subvenciones. Debido a ese apoyo, el programa sobrepasó la capacidad técnica de participación de las OSC, fomentó nuevas colaboraciones y fortaleció la capacidad de la RID para apoyar la transparencia regional y las iniciativas anticorrupción. Adicionalmente, el Centro estableció un continuo monitoreo de los progresos de los proyectos y condujo una evaluación al culminar el programa. Este monitoreo y el proceso de evaluación involucró la obtención de informes cuatrimestrales, entrevistas, estudios de varias poblaciones seleccionadas, y una o más visitas de campo a cada proyecto. Esta publicación pone en relieve las metodologías empleadas, los desafíos enfrentados, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas de estos diez proyectos.

El Centro para la Sociedad Civil de Compañeros de las Américas considera que una sociedad civil eficiente, involucrada y comprometida es crucial para la consolidación y profundización de la democracia en las Américas.

Introducción

El presupuesto participativo y transparente es más amplio que el presupuesto participativo, se puede adaptar a un sinfín de contextos locales e incluye un mayor acceso a información de más calidad sobre presupuestos locales, el seguimiento del gasto público, la información y educación del público sobre el proceso presupuestario, la formación de grupos cívicos que participan en el proceso presupuestario.

Los presupuestos públicos constituyen uno de los documentos normativos más importantes que cualquier gobierno pueda crear. Además de canalizar los fondos a actividades y proyectos administrativos, en los presupuestos se establecen prioridades claras y compromisos públicos.[1] No obstante, los presupuestos no son documentos inertes. Estos se forman a partir de un proceso de contienda política mediante el cual se identifican alternativas, se establecen prioridades públicas, se toman decisiones y se asignan recursos. Se les debe dar seguimiento y evaluar incluso después de su implementación. En resumen, la creación de presupuestos públicos constituye un proceso complejo que puede permanecer cerrado, arcaico y ser entendido sólo por expertos o puede incluir la participación de los ciudadanos de modo tal se realce la democracia en los ámbitos en que más se necesita.

El *presupuesto participativo* (PP) surgió como una solución a este dilema hace más de 15 años en la ciudad brasileña de Porto Alegre. Desde entonces, este proceso ha captado la atención del mundo político no sólo por su auge (se calcula que más de 250 ciudades, en su mayoría latinoamericanas, emplean algún tipo de PP) sino también por su potencial para aumentar la responsabilidad, la transparencia y la participación en el gobierno.[2] El potencial del presupuesto participativo se fundamenta en los mecanismos de implementación, mediante los cuales se permite la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y el seguimiento del gasto público.

Sus defensores afirman que el PP puede mejorar la eficiencia del gobierno, aumentar la responsabilidad la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, crear una mayor confianza entre los ciudadanos y el gobierno, respaldar una facultad colectiva en la toma de decisiones e incluso generar mayores ingresos fiscales. Sin embargo, a pesar de su potencial y éxito comprobado en la región, el PP es apenas un paso, y casi nunca el primero, en el camino

hacia la ampliación de la cultura de la democracia y hacia un sistema de gobierno más asequible y transparente.

Los diez proyectos que se analizan en este informe sirvieron en cierto modo para aumentar la participación y la transparencia del presupuesto público. Mediante estos proyectos se pusieron en práctica mecanismos para crear un *presupuesto participativo y transparente* (PPT). El PPT es más amplio que el PP, se puede adaptar a un sinfín de contextos locales e incluye un mayor acceso a información de más calidad sobre presupuestos locales, el seguimiento del gasto público, la información y educación del público sobre el proceso presupuestario, la formación de grupos cívicos que participan en el proceso presupuestario y, por supuesto, el PP. Es importante tener en cuenta este mayor alcance del PPT debido a que muchas comunidades deberán prepararse o crear una infraestructura, además de obtener la voluntad política, para institucionalizar las prácticas del presupuesto participativo. Los diez proyectos presentados demuestran una amplia gama de actividades del PPT que han permitido una mayor participación y transparencia en los presupuestos locales.

DEMOCRACIA Y LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, hubo una ola de democratización que sacudió a la región de América Latina y el Caribe (ALC). Por consecuencia, se derrumbaron los regímenes autoritarios anteriores para ser reemplazados por sistemas democráticos nuevos o restablecidos. No obstante, las instituciones de la región siguen siendo débiles y muchas veces inestables. A pesar de que, por lo general, las elecciones han sido justas y transparentes, los ciudadanos de la región manifiestan cada vez más su ambivalencia en lo referente a estas democracias.[3]

Aunque la "ciudadanía política" (el derecho de participar en el gobierno) podría no correr peligro, no se ha ampliado significativamente la "ciudadanía social" (la inclusión, la participación y la igualdad). Las libertades reales, la prosperidad económica y las sociedades igualitarias que se asociaban con la democracia se han manifestado con lentitud y, por consecuencia, ha menguado el apoyo a la democracia por parte del público.[4] En encuestas recientes, se demuestra que los ciudadanos no quieren regresar a gobiernos autoritarios, pero que el respaldo inequívoco de la democracia, en realidad, ha caído considerablemente desde 1996 en todos los países con la excepción de cuatro.[5] Además, existe la preocupación de que la cultura y el ejercicio de la democracia (la participación y la obtención del consenso mediante la deliberación pública) se deterioren si no se refuerzan y reforman las instituciones públicas.

Otro motivo de la disminución del apoyo a la democracia posiblemente sea que los ciudadanos perciben que la diferencia entre los dictadores anteriores y los líderes democráticos es insignificante y que el uso indebido del poder institucional con el fin de obtener privilegios y ventajas injustas sigue distribuyendo los recursos de forma inicua y agobiando a

las economías nacionales.[6] De hecho, la corrupción ha causado la pérdida del diez por ciento del PIB en la región ALC anualmente.[7] Los altos niveles de corrupción crean un ambiente que los inversionistas perciben como inseguro, lo que además origina la pérdida de inversiones extranjeras directas.[8] Estudios realizado por Price Waterhouse Coopers, Transparencia Internacional, y el *Financial Times* determinaron que tan sólo México perdió más de $8,5 mil millones en inversiones extranjeras directas en 1999 debido a la corrupción.[9]

Asimismo, la malversación de fondos públicos ha socavado la confianza en los líderes y las instituciones democráticas.[10] En casos recientes, como los de Perú en 2000, Argentina en 2002 y Haití en 2004, la corrupción ha sido un factor crítico en la desestabilización política, mientras que en 2005 los escándalos de corrupción siguieron afectando a Brasil y Nicaragua. Según el Índice anual de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional, América Latina ha alcanzado apenas un progreso ínfimo, con un puntaje de 3,6 en 2005 (en una escala del uno al diez donde el diez es el más "transparente"), el cual fue el segundo puntaje regional más bajo en el mundo (después de África).[11] En países como Guatemala, Costa Rica y Honduras, en efecto, la corrupción está aumentando.

Tanto los encargados de tomar decisiones a nivel nacional en la región de América Latina y el Caribe como los inversionistas y los organismos internacionales han adquirido un agudo conocimiento de estos problemas y están cada vez más interesados en utilizar mecanismos de participación y transparencia para enfrentar los desafíos de las políticas públicas y obstáculos para las democracias de la región ALC. A medida que se ha profundizado en los temas de la corrupción y la responsabilidad y la rendición de cuentas, éstos se han visto entretejidos con otras tendencias de la región. Por ejemplo, el creciente interés de la sociedad civil ha convertido a las OSC en socios importantes en el mejoramiento del ejercicio de la democracia, y la descentralización fiscal y gubernamental en América Latina continúa aumentando las demandas de reformas locales.

TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD EN EL PRESUPUESTO

Los presupuestos públicos están llenos de oportunidades y peligros en lo que a rendición de cuentas y corrupción se refiere. Los presupuestos que se elaboran a puerta cerrada están expuestos a manipulación por soborno político y a la corrupción, y tienden a satisfacer intereses especiales. Sin embargo, la planificación y aplicación de los presupuestos públicos, y los presupuestos locales en particular, también ofrecen excelentes oportunidades para que las OSC y los ciudadanos participen en procesos de asignación de recursos más acertados y responsables. Además, los mecanismos presupuestarios, por lo general, brindan la oportunidad para que los gobiernos faciliten la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

La legitimidad democrática depende no sólo de decisiones y políticas, sino

también de procedimientos que se consideren suficientemente justos y participativos.[12] La rendición de cuentas ayuda a establecer este sentido de justicia y participación al lograr que los líderes no sean inmunes a censuras y consecuencias por involucrarse en actividades ilícitas o, de algún otro modo, indeseables. La responsabilidad democrática significa que se deben informar las acciones públicas con regularidad y aplicar sanciones cuando se infrinjan las normas. En una democracia, los ciudadanos son quienes pueden exigir a los mandatarios, es decir, a los funcionarios públicos, que proporcionen información y documentación justificativa. Las elecciones, los tribunales y otros afines les ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de sancionar directa o indirectamente a los mandatarios. Por consiguiente, la transparencia es indispensable para hacer a los líderes responsables de sus actos. Por ejemplo, al poner a disposición del público las actas de las votaciones legislativas, los registros de la financiación de campañas y los presupuestos, éstos se convierten en la materia prima que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus líderes.

Esto es especialmente cierto en lo relativo a los presupuestos públicos. Cuando los procesos presupuestarios no son transparentes, disminuye la probabilidad de que los funcionarios públicos respalden proyectos equitativos y sostenibles y los presupuestos terminan siendo ineficaces para satisfacer las necesidades de la comunidad en general. A menudo, se descuidan los servicios para grupos marginados política y socialmente o se reasignan a grupos con mayor poder político, con lo que se deja un vacío de servicios para los más vulnerables.

Además, un modelo presupuestario cerrado puede resultar bastante antieconómico indiferentemente de quienes sean sus beneficiarios. Los gobiernos de ALC tienden a pagar hasta un 30 por ciento sobre el precio de mercado por bienes y servicios similares.[13] La pérdida y la asignación desacertada de recursos resultantes obstaculizan las inversiones en programas gubernamentales que podrían mejorar el nivel de vida de la población y responder a sus expectativas con la democracia.[14]

En respuesta a estas deficiencias, ciertos organismos internacionales y OSC han determinado que es necesario centrarse en aumentar la transparencia y responsabilidad de los gobiernos como paso fundamental para mejorar las democracias de la región, así como su desarrollo social y económico.[15] La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por ejemplo, ha encabezado labores para mitigar la corrupción al orientar sus recursos a la región de ALC.[16]

El incremento de la transparencia reduce la cantidad de recursos públicos perdidos o asignados inadecuadamente a causa de la corrupción, con lo que se fomenta el desarrollo social, económico y político de la región. Uno de los principales ámbitos que precisan la intervención de la sociedad civil son las gestiones para garantizar la transparencia en la planificación presupuestaria del sector público y su puesta en práctica

a nivel local. El presupuesto local, al igual que otros presupuestos públicos, constituye la base de la responsabilidad fiscal de una municipalidad, pero también determina la asignación de recursos locales y, a menudo, la participación de recursos que le corresponden de los programas nacionales.

DESARROLLO, DESCENTRALIZACIÓN E INNOVACIÓN LOCAL

La democratización y la gestión del gobierno local son cuestiones cada vez más importantes e interrelacionadas en el campo del desarrollo y han realzado aún más las innovaciones de los PPT hasta hacerlas pasar al primer plano del programa de políticas. Por ejemplo, las prácticas participativas de gobierno han surgido dentro del contexto de la descentralización actual en los gobiernos de la región de ALC. La descentralización se cataloga como un factor decisivo en el fomento de la democracia al hacer del gobierno un ente más asequible para el pueblo y evitar que el poder se concentre en manos corruptibles que buscan su propio beneficio. El proceso de descentralización es un fenómeno que tiene lugar en un continente que, hoy en día, es mayormente urbano. La ONU calcula que el 75 por ciento de la población de ALC vivía en zonas urbanas a finales del siglo pasado.[17] A medida que se expande la población que vive en municipalidades y que continúa la descentralización, aumenta notablemente la preponderancia de las prácticas de gobiernos locales en América Latina.

A principios de los ochenta, funcionarios electos controlaban los gobiernos municipales únicamente en seis países de la región; hoy en día este número ha aumentado a 23. Actualmente, en 17 de estos países los alcaldes son elegidos por medio del voto ciudadano en lugar de ser designados por un gobierno central. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, los países más descentralizados entre sus prestatarios son Argentina, Brasil y Colombia, los cuales cuentan con gobiernos subnacionales a cargo de más del 40 por ciento del gasto público total. Muchos de los países de América Central y el Caribe que son más pequeños se mantienen centralizados con gobiernos subnacionales a cargo de menos del cinco por ciento del gasto público total.

Las exigencias de democratización y reforma estatal, que por lo general provienen de la sociedad civil y de movimientos sociales, se unieron a la presencia de presiones políticas y al impulso de los organismos internacionales para el desarrollo por una descentralización en la región. Por consecuencia, la participación ciudadana, la transparencia y la descentralización avanzaron simultáneamente durante los noventa en un programa cada vez más unido.

Sin embargo, la otra cara de la ampliación de la función del gobierno municipal es que los ciudadanos deben informarse mejor, comprometerse más y participar en los procedimientos públicos, además de estar mejor facultados para administrar el gobierno local a fin de mejorar la gestión de dicho gobierno a nivel local. La descentralización de la autoridad y la responsabilidad tienden a favorecer la descentralización fiscal (y viceversa), lo que implica que los gobiernos locales

con poca experiencia en la transparencia y participación ciudadana también pueden suponer la gestión de presupuestos más amplios y una mayor exigencia de prácticas públicas de contabilidad. De este modo, la participación y la transparencia constituyen elementos claves para cualquier descentralización.

Asimismo, una vez que los ciudadanos se hacen más competentes, se deben implantar estas prácticas participativas en las instituciones y, una vez institucionalizadas, se deberán canalizar por medio de sistemas interconectados a fin de garantizar su continuidad. Por este motivo, los defensores de la reforma se han centrado en la creación de redes conformadas por integrantes de la sociedad civil y en el respaldo de las instituciones locales, de modo que ambos grupos se integren más, se hagan más democráticos y duraderos. Las asociaciones de alcaldes, las redes de OSC que apoyan la democracia y el desarrollo, las organizaciones populares y las comisiones vecinales han crecido hasta convertirse en actores claves en el impulso para hacer de la descentralización y la democracia local una realidad funcional para la región de América Latina y el Caribe.

La gobernanza es una idea que ha adquirido gran importancia y está relacionada con la noción de que el desarrollo depende de prácticas de gobierno responsables y transparentes que respeten el estado de derecho y permitan la participación.[18] La definición de gobernanza ha cambiado a lo largo de los años de forma tal que las versiones generalmente aceptadas sobre cómo un gobierno debe encargarse de sus asuntos ahora incluyen "la relación entre la sociedad civil y el estado, entre los gobernantes y los gobernados, entre el gobierno y el pueblo".[19] De cualquier forma, cada vez más se entiende la participación como un componente básico de la buena gobernanza y, por consiguiente, del desarrollo, lo que hace que el presupuesto participativo y transparente sea aún más oportuno.

El interés en la buena gobernanza y descentralización de los gobiernos también ha aumentado las oportunidades de innovación en la medida en que más gobiernos municipales tienen la oportunidad (y de hecho, la necesidad) de crear políticas y prácticas administrativas que permitan la participación. Al haber más administraciones locales que experimentan con este sistema, también han aumentado las posibilidades de aprender de sus experiencias. A partir de las redes y las sociedades ha surgido una nueva serie de enfoques participativos sobre la gobernanza que buscan innovar y compartir sus éxitos.

Por ejemplo, los organismos internacionales han apoyado programas que fomentan la deliberación y alientan a la ciudadanía a participar en la toma de decisiones, aunque ahora también fomentan cada vez más la *creación de condiciones* para la toma colectiva de decisiones y de *espacios públicos* o centros de deliberaciones, donde los ciudadanos puedan establecer prioridades públicas y llegar a un consenso. El Programa de Transparencia del Centro para la Sociedad Civil se unió a esta segunda generación de gestiones para reconocer, apoyar y estimular la innovación en la gestión del gobierno local.

COMPRENSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y TRANSPARENTE

Las prácticas del PPT surgen como innovaciones importantes en la gestión del gobierno local con la posibilidad de abordar muchos de los desafíos antes mencionados. El PPT puede generar ahorros para las municipalidades por medio del enfoque en la transparencia y el seguimiento, lo que también contribuye al desarrollo. Puede alentar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre recursos públicos, lo cual es beneficioso para el ejercicio de la democracia. Además, el PPT modifica las prioridades de gastos a favor de los ciudadanos socialmente excluidos, perfecciona las redes sociales e incrementa el ingreso fiscal.

Si bien el "presupuesto participativo" cuenta con varias definiciones, por lo general, se refiere a "mecanismos mediante los cuales los ciudadanos deciden, o contribuyen a tomar decisiones, sobre cómo asignar los recursos públicos."[20] No obstante, "el PPT" abarca un conjunto de prácticas más amplio. Además de las actividades tradicionales del PP, el PP transparente también incluye mecanismos que hacen la información de los presupuestos públicos más clara y congruente, así como también más asequible y precisa. El PPT igualmente aumenta la participación, o la calidad de la misma, en todas las etapas del presupuesto y no únicamente en la asignación de fondos, es decir, en el establecimiento de prioridades y en el seguimiento de la asignación y el gasto de los recursos. En definitiva, el PPT toma el concepto del PP y aumenta el abanico de oportunidades en las que los ciudadanos pueden participar; el presupuesto que se propone incluye el paso de conceder al pueblo la capacidad de acceder a la información pública y de ayudarlo a entender dicha información más transparente.

Para evaluar los proyectos del PPT, se deben tener en cuenta cuatro factores: el contexto, las metas, el enfoque y los diferentes resultados posibles. Los numerosos factores locales y nacionales que conforman el *contexto* pertinente afectan el diseño de los proyectos del PPT, y deben ayudar a nuestra comprensión de lo que es factible lograr por medio de un proyecto de un presupuesto de este tipo. Las *metas* generales del referido proyecto proporcionan un esquema conceptual para definir el éxito. El *enfoque* de un proyecto nos ayuda a entender cómo se esperaba que las actividades alcanzaran las metas, lo que finalmente nos permite analizar los *resultados*.

Contexto

Un debate inicial sobre la corrupción, la descentralización y la democracia es importante para entender el contexto general del PPT, pero los participantes también deben establecer el contexto específico de su proyecto. Si bien los mecanismos y las actividades institucionales de los que toman parte los programas del PPT son similares, estos están estructurados en el contexto de un entorno administrativo, político, social y legal particular para cada localidad y cada país.

De este modo, los sistemas *políticos* en los que funcionan los programas del PPT son importantes porque los concejos presupuestarios ciudadanos y otros

participantes nuevos podrían ser vistos como usurpadores de la autoridad de los funcionarios electos, en especial la de los concejales electos del ayuntamiento o los miembros de un cuerpo legislativo. De igual forma, los proyectos del PPT pueden ser asociados mayormente con un partido político en particular y convertirse en víctimas de políticas partidistas. Es más, la relación del gobierno regional o de una ciudad con el gobierno central repercute en la autonomía y las prioridades locales, además del acceso del gobierno local a la información y la capacidad necesaria para innovar.

El *contexto administrativo* es importante porque el tamaño del presupuesto con frecuencia determina los tipos de proyectos y el alcance de la vigilancia necesaria. Además, en la mayoría de estos países, los presupuestos de planificación pública pocas veces son los presupuestos que se adoptan. Adicionalmente, la capacidad de los gobiernos municipales para investigar e implementar proyectos nuevos y proporcionar información novedosa, en lugar de mantener el status quo, también determinará los cambios que se pueden o se deben realizar. Finalmente, la relación entre la recaudación de impuestos local y el presupuesto general adoptado determina la autonomía financiera de la municipalidad.

El entorno *legal* es importante porque algunos países, tales como Perú, en efecto, necesitan que sus ciudades se dediquen al presupuesto participativo. Si bien un decreto tal no es suficiente para hacer cumplir el PP en la mayoría de las municipalidades peruanas, es muy diferente en un contexto legal que obstaculiza el PPT. La descentralización fiscal y política ciertamente permite la aplicación del PPT. Al mismo tiempo, incluso con el establecimiento de un marco legal amplio, algunas ciudades tienen que modificar sus códigos o aprobar decretos para reconocer a los concejos comunitarios y a otros grupos ciudadanos que son necesarios en el proceso del PPT.

El *contexto social* es quizás el más difícil de definir. Éste depende de medidas concretas como las relativas a los niveles de participación ciudadana, la pobreza e incluso la densidad poblacional. Pero también se refiere a conceptos abstractos, tales como el grado de cohesión social y la cultura política dominante.[21] Si bien se observa gran parte de esta diferencia a nivel nacional, no resulta insólito determinar que las prácticas del PPT difieran considerablemente entre municipalidades dentro del mismo país debido a su historia, cultura política y tipos de participación ciudadana en particular.

Metas

Las prácticas del PPT buscan alcanzar tres tipos de objetivos afines (que no se excluyen mutuamente). Los ciudadanos y los gobiernos implementan prácticas del presupuesto participativo y transparente con el fin de a) reformar la maquinaria administrativa, b) alcanzar la justicia social por medio de mejores políticas y la asignación de recursos más justa y c) fomentar la ciudadanía participativa y democrática.[22] El primer tipo de meta es importante porque aborda la *eficiencia* del gobierno local y de la administración pública al aumentar la responsabilidad y reducir

la corrupción. La segunda meta abarca una diversidad de *objetivos sociales* como, por ejemplo, gestiones que incluyen a grupos sociales excluidos o subrepresentados en el gobierno a fin de mejorar la cohesión social y la confianza y modificar las prioridades de gastos mediante objetivos más igualitarios y sustentables. El tercer objetivo busca satisfacer fines *políticos*: descentralizar aún más la democracia, abrir los procesos gubernamentales o intensificar la deliberación y la participación cívica en la toma de decisiones. Cada una de estas metas contribuye al avance de la democracia (concebida sencillamente como una democracia de procedimiento o bien como una idea más elaborada de democracia de fondo), de modo que estos tres objetivos, por lo general, demuestran apoyarse mutuamente.

Lo ideal es que las prácticas del PPT ayuden a las comunidades a desmantelar el legado del clientelismo, la corrupción y la exclusión social. Fundamentalmente, el PPT incrementa la información sobre el presupuesto y traslada los procesos de toma de decisiones a foros públicos más abiertos y transparentes. Mediante la creación de espacios para la participación pública y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, los programas del PPT también desempeñan una función educativa para la ciudadanía.[23] Los programas del PPT le enseñan a los individuos sobre sus deberes y derechos como ciudadanos y los facultan para realizar cambios por medio de procesos de deliberación y dedicación cívica.

Al estar conscientes del contexto del PPT y de sus fines de eficiencia, sus objetivos sociales y sus metas políticas, vale la pena identificar también diferentes tipos de enfoques, puesto que tales enfoques surgen tanto de las diferentes metas como de las necesidades. A continuación se presentan tres modelos que hemos identificado de modo inductivo mediante el análisis de los diez proyectos.

Tres enfoques del presupuesto participativo y transparente

Cada uno de los diez proyectos eran realmente diferentes, pero todos tenían actividades que coincidían considerablemente. Por ejemplo, las sesiones de capacitación, la divulgación a los medios y la educación pública eran actividades indispensables para cada iniciativa y en todos los proyectos se acordó que el aumento de la participación y el mejoramiento de la transparencia eran metas que se respaldaban mutuamente. No obstante, ciertos proyectos del PPT hacían hincapié en algunos enfoques más que en otros, debido a factores estratégicos (tales como las fortalezas de las organizaciones participantes) o debido a las necesidades originadas en la región (a partir de diferentes niveles de facultad administrativa o a causa de experiencias divergentes con la democracia en los últimos años). Por lo tanto, a pesar de la superposición de las actividades de los proyectos, podemos agruparlos a grandes rasgos en tres categorías algo arbitrarias. Esta agrupación tripartita le ofrece al lector temas unificados a fin de ayudarlo a organizar la información. Cada agrupación corresponde a una categoría de proyectos en la que:

1. se implementaron principalmente prácticas de PP en el sentido estricto de la palabra; o
2. se incrementó y mejoró principalmente el acceso a la información y se apoyó el seguimiento del presupuesto público (*transparencia y seguimiento*); o
3. se fortaleció principalmente la participación y la facultad entre los grupos socialmente excluidos o subrepresentados por medio de sesiones de capacitación específica y la organización de la comunidad (*participación y formación de aptitudes*).

Cabe destacar nuevamente que éstas no constituyen categorías inflexibles y que la meta de cada enfoque es, en última instancia, aumentar a la larga las prácticas presupuestarias participativas y transparentes.

Tener varias metas implica que los enfoques del PPT pueden diferir. Incluso los mismos enfoques contemplan diferentes tipos de resultados. Sin embargo, las siguientes actividades son casi universales en el PPT:

- Sensibilización y educación del público sobre la necesidad de una mayor participación y prácticas presupuestarias transparentes. Las metas de los proyectos se alcanzaron de diferentes maneras, pero en especial mediante la exhortación de los medios para que cubrieran sus acontecimientos y actividades, y por medio de la capacitación y la participación de la ciudadanía.
- La capacitación es otra de las actividades decisivas comunes entre los proyectos debido a que, en la mayoría de los casos, tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos deben aprender sobre el proceso presupuestario y las actividades del PPT.
- Los proyectos debían también incluir a los funcionarios públicos o tener incidencia en el gobierno de alguna manera. La voluntad política para respaldar la transparencia y la participación en el presupuesto constituye un elemento crucial y una de las variables más exógenas para el proyecto y más difíciles de controlar. En otras palabras, es imposible predecir los resultados o las repercusiones de las elecciones locales y de otros acontecimientos políticos, y los funcionarios electos y otros funcionarios con frecuencia pueden dirigir o desbaratar el PP.
- A medida que los proyectos pasan por las etapas de implementación y seguimiento, la adaptación a la realidad local cobra especial importancia dentro de los proyectos a fin de que un grupo organizado de ciudadanos participe de forma constante.

Resultados

Dadas estas diferentes actividades, el éxito de un proyecto PPT puede ser medido por una variedad de logros que caben dentro de estas cuatro dimensiones identificadas por un experto: financiera, participativa, territorial e institucional.[24] La dimensión *financiera* se refiere al alcance (o porcentaje) del presupuesto público que en realidad se somete al análisis de los ciudadanos y se abre al proceso participativo de toma de decisiones. Algunas ciudades oscilan entre el 100 por ciento del presupuesto, como Porto Alegre en Brasil, y el 15 por ciento en programas más modestos. Sin

embargo, la transparencia debe estar siempre al 100 por ciento.

La dimensión *participativa* capta el alcance real de participación de la ciudadanía. En otras palabras, para comprender la influencia del PPT, cabe preguntarse: ¿Cuántas personas participan? ¿con qué frecuencia y por cuánto tiempo? ¿son los participantes los mismos a lo largo del tiempo o genera el programa nuevos intereses y atrae a grupos sociales excluidos? El PPT se crea necesariamente en jurisdicciones definidas. La dimensión *territorial*, por lo tanto, pregunta: ¿Cuáles regiones, vecindarios o zonas se benefician y participan?

Finalmente, la dinámica interna de un programa de PPT depende del reglamento del juego, es decir, la dimensión *institucional*. Algunos de estos reglamentos son interpretaciones sociales o iniciativas sueltas que dependen del empeño de las OSC y de la participación de los ciudadanos, mientras que otros se institucionalizan dentro de los códigos municipales y se reglamentan como prácticas gubernamentales.

Está claro que la creación de presupuestos públicos completamente transparentes que incorporen la participación activa de los ciudadanos no es un proceso que lleva meses, sino años. Además, todos los gobiernos locales comenzaron en una posición distinta en términos de capacidad institucional y participación pública. De modo que el Centro de Compañeros para la Sociedad Civil evaluó y analizó los resultados de los diez proyectos presentados en este estudio con esa idea en mente. Estos proyectos representan los primeros pasos y su éxito debe ser entendido en función de sus metas, actividades y de cada contexto en particular.

[1] Proyecto de presupuesto internacional, *Latin American Index of Budget Transparency 2003* (Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003), http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/English.pdf.

[2] Yves Cabannes, "*Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy*," (Presupuesto participativo: una contribución significativa a la democracia participativa) *Environment and Urbanization* 16, n. 1 (abril de 2004).

[3] Informe resumido, Latinobarómetro de la democracia y la economía, 2003, http://www.latinobarometro.org.

[4] Latinobarómetro, 2003, págs. 13 y 38. "Existe una indiferencia del 16 por ciento desde 1996 que aumentó al 22 por ciento en 2003 respecto del tipo de régimen, bien sea este el liderazgo democrático o autoritario".

[5] Resumen de la información del latinobarómetro, "*Democracy's ten-year rut.*" *The Economist,* 29 de octubre de 2005, pág. 39.

[6] Paolo Mauro, "*Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research*" (Corrupción: Causas, consecuencias y programa de investigación ulterior), *Finance and Development* 35, n. 1 (marzo de 1998): pág. 2, http://www.worldbank.org. Mauro calcula que la corrupción reduce las tasas de crecimiento entre el 0,5 y el 1 por ciento anual.

[7] Jose Eduardo Mora, "Central America: The High Cost of Corruption," (América Central: el alto costo de la corrupción) Inter Press Service, octubre de 2004.

[8] Shang-Jin Wei, "*How Taxing is Corruption on International Investors?*" (Cómo la recaudación de impuestos es corrupción para los inversionistas internacionales) *The Review of Economics and Statistics* 82, n. 1 (2000): págs. 1–11.

[9] Gráfica sobre la corrupción: "*How Big is Mexico's Problem*?" (¿Cuán grande es el problema de México?) http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/mexico/chart3.html.

[10] Latinobarómetro, 2003, págs. 26. Vea también el resumen de la información del latinobarómetro, "*Democracy's ten-year rut*," pág. 39.

[11] Maria Luisa Iriarte Alonso, "Latina, la segunda región mas corrupta a nivel mundial," El Mercurio, 19 de octubre de 2005. Ver también http://www.transparencia.org.

[12] Robert Keohane and Joseph Nye, "Democracy, Accountability, and Global Governance," (Democracia, responsabilidad, y gestion global) (documento de trabajo, Harvard University, Kennedy School of Government, 2001).

[13] Transparencia Internacional, "Libro de Consulta de TI," 2000, capítulo 22, pág. 2, http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/index.html.

[14] Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas en su declaración sobre la adopción de la Asamblea General del Congreso de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción. 9–11 de diciembre de 2003, Mérida, México, http://www.unodc.org; Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research," (La corrupción: causas, consecuencias y un programa para intensificar la investigación) http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/010398.htm.

[15] Congreso de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción; Grupo del Banco Mundial, "Governance and Public Sector Reform," http://www1.worldbank.org/publicsector/overview/html#2.

[16] Un esfuerzo tal en 2001 fortaleció la facultad de la sociedad civil mediante el patrocinio del Programa de la IADN: Subvenciones menores en pos de la participación y la democracia. Se otorgaron veintidós subvenciones de un año a integrantes de la IADN para fomentar la participación ciudadana; alrededor del 25 por ciento de dichas subvenciones respaldaron la participación de la sociedad civil en iniciativas en pos de la transparencia y en contra de la corrupción. A partir de esta experiencia, la POA y la IADN, con el apoyo renovado de la USAID, se concentraron en contener la corrupción al abordar la necesidad de una participación ciudadana y de la sociedad civil que fuera más eficaz en lo que respecta a iniciativas contra la corrupción y en pos de la transparencia, lo que originó el Programa de subvenciones Transparencia en las Américas.

[17] United Nations, "*World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*," 1998, pág. 93, cita de Richard Stren, "New Approaches to Urban Governance in Latin America," (Nuevos Enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina) (informe presentado a la conferencia del desarrollo urbano sostenible de IDRC, Montevideo, Uruguay, 6–7 de abril de 2000), 1.

[18] Deborah Brautigam, "*The People's Budget? Politics, Power, Popular Participation and Pro-Poor Economic Policy*," (¿El presupuesto del pueblo? La política, el poder, la participación popular y una orientación económica que favorece a los pobres) (preparado para una reunión grupal de expertos sobre la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas fiscales, ONU, 2 de febrero de 2004).

[19] De Patricia McCarney, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez, "*Towards an Understanding of Governance*," en Richard Stren y Judith Bell, eds., Urban Research in the Developing World, vol. 2, Perspectives on City (Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1995), 95; pero una definición más específica sería, "el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todo nivel. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias," (United Nations Development Program, "*Governance for Sustainable Human Development*," UNDP Policy Document, 1997, 2–3) de Stren, "*New Approaches to Urban Governance in Latin America*" (Nuevos Enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina).

[20] UN-HABITAT, 2004, pag, 20.

[21] Para obtener mayor información sobre estos contextos, vea Cabannes,"*Participatory Budgeting*" (Presupuesto participativo).

[22] Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting," The International Budget Project, 2000, 2, http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets.

[23] Ibid

[24] Se tomaron libertades con los términos y las definiciones, pero las ideas originales se encuentran en Cabannes, "Participatory Budgeting" (Presupuesto participativo), págs. 33–34.

Estudios de Caso: Presupuesto Participativo

República Dominicana *Fundación Solidaridad*

"Hoy en día podemos decir que Villa González, que fue la pionera en este aspecto de PP, le ha podido irradiar luz a otros municipios que se han ido integrando en este proceso, y son muchos los que lo han hecho... y que están practicando lo mismo hoy en día."

—PARTICIPANTE

Perfil de la organización líder: Fundación Solidaridad es una organización sin fines de lucro que promueve el desarrollo sostenible en comunidades urbanas y rurales en la región del norte de la República Dominicana. Con ese fin, Solidaridad, ubicado en Santiago, promueve un modelo de solidaridad y un esfuerzo comunitario para generar desarrollo tanto espiritual como material en la región y en el país. La misión de Solidaridad es proporcionar educación, instrucción y asistencia para promover prácticas democráticas y sostenibles del desarrollo económico y social, con la meta de mejorar la calidad de vida en comunidades pobres—urbanas y rurales—en la región Cibao.

Organizaciones colaboradoras: Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD) y Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN).

Ubicación del proyecto: Cibao

Título del proyecto: Fortaleciendo la Democracia y la Transparencia Municipal

Otros colaboradores: Ayuntamientos de Monción, Mao, Navarrete, Villa González, Altamira, Santiago, Villa Altagracia; Junta Distrital de La Canela, Tenares, Salcedo, Imbert, Luperón, Los Hidalgos, y Guanico; Municipio de la Jaiba; el Distrito Municipal de Nava; Canela; la CDEEE; Sub-Gerencia Forestal de Imbert; Secretaría de Agricultura Altamira; Secretaría de Estado de Salud Pública; Procurador General de la República; Casa de la Cultura de Mao; Comunidad Digna de Mao; Ayuntamiento Juvenil de Mao; Junta Municipal de Jaibón; Secretaría de Educación, Regional de Mao; Secretaría de Educación, Distrito 08 07 Navarrete; Secretaría de La Mujer, Navarrete; Universidad Autónoma de Santo Domingo, Extensión Santiago (Cursa-UASD); Dirección Regional Norte de Patrimonio Monumental; Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE); Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC); y Distrito Educativo de Altamira.

LOS CIUDADANOS APRENDIERON A EXIGIR Y PROPONER IDEAS AL GOBIERNO LOCAL. MÁS DE 13.500 CIUDADANOS PARTICIPARON EN ESFUERZOS DE PRESIÓN POLÍTICA VINCULADOS DIRECTAMENTE A LAS METAS DEL PROYECTO.

CONTEXTO

En la República Dominicana, como en muchos otros países, los participantes indicaron que los ciudadanos creían que les estaba prohibido participar en el gobierno local y que no tenían conocimiento de sus funciones ni cómo podían participar en él. A consecuencia de esa desvinculación con el gobierno municipal, la percepción de los ciudadanos sobre la importancia del aumento en la recaudación tributaria, la elaboración de un presupuesto público y el procedimiento de pago de los servicios públicos o sus costos, se basa en información incorrecta. Estas lagunas presentaron obstáculos en el avance de los proyectos de presupuestos municipales participativos en muchas localidades.

La Fundación Solidaridad también determinó que el personal de la municipalidad carecía de experiencia y capacitación de forma notoria. La democracia garantiza la rotación de funcionarios electos y su personal designado, por lo tanto los funcionarios públicos y agentes municipales normalmente aceptan cargos sin la preparación necesaria para cumplir con la responsabilidad de elaborar y aplicar presupuestos públicos. Los funcionarios dominicanos no tienen buenos sistemas que les ofrezcan la capacitación necesaria. Además muchas comunidades expresan su total desconfianza en los políticos. Puede ser que las tradiciones generalizadas de clientelismo o de “influencia política” estén disminuyendo, pero su naturaleza endémica ha dejado un legado de sospecha y apatía que impidió la gestión del gobierno municipal y la confianza del pueblo.

La Fundación Solidaridad afrontó los desafíos de trabajar en un entorno de geografía y administraciones variadas con una ciudadanía que había tomado una posición de incredulidad en cuanto al gobierno local. A pesar de que Santiago, la segunda ciudad más grande del país, y otros pueblos de importancia se encuentran ubicados en la región, ésta es más que todo una región rural. Como consecuencia, ciertas áreas son mucho menos asequibles y están menos pobladas que otras, de modo que programas anteriores de presupuesto participativo no habían incluido comunidades a las que únicamente se puede llegar “en mula”. La capacidad administrativa de las ciudades también varió en cuanto a sus presupuestos, códigos municipales e infraestructura administrativa.

Villa González, la más avanzada, contaba con seis años de experiencia cuando comenzó el proyecto, mientras que otras municipalidades tenían poca experiencia con los métodos de PPT, o nunca los habían implementado. Algunas ciudades necesitaban ayuda para darle a las prácticas de los PPT un carácter oficial e incorporarlas en sus instituciones, y la mayoría de los funcionarios locales no tenían los conocimientos ni la facultad para implementarlos. Sin embargo, la ciudadanía coincidía en sus dudas sobre la capacidad del gobierno local de lograr resultados eficientes y equitativos por medio de la transparencia y de la participación civil.

OBJETIVOS

El objetivo de la Fundación Solidaridad fue aumentar el conocimiento del gobierno municipal y de la ciudadanía

sobre su metodología de PPT, a lo que se refiere como presupuestos municipales participativos o PMP. El proyecto forjó relaciones con organizaciones locales de la sociedad civil, afianzó el apoyo del público, diseminó su metodología a municipalidades donde no existía e incorporó las prácticas de presupuestos participativos en sus instituciones por medio de un conjunto de cursos y publicaciones.

La Fundación Solidaridad estableció sus objetivos con base en la necesidad de contar con una ciudadanía mejor informada que participara en los procedimientos públicos, además de colaborar de forma creativa con los gobiernos locales. El proyecto trató de alcanzar estos objetivos por medio de:

- un aumento en el nivel de las habilidades técnicas relativamente escasas entre los funcionarios municipales y los líderes de OSC;
- un incremento en la cantidad de ciudadanos y de OSC que promovieran la transparencia y participación en la elaboración del presupuesto público;
- la creación de un ambiente de voluntad política donde se promuevan los presupuestos municipales participativos; y
- un aumento en la cantidad de ciudades con iniciativas de presupuestos municipales participativos o de OSC que los promovieran.

ENFOQUE

Para alcanzar sus objetivos, la Fundación Solidaridad adoptó un método dirigido expresamente a los presupuestos municipales participativos o PMP. El proyecto suministró a las municipalidades la asistencia técnica e instrumentos necesarios, estableció espacios públicos para facilitar el aprendizaje sin interrupciones y para compartir las experiencias que fortalecerían los proyectos de PMP, además de forjar el amplio apoyo de la ciudadanía para mantener estas iniciativas.

En cuanto a asistencia técnica, la Fundación Solidaridad proporcionó capacitación a los funcionarios públicos, las comisiones vecinales, las cooperativas, los sindicatos y demás

Entrevistador: "¿Y cree que este proyecto del año pasado ayudó en este proceso de diseminación y difusión de la idea?"

Participante: "Por supuesto que sí. Mucho ha ayudado, porque eso ha permitido que todas estas ideas hayan llegado más lejos y otros estén haciendo lo que nosotros hacemos aquí. El intercambio de experiencias con otros municipios de otros pueblos es muy importante."

organizaciones locales de la sociedad civil en diversas comunidades. También se ofrecieron talleres de información sobre los PMP. Las capacitaciones se centraron en la implementación y mantenimiento de los PMP y se centraron mayormente en ciertos grupos establecidos, con el fin de adoptar los PMP. Algunos de estos grupos fueron el comité de asesoría para los PMP de Navarrete y el equipo de observación y orientación para los PMP de Villa González. En los talleres se suministró información sobre los PMP y se discutió la relación entre estos y otros problemas municipales tales como el papel que juegan los dos sexos y la lucha contra la pobreza.

Solaridad también proporcionó la asistencia técnica continua necesaria para concretar los proyectos de presupuestos participativos. Como dijo uno de los participantes en Altamira: "Creo que para ninguno de nosotros es un secreto que no teníamos ni idea de lo que era el presupuesto municipal participativo. Cuando Solidaridad entró en los trabajos comunitarios junto con el ayuntamiento…ellos estuvieron ahí asesorándonos, dándonos apoyo, explicando a las comunidades lo que era el presupuesto y concientizándonos a cada uno de nosotros a través de los talleres lo que era el presupuesto municipal participativo".

Para emprender el proceso de elaboración del PMP, Solaridad junto con sus socios presentaron el proceso y sus beneficios a las autoridades municipales y a los miembros de la sociedad civil en muchas comunidades, iniciando el proceso en seis de ellas. También apuntaron a forjar el apoyo público generalizado y el interés entre la ciudadanía y los funcionarios públicos al compartir información sobre los éxitos logrados anteriormente con presupuestos participativos, explicar los métodos y prestar ayuda a los gobiernos municipales en la adopción de dichos procesos y en hacerlos funcionar en sus propias ciudades. Se creó una guía de PMP que circulaba entre las municipalidades integrantes junto con un boletín del mismo tema que era publicado periódicamente.

Solaridad trabajó simultáneamente para suministrar a los grupos en el proceso de implementación de presupuestos participativos el espacio para compartir sus experiencias, para aprender de las experiencias de los demás y para establecer un diálogo continuo sobre el proceso de elaboración de un PMP. Esto incluyó sistematizar la experiencia de Villa González, donde han estado trabajando con PP desde hace varios años y compartir dicha experiencia con las municipalidades que acababan de comenzar el proceso.

Además, Solaridad ayudó a establecer la Red por la Democracia Local, la cual está conformada por representantes de gobiernos locales y sociedades civiles que apoyaban los proyectos de PMP. La idea era compartir sus experiencias, contar con el apoyo de los demás y fortalecer sus comunidades. También se ofrecieron cursos para facilitar el intercambio de experiencias en PP a nivel municipal mediante diálogos y reuniones de planificación, como cuatro sesiones de mesa redonda que se llevaron a cabo en Navarrete.

RESULTADOS Y EFECTOS

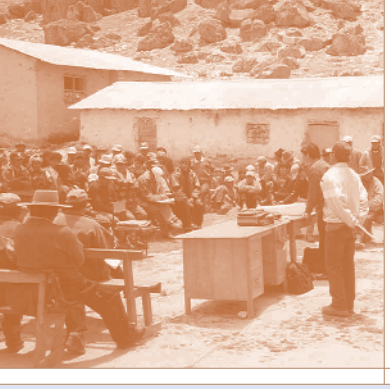
Se alcanzaron una variedad de resultados concretos que demuestran el éxito del proyecto en la difusión del método de PP y la adaptación de la ciudadanía y los funcionarios públicos en el sentido de utilizar los métodos de transparencia y de participación pública en la elaboración de presupuestos, tanto a corto como a largo plazo. El proyecto pudo señalar las prácticas de PP en marcha en seis municipalidades y el comienzo de procesos similares en otras dos municipalidades como consecuencia de su labor. Esto se llevó a cabo mediante la formación de comités de delegados que representaron los deseos de sus comunidades en la selección de proyectos en varias municipalidades y mediante la elaboración de seis proyectos de ley que fueron aprobados para incluir las prácticas del PMP en las instituciones respectivas. Además, un total de casi 3.000 ciudadanos de estas municipalidades participó en las actividades del proyecto.

No obstante, para los participantes los resultados más importantes no fueron las reuniones sino las obras públicas en sí. Los participantes destacaron las estaciones de bomberos, los proyectos de electrificación rural, la remodelación de los edificios públicos, puentes y el alumbrado público (todos proyectos públicos que resultaron de los procesos del PMP) como evidencia del éxito del programa. Estos ejemplos sugieren que las prioridades públicas se reorganizaron, como se demuestra en los presupuestos municipales.

Los participantes también destacaron la Red por la Democracia Local, como uno de los éxitos del proyecto por la manera en que apoya la continuación y la difusión de iniciativas. Uno de los coordinadores de un socio de la Fundación, el Centro de Trabajo Popular, explicó: “El resultado más duradero, más importante, es la Red por la Democracia Local porque después de todos estos años…está construyendo esa relación de confianza en Villa González entre autoridades y OSC, eso se está empezando desarrollar y fortalecer espacios de co-gestión”.

El caso de Altamira, donde el proceso de PMP fue adoptado con una rapidez sorprendente, demuestra cómo las redes de confianza y el compartimiento de información facilitaron la replicación del PMP en otros ayuntamientos.

La Fundación Solidaridad también estrechó las relaciones con la Federación Dominicana de Municipios, designada oficialmente como organismo asesor en el terreno de la participación ciudadana. A nivel nacional, el proyecto de la Fundación Solidaridad presentó los objetivos del PMP ante el congreso nacional, compartió sus experiencias y colaboró con los legisladores en un proyecto de ley para mejorar la descentralización y la viabilidad de este tipo de presupuesto. Además, establecieron la Coalición por la Democracia Participativa, Transparencia Municipal y el Buen Gobierno Local, como plataforma para que la sociedad civil, en asociación con las agencias públicas y los socios internacionales, pudiera promover más actividades en favor de la democracia y la transparencia a nivel local.



MÁS DE 20.000 CIUDADANOS ASISTIERON EVENTOS PÚBLICOS QUE FUERON REALIZADOS POR LOS PROYECTOS DURANTE EL AÑO.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

La Fundación Solidaridad utilizó su experiencia y sus contactos en diferentes niveles gubernamentales y con la sociedad civil para introducir los planes de PMP mediante una asistencia sincronizada y coordinada en varios ámbitos. Por ejemplo, la Federación Dominicana de Municipios fue un socio importante al principio del proyecto porque ya había establecido la Red por la Descentralización para ayudar a los gobiernos locales más pequeños a cultivar su capacidad de gestión. La Red colaboró con la Fundación y comprendió las ventajas del uso de PPT en conjunto con la descentralización.

Solidaridad y sus socios prestaron asistencia técnica y ayudaron a los gobiernos municipales a crear un plan estratégico. El personal del proyecto puso a la Asociación de Comisiones Vecinales en contacto con la Red por la Descentralización. Mediante su labor en estos dos niveles de ayuda, varios grupos de ciudadanos aprendieron sobre los presupuestos participativos por varios métodos, lo que les permitió sentirse con más habilidad de exigirlo de los funcionarios públicos, quienes a su vez estaban más dispuestos a hacerlo. En el diseño del proyecto de PMP, Solidaridad replicó el modelo de varias asociaciones entrelazadas y trabajó a nivel municipal y vecinal de manera de obtener una participación mayoritaria en todas las localidades en las que se implementó el proyecto.

El proyecto de Solidaridad se extendió de forma descentralizada. El personal respondió con flexibilidad al nivel de necesidad y preparación de las localidades. Así que, mientras algunas de las municipalidades se preparaban para dar los primeros pasos hacia los mecanismos de PPT, otras estaban en el proceso de maduración o consolidación de beneficios.

En algunas localidades, las obras públicas de clase inmobiliaria que impulsaron los gobiernos como parte de los proyectos de presupuesto participativo se podrían haber considerado un progreso austero. Sin embargo, las obras públicas seleccionadas mediante el PMP le dieron a la ciudadanía una razón “concreta” para participar en los proyectos de PP de sus ayuntamientos, aunque no fuera sino por interés propio. Un sencillo puente podría reducir considerablemente el trayecto diario al mercado o a la escuela; los ciudadanos se dieron cuenta que las actividades del PMP eran de beneficio para sus comunidades. Los resultados tangibles de las obras públicas le ofrecieron a la ciudadanía algo que podían visualizar y que servía como referencia para comprender la importancia de la participación cívica en los asuntos del gobierno municipal.

En otros pueblos donde los métodos de PPT todavía no habían pasado de las etapas iniciales, el proyecto cambió de dirección hacia el establecimiento de prácticas más formales que serían incorporadas a las instituciones públicas. En ciertos pueblos como Villa González, implicó encontrar su propio lugar para reuniones, un edificio alquilado, donde los delegados del comité de presupuestos se podían reunir con

frecuencia. Otros municipios con sistemas de presupuestos participativos ya establecidos instalaron comités de seguimiento para controlar el proceso. Solidaridad también ha seguido la capacitación de delegados locales y de redes sociales para que, como declaró el presidente de una cooperativa, "Así se está mejor preparado para apoyar al gobierno municipal".

Evaluación y lecciones aprendidas

El personal de Solidaridad reconoció los efectos de las obras públicas logradas mediante los PPT y se centró en los beneficios tangibles durante las presentaciones del plan de PMP, como la manera en que los presupuestos participativos resultan en obras públicas que le convienen a la ciudadanía. Sin embargo, una desventaja fue que algunos ciudadanos y aún algunos empleados de la municipalidad en algunas localidades vieron los métodos de los PPT como instrumentos para producir obras públicas y nunca comprendieron lo que significaban realmente ni los usos que podían tener. De hecho, un funcionario municipal no pudo distinguir entre el programa de presupuesto municipal participativo y el proyecto de obras públicas que había generado el programa, confundiéndolos a ambos como el mismo.

Otra lección que observó Solidaridad fue que, al tratar de establecer confianza entre los grupos comunitarios y las autoridades locales, una buena manera de cementar esa relación es recomendar que el gobierno municipal nombre personas de la sociedad civil (en vez de utilizar influencia política) para los cargos locales de "coordinador de promoción comunitaria" y "jefe de la oficina de acción comunitaria". Así es mucho más fácil que la sociedad civil y el gobierno municipal trabajen en colaboración.

La Fundación Solidaridad, a pesar de sus éxitos evidentes, identificó áreas donde se puede mejorar. Se reconoció que es importante aumentar el porcentaje de la población que participa en todas las etapas del programa de PPT, especialmente en la fase de diagnóstico durante la cual se identifican necesidades. En relación con este punto, se identificó la necesidad de ampliar la capacitación e incluir un número mayor de miembros de la comunidad, puesto que los líderes comunitarios y los funcionarios públicos son quienes más se benefician actualmente de dichas capacitaciones. También se hizo énfasis en tratar de llegar a zonas rurales más remotas en el futuro.

Finalmente, Solidaridad quisiera ampliar las áreas en las que se utilice el presupuesto, y que éste no se concentre únicamente en la realización de obras públicas. Un participante comentó: "Sabemos que el presupuesto no debe ser sólo en la parte de inversión. Las comunidades necesitan otras cosas, como educación, para que vayan en conjunto con un desarrollo comunitario".

PUBLICACIONES

- "Revista Democracia Local"
- "Guía general de la Red para la Democracia Local"
- Resultados de sistematización de las experiencias
- Resultados de la investigación de las buenas prácticas
- www.democracialocal.org

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Juan Castillo
Director de Proyecto
Fundación Solidaridad
Av. Francia No.40
Apartado Postal 129-2
Santiago, República Dominicana
f.solidaridad@verizon.net.do
www.solidaridad.org.do

Perú *Asociación SER*

Los funcionarios estatales y locales ahora saben que el público está mucho más integrado y que demandará la participación continua.

Perfil de la organización líder: SER es una organización peruana sin fines de lucro que fue establecida en 1980 para apoyar esfuerzos que ayudan a campesinos—trabajadores agrícolas rurales—a defender sus derechos y fomentar el desarrollo rural. Desde ese entonces, SER ha expandido sus actividades para incluir capacitaciones, consultorías, ayuda social y promover y defender los derechos de las poblaciones de los Andes y la Amazonía, siempre desde la perspectiva del desarrollo democrático y humano en Perú. Durante la última década, SER ha aumentado las actividades que fomentan la ciudadanía y fortalecen la capacidad de instituciones y organizaciones locales, públicas y privadas. Una meta principal ha sido aumentar el acceso a la información, aumentar la participación y mejorar el diálogo y cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Organización colaboradora: Vicaría de la Solidaridad de la Prelatura de Ayaviri, Puno.

Ubicación del proyecto: Carabaya, en la región de Puno y Cutervo, en la región de Cajamarca.

Título del proyecto: Participación Ciudadana en la Vigilancia de Presupuestos Públicos de Municipalidades Rurales Andinas

Otros colaboradores: Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza, Rondas Campesinas, Rondas Urbanas, Asociación Juventud Agraria Rural Católica Cutervina, Asociación Derechos Humanos, Comités para Electrificación Rural, Instituto Superior Tecnológico de Cutervo, y Consejo de Estudiantes del Instituto Superior Pedagógico de Cutervo.

LOS PROYECTOS EN GUATEMALA Y PERÚ INVOLUCRARON COMUNIDADES INDÍGENAS PARA AVANZAR PPT ENTRE ESTE GRUPO POLÍTICAMENTE EXCLUIDO Y HISTÓRICAMENTE MARGINADO.

CONTEXTO

En Perú, la Ley de Descentralización exige que los gobiernos locales y regionales consulten con la ciudadanía en relación con el proceso de los presupuestos públicos. A pesar de este mandato de utilizar alguna forma de PP, la mayoría de los gobiernos locales no han establecido los mecanismos para hacer que los presupuestos sean transparentes o participativos. Como resultado, los peruanos no tienen la suficiente información sobre los presupuestos públicos ni la confianza suficiente en los funcionarios públicos. Esta situación contribuye a conflictos, empeora la falta de confianza en el gobierno y debilita la naturaleza participativa de la cimentación comunitaria.

La Asociación SER trabaja en áreas rurales y a veces escarpadas que tienden a ser más aisladas que el resto del país. SER identificó cinco problemas centrales en estas áreas que impiden la implementación de PP. Primero, los funcionarios públicos tienen poco interés en suministrar información sobre los presupuestos a la ciudadanía. Segundo, no existen los mecanismos para hacer la información sobre los presupuestos públicos asequible y congruente. Tercero, el sistema general de vigilancia y seguimiento del sector público es inadecuado. Cuarto, la ciudadanía no entiende el sistema legal ni los procedimientos gubernamentales a los que tiene acceso para obtener y utilizar la información pública. Por último, la sensibilidad del público a la corrupción, a menudo resulta en conflictos y complicaciones en la gestión del gobierno, en vez del crecimiento en el activismo cívico.

El proyecto se implementó en dos regiones bien diferentes, Puno y Cajamarca. En ambas regiones hay extensas redes sociales compuestas de “rondas campesinas” (patrullas de seguridad integradas por voluntarios), grupos de derechos humanos, asociaciones culturales, grupos de deportes, cooperativas rurales agrícolas y grupos de jóvenes y de mujeres. No obstante, había distintos sistemas de administración municipal en las provincias, particularmente en Carabaya (Puno) y en Cutervo (Cajamarca). En Carabaya tenían la tradición de obtener la colaboración e incorporar la participación de los ciudadanos, mientras que el gobierno municipal de Cutervo estaba más distanciado de la ciudadanía. Como otras organizaciones líderes, SER tenía el interés en utilizar estas diferencias para evaluar el impacto del proyecto y sus intervenciones estratégicas.

OBJETIVOS

SER buscaba convertir los PP en una realidad en dos distritos mediante el suministro de apoyo, capacitación, organización y ayuda continua. Más ampliamente, el proyecto buscaba ampliar los espacios públicos para los ciudadanos con el fin de organizarlos y de que las autoridades locales escucharan su voz. Finalmente, SER buscaba sistematizar las estrategias utilizadas y las lecciones aprendidas en estos dos proyectos con el fin de divulgar información a otras municipalidades para que pudieran reproducir los mismos.

ENFOQUE

SER implementó un programa con base en capacitaciones, educación del público y promoción de participación activa por

parte de los líderes de la comunidad. Entre las estrategias se incluyeron talleres para los ciudadanos, comités de vigilancia para controlar los proyectos públicos y una estrategia con los medios de comunicación con el fin de divulgar información y de incrementar el interés y la participación del público. Además, SER apoyó intercambios entre los líderes de los comités de vigilancia de las distintas regiones que sirvieron como pasantías.

La educación pública se utilizó no sólo para introducir los procesos de PP y cómo funcionan en las comunidades, sino también para mantener a la comunidad informada, para aumentar la sensibilización, anunciar eventos y proporcionar actualizaciones sobre el proceso del presupuesto y los proyectos de obras públicas. Los talleres se centraron en cómo acceder a la información pública, cómo funcionan los mecanismos de presupuestos participativos, cómo formar comités de vigilancia y cómo generar participación de parte de la ciudadanía. Además, las radiodifusoras locales se convirtieron en centros de información sobre el presupuesto público y los proyectos del PP. Los comités de vigilancia realizaron un programa de radio semanal para suministrar información y actualizaciones.

Como el idioma que se habla en muchas de estas comunidades es quechua, SER produjo publicaciones tanto en español como en quechua. Por ejemplo, SER produjo una publicación en ambos idiomas sobre cómo utilizar Internet para obtener información pública. SER utilizó esta publicación como complemento a los talleres para los ciudadanos sobre el acceso a la información pública.

Además se transmitieron avisos bilingües (en español y quechua) por radio para incrementar la sensibilidad y anunciar eventos públicos. Estas radiodifusiones fueron clave para el proyecto porque el índice de alfabetización es muy bajo en algunas de las comunidades participantes y la prensa no llega a los ciudadanos excluidos tradicionalmente. Las radiodifusiones también fueron importantes porque las emisoras locales a veces funcionan como un periódico matutino en otras regiones, es decir, como la fuente principal de noticias e información pública.

Fuera de las campañas de educación pública y sensibilidad, SER también ayudó a estas comunidades a establecer comités de vigilancia responsables de observar la ejecución del presupuesto y de la implementación de los proyectos de PP. Eran comités independientes, pero trabajaron estrechamente con el gobierno municipal. Administraron la información sobre el presupuesto y el progreso de las obras públicas, la cual compartieron con la comunidad periódicamente. Los comités utilizaron esta misma información para

Estos líderes de reciente capacitación aportan a sus localidades más conocimientos, sensibilidad e interés en la participación de los ciudadanos.

HABÍA 111 ACUERDOS FIRMADOS POR INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES CON ORGANIZACIONES LÍDERES PARA FORMALIZAR PLANES DE ACCIÓN E IMPLEMENTAR LAS ACTIVIDADES DE PPT.

publicar informes que se presentaron a los gobiernos locales.

SER también organizó a los líderes comunitarios para llevar a cabo pasantías junto con otras municipalidades con el fin de aprender de sus experiencias y métodos, y compartir las lecciones aprendidas en sus propias municipalidades. Estas pasantías tenían el fin de facilitar el intercambio de información y experiencia, y de formar capacidades y destrezas en los líderes locales que a su vez podrían integrarse más a los procedimientos de PP y demás funciones municipales. Las pasantías permitieron que los líderes que participaron en los comités de vigilancia en Carabaya pudieran trabajar junto con el comité correspondiente en Cutervo, y viceversa. Así este método también mejoró el proceso de evaluación y aprendizaje, permitiendo que se diera el último paso en la sistematización del proyecto de una manera mejor informada y más cauta.

RESULTADOS

El proyecto de SER tuvo éxito en capacitar y alentar a los líderes comunitarios en una región poco poblada y de escaso desarrollo. Más de 380 ciudadanos y funcionarios del gobierno participaron en las capacitaciones. De éstos, el 39 por ciento fueron indígenas. Estos líderes de reciente capacitación aportan a sus localidades más conocimientos, sensibilidad e interés en la participación de los ciudadanos. El proyecto también aumentó el nivel de sensibilidad de las autoridades locales sobre la necesidad de participación pública en la administración de la municipalidad y del presupuesto al aclarar los beneficios del aumento en participación y al disipar algunas de las preocupaciones e ideas falsas.

Este logro tuvo una consecuencia de importancia, los alcaldes y representantes no se opusieron a las reuniones públicas ni a los esfuerzos por implementar los PP durante el proyecto, ni bloquearon la labor de los comités de vigilancia. Por el contrario, los funcionarios estatales y locales de una variedad de organismos ahora saben que el público está mucho más integrado y que demandará la participación continua. Además, los comités de vigilancia en Macusani y Corani recibieron reconocimiento oficial de parte de sus alcaldes respectivos.

SER también tuvo éxito en la diseminación de información sobre los PP y la transparencia de los mismos. Se realizaron once programas de radio durante el proyecto, algunos semanalmente por varios meses. También se produjeron y distribuyeron más de 8.500 publicaciones sobre los PP, el acceso a la información y la importancia de los comités de vigilancia. Como resultado, más de 1.000 ciudadanos participaron en la promoción de distintos intereses, más del doble de los que participaron en las capacitaciones directas.

Los participantes en el proyecto se beneficiaron del intercambio de personal y de ideas. Las pasantías le dieron la oportunidad a los líderes de entender los procesos nacionales como son la descentralización y la institucionalización de los procesos participativos, y los participantes aumentaron sus conocimientos de las diferencias y similitudes

entre las experiencias y las provincias de los unos y los otros. Los participantes informaron de manera unánime que el intercambio también les aumentó el entusiasmo, el sentido de solidaridad y la motivación para continuar con las iniciativas de transparencia a nivel local. Algunos de los participantes se convirtieron en líderes comunitarios y han decidido postularse como candidatos en las elecciones, lo que demuestra su compromiso y las oportunidades que van surgiendo en cuanto a representación política. SER cree que el resultado final de más diversidad y mejor información en la política local será conseguir gobiernos locales más eficientes y democráticos tanto más participativos como más transparentes.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

Durante el proceso de implementación, SER y sus socios se centraron principalmente en la identificación de los líderes de las OSC, las rondas campesinas y demás grupos cívicos para que participaran en las capacitaciones. Este paso fue clave porque la única manera de proporcionar apoyo directo y continuo a los comités de vigilancia fue mediante la participación y presencia comunitaria de líderes locales. Además, muchos de los distritos eran pequeños y estaban localizados lejos del centro de los municipios. Fue esencial tener líderes locales que conocían el terreno y la cultura local y que hablaran quechua para poder involucrar más ciudadanos y no permitir que las actividades de PP quedaran controladas por un grupo pequeño. Los voluntarios locales que participaron en las capacitaciones y las pasantías tenían esas habilidades y se dedicaron a esta misión con gran entusiasmo.

En Carabaya, donde las rondas campesinas habían sido una potente fuerza en la sociedad civil durante mucho tiempo, el proyecto funcionó mucho más fácilmente que en Cutervo. Además de la participación de los alcaldes de los municipios locales, SER y sus socios también recibieron el apoyo del alcalde de la provincia, quien estuvo dispuesto a permitir que la ciudadanía tomara parte en los procesos gubernamentales. Además, a nivel provincial, las controversias públicas centradas en la administración de los recursos municipales por el gobierno regional alentaron la participación de la ciudadanía y una mayor transparencia.

El proceso de implementación en Cutervo fue más difícil debido a la falta de voluntad de parte de los políticos junto con una cultura política que no da prioridad a la participación de los ciudadanos. No obstante, los comités de vigilancia de Cutervo pudieron obtener información pública sobre el presupuesto, y los participantes reconocieron que los regidores les ayudaron a obtener el apoyo del gobierno para con el proyecto. Los líderes del proyecto también se esforzaron por obtener información pública, por presentar cartas oficiales a los representantes del gobierno de parte de las OSC y de los grupos de la comunidad con el fin de demostrar sus demandas.

Evaluación y lecciones aprendidas

Al concluir el proyecto, SER facilitó una reunión final en Lima entre el personal del proyecto, expertos en participación, funcionarios públicos y organizaciones

colaboradoras de ambas localidades. El objetivo fue obtener las lecciones y sistematizar las experiencias dentro de un método para utilizarlo luego en otros proyectos de PP en regiones rurales del Perú. Los participantes en este evento suministraron una comprensión muy útil. En particular, se refirieron a las capacitaciones para los líderes de la sociedad civil local, y las autoridades públicas sobre los mecanismos de PP, así como el establecimiento de los comités de vigilancia y el apoyo a los mismos como clave para el éxito del proyecto.

Además de identificar los aspectos positivos de los proyectos, indicaron que el público en general también debería recibir capacitación en el proceso de PP, si era posible. Lo más importante fue la capacitación de las OSC y los miembros de los comités de vigilancia, pero a éstos líderes les fue difícil trabajar junto con otros miembros de la comunidad que no habían recibido capacitación, y por lo tanto no tenían conocimiento sobre los PP. Estos líderes repitieron las capacitaciones para la comunidad antes de implementar muchos de los pasos del proyecto, lo que significó más trabajo para ellos y más tiempo en la implementación del proyecto. También sugirieron que los empleados municipales y demás profesionales que trabajan con el presupuesto municipal recibieran capacitación sobre técnicas de administración eficaz para acelerar y facilitar las actividades de PP.

SER aprendió lecciones importantes en la evaluación de su estrategia de promoción. Debido al nivel de analfabetismo, las publicaciones de SER tenían muchas imágenes y dibujos. SER consideró de importancia que las imágenes reflejaran el vestuario y el estilo de comunicación de las localidades para aumentar de esta manera la comprensión de lectura y la aceptación del mensaje. El personal del proyecto descubrió que esto también ayudó a motivar a los ciudadanos a participar. También se observó que textos concisos con ejemplos concretos e ideas sucintas tenían más popularidad que aquellos con conceptos globales. Finalmente, SER observó que las publicaciones deberían ser a colores y en los idiomas locales, en cuanto fuera posible. Como las mujeres de Carabaya tienen menos conocimientos de español que los hombres, las radiodifusiones y publicaciones bilingües fueron de gran importancia en garantizar la participación de las mujeres.

PUBLICACIONES

- "Manual para Participar y Vigilar el Presupuesto Participativo"
- "Presupuesto Público y Vigilancia Ciudadana"
- "Acceso a la Información Pública de Gobiernos Locales"

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Alejandro Laos
Director de Proyecto
Asociación SER
Jr. Pezet y Monel 1870-Lince
Lima 14, Perú
postmaster@ser.org.pe

Guatemala *Acción Ciudadana*

Perfil de la organización líder: Desde 1996, Acción Ciudadana trabaja en Guatemala para aumentar la participación y discusión en el proceso de decisiones públicas. La organización actualmente es anfitriona del Capítulo Nacional Guatemalteco de Transparencia Internacional.

Organización colaboradora: Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)

Ubicación del proyecto: San Juan Comalapa y Quetzaltenango

Título del proyecto: Proyecto Presupuestos Abiertos y Participativos

Otros colaboradores: Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado (COPRE); Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM); Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM); departamentos de Chimaltenango y Quetzaltenango; Municipalidades de San Juan Comalapa y Quetzaltenango; COMUDES de Quetzaltenango y San Juan Comalapa; INAP; ANAM; y Fundación Arias para la Paz.

"El presupuesto participativo...no solamente es el apuro del dinero, sino el acompañamiento en la gestión para que podamos hacer realidades estos proyectos a través de apoyo de entidades de gobierno, organizaciones internacionales, y organizaciones no gubernamentales y de esa manera hagamos mas amplio el espectro de posibilidades de poder solucionar todas estas necesidades."

—ALCALDE DE QUETZALTENANGO

LOS PROYECTOS AYUDARON CON LA RATIFICACIÓN O MODIFICACIÓN DE 23 LEYES U ORDENANZAS A NIVEL LOCAL, REGIONAL O NACIONAL.

CONTEXTO

Las leyes nacionales de Guatemala proporcionan un marco legal para el PPT. En particular, Guatemala se beneficia de un conjunto de tres leyes recientes (el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural) que crean un contexto donde tanto el gobierno municipal como los ciudadanos tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre el presupuesto público y las obras públicas. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece por mandato la creación de cinco niveles de consejos de desarrollo (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional), conformados por representantes comunitarios, OSC y el gobierno. Si bien es importante que estos consejos estén constituidos legalmente, su presencia ha sido débil o inexistente en la mayoría de los lugares. Además, en muchas municipalidades también se han subutilizado otras formas de participación comunitaria y de toma de decisiones colectivas, en especial en relación con la creación e implementación del presupuesto.

Acción Ciudadana seleccionó dos ciudades con características diferentes a fin de aprender de experiencias distintas. San Juan Comalapa es una ciudad mediana (de aproximadamente 35.000 habitantes) con un presupuesto anual de 8 millones de quetzales aproximadamente (poco más de un millón de dólares). San Juan Comalapa también posee una población más rural con un mayor porcentaje de indígenas. Quetzaltenango, sin embargo, es la segunda ciudad más grande del país con una población de alrededor de 130.000 personas. “Xela”, como se la conoce, tiene un presupuesto de alrededor de 100 millones de quetzales (alrededor de 12 millones de dólares). Estas ciudades, situadas en zonas montañosas, poseen culturas distintas con gran influencia Maya, que históricamente se han resistido a la autoridad central. Por este motivo, Acción Ciudadana decidió trabajar con otra OSC, el Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA) por su experiencia de trabajo en ambientes multiculturales.

El proyecto de Acción Ciudadana trabajó en el funcionamiento de las prácticas del PP dentro de los municipios de Quetzaltenango y San Juan Comalapa mediante el incremento de la capacidad técnica de los consejos de desarrollo urbano y rural en estas ciudades. Acción Ciudadana trabajó específicamente con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) vecinales más pequeños que representan el sector más rural de los consejos, y con los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) más amplios que ocupan el siguiente nivel después de los COCODE. El proyecto ayudó a estos grupos a realizar evaluaciones participativas de las necesidades de la comunidad, a establecer prioridades de posibles proyectos y a abogar por la inclusión de sus proyectos en el presupuesto municipal de 2006. Para lograr este cometido, además de trabajar con los COCODE y los COMUDE, Acción Ciudadana trabajó con los gobiernos locales y con organizaciones de la sociedad civil para facilitar la cooperación y para capacitarlos en cuanto a mecanismos de transparencia y participación relativos al presupuesto público.

OBJETIVOS

Acción Ciudadana elaboró este proyecto con el fin de impulsar el PP al facilitar asistencia técnica para los gobiernos locales, los COCODE y los COMUDE y la ciudadanía en general. Esta organización tenía como objetivo transferir los instrumentos necesarios y crear la voluntad política suficiente dentro del gobierno local y los consejos de desarrollo para garantizar la continuidad del proceso más allá del alcance del proyecto. Acción Ciudadana procuró lograrlo mediante la adaptación del proceso del PP al contexto de Guatemala a fin de garantizar su éxito así como su continuidad.

ENFOQUE

El proyecto de Acción Ciudadana fue diseñado principalmente para adaptar las prácticas del PP a los municipios de Guatemala. Las actividades eran parte de un proceso de siete etapas para guiar a estos municipios desde la sensibilización y la defensa, pasando por el desarrollo organizacional y la implementación del PP hasta la supervisión del presupuesto. El proyecto incluía varios pasos preliminares para garantizar que existiera un entorno adecuado para que las labores de Acción Ciudadana tuvieran efecto y ayudar a los diferentes participantes a pasar por el proceso del PP desde la creación hasta la supervisión del mismo. Durante el transcurso del proyecto, Acción Ciudadana logró realizar cuatro de las siete etapas.

Las etapas del proyecto eran las siguientes:

1. Sensibilización y convocatoria a actores principales
2. Organización y capacitación de actores clave municipales
3. Planificación del desarrollo del municipio
4. Presupuestación participativa: análisis, desarrollo, financiamiento y establecimiento de prioridades
5. Incidencia para la aprobación del presupuesto participativo
6. Rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto participativo
7. Nuevo ciclo del proceso del presupuesto participativo

La primera y segunda etapa establecieron los cimientos para que el PP funcionara adecuadamente. En ambos municipios, Acción Ciudadana garantizó la aprobación y colaboración de la administración actual. Luego, los líderes del proyecto invitaron a los COCODE y los COMUDE a participar en el proyecto y comenzaron a capacitar a estos grupos en el PP, el desarrollo municipal y los procesos presupuestarios. En Quetzaltenango, antes de capacitar a estos grupos, Acción Ciudadana también ayudó a formar los COCODE y los COMUDE al invitar a los ciudadanos locales, las OSC y a funcionarios del gobierno local a unirse a estos consejos comunitarios.

En la tercera y cuarta etapa se proporcionó asistencia técnica y apoyo a los COCODE y los COMUDE a medida que implementaban las prácticas del PP. Los COCODE realizaron foros para determinar y evaluar las necesidades de la comunidad y elaborar proyectos para atender estas necesidades. Las conclusiones fueron presentadas a los COMUDE, quienes organizaron los proyectos en un inventario.

GRUPOS NUEVOS FUERON FORMADOS PARA EVALUAR EL PRESUPUESTO, PRESTAR SUPERVISIÓN, PRESIONAR AL GOBIERNO LOCAL Y PRESENTAR PROPUESTAS. EN SUMA, 108 GRUPOS CÍVICOS NUEVOS SURGIERON DE LOS PROYECTOS.

El inventario de proyectos le da categoría de prioridad a los proyectos basado en criterios formulados y aprobados por los COMUDE. Los proyectos son clasificados en función de la urgencia de la situación para la cual fueron diseñados, los costos asociados con la implementación de los mismos y el lugar donde se llevarán a cabo. Una vez implementado el proyecto en un lugar en particular, los demás proyectos del mismo lugar reciben una clasificación menor a fin de permitir que todos los proyectos del PP se beneficien. A partir del inventario de proyectos, los COMUDE escogieron varios proyectos para ser incluidos en el presupuesto de 2006.

Las últimas etapas tienen que ver con el seguimiento y la supervisión de los proyectos que se incorporaron al presupuesto y que se implementaron en la comunidad. En la séptima etapa se vuelve a implementar el proceso del PP mediante un nuevo ciclo de foros y proyectos.

RESULTADOS

Acción Ciudadana suministró asistencia técnica e impartió destrezas de formación de capacidades a los COMUDE, por medio de la creación de un espacio más organizado y productivo para lograr la cooperación entre el gobierno local, los ciudadanos y la sociedad civil. Esto cobra especial importancia para los COMUDE de Quetzaltenango, que no funcionaban antes del proyecto. Acción Ciudadana capacitó a 239 participantes, de los cuales el 35 por ciento eran indígenas. También realizaron más de 40 actividades durante el año, a las que asistieron más de 970 ciudadanos y 330 funcionarios públicos.

Durante el proceso se fortalecieron los mecanismos del PP, entre ellos, la coordinación institucional, el diagnóstico de proyectos, el establecimiento de prioridades entre proyectos y los bancos de proyectos creados e implementados por los miembros de los COCODE y los COMUDE. La experiencia con estos mecanismos le permite a los municipios verificar e institucionalizar las prácticas del PP. A pesar de que los COMUDE de Quetzaltenango se formaron recientemente, no tuvieron problemas al implementar instrumentos y mecanismos del PP y se sintieron confiados de poder replicar el proceso en el futuro.

Asimismo, el proyecto cuenta con un plan de trabajo para mantener la colaboración con los gobiernos municipales, los COCODE y los COMUDE, y con los socios locales, nacionales e internacionales a fin de garantizar que se lleve a término el proceso del PP. Además de firmar planes de trabajo conjuntamente con los municipios de San Juan Comalapa y Quetzaltenango, Acción Ciudadana también colabora con el Comisionado Presidencial para la Reforma, la Modernización y el Fortalecimiento del Estado. De igual forma, el proyecto se valió de los medios para difundir la información sobre los procesos del PP. Mediante el proyecto se celebraron tres conferencias de prensa que generaron 25 artículos de periódico.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

Durante la primera y segunda etapa, Acción Ciudadana preparó las bases para el PP al invitar a los COCODE y los COMUDE a participar en el proyecto.

Capacitaron a estos grupos comunitarios locales en cuanto al PP, la gestión municipal y los procesos presupuestarios. En San Juan Comalapa, estas etapas se desarrollaron según lo esperado. Pero en Quetzaltenango, Acción Ciudadana descubrió que los COCODE y los COMUDE no funcionaban a la perfección, según lo establecido por mandato en las leyes federales. Por lo tanto, Acción Ciudadana no sólo tuvo que capacitar a los miembros de los consejos, sino también convertir los Consejos en una realidad palpable.

El elemento de diseño más significativo del proyecto participativo y transparente de Acción Ciudadana tiene que ver con la conceptuación de las etapas y el tiempo disponible para cada una. La propuesta original requería siete etapas integradas en las que se incluían los mecanismos básicos de un proceso presupuestario participativo completo. Sin embargo, Acción Ciudadana no demoró en aprender que, en la práctica, debía hacer más hincapié en las primeras etapas, puesto que éstas determinan el éxito a largo plazo del proyecto del PP. De modo que Acción Ciudadana se concentró en las cuatro primeras etapas del proyecto y buscó impulsar a los consejos y representantes comunitarios hacia la etapa en la que podrían proponer proyectos presupuestarios a las autoridades.

Durante la implementación, Acción Ciudadana determinó que era necesario realizar más actividades de cabildeo intenso, en especial con los concejos municipales. Al mismo tiempo, el personal del proyecto subestimó la cantidad de capacitación necesaria para preparar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos para participar en prácticas del PPT. Debido a que Acción Ciudadana había diseñado una estrategia general, los obstáculos se superaron mediante la reorganización del proceso general del proyecto.

Evaluación y lecciones aprendidas

La experiencia de Acción Ciudadana les enseñó que no era posible publicar materiales didácticos sobre el PPT con una metodología completa de implementación antes del proyecto o incluso al principio del mismo. En lugar de ello, los líderes del proyecto determinaron que era mejor crear un manual de capacitación básica como herramienta inicial. Un manual, podría posteriormente ser mejorado y ampliado a medida que se desenvolviera el proyecto, al añadir lecciones prácticas, reflexiones y adaptaciones de la experiencia de cada municipio participante. Para el personal de Acción Ciudadana, la idea de no imponer una metodología rígida y predefinida en sus publicaciones era compatible con su enfoque de adaptación al desarrollo de la comunidad.

Acción Ciudadana tuvo éxito en sus enfoques de divulgación directa y personalizada que enfatizaban las ventajas y beneficios del proyecto del PP. Su enfoque principal de alentar a los funcionarios públicos a adoptar prácticas del PP no fue mediante la presión, sino de la explicación de la importancia de la transparencia en el gobierno municipal y de cómo la apertura y el acceso a la información sobre el presupuesto validarían la labor de las autoridades públicas. Acción Ciudadana también se valió de las tres leyes nacionales de

descentralización aprobadas en 2002; el personal del proyecto sostuvo que las prácticas del PP, debido a que incorporan las opiniones de los consejos municipales, contribuyen a que el gobierno municipal cumpla con los mandatos nacionales.

Acción Ciudadana determinó que lo que atrajo más a los guatemaltecos al PP y transparente fue el concepto de devolver el poder al pueblo. Los ciudadanos de las zonas donde trabajó Acción Ciudadana aceptaron la idea de que las prácticas participativas los ayudarían a reflexionar y analizar sus propias necesidades y problemas y a proponer soluciones. Por otro lado los ciudadanos se mostraron considerablemente menos interesados en los aspectos más técnicos, tales como el análisis del financiamiento de los proyectos del presupuesto, el cálculo de los costos y el establecimiento de prioridades entre los proyectos propuestos.

Al igual que con muchos de los demás proyectos, la diversidad de las ubicaciones y las limitaciones de tiempo (el proyecto tuvo una duración de sólo un año) fueron los desafíos más importantes del proyecto. No obstante, Acción Ciudadana y el CECMA tuvieron éxito en el establecimiento de una actitud de cooperación entre los intendentes, los concejales municipales y los consejos de desarrollo ciudadano. Estos grupos trabajaron mancomunadamente de forma participativa en la creación de propuestas de proyectos presupuestarios municipales que fueron presentados a los concejos municipales de cada gobierno municipal para su aprobación. De hecho, muchos de estos proyectos serán financiados por el presupuesto municipal.

De esta manera, se lograron las metas principales del proyecto. Acción Ciudadana le atribuyó el éxito a la voluntad política de las autoridades municipales, según se refleja en la firmeza de ambos concejos municipales. Además, la flexibilidad de Acción Ciudadana fue otro factor que favoreció el éxito del proyecto dado que permitió que éste se adaptara a las diferentes situaciones y realidades de cada localidad. Finalmente, Acción Ciudadana piensa que las capacidades y las diversas destrezas de los integrantes del equipo garantizaron que la capacitación y la asistencia técnica proporcionadas a los municipios fueran de gran calidad.

PUBLICACIONES

- "Manual de Capacitación sobre Presupuesto Municipal Participativo"
- www.accionciudadana.org.gt

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Roberto Landaverry
Director de Proyecto
Acción Ciudadana
Avenida La Reforma 12-01, Zona 10
Edifico Reforma Montúfar, Nivel 17
Guatemala, Guatemala
participacionciudadana@accionciudadana.org.gt
www.accionciudadana.org.gt

El Salvador *Probidad*

Perfil de la organización líder: En la lucha contra la corrupción, Probidad se destaca en El Salvador como una organización que usa varias técnicas y estrategias para aumentar la participación ciudadana y mitigar el riesgo de la corrupción. Trabajando con diferentes instituciones y sectores sociales, como los ciudadanos y los medios de comunicación masiva, Probidad apoya iniciativas contra la corrupción y fomenta la participación de los actores sociales en estas iniciativas.

Organizaciones colaboradoras: Iniciativa Social para la Democracia (ISD)

Ubicación del proyecto: Olocuilta y Cojutepeque

Título del proyecto: Participación Ciudadana y Transparencia en el Presupuesto Municipal

Otros colaboradores: Municipio de Olocuilta y Municipio de Cojutepeque

"Como gobierno teníamos la intención, no teníamos la metodología implementada. Con este instrumento que se nos brindó, hemos logrado hacer un verdadero ejercicio democrático."

LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS ORGANIZACIONES LÍDERES INCLUYO LA CREACIÓN DE TRES CURSOS VIRTUALES SOBRE INCIDENCIA Y PRESUPUESTOS LOCALES. ESTOS CURSOS FUERON ACCESIBLES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA RID.

CONTEXTO

El Salvador, a pesar de ser un país pequeño, tiene una alta densidad poblacional. Sus 262 municipios reciben fondos del gobierno nacional (el cual asigna el seis por ciento de su presupuesto a los gobiernos locales) y de la recaudación local de impuestos. Existen leyes nacionales que regulan las actividades de los gobiernos locales y leyes implantadas recientemente que estipulan que los ciudadanos deben supervisar más el presupuesto y tener mayor acceso a la información pública. Pero muchas de estas leyes no se ponen en práctica.

A nivel local, existe un interés creciente en que exista una mayor transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, la Corporación Nacional de Municipalidades (COMURES), una organización de intendentes, aprobó recientemente una Estrategia de Transparencia Municipal que exige sistemas de información, la rendición de cuentas, una mayor participación ciudadana y mecanismos para que los ciudadanos supervisen los gastos discrecionales de las autoridades locales. Asimismo, las OSC y la Asamblea Legislativa Nacional han propuesto reformas del Código Municipal.

A pesar de que en El Salvador se ha intentado introducir prácticas del presupuesto participativo en años recientes, ha habido varios factores que han impedido implementar los procesos del PPT en su totalidad. La limitación de los recursos y la reglamentación deficiente de las leyes federales, el desinterés y la desconfianza de los ciudadanos y la falta de información han impedido que los gobiernos locales pongan en marcha prácticas que impulsen el presupuesto participativo y transparente.

En un esfuerzo por abordar estas deficiencias, la asociación Probidad, en colaboración con la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), los gobiernos locales y los Consejos para el Desarrollo Local (CDL), pusieron en marcha un proyecto de presupuesto participativo en los municipios de Olocuilta y Cojutepeque. Probidad trabajó para garantizar la colaboración, proporcionar asistencia técnica y apoyar los mecanismos para establecer prioridades, verificar y financiar proyectos locales.

Olocuilta y Cojutepeque presentan diferencias considerables. Olocuilta es un municipio más pequeño (con aproximadamente 20.000 habitantes) más rural, cuyo intendente es el presidente de la COMURES y un miembro del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Olocuilta creó una ordenanza municipal sobre la transparencia en 2001, que no había sido puesta en práctica antes del proyecto de Probidad. No obstante, el intendente actual estaba interesado en aumentar la rendición de cuentas.

Cojutepeque es una ciudad con una población más densa de 70.000 habitantes, presidida por un intendente del FMLN (Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación). El intendente había intentado implementar el proceso del presupuesto participativo anteriormente, pero fracasó debido a la falta de suficientes fondos y recursos. Cojutepeque también cuenta con una Oficina de Participación Ciudadana; sin embargo, al igual que el Concejo

Municipal, ésta poseía una estructura débil y mal formada. Los CDL de esa ciudad también solicitaron recibir capacitación sobre temas tales como la gestión y la organización.

OBJETIVOS

Probidad trabajó para fomentar las prácticas del presupuesto participativo por medio de los CDL, conformados por voluntarios de la comunidad. Los CDL son grupos cívicos formados con el fin de que los ciudadanos puedan reunirse, deliberar y presentar preferencias sobre políticas al gobierno local. Probidad se esforzó por incorporar a los ciudadanos en el proceso del presupuesto participativo mediante el fortalecimiento de su capacidad para trabajar con el gobierno municipal en la implementación del presupuesto en cuestión entre otras iniciativas de transparencia.

ENFOQUE

Probidad trabajó para incorporar el *aprendizaje* con la acción, de modo que los participantes y las municipalidades no sólo aprendieran cómo implementar el PPT, sino también obtuvieran experiencia por medio de la realización del mismo. Probidad contrató a expertos técnicos que trabajaron a nivel local en colaboración con los gobiernos municipales locales y los CDL para proporcionar supervisión y apoyo. Fue un enfoque integral fundamentado en la capacitación, las relaciones públicas y la organización de la comunidad para lograr la institucionalización de las prácticas del PPT.

Probidad organizó actividades públicas junto con el gobierno municipal y los líderes de los CDL a fin de compartir metodologías y crear planes de trabajo mancomunados. Los funcionarios gubernamentales y los miembros de los CDL también asistieron a sesiones de capacitación sobre temas relacionados con la democracia, tales como la cultura política, la transparencia y la participación ciudadana, así como también temas más técnicos, tales como el presupuesto participativo, sistemas de información y la evaluación. Además, Probidad capacitó a los CDL en destrezas de liderazgo municipal para fortalecer su capacidad organizativa.

Probidad, y su socio, ISD, trabajaron estrechamente con los CDL a medida que ponían en práctica las etapas del proceso del presupuesto participativo en sus municipios. Se celebraron asambleas comunitarias para llevar a cabo diagnósticos e identificar necesidades. A la discreción de los gobiernos municipales, se dividieron los municipios en zonas geográficas o sectoriales y a cada zona se le daba prioridad a un proyecto para el presupuesto de 2005. Los CDL, con la ayuda de Probidad e ISD, contribuyeron

La Alcaldesa de Cojutepeque observó que la metodología ayudaría a comenzar una labor organizada del PPT donde no lo hubiera, y donde ya existiera el PPT, éste se fortalecería.

"[Nuestro gobierno] no puede hacer todo para toda la gente. Lo más importante es el empoderamiento del pueblo."

— ALCALDESA DE COUJETEPEQUE

a que cada zona estableciera las prioridades de un proyecto y luego verificara que el proyecto atendiera la necesidad más urgente de la comunidad.

Los CDL local también asumieron la responsabilidad de supervisar la implementación de los proyectos seleccionados. Formaron y fortalecieron relaciones con el gobierno municipal y abogaron porque se llevaran los proyectos a término. Los CDL estuvieron a cargo de mantener a la comunidad informada sobre el progreso alcanzado. Se celebraron asambleas comunitarias con regularidad para compartir información y garantizar la continuidad de los proyectos en el siguiente año presupuestario.

Asimismo, Probidad e ISD se comprometieron con la defensa de los gobiernos municipales a lo largo del proyecto, mediante el establecimiento de una relación con cada administración municipal y la creación de acuerdos informales para respaldar el proceso del presupuesto participativo durante todo el año y en el futuro. Además, Probidad coordinó continuamente a los medios locales para garantizar el flujo constante de información. Las campañas de divulgación a los medios se diseñaron para estimular el interés de la ciudadanía en el proceso del presupuesto participativo y en las labores de los CDL, al igual que para proporcionar información básica sobre los presupuestos públicos y la función del gobierno municipal.

RESULTADOS

En Olocuilta, la comunidad estableció prioridades entre 23 proyectos y el gobierno municipal asignó US$ 212.000 del presupuesto para su puesta en marcha. Además, el gobierno municipal acordó distribuir versiones populares de la ordenanza sobre “Transparencia y Acceso a la Información” para sensibilizar más a la población.

En Cojutepeque, el proyecto dividió al municipio en subgrupos, entre ellos, cuatro zonas geográficas y cuatro sectores menos favorecidos de la población (mujeres, niños menores de 15 años, jóvenes entre 15 y 26 años y ancianos). Los proyectos fueron ordenados según su prioridad y seleccionados para cada grupo, y el gobierno municipal asignó US$ 200.000 para la implementación del proyecto. La municipalidad también aprobó la “Ordenanza de Participación Ciudadana”, en la que se incluyen reglamentos nuevos relativos al acceso a la información.

La labor de los CDL ha dado cabida a una mayor comunicación dentro de los municipios y a la consulta directa entre las comunidades y los gobiernos municipales. Se capacitaron a más de 650 ciudadanos sobre el presupuesto municipal y los mecanismos del presupuesto participativo.

Uno de los resultados que, aunque difícil de medir, cobra suma importancia, es el efecto en la actitud del público hacia la democracia, la participación y la transparencia. Según la intendenta de Cojutepeque, al principio los ciudadanos se mostraron renuentes ante el proyecto debido a que gobiernos anteriores habían usado el tema de la “participación” sin alentar a los ciudadanos a tomar sus propias

LOS CIUDADANOS NO ERAN LOS ÚNICOS PARTICIPANTES EN LOS EVENTOS DEL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA; MÁS DE 1.270 FUNCIONARIOS PÚBLICOS TAMBIÉN ASISTIERON A LOS ENCUENTROS Y FOROS.

decisiones. Sin embargo, añadió, "se mantuvo una muy buena relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, en la que prevaleció el respeto y el deseo de aprender", lo que llevó a los ciudadanos a participar más y con más entusiasmo. En ambas ciudades, los proyectos aumentaron la confianza de los ciudadanos y el interés en los procesos del PPT.

El proyecto también mejoró la capacidad técnica de los funcionarios públicos y de los voluntarios de los CDL en la gestión de los presupuestos y la integración de la participación del público. Según las palabras del intendente de Cojutepeque, "con la experiencia con la agencia Probidad, realmente la parte técnica se mejoró. Mejoró la participación de la gente y se reforzó todo el proceso educativo y técnico—ahora tienen una herramienta para decir por qué a este proyecto se le da categoría uno y a éste no." Este mejoramiento de la capacidad técnica se debe, en parte, a los 31 talleres y a otros diez eventos públicos realizados por Probidad. En total, 87 funcionarios públicos (con frecuencia los mismos) asistieron a las actividades, mientras que en los talleres hubo una concurrencia de 655 ciudadanos.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

Probidad implementó, a sabiendas, un programa en ciudades con territorios de diferente tamaño y población y con diversos estilos de liderazgo político. Probidad deseaba aprender del proceso, pero también demostrarle al público nacional que su metodología de PPT se puede aplicar a cualquier ciudad. La Alcaldesa de Cojutepeque observó que la metodología ayudaría a comenzar una labor organizada del PPT donde no lo hubiera, y donde ya existiera el PPT, éste se fortalecería.

A pesar de mantener buenas relaciones con los intendentes de las dos ciudades, Probidad enfrentó dificultades debido a que los intendentes no querían renunciar a prerrogativas que se habían formado a partir de sus estilos gerenciales. Probidad descubrió que los intendentes cooperaban cuando se establecía un ambiente de suficiente confianza y se demostraba cómo ellos mismos podían asumir aspectos de responsabilidad en cuanto al proyecto del PPT sin comprometer su autoridad. Entre las técnicas claves para lograr esta confianza, figuran la capacitación de los líderes de proyectos locales sobre cómo negociar con funcionarios públicos y mantener una comunicación directa y constante con los funcionarios municipales.

Probidad se dedicó a la divulgación pública y la educación a través de los medios locales. Durante este período, los líderes del proyecto asistieron a entrevistas y difundieron su mensaje por la radio, la televisión y otros medios. Finalmente, los medios se comprometieron más y respondieron con el seguimiento y un interés continuo. Dado el incremento gradual del interés de los medios y el efecto intensificado de mantener campañas de relaciones públicas, Probidad determinó que era necesario dedicar un mínimo de un mes completo a una campaña publicitaria.

Evaluación y lecciones aprendidas

En su evaluación del proyecto, Probidad observó que hubieran tenido un mayor efecto si hubieran incluido y formado más a los concejales. En términos generales, la colaboración con los CDL y los intendentes resultó fructífera, pero el proyecto carecía de una estrategia para crear la estructura y la preparación de las legislaturas municipales. Estos consejos son grupos importantes de toma de decisiones, pero no cuentan con suficientes recursos ni capacitación, y podrían dudar de proyectos de PPT que parezcan aumentar el poder de la intendencia a sus expensas.

Los intendentes proporcionaron su apoyo continuo, pero Probidad se dio cuenta de que con ello tampoco se garantizaba el éxito. Al final, hubo dos aspectos decisivos del proyecto. Primero, Probidad y la ISD aportaron al proyecto una reputación establecida, cierto prestigio nacional y experiencias previas dentro de la comunidad. Sin eso, Probidad concluyó que los intendentes hubieran tenido mayor recelo de participar y el proyecto no hubiera sido tan satisfactorio. Segundo, el apoyo de los intendentes puede ser inestable debido a motivos políticos. Probidad alivió sus preocupaciones al mantener una comunicación continua con las intendencias, tanto mediante comunicados formales como con contactos directos y personales con los intendentes. De esta forma, se mantuvieron los niveles de confianza y tranquilidad.

PUBLICACIÓN

"Participación Ciudadana y Transparencia en los Presupuestos de Inversión Municipal: la experiencia de los municipios de Cojutepeque y Olocuilta"

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Probidad
Col. Jardines de Guadelupe
Calle del Egeo, Casa No. 39
Antiguo Cuscatlan, El Salvador
contacto@probidad.org
www.probidad.org

Estudios de Caso: Transparencia y Monitoreo

Argentina *Fundación El Otro*

No es raro que los ciudadanos pobres y por lo general marginados dependan de los programas sociales sin saber cuáles son sus derechos o cómo se asignan los fondos a estos programas.

Perfil de la organización líder: Creada en 1990, la Fundación El Otro trabaja con el estado argentino y organizaciones de la sociedad civil para crear una participación cívica activa en temas y asuntos públicos, como en la responsabilidad corporativa y en el crecimiento económico. Ellos trabajan hacia un desarrollo de igualdad social, incorporando los derechos y la responsabilidad.

Organizaciones colaboradoras: Foro Social para la Transparencia, Fundación Utopía, Centro para la Promoción Humana y el Desarrollo Social, y Fundación Desarrollo y Equidad.

Ubicación del proyecto: Santiago del Estero y Tucumán

Título del proyecto: Ciudadanía Social

Otros colaboradores: Organización ANDHES; Universidad Nacional de Tucumán; Fundación del Tucumán; Centro de Estudios Superiores Siglo XXI; Fundación Dudas; Centro de Altos Estudios en Ciencias Sociales–Fundación Capricornio; Fundación Fundapaz–Forres; Fundación Cumpas y Cumas; Fundación El Ceibal; Universidad del Salvador-Facultad de Ciencias Sociales; Instituto de Investigación en Ciencias Sociales-Universidad del Salvador; Universidad Nacional de Santiago del Estero; Universidad Nacional del Litoral; Fundación Línea Verde; Municipalidad de Yerba Buena; Secretaría de Políticas Sociales de la Nación; Concejo Nacional de Administración, Evaluación y Control; Subsecretaria de Políticas Alimentarías de la Nación; Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social; Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Santiago del Estero; y Defensora de la Provincia de Santiago del Estero.

CASI 300 EVENTOS PÚBLICOS FUERON REALIZADOS PARA CONSULTAR EL PÚBLICO, DISTRIBUIR INFORMACIÓN Y ABRIR ESPACIOS DE DIÁLOGO CON MIEMBROS DE COMUNIDADES.

CONTEXTO

La Fundación El Otro realizó una serie de investigaciones con el fin de dar una voz colectiva a las poblaciones económica y socialmente marginadas en las provincias de Santiago del Estero y Tucumán. El proyecto entrelazó las actividades de varias OSC y universidades con el fin de descubrir incongruencias en la distribución de fondos para programas sociales en las provincias. Entre los programas sociales que siguió el proyecto están: un programa de migración de ingresos para familias de bajos ingresos en las cuales el jefe de la familia no tiene empleo (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), un programa de asistencia para las familias de bajos ingresos (Programa Familia por la Inclusión Social), un programa de subvenciones estudiantiles, un programa de distribución gratuita de medicamentos (Plan Remediar), y un programa de financiación para los comedores comunitarios (FOPAR).

Los programas sociales de Argentina tienen la función de ayudar a los sectores de la población que se encuentran económica y socialmente marginados. Esta población generalmente depende del gobierno para su apoyo económico y social y tiene pocos recursos de acción colectiva, mientras que los gobiernos de las provincias no tienen muchos incentivos para crear prácticas transparentes en cuanto a la distribución y asignación de fondos públicos para los programas sociales. Como consecuencia, no es raro que los ciudadanos pobres y por lo general marginados dependan de los programas sociales sin saber cuáles son sus derechos o cómo se asignan los fondos a estos programas.

Además de la poca información que se ofrece a los ciudadanos, existe una falta de comunicación entre y dentro de los organismos gubernamentales. El Otro determinó que en estas provincias, es poca la información que se recaba o se comparte en cuanto a la implementación y los resultados de los programas sociales y que tanto los funcionarios del gobierno como la ciudadanía y los beneficiarios necesitaban información detallada sobre la asignación de recursos a los programas sociales.

OBJETIVOS

El proyecto de El Otro fue una iniciativa de seguimiento y transparencia. Aunque el proyecto incluyó a jóvenes y ofreció capacitación, su enfoque principal fue promover una cultura de transparencia y responsabilidad entre los funcionarios de gobierno responsables de los programas sociales. Para lograr este objetivo, El Otro facilitó la participación de ciudadanos y de OSC con el fin de mejorar el flujo de información con respecto a los programas sociales, sus operaciones y su implementación.

El proceso de obtención de datos se hizo con el propósito de elevar el nivel de comprensión pública de tres maneras: educando a los ciudadanos que participaron, en especial los estudiantes y demás ciudadanos activos; proporcionando al público en general información sobre los programas sociales; y en último término presentando a los funcionarios de gobierno (tanto a quienes toman las decisiones como a los funcionarios administrativos) información sobre los programas y su operación.

ENFOQUE

Al llevar a cabo este proyecto, la Fundación El Otro trató de combinar metodologías del sector académico con las de los grupos de incidencia con el fin de promover una nueva forma de aprendizaje y activismo social. Básicamente, los estudios de investigación se realizaron siguiendo modelos académicos y luego, siguiendo un modelo de incidencia. Finalmente, se compartieron con los medios de información y con los organismos gubernamentales locales y nacionales con el fin de abogar por cambios con base en los resultados de las investigaciones.

Con el fin de crear una red de organizaciones e individuos para recabar datos sobre los programas sociales destinados a los gobiernos provinciales y nacional, el proyecto recurrió a la experiencia y las investigaciones de las organizaciones de la sociedad civil en Santiago del Estero y Tucumán, donde se implementó el proyecto, y en Buenos Aires, donde se encuentra la sede de la Fundación. La Fundación El Otro coordinó la labor de estas OSC e individuos, asignando tareas y prestando ayuda, incluso capacitación. Entre las organizaciones y los individuos seleccionados para la labor están varias OSC locales con experiencia previa y demostrada labor en áreas relacionadas con programas sociales, tales como: grupos determinados de la población, legislación, promoción de intereses e investigación. Además, El Otro estableció colaboraciones vitales con algunos académicos y algunas universidades. La Universidad de Tucumán, la Universidad de Santiago del Estero y la Universidad del Salvador en Buenos Aires participaron contribuyendo espacio de oficina e incorporando a sus estudiantes en el proceso de investigación.

El proceso de recopilación de datos se implementó en dos pasos. El primero se llevó a cabo en Buenos Aires en la Universidad del Salvador, y consistió en la creación de un centro de contactos gratuito al cual los residentes de Santiago del Estero y de Tucumán podían llamar para solicitar información sobre los programas sociales que se ofrecen y también para informar sobre cualquier discrepancia o dificultad que afrontaran al tratar de obtener acceso a estos programas. El centro de contactos se anunció en ambas provincias por medio de avisos de radio y de televisión.

Los estudiantes de asistencia social de la universidad formaron parte del personal del centro de contactos y un coordinador seleccionado por El Otro lo administró. Los estudiantes debían contestar todas las llamadas, suministrar información a quienes llamaran y recabar la información que recibían de quienes llamaran. Los estudiantes complementaron esta labor con estudios de investigación individuales y colectivos sobre los programas sociales de estas provincias.

En el segundo paso, las OSC y los estudiantes universitarios llevaron a cabo investigaciones más detalladas en ambas provincias. Otros socios a nivel local colaboraron en esta parte de la investigación, incluso comités de asesoría civil, muchos de cuyos miembros se sintieron motivados por sus inquietudes sobre impuestos, programas sociales y problemas de transparencia. Para orientar a los estudiantes y demás

EL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA FUE IMPLEMENTADO EN NUEVE PAÍSES, OCHO PROVINCIAS Y 35 MUNICIPALIDADES.

La Fundación El Otro trató de combinar metodologías del sector académico con las de los grupos de incidencia con el fin de promover una nueva forma de aprendizaje y activismo social.

ciudadanos que participaron en el proyecto, El Otro organizó una serie de talleres sobre los temas y las técnicas utilizadas en las investigaciones.

Los resultados de ambos pasos se recopilaron en una base de datos con el fin de procesar y analizar la información. El resultado final fue una serie de informes que detallan las discrepancias y los problemas de ciertos programas sociales en cada una de las dos provincias. Los informes se distribuyeron a los funcionarios públicos a nivel provincial. Se realizaron reuniones de seguimiento con los organismos gubernamentales pertinentes para discutir los resultados y abogar por que se tuvieran en cuenta en la planificación y elaboración de los presupuestos de los programas sociales.

RESULTADOS Y EFECTOS

El centro de contactos y demás actividades de investigación funcionaron por un período de ocho meses desde octubre de 2004 hasta junio de 2005. Los informes se actualizaban con regularidad y se procesaban en la base de datos. La información recolectada sirvió para crear indicadores normalizados y proporcionaron la información cualitativa necesaria, lo que permitió un análisis preciso de los datos recabados de todas las fuentes. El resultado final fue una serie de informes que resaltaron los resultados más pertinentes, incluso la distribución inapropiada de fondos públicos relacionados con programas sociales.

Estos informes se compartieron con los funcionarios públicos de ambas provincias. Por lo menos 27 funcionarios públicos asistieron a los eventos del proyecto, donde se enteraron de la percepción del público y de sus experiencias con los programas sociales. El Otro forjó nuevos contactos con ocho organismos gubernamentales. Fueron pocas las presentaciones y consultas personales que se realizaron con los funcionarios gubernamentales. Fue en esta área que el proyecto de El Otro afrontó las más grandes dificultades debido a la renuencia o falta de disponibilidad de los funcionarios del gobierno.

Entre las iniciativas para divulgar más ampliamente la información, se presen-

taron diez programas de radio y dos anuncios de televisión. También se publicó en la prensa independiente un total de 13 artículos con información sobre el proyecto. Utilizando una forma diferente de divulgación de información, seis personas (cinco mujeres y un joven) recibieron capacitación como entrenadores para así seguir replicando la labor que comenzó El Otro.

El proyecto también aumentó el número de contactos de El Otro con la sociedad civil en general. A consecuencia del proyecto, El Otro estableció relaciones estrechas nuevas con 15 organizaciones de la sociedad civil y grupos cívicos y estableció nueve acuerdos de colaboración para trabajar de manera conjunta en otros proyectos. El Otro determinó que, durante el transcurso del proyecto, un total de 205 personas (ciudadanos, jóvenes y funcionarios públicos) asistieron a los talleres y eventos públicos.

La Fundación El Otro tuvo la oportunidad de obtener fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para continuar el proyecto, y tiene planeado seguir la labor en Tucumán y en Santiago del Estero, como también ampliar sus servicios a otras provincias del país donde existe una gran cantidad de marginación social y política.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

El Otro estableció un programa con el fin de recurrir a dos tipos de recursos relacionados con el sistema de educación en Argentina. Primero, las universidades son independientes del estado y poseen una gran influencia y recursos financieros y de otras clases. Segundo, El Otro diseñó su programa con el fin de utilizar la energía, el entusiasmo y las nuevas ideas de los estudiantes universitarios, así como con la idea de que estos jóvenes tal vez mantengan un compromiso y un interés en asuntos públicos que logre un efecto a largo plazo.

Durante la implementación del proyecto, El Otro descubrió que a veces es difícil integrarse a ese tipo de organismos gubernamentales y académicos, si se compara con el trabajo con las OSC con las cuales se comparte el mismo lenguaje. Además, era posible que el trabajo con los estudiantes no tuviera el efecto directo del trabajo con los empleados del gobierno. No obstante, El Otro lo juzgó digno de consideración porque los funcionarios públicos y los tecnócratas no se encontraban disponibles y más importante aún, por lo que los estudiantes aprendieron. Para muchos de los jóvenes, era la primera vez que trabajaban con asuntos públicos o que se involucraban directamente con los programas sociales, auque todos eran estudiantes de asistencia social. Todos los estudiantes que participaron atestiguaron que el proyecto les fue valiosísimo en su crecimiento y manera de pensar.

Aunque el centro de contactos tuvo éxito en la obtención y selección de información de quienes llamaban, y en suministrar información a los beneficiados, no generó la gran cantidad de llamadas que se esperaba. La cantidad de llamadas dependió de varios factores, pero más que todo de la motivación de los residentes en estas dos provincias. A medida que cambia el clima

político, también cambia la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno local. Así que, el ambiente y la actitud política en estado de cambio pudo haber afectado de maneras imprevisibles la motivación del público para hacer llamadas con el fin de indagar sobre los programas sociales en la provincia. Además, los ciudadanos debían sentir que no estaban recibiendo los servicios adecuados y debían tener a mano la información y el número para llamar al centro de contactos.

Evaluación y lecciones aprendidas

Aunque el proyecto no sirvió para motivar a grandes sectores de la población ni tuvo resultados cuantificables dentro de los gobiernos provinciales, pudo generar interés entre ciertos grupos en estas provincias y en Buenos Aires. El grupo más destacado fue el de los estudiantes universitarios que pudieron incorporar el proyecto a sus estudios y requisitos de sus carreras, y que expresaron sentirse motivados para continuar con este tipo de labor a consecuencia del proyecto. También cabe destacar las organizaciones de la sociedad civil que encontraron nuevas formas de utilizar su experiencia para lograr cambios en el gobierno provincial.

El Otro colaboró con los gobiernos provinciales, pero únicamente para compartir con ellos los resultados de las investigaciones y para recabar datos sobre los programas sociales. El proyecto se habría beneficiado de una mayor colaboración con el gobierno. Los colaboradores de las OSC sí incidieron en el gobierno con el objeto de obtener información, pero la mayoría de sus resultados se obtuvieron de los testimonios y las experiencias que obtuvieron los estudiantes universitarios en sus investigaciones. Como resultado, El Otro funcionó como fuente de datos para ciertos organismos gubernamentales que a su vez utilizaron dicha información para hacer más eficaz su propia labor. Esta fue una estrategia creativa, un servicio útil y un papel importante que desempeñaron las OSC en su promoción de presupuestos participativos y transparentes, pero no alcanzó a obtener los recursos e información necesarios de parte del gobierno para tener el máximo efecto.

PUBLICACIONES

- "Monitoreo Ciudadano del Plan Piloto de Migración de Beneficiarios del Plan de Jefas y Jefes al Programa Familias"
- www.prociudadaniasocial.org.ar

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Marcelo Ugo
Director del Proyecto
Fundación El Otro
Roque Sáenz Peña 573 (1712)
Castelar, Buenos Aires
Argentina
marcelougo@elotro.org.ar
fundacion@elotro.org.ar
www.elotro.org.ar

Nicaragua *Fundemos*

"Por primera vez en la historia de este municipio se dio un presupuesto donde la gente puso todas sus necesidades…vamos consolidando este proceso democrático a través de este trabajo."

—PARTICIPANTE DE BOACO

Perfil de la organización líder: La misión de Grupo Fundemos se enfoca en generar prácticas de gobierno democráticas y participativas al nivel local y nacional en Nicaragua. Sus programas se enfocan en dos temas principales: la construcción de un estado legítimo y el desarrollo de una sociedad civil fuerte. Fundemos trabaja para modernizar los partidos políticos, estimulando nuevos líderes y fomentando un estilo democrático para tratar problemas públicos que fortalece la dedicación de los valores de solidaridad y justicia.

Organizaciones colaboradoras: Asociación para la Promoción y el Desarrollo Integral Comunitario (ASPRODIC).

Ubicación del proyecto: Boaco

Título del proyecto: Presupuesto Participativo Boaco

Otros colaboradores: Policía Nacional, Red MINSA, Municipio de Boaco, Profamilia, Cooperativa de Carga Pesada (COMADU), Cooperativa de Buses (COTRABU), Movimiento Comunal, Cooperativa de Taxis, Casa Boy, Asociación de Apicultores (APIBO), Movimiento Luis Alfonso Velásquez Flores (MILAVF), Fundación Solidez, Comisaría de la Mujer, Biblioteca Pública Fernando Buitrago, Red de Jóvenes, INPRU, Partido Conservador, Núcleos Educativos Rurales, Instituto Aura Sotelo, Instituto Nacional Autónomo de Boaco, Colegio Rubén Darío, Colegio Emilio Sovalvarro, Universidad UCAN, Cruz Roja, Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación, MAGFOR, Administración de Rentas, Mi Familia, Ministerio de Salud (MINSA), Alianza por la República (APRE), Colegio Jordan, Fundación José Nebroski, Cuerpo de Bomberos, Asociación para el Desarrollo Municipal, Desafios, Asociación de Ganaderos (ASOGABO), Cooperativa San Felipe, COCABO, y Ayuda en Acción.

A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA, MÁS DE 7.600 CIUDADANOS VOTARON PARA PRIORIZAR PROYECTOS USANDO PRÁCTICAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

CONTEXTO

En 2003, Nicaragua comenzó el proceso de descentralización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Hace poco también aprobó la Ley de Transferencias Municipales, la cual exige que una porción del presupuesto nacional se transfiera a los gobiernos municipales en incrementos anuales (empezando con el cuatro por ciento). Ambas acciones han proporcionado un impulso y una sensación de urgencia al proceso de descentralización y las iniciativas que apoyan la transparencia y la participación a nivel local. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil nicaragüenses afrontan el problema de ayudar a las municipalidades en la administración de presupuestos y el aumento de la participación y la transparencia, al mismo tiempo que superan el escepticismo de la ciudadanía que piensa que los gobiernos locales son corruptos y están mal administrados.

El presupuesto participativo es un concepto nuevo en Nicaragua, así que Fundemos y ASPRODIC, junto con el alcalde del municipio de Boaco, elaboraron un proyecto con el cual implementar los elementos básicos de los procesos de presupuestos participativos y transparentes. Fundemos y sus asociados buscaban incorporar a los ciudadanos en la planificación municipal y en la toma de decisiones fomentando el activismo cívico en el desarrollo, ejecución y seguimiento del presupuesto local.

Fundemos reforzó la capacidad de varios sectores de Boaco de definir las prioridades de los gastos públicos mediante un proceso de participación que incluyó al Comité de Desarrollo Municipal (CDM), el cual se reúne frecuentemente con grupos de voluntarios locales para discutir los presupuestos públicos y tiene la aprobación formal del gobierno local. Aunque antes de este proyecto, Fundemos había trabajado con el CDM por un período de tres años, el CDM no tenía experiencia con presupuestos públicos ni con PPT. Como resultado, Fundemos buscaba capacitar a los ciudadanos en PPT, reforzar el interés y la confianza de los ciudadanos en el proceso de PPT, así como en el CDM y otros grupos civiles que participaron en el proyecto, al mismo tiempo que aumentaba la participación de la ciudadanía en el gobierno local en general.

OBJETIVOS

Fundemos y sus socios buscaban educar a la sociedad civil en las fases del proceso del presupuesto local en Boaco con el fin de aumentar la participación en el presupuesto público. Los líderes comunitarios trabajaron con grupos organizados de ciudadanos para establecer las prioridades de la comunidad. Los organizadores también se fijaron una meta de proporcionar a la ciudadanía acceso a información de forma periódica sobre proyectos de desarrollo financiados por el presupuesto local. Finalmente, el proyecto buscaba que el gobierno municipal adoptara el presupuesto de una manera más transparente y rindiendo cuentas.

ENFOQUE

Fundemos comenzó con la realización de talleres en 29 comunidades rurales. Los talleres se repartieron entre las zonas geográficas o por sectores

económicos determinados (como trabajadores en el sector de la salud, trabajadores en transporte). Los talleres suministraron a los participantes información sobre el proceso presupuestario y luego iniciaron discusiones abiertas para que los ciudadanos identificaran las necesidades del público que se abordarían por medio de proyectos municipales.

Después de que cada grupo identificara los posibles proyectos, Fundemos les ayudó a darles prioridad, identificando los problemas más urgentes. El personal de Fundemos utilizó un proceso deliberado con el fin de ayudar a los grupos a lograr consenso. Después de los talleres y de identificar las prioridades, Fundemos facilitó el establecimiento de un grupo de trabajo para cada prioridad.

Fundemos y ASPRODIC luego continuaron con la educación del público sobre los procesos presupuestarios por medio de talleres públicos, avisos por televisión y radio y autos parlantes. Estos avisos anunciaban la fecha y el lugar de las consultas públicas con los funcionarios del gobierno local y suministraban otra información de carácter general a la ciudadanía.

Durante las consultas públicas, los organizadores presentaron información sobre los recursos públicos y los gastos municipales. Los grupos de trabajo también presentaron las necesidades que junto con Fundemos habían organizado por prioridad, así como los proyectos que habían elaborado para resolver dichas necesidades. Entonces el público tuvo la oportunidad de votar por la implementación de los proyectos en cooperación con el gobierno municipal. Para proporcionar vigilancia, Fundemos también ayudó a la comunidad en la elaboración de dos comités que vigilarían los proyectos a medida que se implementaran.

En todos estos esfuerzos, Fundemos trabajó estrechamente con el CDM, el cual sirvió como vínculo entre la comunidad y el gobierno municipal. Fundemos luchó para mejorar las relaciones entre el CDM y el gobierno para que el Comité pudiera seguir su labor de promoción de los procesos de PPT, y para suministrarles los recursos necesarios para filtrar las demandas de la comunidad.

RESULTADOS

En general, casi 1.650 personas participaron en la iniciativa de Fundemos en la selección y luego la organización de prioridades para los proyectos del presupuesto o para ejercer influencia sobre el gobierno municipal para que incluyera esos proyectos en el presupuesto. De estos, casi 1.200 ciudadanos recibieron capacitación. El proyecto también trabajó con los grupos que tradicionalmente se encuentran excluidos. Por ejemplo, de los 1.650 participantes, el 55 por ciento fueron mujeres.

El proyecto pudo gestionar con éxito un cambio de liderazgo municipal. Unas elecciones que se celebraron durante el transcurso del proyecto tuvieron como resultado un nuevo gobierno. A pesar de una demora, se obtuvo un acuerdo con el nuevo alcalde para que el proyecto continuara su labor con el CDM.

LOS PARTICIPANTES JÓVENES JUGARON UN PAPEL IMPORTANTE EN LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA; REPRESENTARON EL 25 POR CIENTO DE LOS PARTICIPANTES EN EVENTOS PÚBLICOS Y EL 24 POR CIENTO DE LOS CAPACITADOS.

El presupuesto municipal de Boaco incorporó dos proyectos basados en las prioridades definidas durante los talleres y elaboradas por las comunidades. El proyecto de Fundemos también resultó en la formación de dos grupos civiles que proporcionarán seguimiento y vigilancia de estos dos proyectos. Además, el CDM de Boaco está preparado para suministrar aportes de información sobre los presupuestos en el futuro y para ejercer su influencia en cuanto a las prioridades. Lo más importante es la ahora estrecha relación que existe entre el gobierno municipal y el CDM, la cual Fundemos ayudó a forjar.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

Un cambio en el liderazgo demostró la importancia de la labor de representación para el proyecto de Fundemos. Como los presupuestos participativos no eran práctica establecida en Boaco, Fundemos y los ciudadanos realizaron reuniones con el nuevo alcalde y vicealcalde para asegurar la continuación de los proyectos y su colaboración en el futuro. Luego firmaron un acuerdo formal con el nuevo gobierno mediante el cual la nueva administración estaba de acuerdo con continuar la financiación de los proyectos a los cuales la ciudadanía había dado prioridad.

El desafío en la implementación del proyecto fue no sólo obtener el apoyo político de los funcionarios públicos, sino también aumentar el interés en los procesos de PPT entre la ciudadanía. Las capacitaciones resultaron clave porque aumentaron la sensibilización y ofrecieron a los ciudadanos los conocimientos prácticos sobre cómo solucionar los problemas públicos que existen desde hace tiempo. Muchos de los participantes dijeron que las capacitaciones aumentaron sus conocimientos sobre cómo participar, en particular, para que los asuntos se agregaran al programa de acción del gobierno.

Evaluación y lecciones aprendidas

Fundemos trabajó con el gobierno local, las OSC y grupos cívicos existentes para fortalecer la participación y los conocimientos sobre los presupuestos públicos. Fundemos determinó que su estrategia de obtener la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil era efectiva porque se centraba en los distintos ámbitos de inquietud con respecto a las normas. El proyecto incluyó temas en políticas que abarcaban el municipio en su totalidad (como la educación y la salud), así como los problemas más limitados de los vecindarios. Esto aumentó el interés en los PPT de parte de ciudadanos motivados por distintos problemas: aquellos preocupados con los servicios y la infraestructura en su comunidad local, y aquellos para quienes el presupuesto municipal no trataba con los servicios sociales a un nivel más amplio.

Los organizadores del proyecto trabajaron estrechamente con el CDM, compuesto de ciudadanos voluntarios, cuya función es servir como contacto entre los ciudadanos y el gobierno municipal. A consecuencia del proyecto, se consolidó la posición del CDM como se demostró en un aumento en su prestigio y justificación dentro de la comunidad y una mejor definición de sus objetivos. Un líder del CDM comentó:

"Este es un proceso educativo a largo plazo en donde cambiemos la perspectiva de los ciudadanos, de no ser tan...pasivos, y también de las autoridades de abrirse a dar y compartir y no cargar sólo ellos el sentido de la administración."

"Nosotros como directivos hemos aprendido mucho ahora con eso, porque ahora nosotros tenemos la oportunidad de ser partícipes de los fondos que llegan a la alcaldía. Antes desconocíamos esos fondos y así la alcaldía hacía lo que quería y ahora no, ahora somos partícipes de esos fondos y miramos para donde van, miramos que sí llegan a nuestra comunidad como los solicitamos, ahora estamos adentro del paquete como se dice. Eso es un gran logro".

El proyecto demostró a los ciudadanos las virtudes de los PPT al implementar mecanismos sin esperar que el gobierno municipal formalizara el proceso de dichos presupuestos. Un miembro del CDM indicó: "Este proceso que se está implementando y que es nuevo, del presupuesto participativo, es como enseñarle el camino a la gente, porque es una manera de decirles qué es lo que tienen que hacer para ellos plantear las necesidades más urgentes que tienen en la comunidad. Pero como es un proceso, no es algo que se va a dar de la noche a la mañana". La comprensión de esta lección de parte de los ciudadanos es un éxito para el proyecto de Fundemos en su objetivo de inculcar las prácticas de PPT dentro de las estructuras existentes de la comunidad (como es el CDM) y en la conciencia de la ciudadanía. Otro miembro del CDM explicó cómo había cambiado la actitud de los ciudadanos: "Exigen más, porque saben que tienen derecho. Y yo creo que en el presupuesto participativo salió eso... Entonces el gobierno local se tiene que acomodar a eso".

Los cambios de actitud sugieren que existe la posibilidad de continuidad, pero que depende de que las capacitaciones en PPT sigan en marcha y que tanto los funcionarios del gobierno como la ciudadanía sean exhortados a participar más en las actividades de los PPT. Un participante comentó: "Este es un proceso educativo a largo plazo en donde cambiemos la perspectiva de los ciudadanos, de no ser tan…pasivos, y también de las autoridades de abrirse a dar y compartir y no cargar sólo ellos el sentido de la administración... Me parece en síntesis, que la solución para la sostenibilidad a futuro es la educación".

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Patricia Mayorga
Directora de Proyecto
Grupo Fundemos
De Aval Card Bolonia, 1c. abajo
Managua, Nicaragua
proyectos@fundemos.org
www.grupofundemos.org

Argentina *CIPPEC*

"[La capacitación sobre todo el proceso del presupuesto] fue de suma utilidad, porque el ciudadano común no sabe de dónde sale la plata—tiene desconexión total de dónde provienen los fondos para financiar cualquier proyecto. Está siempre a merced de la discrecionalidad del buen humor, de la buena onda, del que se la va a dar y esta información de ellos es como capacitación ciudadana básica que está totalmente dormida, olvidada."

—PARTICIPANTE DE CAPACITACIÓN EN MISIONES

Perfil de la organización líder: La misión del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es crear un estado más democrático, justo y eficiente que trabaja para mejorar la vida de la población argentina. Su trabajo se enfoca en el análisis de políticas públicas para mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales y fomentar un fortalecimiento de instituciones democráticas para el desarrollo en las áreas de la educación, la salud, la justicia, los presupuestos, las instituciones políticas y las políticas públicas locales.

Organizaciones colaboradoras: FIECE, Fundación del Tucumán, FAVIM, Participación Ciudadana, Grupo Sophia, La Usina, Foro Social, y Fundar.

Ubicación del proyecto: Las provincias de Tierra del Fuego, Misiones, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires.

Título del proyecto: Generación de un Sistema de Monitoreo Ciudadano del Presupuesto

Otros colaboradores: Grupo Ecologista Cuña Pirú de Aristóbulo del Valle; Centro de Especialización y Aplicación del Trabajo Social (CEATS); Parroquia San Antonio; Asociación Civil Esfuerzo Misionero; Trabajo Fuerte; Misiones Crece, Comisión Diocesana Justicia y Paz; Asociación Misionera de Ciegos y Ambliopes (AMACA); Asociación Civil Servir; Jóvenes, Adolescentes Comprometidos y Activos (JOACyA); Asociación Amigos Contra la Discriminación (INADI); Caritas; Asociación Redes Nueva Frontera; OIKOS; Red Ambiental; Grupo Ágora; Asociación de Promotores de Salud de Guaymallén; Alianza Mutualismo Americano; Parroquia Inmaculada Concepción del Tucumán; Pro-Eco Grupo Ecologista; Centro Ambiental Argentino Cambiar; Centro Atahualpa; FEDES; UNT; Fundación Fuentes; Fundación Juana Zurita; APAIM; Unión Tucumana de Ciegos; ANDHES; Centro Comunitario Santo Domingo; Centro Comunitario Ana Zumarán; Monitor Social; Fundación Humanitas et Sapientia; Centro Sargento Cabral; Eco-Vida; Defensa del Usuario; Fundación Cardiológico; Cottolengo Don Orione; Red de Asociación Civil de Tucumán; Fundación Conservar la Naturaleza; Club Villa Montoso; Por un Barrio Mejor; Caritas La Plata; Madres Solidarias; Centro Vecinal; Fundación Principios; Finis Térrea; FundaPyme; Asociación Civil Barrio Los Morros; Asociación Profesional Hospital Regional de Ushuaia (APHRU); y Grupo Violencia Familiar y Red contra la Impunidad.

LAS CAPACITACIONES FUERON UN ASPECTO IMPORTANTE DE TODOS LOS PROYECTOS. CASI 6.500 CIUDADANOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS FUERON CAPACITADOS DURANTE EL TRANSCURSO DE UN AÑO DEL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA.

CONTEXTO

A pesar de que los tres niveles de gobierno en Argentina (nacional, provincial y local) asignan recursos para programas sociales, los fondos asignados por los gobiernos provinciales representan la mayor parte del gasto en programas sociales. Existe una carencia de información sobre el presupuesto público, lo que enfatiza el hecho de que son pocas las organizaciones de la sociedad civil que vigilan la asignación de recursos dentro de los presupuestos provinciales. Dada la falta de transparencia, a menudo resulta difícil determinar si dichos fondos llegan a las personas que se buscaba beneficiar o si alcanzan los resultados deseados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) reconoció la necesidad no sólo de brindar al público un mayor acceso a información sobre la elaboración y adopción del presupuesto, sino también de analizar el presupuesto provincial.

El CIPPEC trabajó en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Tierra del Fuego, Misiones y Mendoza para aumentar el acceso a la información relativa a los presupuestos provinciales y la comprensión de la misma. El trabajo en estas cinco provincias expuso al CIPPEC a diversas culturas políticas locales, pero la falta de apertura por parte del gobierno así como de mecanismos para que los gobiernos provinciales comuniquen la información al público estuvieron a la orden del día. Predominaban las tradiciones “corporatistas”, en las que la gestión gubernamental se llevaba a cabo teniendo en cuenta los grupos de intereses especiales y no al público en general. Para empezar a cambiar estas prácticas preferenciales, el CIPPEC fomentó una mayor participación ciudadana en la supervisión de la asignación de recursos destinados a servicios sociales, en particular la educación, un tema importante para los ciudadanos en estas provincias.

El CIPPEC se enfrentó a prácticas gubernamentales arraigadas que representaban un desafío para el presupuesto participativo y transparente. El acceso a la información pública sobre el proceso y los resultados del presupuesto público era limitado y poco fiable. Debido a que el proyecto del CIPPEC se centraba en los presupuestos provinciales, que dependen de asignaciones federales, la falta de información entre el gobierno nacional y el provincial obstaculizó aún más el acceso oportuno a la información exacta. Los participantes del proyecto comunicaban con regularidad sus intentos fallidos de obtener información de los funcionarios públicos. La incapacidad de acceder a la información contribuyó a la falta de comprensión de los ciudadanos sobre los procesos del presupuesto público antes del proyecto.

OBJETIVOS

El CIPPEC diseñó este proyecto para aumentar la transparencia en la utilización de recursos públicos y aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones provinciales relacionadas con el presupuesto. El proyecto alentó a los ciudadanos y a las organizaciones locales de la sociedad civil a solicitar información sobre el presupuesto de la provincia y a emplear dicha información para ejercer una mayor influencia en la creación e implementación de presu-

puestos futuros. A pesar de que el CIPPEC analizó el presupuesto provincial en su totalidad en cada una de las cinco ubicaciones, éste se centró específicamente en el gasto de fondos educativos, un aspecto que probablemente generaría el mayor interés entre los ciudadanos. Además, un enfoque normativo específico le permitiría al proyecto dar muestras más palpables de su efecto.

ENFOQUE

El CIPPEC concibió varias estrategias para aumentar el acceso a la información sobre los presupuestos provinciales, notificar a los ciudadanos sobre la confección e implementación de presupuestos y fomentar una red de participantes que trabajen en problemas presupuestarios dentro de las provincias. El CIPPEC colaboró con las OSC al trabajar con una contraparte en cada provincia a fin de supervisar las actividades cotidianas. A pesar de que los colaboradores locales no contaban necesariamente con experiencia previa en trabajos relacionados con el presupuesto, tenían la capacidad de coordinar las actividades del proyecto y aportaron su red de contactos dentro de la comunidad.

Durante el curso del proyecto, el CIPPEC trabajó con estas organizaciones para realizar talleres, colaboró con otros grupos de la sociedad civil a fin de compartir y obtener más información y tuvo incidencia en el gobierno local y provincial en lo relativo a información sobre el presupuesto público. El propósito era aumentar la capacidad de los colaboradores locales para supervisar el presupuesto y tener incidencia a fin de lograr una mayor transparencia sin la ayuda del CIPPEC.

Conjuntamente con sus colaboradores locales, el CIPPEC llevó a cabo una serie de talleres para los ciudadanos, las OSC y grupos desfavorecidos sobre el presupuesto provincial y cómo abogar por éste. En estos talleres, los participantes formaron grupos de trabajo para la salud, la seguridad, el medio ambiente, la educación, las personas incapacitadas y otros beneficiarios de los fondos sociales. Estos grupos aprendieron a defender el hecho de que se tome en cuenta su aporte de información en el proceso del presupuesto provincial y a supervisar la aplicación de servicios sociales. Además, el CIPPEC realizó capacitaciones especializadas sobre el presupuesto educativo en cada una de las cinco provincias, donde se reunieron a diferentes partes interesadas en la educación pública.

Los grupos de trabajo que se formaron a partir de dichas sesiones de capacitación y con el asesoramiento del CIPPEC y las contrapartes colaboradoras también crearon proyectos a ser incluidos en el presupuesto provincial. La idea que respalda este paso era ayudar a los grupos locales a abandonar la postura de “protesta” para asumir la postura de “propuesta” o bien ayudarlos a encontrar soluciones a necesidades locales en lugar de sólo exigir mejores servicios. Los grupos de trabajo crearon sus propios proyectos centrados en aspectos de educación o en temas nuevos del presupuesto, tales como el VIH y la seguridad pública. La capacitación permitió que estos grupos comprendieran mejor el presupuesto

El proyecto le transfirió instrumentos e información a los ciudadanos, las OSC y los funcionarios locales que les permite acceder y entender el presupuesto provincial.

así como sus partes y la forma de tener incidencia en el gobierno para que tome en cuenta sus aportes de información y sus propuestas. Asimismo, el CIPPEC produjo una serie de informes para acompañar las sesiones de capacitación y para ser repartidos a un público más amplio como, por ejemplo, a funcionarios públicos locales, los medios y las OSC. Las organizaciones colaboradoras y las contrapartes locales trabajaron con el CIPPEC para recabar información de los gobiernos provinciales, lo que originó informes sobre la aplicación del presupuesto, el presupuesto de educación y la Ley de Presupuesto Nacional. Los referidos informes se utilizaron para incentivar el debate público sobre el presupuesto entre los ciudadanos, las OSC y las instituciones del gobierno local a cargo de la creación y de los gastos del presupuesto.

RESULTADOS Y EFECTOS

El proyecto del CIPPEC originó la creación de una red de organizaciones de la sociedad civil local con la capacitación y la experiencia para realizar análisis y compartir información sobre el presupuesto provincial. Estos colaboradores locales han cultivado destrezas que les permitirán seguir trabajando como líderes en sus zonas. Por ejemplo, el CIPPEC capacitó a 82 instructores y consultores para que mantuvieran las actividades del proyecto después de la conclusión del mismo.

Lo más notable es que el proyecto le transfirió instrumentos e información a los ciudadanos, las OSC y los funcionarios locales que les permite acceder y entender el presupuesto provincial. Por medio de 29 talleres y cinco audiencias públicas, el CIPPEC logró comunicarse con 400 personas, la mayoría de las cuales eran mujeres y entre ellas 41 eran jóvenes. Por lo menos 42 funcionarios públicos asistieron a las actividades del CIPPEC.

En el proceso de reunir a los grupos para preparar y patrocinar los talleres en cinco provincias, el CIPPEC originó la creación de 23 consejos y grupos de trabajo. Estos consejos estaban a cargo de aspectos específicos y decidieron colaborar para abogar por una mayor participación en la prestación de recursos de servicios sociales. Aunque no todos los grupos lograron crear un proyecto, muchos diseñaron y presentaron proyectos al gobierno provincial para que fueran tomados en cuenta en el presupuesto siguiente.

El proyecto del CIPPEC logró sensibilizar al público y obtener cierto grado de reconocimiento por parte de las instituciones. Por ejemplo, el gobierno de Misiones declaró que el proyecto era “de interés” y en Mendoza los legisladores utilizaron los informes del CIPPEC como referencia durante las deliberaciones presupuestarias. Los medios de comunicación también expresaron su interés y, durante el año, varios servicios noticiosos locales y nacionales publicaron 75 artículos sobre el proyecto.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

A fin de que los procesos del presupuesto participativo y transparente funcionen, los ciudadanos necesitan información clara y digerible sobre los programas sociales, sus fuentes

CIUDADANOS, TRABAJANDO JUNTO CON LAS OSC, CONTRIBUYERON A LOS ESFUERZOS DE INCIDENCIA A TRAVÉS DE SU PARTICIPACIÓN EN ENCUENTROS PÚBLICOS, LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS CON REPRESENTANTES, Y LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE VIGILANCIA

de financiamiento, las decisiones que se toman con respecto a los gastos y el proceso de adopción de los presupuestos. Para que los ciudadanos revisen la información y la entiendan, ésta debe ser importante para ellos. La educación pública es un recurso importante a la que casi todos los argentinos han estado expuestos; asimismo, el presupuesto de educación constituye el 30 por ciento de la mayoría de los presupuestos provinciales. Por estos motivos, la educación pública se presta como tema que podría generar interés y consenso, y el proceso podría ser compartido con otras provincias.

El CIPPEC abordó su proyecto de presupuesto participativo y transparente con un énfasis en la transparencia y la supervisión, pero también con un enfoque normativo específico. A pesar de que el plan propuesto fue ambicioso y expansivo, los planificadores pensaron que podrían aprovechar su experiencia con el monitoreo de presupuestos a nivel nacional para fraguar iniciativas conjuntas en las cinco regiones. Si bien el CIPPEC y las contrapartes que colaboraron en este plan lograron recabar información del gobierno provincial, este proceso fue una lucha constante. Las repercusiones hubieran sido aún mayores si los diferentes poderes del gobierno hubieran estado más dispuestos a proporcionar información detallada, coherente y confiable.

EL CIPPEC se dio cuenta durante la implementación del proyecto que los ciudadanos y las OSC reconocían la necesidad de la información sobre el presupuesto, además de interesarles el proceso presupuestario. Por lo tanto, el CIPPEC buscó usar la información para influenciar la participación ciudadana mediante la creación de estrategias de defensa en sus talleres y la inclusión de estrategias de participación ciudadana en cada uno de sus informes provinciales.

Evaluación y lecciones aprendidas

El CIPPEC aprendió algunas lecciones al evaluar el proceso y los resultados de la creación de una red de organizaciones locales que trabajaban en los mismos asuntos en diferentes provincias. Por ejemplo, el CIPPEC determinó que sin las labores del personal de su organización para facilitar la comunicación, estos grupos probablemente no mantendrían contacto con regularidad. Dicha determinación generó interrogantes sobre la continuidad.

Al evaluar el progreso del proyecto, el CIPPEC llegó a otras conclusiones compatibles con su experiencia mientras administraba las cinco provincias. Primero, la capacidad de las organizaciones colaboradoras y su habilidad para trabajar juntas fue decisiva. Si bien algunos colaboradores, tales como la Fundación del Tucumán, eran bien conocidos en las provincias antes del proyecto, otros no lo eran. El CIPPEC trabajó estrechamente con las contrapartes colaboradoras para transmitir las destrezas y metodologías necesarias para implementar el proyecto. Éste fue un proceso prolongado, pero el CIPPEC determinó que necesariamente debía realizarse de manera sistemática para el éxito del proyecto.

El CIPPEC trabajó en cinco provincias de diferentes partes del país. Esto creó una diversidad de experiencias, algunas

más exitosas que otras, por varios motivos. La labor del CIPPEC en Tierra del Fuego fue muy exitosa a pesar de ser el proyecto que se encontraba más lejos de la sede principal del CIPPEC. Uno de los factores citados por el personal del CIPPEC sobre dicho éxito fue la cultura política local, que fomentaba un mayor activismo por parte de los ciudadanos, un activismo de naturaleza rebelde enraizada en la historia de Tierra del Fuego. Entonces, una de las lecciones fue que las costumbres de colaboración y compromiso no son las únicas cualidades importantes, y que la voluntad de desafiar a la autoridad podría servir como factor de motivación en las labores del PPT.

Su proyecto en Buenos Aires fue menos exitoso, en especial, porque fue difícil movilizar el activismo cívico. El razonamiento del CIPPEC fue que los ciudadanos que ocupaban puestos importantes en el gobierno federal eran del parecer que los asuntos presupuestarios eran de carácter nacional y no provincial. Al final, el CIPPEC concluyó que no existían las condiciones propicias para implementar el proyecto allí. El CIPPEC originalmente escogió Buenos Aires debido a su proximidad a las oficinas principales, pero se dio cuenta que la cercanía no propiciaría necesariamente el mejor proyecto.

El CIPPEC celebró una última reunión con sus contrapartes colaboradoras en Buenos Aires para el cierre del proyecto. Los participantes hablaron sobre las fortalezas y debilidades del proyecto y sobre lo que habían aprendido. También abordaron el tema de la continuidad mediante la creación de un plan de trabajo para los meses siguientes, donde se determinó el nivel de compromiso que cada organización podría tener y se aportó una lluvia de ideas para continuar las actividades sin financiamiento adicional.

PUBLICACIONES

- "Manual de Incidencia en el Proceso Presupuestario"
- "El Presupuesto Educativo en las Provincias"
- "Informe de Ejecución del Presupuesto"
- "Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto"
- "Informe sobre el Presupuesto Provincial"
- "Informe sobre el Presupuesto Educativo Provincial"
- www.lupafiscalprovincial.org

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Laura Malajovich
Directora de Proyecto
CIPPEC
Av. Callao 25, Piso 1
C1022AAA
Buenos Aires, Argentina
lmalajovich@cippec.org
info@cippec.org
www.cippec.org

Estudios de Caso: Participación y Formación de Capacidades

Colombia *Acción Cuidadana*

Transparencia por Colombia clasificó al departamento de Boyacá como el segundo menos vulnerable a la corrupción en 2005. Esto indicó una mejora a la clasificación de 2004 cuando Boyacá apareció en el trigésimo segundo puesto.

Perfil de la organización líder: La Corporación Acción Ciudadana (AC-Colombia) funciona en todo Colombia estableciendo estrategias para la promoción de la participación activa de la ciudadanía y la cooperación social, la cohesión y la buena gestión gubernamental. Estas estrategias incluyen el establecimiento de instituciones, la capacitación y la promoción de nuevas tecnologías de información. En particular, AC-Colombia se centró en apoyar la participación activa de la juventud en la administración pública y la transparencia.

Organizaciones colaboradoras: El Programa Presidencial Colombia Joven, la Procuraduría General de la Nación, la Gobernación del Tolima, la Gobernación de Boyacá, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Salud Municipal, la Secretaría de Apoyo a la Gestión, Asuntos de la Juventud, la Personería Municipal de Ibagué, la Cámara Júnior de Colombia, Capítulo Pijao de Oro, la Fundación Vive, la Asociación Semillas del Futuro, la Fundación Pucura, la Asociación Desafío, la Asociación Juvenil de Ibagué, la Fundación Proyecto Actuemos sin Violencia, y la Arquidiócesis de Ibagué.

Ubicación del proyecto: La ciudad de Ibagué, en Tolima y varias municipalidades de Boyacá

Título del proyecto: Acción Institucional y Control Social Juvenil a la Inversión de los Recursos Públicos en Salud

Otros colaboradores: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción; Congreso de la República de Colombia–Comisión Séptima; Contraloría General de la República–Gerencia departamental del Tolima; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar–Regional Tolima; Procuraduría General de la Nación–Delegada de Familia Casa de Justicia de Ibagué; Defensoría del Pueblo; Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué; Instituto Departamental de Salud de Boyacá; Contraloría Departamental de Boyacá; Instituto Seccional de Salud de Boyacá; Fondo Mixto de Cultura de Boyacá; Procuraduría Departamental; Contraloría Departamental; y los Municipios de Ibagué, Belén, Chiquinquirá, Chiscas, Duitama, Garagoa, Guateque, Miraflores, Moniquirá, Ramiriquí, Samacá, Socha, Sogamoso, Tipacoque, Puerto Boyacá, y Tunja.

APARTE DE LAS ORGANIZACIONES COLABORADORAS ORIGINALES, OTRAS 341 OSC TOMARON PARTE EN LOS PROYECTOS Y PARTICIPARON EN LAS ACTIVIDADES. SESENTA Y CINCO ACUERDOS COOPERATIVOS FORMALES FUERON FIRMADOS ENTRE ORGANIZACIONES LÍDERES Y LAS OSC.

CONTEXTO

En Colombia el sistema de subsidios de la salud (el Régimen Subsidiado en Salud–RSS) que es para los ciudadanos más vulnerables, tiene una historia de abusos de uso y administración. Debido a la falta de capacitación de los empleados del gobierno nacional y local, una falta de capacidad institucional, la manipulación política y la falta de acceso a la información de parte de los beneficiarios, los subsidios de salud no siempre alcanzan a llegar a las poblaciones a quienes se presume deben ayudar. Una de las causas frecuentes de esta falta de asignación es que las pocas tarjetas de salud acaban en manos de ciudadanos sin derecho a ellas porque se envían a direcciones erróneas o a personas fallecidas. Como consecuencia, muchos de los que más necesidad tienen no reciben tarjetas y por lo tanto no reciben beneficios. Además, muchos de ellos ni siquiera saben que el programa existe, y los que sí lo saben, no creen que el programa tenga la capacidad de ofrecerles los beneficios que promete.

Con el fin de obtener la colaboración de los ciudadanos en el asunto de subsidios de salud, AC-Colombia buscaba aumentar la transparencia y el conocimiento público sobre las asignaciones de los subsidios de salud e incluir a los ciudadanos directamente en la vigilancia de ese aspecto del presupuesto público. Lo hizo mediante la asociación con Colombia Joven, un programa nacional bajo el mandato del presidente cuyo fin es incorporar la participación de la juventud y las inquietudes sobre las políticas públicas, y lograr la participación de las OSC y las organizaciones de jóvenes en actividades colectivas. Los jóvenes de las localidades colaboraron con miembros de la comunidad y organismos del gobierno local para encontrar anomalías en la distribución de subsidios de salud y redistribuir los recursos asignados incorrectamente.

El proyecto tuvo lugar en 15 municipalidades del departamento de Boyacá y una en el municipio de Ibagué en el departamento de Tolima. Aunque muchos de los municipios se encuentran dentro del mismo departamento, surgieron problemas distintos debido a su ubicación y cultura política. De los 16 municipios unas dos terceras partes estuvieron dispuestas a implementar el proceso y a recibir capacitación. Otros tres municipios, ubicados en el norte de Boyacá, estuvieron ocupados a menudo por las guerrillas o por los paramilitares, lo que redujo la presencia del gobierno local y departamental dificultando la coordinación y limitando el interés de la ciudadanía en el proyecto. En otros dos municipios, los ciudadanos tenían sus dudas con respecto a los mecanismos participativos debido a que los gobiernos anteriores habían manipulado el término y no habían cumplido con sus promesas.

OBJETIVOS

El proyecto que implementó AC-Colombia buscaba vigilar la distribución y la administración del subsidio de salud mediante el fomento de la participación activa y motivada de la juventud en grupos de Control Social Juvenil. AC-Colombia buscaba lograr más transparencia mediante la vigilancia del RSS, el establecimiento de prácticas

de transparencia en el gobierno por medio del aumento en el activismo informado de la juventud local, mediante el establecimiento de relaciones de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno local. Además, AC-Colombia buscaba dejar un legado de ciudadanos involucrados y una juventud socialmente activa proporcionándoles una experiencia positiva en liderazgo y en el logro de cambios en el gobierno local.

ENFOQUE

El proyecto de AC-Colombia coordinó la participación de varios grupos, entre los cuales estaban los gobiernos municipales y departamentales, las OSC locales, grupos juveniles y otros ciudadanos. Los organizadores del proyecto reunieron estos distintos grupos para que trabajaran de manera cooperativa en la capacitación de los participantes jóvenes, la educación del público y para que ayudaran a investigar las anomalías en el RSS.

AC-Colombia logró la participación de agencias gubernamentales importantes, como la oficina del Gobernador del departamento de Boyacá y SISBEN, el organismo gubernamental que certifica las familias e individuos que pueden participar en los varios programas de subsidio de Colombia. Igualmente, AC-Columbia utilizó las OSC como asesoras técnicas y coordinadoras de los “equipos de base”. Los equipos de base se establecieron con el fin de proporcionar apoyo técnico en la vigilancia del RSS y para coordinar las distintas organizaciones que colaboraron con el proyecto. Se realizaron varias reuniones para formar los equipos de base con representantes de dichas OSC y grupos juveniles, quienes luego coordinaron el papel y la responsabilidad de los distintos grupos participantes.

Los ciudadanos y los jóvenes también recibieron capacitación sobre temas relacionados con el subsidio de salud y con la participación de la ciudadanía. AC-Colombia utilizó los recursos de los medios de comunicación locales como la radio, la televisión y la prensa para distribuir información sobre el RSS y promover las actividades de la comunidad relacionadas con el proyecto.

Los jóvenes participantes jugaron un papel decisivo en el proyecto, porque, además de sus otras actividades, ayudaron a educar al público en general sobre la importancia de las políticas relacionadas con el RSS. Los jóvenes utilizaron su creatividad y energía para comunicarse de una manera fácil de entender. Por ejemplo, crearon obras de arte, obras de teatro, poemas y canciones que explicaban el RSS y la importancia de encontrar y corregir las inconsistencias.

Los jóvenes participantes no sólo ayudaron a corregir las discrepancias en el Régimen Subsidiado en Salud, la capacitación que recibieron y su más alto nivel de participación en los programas del gobierno les proporcionó un sentido de responsabilidad cívica y de voluntarismo en sus comunidades.

Las asambleas de rendición de cuentas permitieron por primera vez que los ciudadanos presentaran un informe sobre la administración municipal directamente a las autoridades.

En un caso, AC-Colombia trabajó estrechamente con un grupo de rap local, Son Pijao, que compuso, presentó y también grabó y distribuyó canciones informativas sobre el subsidio de salud para el público. Dichas estrategias de comunicación hicieron que la información fuera asequible a un sector de la población muchas veces excluido, mientras que transmitían el mensaje de manera que atraía al público y era fácil de entender.

Los jóvenes también jugaron un papel indispensable porque proporcionaron la forma principal de obtener y verificar la información sobre el RSS. Mediante asociaciones con las organizaciones juveniles locales y con la asistencia técnica de los equipos de base, AC-Colombia estableció los grupos de "Control Social Juvenil". Estos grupos juveniles realizaron asambleas comunitarias y fueron a los domicilios para resolver las discrepancias en el RSS y para confirmar directamente cuando una tarjeta de salud había vencido o ya no tenía validez. Este proceso identificó desperdicios, fraude y errores en el RSS, lo que facilitó luego la asignación de los fondos a ciudadanos con necesidades, dándole prioridad a los bebés, los niños y las madres embarazadas.

Los grupos de Control Social Juvenil realizaron dos tipos de asambleas generales. En el primer tipo de asamblea, los grupos juveniles hicieron una lectura pública de los listados de afiliados. Los ciudadanos así podían confirmar si tenían derecho o indicar si sabían que cierto afiliado ya no vivía en el distrito, había fallecido o no tenía derecho al subsidio. El segundo tipo de asamblea comunitaria funcionó como una asamblea de rendición de cuentas en la cual los grupos juveniles presentaron a la comunidad y al gobierno local las discrepancias que habían descubierto en sus investigaciones para su verificación. Las asambleas de rendición de cuentas también facilitaron la presentación formal de los resultados al gobierno local por parte de los grupos de Control Social Juvenil y AC-Colombia. Ambas asambleas ayudaron a incluir a la comunidad en la evaluación de la exactitud del listado de afiliados.

AC-Colombia documentó los esfuerzos de los grupos de Control Social Juvenil para compartirlos con los municipios del resto del país. En Boyacá realizaron una asamblea a nivel departamental con los alcaldes con el fin de compartir la metodología y los resultados y así animarlos a implementar proyectos similares. AC-Colombia piensa seguir trabajando con Colombia Joven para utilizar los grupos de Control Social Juvenil y así investigar las discrepancias de otros programas de subsidio del gobierno nacional, tales como la educación.

RESULTADOS

Como consecuencia del proyecto, y en especial debido a la labor de los grupos de Control Social Juvenil, dentro de los 16 municipios se reasignaron 1.511 subsidios de salud a nuevos afiliados que cumplían con los requisitos. Esto representa ahorros equivalentes a US$ 131.993. Esto se llevó a cabo por medio de 142 eventos públicos, entre ellos las asambleas que coordinaron los grupos de Control Social Juvenil. En los 16 municipios donde se implementó el proyecto, más de 12.600 ciudadanos y

CASI 45.000 PUBLICACIONES FUERON PRODUCIDAS Y DISTRIBUIDAS AL PÚBLICO Y A FUNCIONARIOS PÚBLICOS, INCLUYENDO INFORMES, BOLETINES, MANUALES, Y FOLLETOS.

casi 550 funcionarios del gobierno participaron en los eventos.

El proyecto parece haber reforzado el proceso de incrementar la transparencia del gobierno. Transparencia por Colombia, la cual vigila los niveles de transparencia en el país, clasificó al departamento de Boyacá como el segundo menos vulnerable a la corrupción en 2005. Esto indicó una mejora a la clasificación de 2004 cuando Boyacá apareció en el trigésimo segundo puesto.

Los jóvenes participantes no sólo ayudaron a corregir las discrepancias en el RSS, la capacitación que recibieron y su más alto nivel de participación en los programas del gobierno les proporcionó un sentido de responsabilidad cívica y de voluntarismo en sus comunidades. El proyecto ayudó a demostrar a la comunidad el valor de la juventud y a resaltar la importancia del capital humano. Más de 1.000 participantes recibieron capacitación durante el curso del proyecto, de los cuales el 44 por ciento fueron jóvenes. Además, la participación de los jóvenes en la administración municipal aumentó su interés en los asuntos públicos, lo que AC-Colombia espera tendrá beneficios de largo plazo.

También, el proyecto ayudó a aumentar y a solidificar las relaciones entre los sectores público y privados, lo que aumentó no sólo la voluntad de los políticos y la capacidad institucional, sino también la participación de la ciudadanía en la supervisión y administración públicas. Uno de los hallazgos del proyecto es que es necesaria la participación activa y la cooperación de todas las partes para implementar cambios con el fin de obtener una mayor transparencia. En total, AC-Colombia trabajó con más de 80 organismos gubernamentales al nivel local, regional y nacional. Se firmaron acuerdos oficiales con 74 de estos organismos para establecer planes de trabajo y la cooperación por la duración del proyecto.

AC-Colombia también se refirió como un gran éxito a los acuerdos con los municipios de Tipacoque, Chiscas, Sogamoso, Miraflores y Samacá para implementar el modelo del proyecto en más comunidades. Además, el gobernador de Boyacá apoyó el proyecto y le recomendó a otras regiones del país que duplicaran la metodología. AC-Colombia concluyó que estos acuerdos y la dedicación de los grupos juveniles son indicadores de que se continuarán y divulgarán las actividades del proyecto.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

AC-Colombia determinó que la labor con la juventud facilitó en cierta forma las operaciones del proyecto pero a la vez se presentaron otros problemas. Los líderes del proyecto agradecieron el hecho de que los jóvenes demostraron energía y entusiasmo en responsabilizarse de ciertas tareas y que sugirieron ideas y elaboraron nuevas propuestas con facilidad. Como estaban entusiasmados por trasformar las condiciones que los rodeaban y el contexto político, desempeñaron un papel activo en el proyecto. Por otra parte, a los líderes les fue difícil obtener y mantener la atención de los jóvenes, especialmente durante las discusiones sobre la inversión de los recursos públicos.

El plan de implementación del proyecto requería la formación de un Comité Técnico a nivel nacional y un Comité Técnico Operativo a nivel local y regional. Los comités tenían funciones diferentes y definidas, pero en la práctica la separación de los dos comités se convirtió en una actividad innecesariamente formal y poco productiva. AC-Colombia pronto se dio cuenta que las capas de administración dobles no facilitaban la operación del proyecto.

AC-Colombia y sus socios también formaron equipos de base bien organizados y avanzaron en la implementación del proyecto en general. Una contribución importante de los equipos de base fue la identificación de las organizaciones juveniles y de las formas comunes de expresión de la juventud (por ejemplo, la manera en que la juventud de la región se comunicaba coloquialmente y cómo preferían entretenerse, como la música popular) en los vecindarios donde vigilaban los equipos básicos. Los equipos de base también verificaron que los vecindarios fueran apropiados según la experiencia y la participación de la sociedad civil y las condiciones socioeconómicas de los residentes para que fueran localidades productivas. AC-Colombia observó que hubiera sido de beneficio completar estos pasos aún antes de formar los equipos de base, teniendo en cuenta la corta duración del proyecto de un año.

Evaluación y lecciones aprendidas

AC-Colombia concluyó que uno de los éxitos más importantes fue la elaboración de un proyecto bien definido que vinculaba los organismos públicos con las organizaciones cívicas porque antes ese tipo de colaboración casi no existía. El proyecto le aportó a los gobiernos municipales y a las administraciones públicas la experiencia práctica de trabajar directamente con las organizaciones de la sociedad civil y los grupos juveniles. AC-Colombia concluyó que dichas experiencias demostraron cómo la colaboración entre varios socios puede aumentar el impacto y reforzar la unión social.

Las asambleas públicas tuvieron un mayor impacto del que esperaba AC-Colombia. Las asambleas comunitarias de los grupos de Control Social Juvenil para la lectura pública de listados de afiliados fueron muy bien recibidas por el público. AC-Colombia concluyó que los ciudadanos valoraban estos eventos porque proporcionaban un espacio para que la comunidad discutiera dónde fallaba el sistema de salud en su ayuda a los ciudadanos pobres y vulnerables. Las asambleas de rendición de cuentas también tuvieron un efecto

Como consecuencia de la labor de los grupos de Control Social Juvenil, dentro de los 16 municipios se reasignaron 1.511 subsidios de salud a nuevos afiliados que cumplían con los requisitos.

positivo en la percepción del público sobre la habilidad de la sociedad civil para trabajar efectivamente con el gobierno porque fue la primera vez que los ciudadanos presentaban un informe sobre la administración municipal directamente a las autoridades.

La metodología de AC-Colombia tuvo éxito en este proyecto, pero no se sabe si existe la posibilidad de replicarla. Existe un gran interés en continuar el proyecto mediante su implementación en otros departamentos y el gobernador de Boyacá ha promulgado este método en asambleas políticas con otros gobernadores. Sin embargo, sería más difícil implementar la metodología a otros programas o en otros países. Un asunto de inquietud en particular es la privacidad de los individuos en los listados de subsidio. La metodología de AC-Colombia no incluye pasos preliminares para obtener el consentimiento de los afiliados al RSS antes de anunciar sus nombres en público. Aunque esto no se convirtió en un problema en el caso de Colombia, podría ser más difícil utilizar el mismo procedimiento en otros países o en otras regiones. Finalmente, el RSS, es bastante diferente, y para que el proyecto AC-Colombia pueda duplicarse, sería necesario un programa de subsidio o de transferencia de ingresos de estructura similar.

PUBLICACIONES

- "Manual Guía para el Control Social Presupuestario"
- Video Promocional

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Aida Constanza Serna
Coordinadora del Proyecto
Corporación Acción Ciudadana
Carrera 22 No. 36-45
Bogotá, Colombia
ac-colombia@usa.net

Paraguay *SUMANDO*

Entrevistador: "¿Quiero saber si después de haberse formado esta comisión, si otra gente en la comunidad tiene más interés en las actividades de ustedes?"

Respuesta: "…hay mucha gente que se da cuenta de lo importante que es organizarse y que se pueden conseguir y que se pueden lograr muchos beneficios a través de la organización."

Perfil de la organización líder: SUMANDO se dedica a crear asentamientos humanos sostenibles en Paraguay mediante la promoción activa de la construcción de un "nuevo Paraguay" por medio de la educación y acciones coordinadas con otros actores públicos y privados. SUMANDO busca mejorar la calidad de vida de los paraguayos por medio de tres tipos de programas: El Banco de Voluntarios de Paraguay, Educación a Distancia y Participación Comunitaria.

Organización colaboradora: Transparencia Paraguay

Ubicación del proyecto: Villarrica, Eusebio Ayala y Caacupé

Título del proyecto: Sumando Transparencia en la Elaboración del Presupuesto Municipal

Otros colaboradores: Comisión de Mujeres de Aquino Cañada, PRODEPA de Yhaca Roysa, Comisión de mujeres San Alberto, Escuela de Agromecánica, Escuela de Suboficiales de la Policía, Instituto de Formación Docente "El Maestro", Instituto de Formación Docente "Ramón Indalecio Cardozo", Instituto de Formación Docente de Eusebio Ayala, Comisión Vecinal Tuyucuá, Comisión Vecinal General Bernardino Caballero, Instituto de Formación Docente de Eusebio Ayala, Instituto de Formación Docente "Ramón Indalecio Cardozo", Instituto de Formación Docente CRENT, Instituto de Formación Docente Ética, Comisión Vecinal "Tres Fronteras", Comisión Vecinal Sor Vicente Méndez, Comisión Vecinal Callejón Yhovy, Centro Regional de Educación, Colegio Nacional de Villarrica, Comisión Vecinal El Portal, y Centro Regional de Educación.

EN VEZ DE SER EXCLUIDAS, LAS MUJERES PARTICIPARON CON IGUAL FRECUENCIA QUE LOS HOMBRES EN TODOS LOS PROYECTOS. EL 54 POR CIENTO DE LOS PARTICIPANTES EN LOS EVENTOS ERAN MUJERES, Y 48 POR CIENTO DE TODOS LOS CAPACITADOS ERAN MUJERES.

CONTEXTO

SUMANDO y Transparencia Paraguay trabajaron con grupos comunitarios y gobiernos municipales en las municipalidades de Villarrica, Eusebio Ayala y Caacupé a fin de aumentar la comprensión de las leyes y los mecanismos presupuestarios. En esas comunidades locales, el proyecto buscaba incrementar la participación mediante la capacitación de estudiantes, jóvenes y comisiones vecinales en la administración municipal y presupuestaria, mientras que en las municipalidades se incrementó el conocimiento de las leyes y los reglamentos relativos a la asignación transparente de recursos. Villarrica fue la ciudad más grande (con aproximadamente 55.000 habitantes) en la que se llevó a cabo el proyecto, Caacupé la segunda más grande (con aproximadamente 42.000) y Eusebio Ayala la más pequeña (con 18.000). El personal ejecutivo de SUMANDO informó haber seleccionado estas tres ciudades precisamente por sus diferentes tamaños y contextos; su razonamiento fue que con ello expondrían a los coordinadores del proyecto a una mayor variedad de desafíos y oportunidades de aprendizaje.

En términos de los factores contextuales identificados como pertinentes, las tres municipalidades contaban con una población rural importante, donde las grandes distancias exacerbadas por una infraestructura deficiente aíslan considerablemente a algunas comunidades. El gobierno local recibió una parte significativa de su presupuesto del gobierno central, el cual les proporcionó a las municipalidades una parte de las regalías o royalties generadas por las represas eléctricas. Dichas distribuciones, junto con un índice reducido de recaudación tributaria local, daban a entender que la autonomía financiera de tales ciudades era limitada. Finalmente, los gobiernos locales no habían logrado mantenerse a la par con la capacitación y los recursos técnicos necesarios para modernizar la administración pública.

SUMANDO identificó varios desafíos importantes. En primer lugar, se observó que lo más común era la falta de información y conocimiento general sobre los presupuestos públicos, sin mencionar las responsabilidades presupuestarias específicas de las autoridades locales, así como los mecanismos que los ciudadanos pueden emplear para incidir o ejercer influencia en el gobierno municipal.

Segundo, SUMANDO observó que las zonas mayormente rurales en las que se trabajó habían sufrido por mucho tiempo a causa de instituciones gubernamentales débiles y sistemas administrativos ineficaces, lo que había debilitado la capacidad del gobierno local de funcionar con eficacia.

Tercero, algunos participantes opinaban que los funcionarios electos y los funcionarios públicos que llegaron a sus cargos por medio de influencias políticas y el intercambio de favores (incluso ilegales) podrían oponerse a los programas de PPT debido a que estos representarían una amenaza para su seguridad laboral. Por lógica, una mayor transparencia reduciría la cantidad de retribuciones que podrían ofrecer los funcionarios electos a sus partidarios políticos.

Cuarto, existía el problema de la pasividad agravada por la inercia política.

En la población de Eusebio Ayala, en particular, el proyecto enfrentó una ciudadanía relativamente desmotivada para dedicarse al gobierno municipal, así como también un alcalde que no apoyaba el proyecto. Los coordinadores del proyecto concluyeron que existía una especie de complicidad entre el alcalde, quien no velaba por la recaudación de impuestos locales sobre la propiedad, y la ciudadanía que esperaba menos servicios a cambio, pero se sentía afortunada de no tener que pagar impuestos.

Quinto, había elementos de la cultura política paraguaya que impedían el progreso hacia la transparencia y la defensa de los ciudadanos. Entre los muchos legados que definen vagamente a la administración antidemocrática está la práctica del amiguismo. Esta práctica se puede considerar una forma pasiva de corrupción que se parece al nepotismo en el sentido que le concede beneficios a amigos, socios o familiares; aunque también implica que se hace la vista gorda a la aplicación estricta de normas y reglamentos cuanto se trata de estes mismos grupos. El personal de SUMANDO observó en los lugares donde se trabajó que el amiguismo era más común en las regiones menos pobladas.

OBJETIVOS

Los objetivos principales del proyecto eran de tipo social y político: hacer el presupuesto público más transparente y democrático, y comprometer a los grupos juveniles y a las comisiones vecinales relativamente pobres de zonas rurales que con frecuencia se excluyen del proceso de toma de decisiones públicas. Para ello, SUMANDO organizó y capacitó tanto a los jóvenes como a las comisiones vecinales para influir en el presupuesto municipal. Mediante este proyecto también se capacitaron a funcionarios públicos de la localidad en cuanto a los componentes técnicos del presupuesto municipal.

Además, SUMANDO tenía el objetivo complementario de incrementar el conocimiento general sobre los procesos de los presupuestos municipales. Por último, SUMANDO quería mejorar la administración pública mediante la incorporación de una ciudadanía más participativa y mejor informada. SUMANDO se asegura de que los ciudadanos que colaboran comprendan y aprecien la importancia de ejercer un control social sobre la administración municipal como meta a largo plazo.

ENFOQUE

SUMANDO y Transparencia Paraguay colaboraron en la coordinación del proyecto por medio de dos estrategias diferentes: SUMANDO se concentró en capacitar a los ciudadanos y en proporcionarles la información necesaria para participar en el proceso presupuestario, mientras que Transparencia Paraguay trabajó con las municipalidades para capacitar a funcionarios públicos y ayudar a los gobiernos locales a comprender y evaluar sus propios mecanismos de transparencia. En este sentido, el enfoque general era crear aptitudes y fortalecer la participación por medio de la atención de grupos específicos.

SUMANDO diseñó sus propias sesiones de capacitación y luego las llevó a cabo de forma tal que permitieran la difusión, la flexibilidad y la descentralización. En el primer paso, SUMANDO recolectó

MÁS DE 150 PROGRAMAS RADIALES Y 19 PROGRAMAS DE TELEVISIÓN SALIERON AL AIRE DURANTE EL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA, Y ALCANZARON UNA AUDIENCIA ESTIMADA A MÁS DE 300.000 PERSONAS.

materiales y seleccionó y capacitó a un grupo de agentes multiplicadores; éstos eran integrantes del personal seleccionado y formado para trabajar en comunidades, cuyo objetivo era reproducir las sesiones de capacitación y los materiales suministrados por SUMANDO en ubicaciones dispersas. Cada uno de los organizadores seleccionados y capacitados eran miembros de la comunidad en la que trabajaban. Este método garantizaba que los organizadores tuvieran una relación previa con los ciudadanos, que estuvieran disponibles para ellos por medio de la capacitación y que continuaran siendo un recurso local para la comunidad una vez terminadas las sesiones de capacitación.

Aunque SUMANDO originalmente diseñó sesiones de capacitación que se centrarían únicamente en estudiantes de escuelas secundarias, no demoró en reconocer el valor de capacitar a jóvenes mayores y a adultos. En total, SUMANDO decidió capacitar a seis grupos en cada una de las tres municipalidades: dos grupos de estudiantes de secundaria por ciudad, dos grupos de estudiantes de formación docente y dos grupos de comisiones vecinales compuestas por ciudadanos locales. Cada grupo recibió seis sesiones de capacitación en tres meses que consistían en dos horas de instrucción cada dos semanas.

Estos grupos aprendieron cómo elaborar proyectos, es decir, propuestas de presupuestos específicos sobre cómo el municipio debería distribuir los fondos en función de las necesidades locales; y se les enseñó sobre las funciones del gobierno local y el aspecto técnico de los presupuestos. Los grupos también recibieron asistencia continua sobre cómo y cuándo presentar estas propuestas al gobierno municipal para que fueran examinadas. SUMANDO y los agentes multiplicadores apoyaron a estos grupos al asistir a audiencias públicas con autoridades municipales, elaborar proyectos y presentarlos ante las municipalidades.

Simultáneamente, Transparencia Paraguay ofreció sesiones de capacitación para funcionarios del gobierno local en cada una de las tres municipalidades. De los funcionarios que participaron en dichas sesiones, la mayoría trabajó en el presupuesto o con un departamento altamente comprometido en la aplicación del mismo. En estas sesiones se les proporcionó información sobre gastos presupuestarios, así como también se describieron los deberes y responsabilidades que les correspondían como representantes municipales. Los instructores respondieron preguntas y a la necesidad de información de los funcionarios en lo referente a leyes específicas, contratos públicos y reglamentos de gastos.

Además, Transparencia Paraguay elaboró "mapas de riesgos" para cada municipio basados en un modelo creado por Transparencia Internacional. El mapa de riesgos, como instrumento, básicamente evalúa y clasifica los niveles de transparencia y corrupción reportados en diferentes ámbitos de los asuntos públicos y de la administración municipal. Los funcionarios públicos que asistieron a las sesiones ayudaron a Transparencia Paraguay al contestar encuestas anónimas que fueron usadas para evaluar la vulnerabilidad de las municipalidades ante la corrupción. Se compartieron los resultados de modo que

los participantes pudieran entender mejor sus debilidades, fortalezas y el papel que desempeñan en la creación de prácticas más transparentes.

RESULTADOS Y EFECTOS

Los resultados variaron entre las tres municipalidades, pero en cada caso se estableció un marco conceptual para la participación de los ciudadanos y el aumento del conocimiento dentro de la comunidad y del gobierno municipal. Los funcionarios públicos aprendieron sobre sus obligaciones y requisitos legales y lograron analizar las funciones institucionales de forma constructiva. Se llevaron a cabo un total de tres sesiones de capacitación periódicas para los funcionarios municipales de cada municipalidad.

Las comisiones vecinales y los grupos juveniles que fueron capacitados por medio del proyecto no sólo aumentaron sus conocimientos sobre la administración municipal y los asuntos presupuestarios, sino también perfeccionaron su capacidad de organización y toma de decisiones colectivas. Asimismo fortalecieron y forjaron nuevas relaciones con las autoridades municipales y aprendieron a elaborar y presentar proyectos dentro de sus comunidades. Un total de 866 personas participaron en las sesiones de capacitación, de las cuales 668 eran jóvenes. Los grupos de las tres municipalidades crearon un total de cinco propuestas de proyectos para ser examinados por los gobiernos municipales. En Villarrica, actualmente se están poniendo en práctica algunos elementos de estos proyectos.

Otro de los efectos principales que tuvo este proyecto en las comunidades, que resulta difícil de medir, es el sentido de eficacia continua, la importancia de las acciones colectivas y, particularmente, la utilidad de tener organizaciones sociales activas. En una visita de campo a Caacupé, un organizador local contratado por Sumando manifestó en una audiencia pública lo siguiente: “Ahora la ciudad, esta comunidad, sabe lo que debe hacer el concejo municipal; sabe lo que debe hacer el alcalde; y la comunidad sabe también cuáles son sus propias obligaciones: organizarse en comisiones como ésta a fin de poder seguir trabajando con la municipalidad”.

Otro ejemplo de este resultado es una relación más estrecha entre la comunidad y el gobierno, al igual que una participación ciudadana más activa y directa en el gobierno local. Los participantes informaron que comprenden más claramente por qué es importante pagar impuestos y tienen un juicio sólido de las inversiones en el sentido de cómo se gastaron los fondos públicos. Una mujer de la tercera edad comentó que asistió a las sesiones de capacitación porque la “motivaban” y que después de años de pagar impuestos sobre la propiedad, nunca estaba segura de cómo se usaban.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

Al principio, el proyecto no contemplaba trabajar con comisiones vecinales; el plan era trabajar con los jóvenes. No obstante, el personal de SUMANDO posteriormente decidió ampliar el proyecto a fin de incluir a las comisiones vecinales. En resumen, la respuesta positiva de la comunidad les indicó que habría sinergias y posibilidades de tener un mayor efecto. Volvieron a adaptar el diseño del programa para aprovechar esta oportunidad. La ampliación

de los participantes atendidos no sólo parece haber sido exitosa, sino también tuvo sentido desde el punto de vista económico dado que los agentes multiplicadores de campo ya habían gastado dinero para viajar a esas zonas y pudieron capacitar a más personas sin incurrir en gastos adicionales. La ampliación del alcance de las labores para incluir a otros grupos poco representados (particularmente a las mujeres que predominaban en las comisiones vecinales) parecía ampliar el efecto de los programas sin costos ni esfuerzos significativos.

Debido a que SUMANDO se encuentra en Asunción y el proyecto funcionaba en zonas rurales de Villarrica, Eusebio Ayala y Caacupé, debía haber cierto grado de descentralización. Se ratificó el enfoque de SUMANDO de seleccionar a representantes de campo de las comunidades locales. Estas personas, a pesar de que algunas fueran desconocidas al principio, se ganaron la confianza de los habitantes gracias a que comprendieron las condiciones locales (sin mencionar que se comunicaban en guaraní) y mostraron tener una disposición y una sensibilidad cultural adecuadas que sería imposible o tardarían demasiado aprender.

Evaluación y lecciones aprendidas

SUMANDO y los participantes de la comunidad aprendieron que, por diversos motivos, las comisiones en sí podrían ser más importantes a largo plazo que el hecho de que se abordaran o no sus peticiones inmediatas. Los grupos organizados ofrecen continuidad y sostenibilidad, además de permitir que la comunidad identifique prioridades colectivamente y comunique sus preferencias y preocupaciones de forma eficaz y convincente al gobierno municipal. Una participante informó haber aprendido que una comunidad se debería organizar en concejos vecinales a fin de que, “por medio de estos concejos, [la comunidad] pueda canalizar sus peticiones. ...Estamos muy concientes de nuestras necesidades, pero entre estas necesidades, aún se debe determinar cuáles son las prioridades”.

Un tema recurrente sobre la interrogante de la sostenibilidad, que observó SUMANDO, fue que el conocimiento en sí conlleva la participación continua. En Caacupé, los participantes informaron que ahora que entienden mejor las responsabilidades del alcalde y del concejo municipal, seguirán “presionando a las autoridades para que cumplan con sus obligaciones”.

El plan de implementación original de SUMANDO no contemplaba la elaboración y presentación de proyectos para su inclusión en los presupuestos municipales, aunque varios grupos comunitarios y participantes jóvenes mostraron haber mejorado el nivel de cohesión, su capacidad y consenso, y fueron capaces de presentar propuestas de proyectos reales. En total, se presentaron ante los gobiernos municipales cinco proyectos de tres municipalidades y el gobierno municipal de Villarrica actualmente ha puesto en práctica elementos de algunos de estos proyectos.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Mercedes Aust y Dalila Meaurio
Coordinadoras de Proyecto
SUMANDO
Avda. Felix Bogado y 18 de Julio
Asunción, Paraguay
participacion@sumando.org.py
www.sumando.org.py

Ecuador *CEPLAES*

La capacitación impartida a las concejalas les permitió dirigir proyectos y llevar adelante políticas públicas que abordaban las necesidades de la mujer y la igualdad.

Perfil de la organización líder: El Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) es una organización pionera en el Ecuador que se dedica a la investigación social. Con 28 años de vida ha ido adaptando su misión institucional a los nuevos requerimientos de los procesos de desarrollo, para responder a las necesidades de "gestión de conocimientos" de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. CEPLAES apoya procesos de investigación aplicada, planificación de proyectos, programas y políticas, sistematización de experiencias, seguimiento y evaluación de procesos de desarrollo. Cuenta con un grupo de mujeres dedicadas a los temas de género, un grupo de jóvenes y asociados vinculados por la filosofía de la organización: desarrollo humano sostenible con equidad.

Organizaciones colaboradoras: Asociación de Mujeres Municipalistas de Manabí (AMUMA)

Ubicación del proyecto: Manabí

Título del proyecto: Fortalecimiento de las Prácticas Democráticas en los Gobiernos Locales de la Provincia de Manabí

Otros colaboradores: Cantones de Manta, Portoviejo, Chone, San Vicente; Fundación de Nuevos Horizontes; y la Universidad Técnica de Portoviejo.

LA INCIDENCIA FUE UN PASO CLAVE EN LA METODOLOGÍA DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA. MÁS DE 1.500 OSC AYUDARON ORGANIZACIONES COLABORADORES EN CAMPAÑAS DE INCIDENCIA.

CONTEXTO

La participación de la mujer en el gobierno local es un fenómeno relativamente nuevo en Ecuador, donde se puso en marcha un sistema basado en cuotas correspondientes a ambos sexos para los candidatos de las listas de los partidos en 2000. Por consecuencia, un número cada vez mayor de mujeres se incorpora a cargos de los gobiernos municipales aunque, con frecuencia, sin el mismo grado de experiencia y capacitación técnica que los hombres. El CEPLAES vio una oportunidad para trabajar con concejalas municipales a fin de incrementar la eficiencia y la transparencia gubernamental, al mismo tiempo que se les impartían nuevas destrezas y capacidades a las concejalas y a los ciudadanos por medio de la capacitación, la asistencia y el apoyo.

El CEPLAES involucró a concejalas municipales del cantón de Manabí, donde las mujeres habían formado la asociación de Mujeres Municipalistas de Manabí (AMUMA) a fin de respaldar las políticas que fomentan la equidad entre los sexos. El CEPLAES trabajó con las integrantes de la AMUMA, con otros concejales, funcionarios públicos y comunidades para diseñar y poner en práctica proyectos que tratan necesidades comunitarias y problemas sociales.

Las cuatro municipalidades de Manabí en las que se llevó a cabo el proyecto (Manta, Chone, Portoviejo y San Vicente) presentaron desafíos particulares debido a sus diferencias en tamaño, nivel de desarrollo económico, falta de transparencia y capacidad de gestión municipal, así como también de diferentes enfoques presupuestarios. Chone y San Vicente son municipios pequeños y rurales, que cuentan con presupuestos limitados y menos flexibles. Por otro lado, Manta y Portoviejo son más grandes y tienen economías más activas (el primero depende más del turismo mientras que el segundo de la industria). Las municipalidades eran propensas a financiar únicamente proyectos de obras públicas y la construcción de infraestructura, pero le prestaban menos atención a necesidades sociales tales como la educación, la salud pública, el fortalecimiento de la pequeña empresa y la justicia social. A pesar de una ley federal que asigna por mandato que el 15 por ciento de los presupuestos públicos se destinen a programas sociales, esto ocurre con muy poca frecuencia.

OBJETIVOS

Este proyecto tuvo varios objetivos. Primero, el proyecto buscó fortalecer el capital social y humano de las concejalas a fin de aumentar la participación e integrar a la mujer en la administración del gobierno local. Segundo, el proyecto se comenzó con el fin de generar cambios en las políticas públicas locales mediante el fomento de la participación de la mujer. El proyecto apunta específicamente a ayudar a la mujer a crear proyectos por medio de mecanismos de participación incorporando proyectos que tomen en cuenta las necesidades de los dos sexos y los temas del programa de acción pública. Tercero, el proyecto buscó institucionalizar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que le permitirían a la sociedad civil ejercer una función en el control social.

ENFOQUE

El CEPLAES diseñó un enfoque del presupuesto participativo y transparente, en especial, sobre la participación y la capacidad administrativa de la mujer en el gobierno. El CEPLAES y la AMUMA comenzaron con la selección de cuatro municipalidades en las cuales implementarían el proyecto y establecieron mesas de trabajo conformadas por concejalas, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Estos grupos trabajaron juntos en la identificación de problemas y necesidades, así como en la realización de investigaciones y la planificación de políticas de forma tal que se integraron a los miembros de la comunidad.

En cada uno de los cuatro municipios, se trataron las necesidades sociales relacionadas a género y los participantes seleccionaron temas sobre los cuales diseñarían proyectos locales. En Chone, los participantes seleccionaron la salud sexual; en Manta, la violencia doméstica; en Portoviejo, el microcrédito; y en San Vicente, el microcrédito y el establecimiento de pequeñas empresas relacionadas con el turismo.

El CEPLAES y la AMUMA orientaron a las cuatro mesas de trabajo en el proceso de la planificación participativa y les proporcionaron una capacitación centrada en los principios de equidad social y de género, participación, transparencia, continuidad y eficacia. Junto con las mesas de trabajo, se llevaron a cabo análisis estratégicos sobre cada problema como, por ejemplo, causas y efectos y las ventajas comparativas del municipio al momento de encontrar soluciones satisfactorias al problema.

Luego, para empezar a formular el plan, cada uno de los cuatro grupos realizó un estudio de línea de base donde se presentaba la situación actual, una lista de recursos comunitarios y un análisis general sobre cómo enfocar el problema. Para el proyecto se contrataron a especialistas que colaboraron con las cuatro mesas de trabajo en actividades importantes, tales como recabar información cuantitativa y cualitativa sobre los temas seleccionados. También trabajaron muy de cerca con grupos cívicos locales y establecieron organizaciones de la sociedad civil interesadas en los temas seleccionados o con experiencia de trabajo en sectores de la población afectados por esos problemas. Para terminar el proceso de planificación, los participantes generaron ideas sobre políticas y propuestas de proyectos donde se abordaban los problemas identificados y establecidos en orden de prioridad.

Finalmente, los organizadores de las mesas de trabajo identificaron posibles fuentes de financiamiento dentro y fuera del presupuesto municipal que implementarían estos planes. Se proyectaron varias opciones de financiamiento y las mesas escogieron una opción para incorporarla a sus planes. En algunos casos, el gobierno municipal no era una opción viable para estos proyectos de construcción locales puesto que los gobiernos municipales en Ecuador a duras penas logran satisfacer las necesidades y los servicios básicos. Por lo tanto, los proyectos se valieron de organizaciones internacionales y de otras alternativas para garantizar un financiamiento adecuado.

CINCO SITIOS WEB NUEVOS DEDICADOS A PPT Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO FUERON CREADOS Y HECHOS ACCESIBLES PARA TODO EL MUNDO.

Los gobiernos municipales continuaron su participación en los proyectos. Las concejalas que dirigieron las mesas de trabajo facilitaron la comunicación con la municipalidad. Las mesas también presentaron los proyectos a la comunidad y al gobierno en grandes asambleas públicas. Tanto los ciudadanos, como los intendentes locales y los concejos municipales tuvieron la oportunidad de estudiar el proyecto y de hablar sobre su implementación. En cada caso, las mesas decidieron que los proyectos beneficiarían a la comunidad y acordaron apoyar su implementación en el municipio en la medida en que se lo permitieran sus limitaciones financieras.

A lo largo del proceso, el CEPLAES ofreció, además, una capacitación integral a fin de formar las capacidades de las concejalas y de los líderes comunitarios. El personal del proyecto capacitó a pequeños grupos de concejalas a fin de que se reprodujera la capacitación con otras concejalas de toda la provincia. Además, el CEPLAES estableció intercambios temporales, o pasantías, de modo que las funcionarias públicas pudieran trabajar con sus municipios vecinos y aprender de ellos.

RESULTADOS

Uno de los mayores logros fue que cada uno de los cuatro municipios creó proyectos que se concentraban en una necesidad en particular de esa comunidad y éstos crecieron a lo largo de un proceso de colaboración dirigido por concejalas y líderes de organizaciones de la sociedad civil. Los cuatro municipios incorporaron satisfactoriamente iniciativas que abordan las necesidades de la mujer y que entienden su función en la comunidad, además de aprender del proceso de investigación y consulta. En gran medida, el financiamiento sigue siendo el principal obstáculo para la implementación de proyectos debido a las limitaciones de los presupuestos locales. Sin embargo, dos de los gobiernos municipales han decidido incorporar algunas de las recomendaciones normativas e instituir mecanismos de transparencia. Asimismo, el CEPLAES citó a más de 15 poblados de Manabí en los que ordenanzas y leyes nuevas han aplanado el camino para la incorporación de políticas públicas que apoyan la equidad de la mujer.

El efecto que esto tuvo en las personas también fue importante. Las concejalas y los líderes comunitarios aprendieron y utilizaron destrezas nuevas para el desarrollo municipal, y aprendieron no sólo de sus propios proyectos sino también de los proyectos de los demás. El CEPLAES y sus contrapartes lograron capacitar a más de 90 concejalas y a 120 líderes de la sociedad civil. El CEPLAES contó a más de 270 mujeres que asistieron a sesiones de capacitación y talleres. Además, se capacitaron a 25 líderes para que reprodujeran las sesiones de capacitación para otras mujeres y líderes de la comunidad. El CEPLAES observó que las mujeres capacitadas han asumido funciones de liderazgo y han mostrado iniciativa al trabajar en los presupuestos de sus municipalidades.

El proceso de divulgación no se limitó a las mujeres líderes. Hubo 135 hombres y 58 jóvenes que asistieron a los talleres. El CEPLAES calcula que más de 100 funcionarios públicos asistieron a sus actividades públicas. El proyecto también

puso al CEPLAES, por primera vez, en contacto con 58 grupos cívicos menos cohesionados y con las OSC más establecidas. Además, el público en general se enteró del proyecto gracias a un anuncio televisado y por lo menos siete artículos impresos en la prensa independiente.

De igual forma, el proceso de planificación participativa y equitativa para ambos sexos que el CEPLAES puso en marcha ha captado la atención nacional. Por ejemplo, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), una dependencia de la Presidencia, ha colaborado con el proyecto a fin de formular un plan provincial para prevenir la violencia doméstica. Asimismo, el CEPLAES realizó un seminario final junto con una universidad local para ampliar el debate sobre la participación ciudadana en Manabí. En resumen, las lecciones aprendidas se están difundiendo en Manabí y transfiriendo a otras provincias.

ANÁLISIS DEL PROCESO

Diseño e implementación

El proceso de implementación le confirmó al CEPLAES de muchas maneras que un enfoque global era indispensable para la introducción del presupuesto participativo y transparente y para comprometerse con el crecimiento de la comunidad en general. Para empezar, se observó que la capacitación y los procesos de concertación deliberativa eran aspectos importantes en áreas con tradiciones clientelistas. Por lo general, dichas comunidades no solicitan nada a las autoridades o bien presentan exigencias sin ofrecer soluciones, en lugar de analizar los problemas sociales y crear proyectos cooperativos para satisfacer sus necesidades. El CEPLAES observó, además, que el fortalecimiento del capital social de los ciudadanos, en especial el de la mujer, que constituía el enfoque principal del proyecto, era de suma importancia para lograr un cambio a largo plazo. Un ejemplo de cómo el CEPLAES presionó para que se considerara este aspecto fue mediante la búsqueda de una capacitación permanente a ser impartida por instructores ya capacitados y mediante la participación directa de organismos nacionales e internacionales en estas comunidades locales más pequeñas.

La población de San Vicente es relativamente joven, y cuando el proyecto empezó, muchos jóvenes participaron. El personal del CEPLAES observó que los jóvenes generaban un efecto interesante en la comunidad. Si bien la cultura política había sido tradicionalmente más pasiva, los jóvenes se organizaron para presentar peticiones y trabajar con el gobierno local. Como consecuencia, el CEPLAES le prestó más atención al papel de la participación juvenil en otras ciudades, donde los jóvenes llegaron a desempeñar un papel importante como voluntarios en la prevención de la violencia intrafamiliar y mediante la diseminación de información sobre salud sexual.

Evaluación y lecciones aprendidas

El CEPLAES, al igual que muchas otras organizaciones que dirigen proyectos de PPT, determinó que trabajar con funcionarios públicos era una labor desafiante. Si bien los funcionarios públicos se mostraron algo renuentes, el CEPLAES determinó que la falta de capacitación técnica de los municipios impedía el progreso.

El CEPLAES sugirió que las sesiones de capacitación específicas podrían mejorar las relaciones laborales en el futuro. Particularmente, recomendaron que se les enseñaran a los administradores públicos los instrumentos y técnicas que facilitan el proceso presupuestario, tales como la formulación de planes operativos anuales y la manera de negociar y colaborar con los ciudadanos.

El CEPLAES concluyó que el mayor éxito del proyecto se originó de la formación de capacidades. La capacitación impartida a las concejalas les permitió dirigir proyectos y llevar adelante políticas públicas que abordaban las necesidades de la mujer y la igualdad. El CEPLAES también informó que el diseño participativo de los proyectos era importante para la continuidad de los mismos. Si bien el CEPLAES buscó generar la participación como parte de sus principios, también quedó claro que la participación causó interés en la comunidad, lo que a su vez originó la formación de comités de apoyo y seguimiento ciudadano que impulsaron a los proyectos una vez concluidas las actividades y terminado el apoyo del CEPLAES.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Sonia García
Coordinadora de Proyecto
CEPLAES
Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo
Quito, Ecuador
ceplaes@andinanet.net

Resumen

"Lo que a uno lo mueve para luchar contra la corrupción y es indudablemente el idealismo, es la fuerza de las ideas, es la capacidad de entender que la libertad, la igualdad y la solidaridad son vitales para la existencia y la coexistencia de cualquier sociedad."

—JORGE EDUARDO LONDOÑO, GOBERNADOR DE BOYACÁ, COLOMBIA

FACTORES CLAVES Y LECCIONES APRENDIDAS

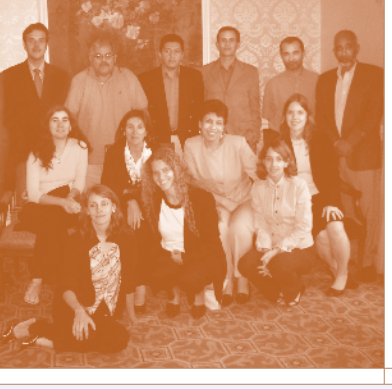
Los diez proyectos presentados en este informe representan más que la suma de sus partes. Los casos conectan las aspiraciones del Presupuesto Participativo y Transparente (PPT) con las iniciativas prácticas a fin de cerciorarse de que estos proyectos logren sus resultados. Al reflejar la promesa del PPT de realzar la democracia (como se describe en la introducción) y al analizar los casos en estudio, surgen ciertos temas de importancia tanto para los profesionales prácticos como para los teóricos. Estos temas representan lo que los defensores de los proyectos del PPT esperaban alcanzar, a saber: transparencia, participación, rendición de cuentas, reordenamiento de las prioridades públicas, profundización de la democracia y gobiernos más sólidos y eficientes.

En lugar de sólo resumir los resultados, en esta conclusión se presenta un panorama más amplio del programa de subvenciones "Transparencia en las Américas" (o simplemente, el Programa de Transparencia). Esta sección también presenta unas cuantas lecciones más profundas al vincular las metas del PPT con su proceso de implementación.

INFORMACIÓN

Quizás el ingrediente más indispensable para fomentar el cumplimiento de las promesas del PPT es la información. Para alcanzar la democracia plena se requiere que los ciudadanos tengan acceso a la información a fin de tomar decisiones bien fundadas cuando votan y participan en actividades cívicas. En términos simples, el PPT mejora la gestión de gobierno y la democracia al proporcionar la información que los ciudadanos necesitan para elegir sabiamente.

Los diez proyectos se destacaron por influir directamente en el aumento de la información disponible para los ciudadanos sobre los presupuestos locales y provinciales, así como sobre los procesos presupuestarios. Se imprimieron y distribuyeron casi 45.000 publicaciones al público y a funcionarios gubernamentales. Entre ellos, hubo folletos, informes, manuales, panfletos,



EL PROGRAMA DE TRANSPARENCIA CONVOCÓ LOS DIRECTORES DE LOS PROYECTOS EN DOS TALLERES QUE INCORPORARON CAPACITACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS. ESTOS TALLERES CREARON VÍNCULOS ENTRE OSC TRABAJANDO EN PPT A LO LARGO DE LAS AMÉRICAS.

boletines informativos y otros medios. Éstos trataban sobre temas variados como el presupuesto participativo e investigaciones, hasta metodologías y mejores prácticas. Asimismo, los proyectos hicieron uso de medios de divulgación locales y nacionales para publicitar actividades, motivar la participación y compartir y distribuir información. Durante el programa, salieron al aire más de 150 programas radiales y 19 programas televisivos que alcanzaron a un público que suma más de 300.000 personas. Se crearon cinco sitios web explícitamente para los proyectos y el PPT. Además, más de 150 artículos noticiosos destacaron los proyectos y sus logros en medios de difusión locales, nacionales e internacionales. Mediante los proyectos también se mejoró el acceso a la información pública. Por ejemplo, Fundación El Otro y el CIPPEC en Argentina ejercieron presión sobre los gobiernos locales y regionales para aumentar y mejorar el acceso a la información y capacitaron a ciudadanos y a organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre cómo y dónde buscar información.

La información básica, como los informes sobre las asignaciones presupuestarias y los gastos reales, no es por sí sola una buena forma de informar a la ciudadanía. En muchos casos, se les debe enseñar a los ciudadanos a descifrar mayor información. Muchos de los proyectos, como el de SUMANDO en Paraguay, ofrecieron talleres detallados para funcionarios públicos a fin de mejorar el manejo de la información. La mayoría de los subvencionados, tales como Fundación Solidaridad en la República Dominicana, también llevaron a cabo sesiones de capacitación para ciudadanos con el fin de ayudarlos a comprender diversos aspectos del proceso presupuestario público y del presupuesto mismo. Casi 6.500 ciudadanos y funcionarios públicos participaron directamente en sesiones de capacitación sobre temas que incluían desde la participación ciudadana y las leyes presupuestarias locales hasta la defensa de sus proyectos. Entre las personas capacitadas, el 48 por ciento eran mujeres, el 24 por ciento eran jóvenes y alrededor del 4 por ciento eran indígenas.

INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN

El PPT no sólo aspira a aumentar la participación de los ciudadanos en el gobierno, sino que también exige que ellos aprovechen el beneficio de la transparencia y la información. Los ciudadanos que entienden los procesos del presupuesto público están mejor capacitados para proponer y defender proyectos presupuestarios que benefician a sus propias comunidades e intereses. De este modo, en teoría, una de las formas principales en que los procesos del PPT logran la participación es mediante un incentivo que comprometa más a la ciudadanía. La democracia exige que los ciudadanos participen de diversas maneras y, por lo general, no existe un beneficio directo por hacerlo. Por ejemplo, el ciudadano que entra a una cabina electoral no puede esperar que su voto individual sea decisivo. En este sentido, a veces la participación se califica como “irracional,” aunque se reconozca al mismo tiempo que es indispensable. El PPT resuelve parcialmente este dilema al recompensar a los ciudadanos que participan activamente en proyectos que los benefician a ellos y a

sus comunidades. La experiencia de los proyectos del Programa de Transparencia confirma en parte esta afirmación.

Ayuntamientos participantes de la República Dominicana informaron sobre proyectos de obras públicas para construir carreteras, puentes y sistemas de alumbrado en beneficio de vecindarios que habían sido pasados por alto anteriormente. Hubo municipalidades en Perú, donde funcionó el proyecto SER, que notificaron haber dejado de financiar con los presupuestos locales proyectos ostentosos como la redecoración de la plaza principal para, en lugar de ello, satisfacer necesidades más graves.

El Programa de Transparencia movilizó a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, además de comprometer al gobierno local, así que debió influir en las prioridades del gasto público, aunque no sabemos cuál fue el alcance ni el tipo de influencia que se ejerció. Es difícil determinar con certeza cuál será el efecto local en el gasto público o cuáles fueron las prioridades previas a los proyectos, pero las organizaciones de la sociedad civil que dirigieron estos proyectos dejaron en claro haber modificado las prioridades de los presupuestos públicos para ofrecerles beneficios reales a las poblaciones pobres y de zonas rurales.

CULTURA DEMOCRÁTICA

Muchos albergan la esperanza de que el PPT realce la democracia y mejore la gestión de gobierno. El aumento de la participación y la información sin duda alguna mejora el ejercicio de la democracia, pero para que el PPT contribuya a consolidar o impulsar el valor substancial de la democracia, también debe modificar la cultura política. La cultura política, por ser un conjunto de creencias y prácticas relativas al funcionamiento del gobierno y el poder en la sociedad, no es fácil de evaluar y mucho menos de cambiar. No obstante, los proyectos del PPT proporcionaron ciertas pruebas de que en realidad se mejoró la cultura política a nivel local. Las señales más alentadoras se derivan del cambio del esquema de participación, del establecimiento de nuevas relaciones entre los ciudadanos, el gobierno y la sociedad civil, al igual que de la manifestación de actitudes positivas hacia la democracia.

"Es la importancia de volver a esos ideales platónicos y aristotélicos, en donde expresaban que lo más importante para las democracias, que lo más importante para que un pueblo pueda subsistir es la educación de sus ciudadanos. Es a través de la continua cultura pública que nosotros podemos crear verdaderos procesos de cambios sociales."

—JORGE EDUARDO LONDOÑO, GOBERNADOR DE BOYACÁ, COLOMBIA

La información da poder de decisión, en especial cuando el conocimiento conduce a actos concretos o al cambio de conducta. La comisión vecinal de Villarrica en Paraguay es un ejemplo en que los ciudadanos tomaron medidas

nuevas motivados por la labor de SUMANDO. Estos ciudadanos crearon propuestas de proyectos tales como el tratamiento de desechos e incubadoras de pollos, las presentaron al gobierno local y lograron que se incorporaran dos de estos proyectos en el presupuesto municipal. Si bien sus relaciones previas con el gobierno eran mínimas o bien nulas, los ciudadanos aprendieron el concepto de la oportunidad y las técnicas para acercarse al gobierno, y ejercieron presión política de forma satisfactoria. A partir de lo que vieron como victorias para la comunidad, los ciudadanos decidieron fortalecer sus comisiones vecinales en términos de su compromiso personal y mediante la obtención del reconocimiento municipal. Por consecuencia, el personal del proyecto y los ciudadanos informaron tener una mejor relación con el gobierno local y una visión más optimista de lo que se podría lograr mediante las iniciativas colectivas.

Cabe mencionar otros ejemplos provenientes de los grupos juveniles en Colombia que trabajaron directamente con una iniciativa presidencial, Colombia Joven, y con OSC para abordar el problema de la cobertura inadecuada del Régimen Subsidiado en Salud. No sólo los jóvenes se veían a sí mismos como un grupo beneficioso para el público, sino que también la comunidad y los funcionarios públicos comenzaron a verlos como una fuerza positiva para ayudar al gobierno. Los comités de vigilancia en Perú, que se formaron para observar los presupuestos locales, trabajaron junto con las rondas campesinas y le proporcionaron a los grupos cívicos del lugar una función nueva más cooperativa en la gestión del gobierno municipal. Otro ejemplo son los COMUDE en Quetzaltenango, Guartemala que se organizaron, ejercieron presión política sobre el gobierno y fueron alentados por la promesa del intendente de asignar el 40 por ciento del presupuesto de desarrollo a proyectos identificados por los COMUDE. Estos ejemplos demuestran que se enseñaron nuevas actitudes más positivas hacia la democracia no sólo por medio de programas educativos, sino también que se inculcaron por medio de actividades que modificaron los esquemas de participación y la conducta.

Dado que estos proyectos son muy recientes, no es posible ver todos los cambios de conducta que tendrán lugar como consecuencia de las labores realizadas por las organizaciones líderes y sus colaboradores. Sin embargo, los ejemplos antes citados demuestran que los proyectos abrieron espacios para realizar cambios sostenibles. A pesar de que nunca se planteó la pregunta directamente a los participantes de los proyectos, algunos de ellos en Nicaragua, Perú y la República Dominicana expresaron que los proyectos los habían inspirado a postularse para cargos públicos. Cabe reiterar que no se sabe a ciencia cierta si estos posibles líderes hubieran aparecido de no mediar el proyecto, pero su surgimiento indica la profundidad del cambio en la forma de pensar de algunas personas con respecto al gobierno y la participación.

COLABORACIÓN

Otro elemento clave para mejorar la democracia, mantener los beneficios e integrarlos a la cultura política local es la formación de relaciones

"Los municipios y los departamentos, al menos en el caso colombiano, somos concientes que debemos ya trascender la etapa de la descentralización y pasar a una etapa que lleve implícita a la autonomía de los entes territoriales."

—JORGE EDUARDO LONDOÑO, GOBERNADOR DE BOYACÁ, COLOMBIA

EN SEPTIEMBRE 2005, REPRESENTANTES DE CADA PROYECTO Y CINCO FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE PARTICIPARON EN LOS PROYECTOS SE REUNIERON EN WASHINGTON DC PARA UN EVENTO PÚBLICO EN EL CENTRO INTERNATIONAL WOODROW WILSON PARA ACADÉMICAS.

de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno, así como también entre las organizaciones de la sociedad civil. Cuando la sociedad civil y las instituciones gubernamentales adoptan enfoques y prácticas de colaboración, la cooperación es más duradera. Los proyectos dejaron en claro que la voluntad política es indispensable para establecer y mantener mecanismos del PPT, aunque nunca constituya una garantía. Si bien las organizaciones de la sociedad civil demostraron cierta capacidad de crear voluntad política, una contribución más importante y duradera de los proyectos del Programa de Transparencia podría manifestarse en las relaciones que estas organizaciones establecieron con los gobiernos municipales y regionales. Las labores cooperativas entre las OSC y el gobierno a menudo desembocan en una mayor confianza mutua. De igual forma, los ciudadanos comienzan a esperar que el gobierno trate a la sociedad civil como un socio. Estas expectativas y relaciones podrían ayudar a ampliar y mantener el PPT por períodos y en lugares donde la voluntad política es débil.

Si bien pareciera intuitivamente que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en zonas similares colaborarían para el progreso de la comunidad y en las iniciativas de democratización, éste no es siempre el caso. Las OSC con frecuencia se perciben a sí mismas más como competidoras por financiamiento y atención de los donantes que como socias. Sin embargo, el Programa de Transparencia que aquí se presenta formó relaciones de colaboración entre las organizaciones locales de la sociedad civil, lo que les permitió alcanzar los objetivos de sus proyectos y fortalecer sus facultades individuales mediante el intercambio mutuo de instrumentos, lecciones aprendidas y destrezas técnicas. En términos generales, los programas lograron incorporar a los proyectos a más de 340 organizaciones de la sociedad civil, con 65 planes de acción o acuerdos firmados, sin incluir los socios colaboradores que se unieron al comienzo de cada proyecto. Además, 168 instituciones gubernamentales acordaron participar en el proyecto de alguna manera, según se demuestra en los 111 acuerdos firmados. Finalmente, se formaron 108 grupos cívicos nuevos entre los cuales figuran las comisiones vecinales, los comités de vigilancia y los grupos de trabajo para ciertas políticas.

MECANISMOS

El presupuesto participativo y transparente cuenta, además, con una dimensión técnica que se debe conceptuar e implementar con conocimientos especializados; de lo contrario, ninguno de los beneficios potenciales del PPT se convertirá en una realidad. Los mecanismos que llevan a la realización del PPT incluyen desde procesos básicos, tales como la forma de canalizar la participación y celebrar votaciones en audiencias locales hasta medidas más especializadas como la representación gráfica de las comunidades y la definición de los organismos regionales que enviarán delegados a los comités del presupuesto participativo. Muchas veces existen necesidades adicionales, tales como la aprobación de ordenanzas municipales para facilitar el PPT, leyes que exigen la transparencia

pública o sesiones de capacitación, para que los funcionarios y empleados de la administración pública adquieran destrezas prácticas.

En términos de los mecanismos que impulsan e institucionalizan el PPT, el programa general produjo resultados que indican repercusiones significativas. Los proyectos influyeron satisfactoriamente en la creación y modificación de 23 leyes y ordenanzas a nivel local, regional y nacional. Estas leyes dieron cabida al funcionamiento de los procesos del PPT, por ejemplo, al garantizar un mayor y mejor acceso a la información pública, al reconocer a los comités ciudadanos y establecer pautas para una mayor participación ciudadana.

Algunos de estos mecanismos nuevos no se institucionalizaron formalmente, sino que se dejaron en manos de los ciudadanos. Con la ayuda de las organizaciones líderes y colaboradoras, se crearon 108 grupos cívicos para desempeñar funciones, tales como vigilar, ejercer presión política y elaborar proyectos. Los participantes de los proyectos emplearon los mecanismos aprendidos en las capacitaciones para implementar las actividades del PPT. Por ejemplo, más de 13.500 ciudadanos participaron en actividades, tales como votar por proyectos de prioridad, presentar información sobre el presupuesto al público y realizar sesiones de consulta directa con funcionarios públicos.

Finalmente, los mecanismos institucionalizados y prácticas aceptadas mantienen el PPT con mayor coherencia que la voluntad política o el apoyo del público únicamente, puesto que estos factores pueden tener altibajos. Por lo tanto, el enfoque en los mecanismos del PPT constituye una forma de abordar inquietudes sobre la continuidad de los proyectos. A fin de crear resultados a largo plazo, se requieren varios años para que los proyectos establezcan contactos, confianza y resultados. Dado que el programa brindó apoyo por sólo un año, muchos de los participantes de los proyectos sintieron que hubieran podido lograr más de haber tenido más tiempo. No obstante, además de enseñar e institucionalizar muchos de

"Yo creo que ahí los mecanismos participativos les toca un rol fundamental a cumplir, un rol que tiene que ver con el reclamo, la demanda, la canalización de esta demanda a los gobiernos a los distintos niveles, local departamental incluso nacional."

—NICOLÁS LYNCH, EXPERTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CENTRO WOODROW WILSON Y PROFESOR, UNIVERSIDAD DE SAN MARCOS

los mecanismos del PPT, una serie de organizaciones lograron crear resultados a partir de sus proyectos con el fin de potenciar financiamiento adicional proveniente de otras fuentes para continuar su labor.

Aunque el PPT ha sido vinculado con muchas aspiraciones, en la introducción de este informe se citaron tres metas principales: la reforma administrativa y la eficiencia gubernamental; la justicia social y una distribución más justa de los recursos; y una ciudadanía más activa y democrática. Los proyectos del Programa de Transparencia demostraron la capacidad del PPT de avanzar hacia todas estas metas. En la introducción también se definió el PPT como un conjunto de prácticas más amplias que las del presupuesto participativo y que incluye las iniciativas para mejorar la vigilancia, la transparencia y la participación en todas las etapas del presupuesto público. Según esa definición, se identificaron tres tipos generales de enfoques: los que se concentran principalmente en la aplicación estricta de las prácticas del *presupuesto participativo*, los que mejoran el acceso a la información y que apoyan la vigilancia del presupuesto público (*transparencia y seguimiento*) y los que fortalecen la participación entre los grupos socialmente excluidos (*participación y formación de capacidades*).

Los resultados variaron de acuerdo con cada enfoque al PPT. Esto sugiere que cada enfoque tiene su lugar dependiendo del contexto donde se aplica y de las metas del proyecto. Por ejemplo, los proyectos del *presupuesto participativo* a menudo transformaron el gobierno local al proporcionarles a los funcionarios electos una manera de comprometer a los ciudadanos, demostrar su dedicación y ganar la confianza de los posibles votantes. Al mismo tiempo, más ciudadanos llegaron a comprender mejor los presupuestos locales, exigieron más información (lo que produjo una mayor transparencia) y se convirtieron en líderes de sus comunidades. En los proyectos de *transparencia y seguimiento*, los ciudadanos parecían hacerse parte de los procesos por cuenta propia y de forma más activa. Asimismo, por medio de la sociedad civil, la ciudadanía llevó al gobierno a ser más responsable, transparente y, a menudo, a colaborar más con la comunidad. En este sentido, los proyectos dieron pasos importantes no sólo hacia el establecimiento del PPT, sino también para lograr que el presupuesto participativo constituyera una iniciativa práctica. Los proyectos de *participación y formación de capacidades* demostraron que las OSC pueden alcanzar a grupos excluidos, capacitarlos y alentarlos a convertirse en participantes más activos del gobierno, comenzando con los presupuestos públicos.

Sea cual fuere el enfoque, los proyectos del PPT han sensibilizado la opinión pública y han impulsado la participación en los procesos de los presupuestos locales. Estos logros han mejorado la gestión democrática mediante el fortalecimiento del papel de los ciudadanos y la sociedad civil en el gobierno local y mediante el fomento de la transparencia y la equidad de los presupuestos locales.