

PODER CIUDADANO

MANUAL DE INCIDENCIA LOCAL EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

FUNDACIÓN PODER CIUDADANO

AREA ACCION CON EMPRESARIOS

Coordinación general y contenidos:

Virginia Lencina

Relevamiento de información y desarrollo de contenidos:

Julieta Arias

Edición:

Vonda Brown y Carlos March

El presente trabajo es producto del programa de “**Transparencia en las Américas**”, promovido por Partners of Americas (POA) y la Red Interamericana para la Democracia (RID) con fondos de USAID, y ejecutado por la Fundación Poder Ciudadano.

Poder Ciudadano es una organización sin fines de lucro, apartidaria que tiene su sede en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Su misión es generar información cívica y promover acción colectiva para construir ciudadanía; su visión es crear una red de ciudadanos de Argentina y del mundo comprometidos en asuntos públicos. (www.poderciudadano.org)

Partners of the Americas (POA) es una red de ciudadanos voluntarios de América Latina el Caribe y los Estados Unidos, que trabajan en conjunto para mejorar la calidad de la vida de las personas de toda la región, mediante actividades no políticas basadas en la comunidad. Además de proporcionar asistencia técnica y capacitación a comunidades de América Latina, el Caribe y los Estados Unidos, la red de voluntarios de Compañeros promueve la colaboración en el desarrollo social y económico de la región mediante el establecimiento de relaciones de trabajo entre profesionales e instituciones del hemisferio. POA es una organización fundadora de la RID, que ha sido delegada para administrar los fondos de USAID con los que se ejecuta este proyecto. www.partners.net

Red Interamericana para la Democracia (RID) es una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que promueve la participación ciudadana en el marco de democracias participativas y transparentes. La Red tiene más de 378 miembros para: trabajar en conjunto, fortalecer el ejercicio ciudadano en las Américas y el crecimiento de la sociedad civil. En julio del 2001 surgió la secretaría Ejecutiva de la Red (SE-RID), adjudicada actualmente al consorcio conformado por Poder Ciudadano y la Asociación Conciencia. www.redinter.org

Fundación Poder Ciudadano

Teléfono/Fax: 54 11 4331-4925

Email: fundacion@poderciudadano.org

Dirección: Piedras 547 Of. 2(C1070AAJ) Buenos Aires, Argentina.

Website: www.poderciudadano.org

Secretaria de la Red Interamericana para la Democracia

Teléfono /Fax: 54 11 5236-0550 / 0551 - 54 11 4322- 3878

E mail: serid@redinter.org

Dirección: Tucumán 731 1º A (C1049AAO) Buenos Aires, Argentina.

Website: www.redinter.org

Partners of the Americas

Teléfono /Fax: 202.628.3300 - 202.628.3306

E mail: info@partners.net

Dirección: 1424 K Street, NW, Suite 700, Washington, DC (20005)

Webmail: www.partners.net

Bienvenida al Curso

Bienvenido / a la capacitación en “**Incidencia Local en el Proceso Presupuestario**”!

Esperamos que los aprendizajes que realice a partir de esta formación resulten de utilidad para su acción en la Sociedad Civil.

A continuación, lo invitamos a recorrer los temas y actividades del curso...

Objetivos del Curso

El objetivo del Curso es que al finalizar el mismo Usted conozca los mecanismos y adquiera las herramientas que le permitan implementar estrategias de incidencia local en materia presupuestaria.

Introducción

A lo largo de los últimos años, se ha observado un considerable cambio en el rol del Estado respecto de algunas materias que durante mucho tiempo fueron de su exclusiva competencia.

Junto a este proceso, desde múltiples sectores de la ciudadanía, pudo evidenciarse un considerable aumento de la voluntad de participar en los asuntos públicos. Consiguientemente, puede observarse un fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la proliferación de organizaciones de la sociedad civil (OSCs), y de la movilización de ciudadanos particulares, motivados por diversos intereses colectivos.

Esta situación es vista por múltiples actores como la posibilidad de fortalecer los mecanismos y los espacios democráticos de gobierno. La voluntad de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos puede observarse como una oportunidad para reforzar y abrir nuevos mecanismos y procedimientos propios del sistema democrático, ampliando de esta manera los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados.

De esta manera, la participación cívica en los asuntos públicos no se limita simplemente al acto de votar sino que implica "saberse partícipe", junto a una dimensión activa de la ciudadanía.

A través del presente módulo, desde la Fundación Poder Ciudadano buscamos acercar a aquellos individuos y/u organizaciones, interesados en esta “nueva” forma de participación, herramientas que permitan:

- ♣ por un lado **identificar mecanismos para generar estrategias de Incidencia a nivel local**, a partir de una definición clara y acabada de su verdadero significado.
- ♣ por otro lado, y a partir del reconocimiento de la relevancia de la materia presupuestaria en nuestras sociedades actualmente, planteamos como objetivo **exponer herramientas, acciones y estrategias, que permitan la puesta en marcha de procesos de Incidencia local en la temática presupuestaria.**

De esta manera, acercamos a la Sociedad civil organizada, herramientas que permitan Incidir sobre las distintas etapas del proceso presupuestario, entendido como uno de los pilares de la gestión pública.

Las herramientas que presentamos permitirán de esta manera que, desde la sociedad civil organizada, se lleven adelante acciones a fin de producir cambios en las políticas públicas. Vale destacar que las mismas deben considerarse en su conjunto y no como instrumentos aislados, ya que todas ellas se encuentran vinculadas entre sí para la construcción de una real democracia participativa.

De esta manera, esperamos acercar no solo guías para la acción sino también transferir experiencias exitosas de Incidencia a nivel local, que permitan identificar actores, acciones y herramientas a ser replicadas.

Incidencia

Concepto de Incidencia

Comencemos por definir el concepto de “incidencia”:

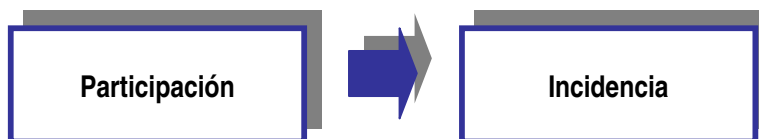
"La Incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra los esfuerzos coordinados de las personas para cambiar políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de Incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construye instituciones de poder más responsables (accountable) y equitativas"¹

Incidencia y Participación

La **Incidencia** se define como la influencia o repercusión que un acontecimiento puede tener sobre otro. En este contexto se entiende como Incidencia a aquel proceso político organizado, generado desde la sociedad civil, que busca producir cambios en las políticas públicas, en prácticas, ideas y valores. Se constituye como un proceso que contempla un conjunto de acciones políticas coordinadas de la ciudadanía, dirigidas a influir en el contexto de su país a nivel macro, y de su localidad, a nivel micro, para lograr cambios específicos que beneficien a su población.

Dada la definición precedente de Incidencia en tanto proceso, podemos advertir una vinculación evidente entre los conceptos de **Incidencia y Participación**.

En este sentido, podemos afirmar que la Incidencia es producto de un proceso de participación particular.



Por esta razón, para poder acercarnos al concepto de Incidencia de manera acabada debemos profundizar en la definición de la **Participación**.

La participación es, en su definición más básica, la acción de tomar parte en algo. Implica por lo tanto, “saberse partícipe”. Es entendida entonces como la posibilidad de influir, de intervenir en determinados asuntos.

Particularmente, la **participación política** es, según Gianfranco Pasquino¹, *“...aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas...”*

Permite de esta manera, acercar la voluntad de la ciudadanía a los tomadores de decisión, disminuir la crisis de representación de las democracias actuales, fortaleciendo de esta manera la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construyendo instituciones de poder más responsables y equitativas. Podemos observar, entonces, una clara vinculación entre la posibilidad de participación y un mayor consenso de las políticas públicas. Ello se logra no solo a través del involucramiento de los ciudadanos por medio de la libre y formal expresión de sus puntos de vistas y prioridades, sino también a través de un aumento en la transparencia de los procesos de toma de decisión y de ejecución de las políticas públicas.

“...La participación como mecanismo de Incidencia colectiva y de control ciudadano es una intervención ordenada de las personas y organizaciones que crea garantías respecto de la posibilidad de mejora del modelo democrático...”¹.

En este sentido, el concepto de Incidencia se encuentra fuertemente vinculado con la denominada **“Accountability Societal vertical”**. De acuerdo a Catalina Smulovitz y Enrique

¹ Pasquino, Gianfranco; *Participación política, grupos y movimientos, Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad textos, Madrid, 1993.

Peruzzoti, existe en las Democracias actuales lo que se denomina “Accountability Societal vertical”:

La Accountability Societal vertical se entiende como aquel mecanismo de control que ejerce la sociedad civil sobre las autoridades políticas, con el objetivo último de poner en evidencia fallas en el ejercicio de la función pública y la gestión de gobierno.

Este tipo de control utiliza herramientas tanto institucionales como no institucionales, a fin de “... reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos, también nacionales o subnacionales...”²

De esta manera, a través de la acción participativa, conjunta y coordinada de los ciudadanos, se logra generar un monitoreo activo sobre los gobernantes, a fin de suplir aquellas carencias que puedan observarse en los mecanismos institucionales de control, y de acercar demandas no satisfechas a través de las políticas públicas.

Existen, como podemos observar, amplios aspectos vinculados con la apertura de procesos de participación. Al respecto, Kliksberg sostiene que existen **seis elementos claves relacionados con la generación de espacios de participación**. Veamos a continuación cuáles son:

1

La promoción de espacios genuinos de participación favorece la concreción de resultados positivos, probablemente muy superiores a aquellos que se habrían logrado sin una intervención activa de los actores afectados de manera directa, por la temática sobre la cual se ha trabajado.

2

La participación activa posee ventajas comparativas. En la planificación, ejecución y/o evaluación de políticas públicas, por ejemplo, la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de necesidades relevantes y de priorización de las mismas. Es quien más conocimiento cierto tiene sobre sus déficits y la urgencia relativa de los mismos.

3

Por otro lado, de acuerdo con lo sostenido por el autor, existen grandes cambios respecto de las organizaciones. Se requiere en la actualidad, de nuevos espacios “inteligentes”, que tengan una fuerte vinculación con el contexto que las rodea, y que actúen respecto de las necesidades que éste demande. Es fundamental que sean las organizaciones quienes favorezcan la apertura de espacios de participación, que acerquen una mirada real y clara del “hábitat” donde se desarrollan.

4

Como un aspecto más de la participación, puede mencionarse el rechazo que existe desde distintos ámbitos a la promoción de espacios que favorezcan e incentiven la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. La principal razón para este rechazo es que ésta es vista como un proceso que implica profundos cambios sociales, a partir de la injerencia directa de los integrantes de la comunidad interviniente. Generalmente, dichos cambios trastocan un statu quo que beneficia en gran medida a los tomadores de decisión. Es por ello que la alteración de ese orden genera resistencias y favorece la obstaculización de espacios de real participación.

² O’Donnell, Guillermo, “Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política”, 1998.

5

Asimismo, Kliksberg sostiene que es necesario implementar políticas y estrategias activas que permitan un real y efectivo avance de la participación. Este proceso se encuentra fuertemente vinculado con la tendencia que existe hoy en día a reemplazar la democracia pasiva por una democracia participativa, donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista y ejerza una influencia real y constante acerca de la gestión de los asuntos públicos.

6

Por último, es importante mencionar que la participación como proceso de Incidencia es visto por una amplia variedad de autores, como una dinámica propia de la naturaleza humana. Los individuos requieren, en tanto sujetos de acción, intervenir en los procesos que los rodean, saberse partícipes de los mismos. Al respecto sostiene el autor *"...La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos, que con frecuencia silenciosamente - les ha sido conculcado..."*¹

Esta concepción de la participación, nos permite vincular claramente los conceptos de **Incidencia y Cambio**. Todo proceso de Incidencia promovido desde la sociedad civil, implica la necesidad de generar un cambio en una situación particular. Para ello, resulta indispensable contar con una sociedad civil fuerte, con iniciativa, tanto en la Incidencia en políticas públicas, su gestión con el Estado, como en la capacidad reivindicativa y de negociación.

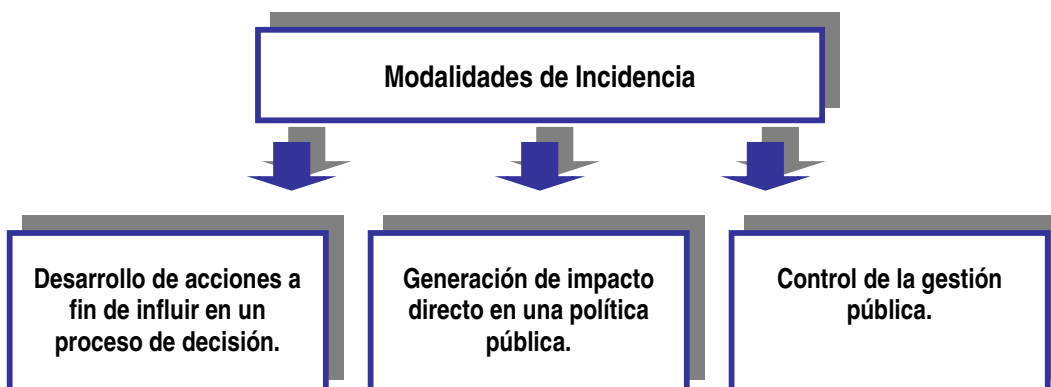
Frente a demandas no atendidas, necesidades insatisfechas, o indiferencia por parte de los funcionarios respecto de los compromisos asumidos con la ciudadanía, la sociedad civil tiende a organizarse de manera tal de convertirse en un espacio agregado de demandas que comienza a generar la voluntad necesaria para el cambio.

Para ello, es necesario identificar:

- ♣ determinados valores comunes.
- ♣ reclamos complementarios.
- ♣ voluntades organizadas.
- ♣ perspectivas de cambio coincidentes.

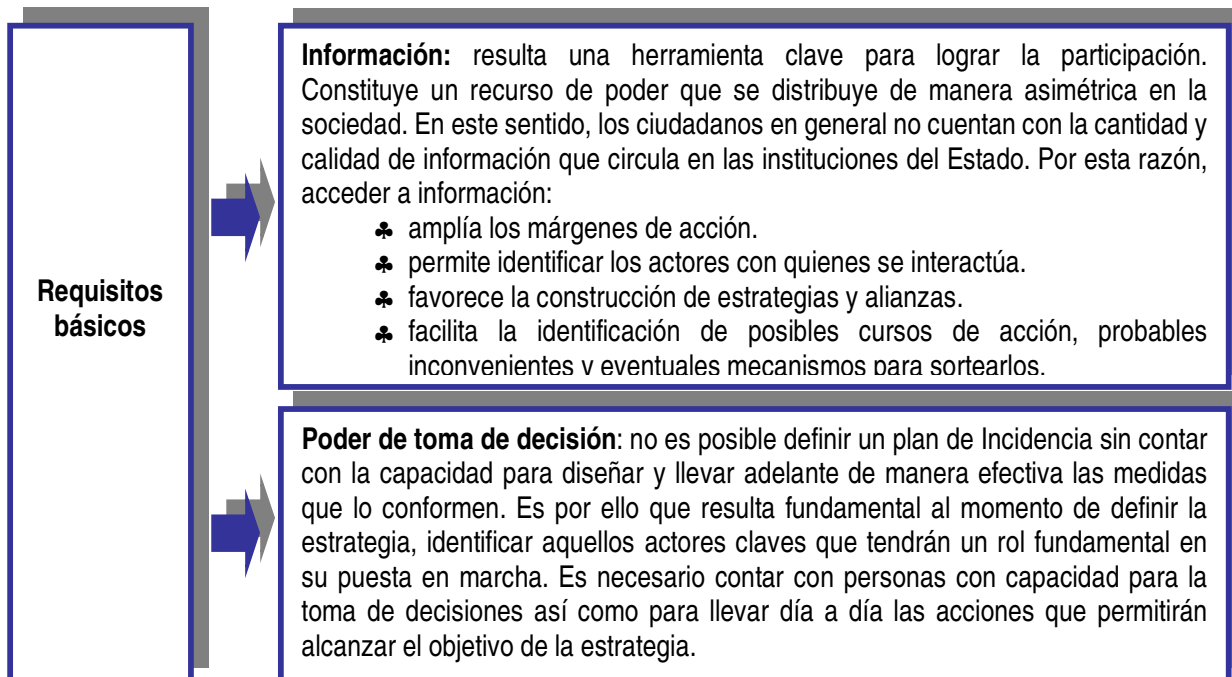
Frente a problemas que requieren una aproximación colectiva, la participación surge como una oportunidad de cambio.

La Incidencia puede adoptar tres modalidades:



De acuerdo con la Incidencia generada, van a tener lugar diversos tipos de cambios en el sistema político.

En todos los casos en los que se genere un espacio de participación, existen dos requisitos básicos a tener en cuenta:



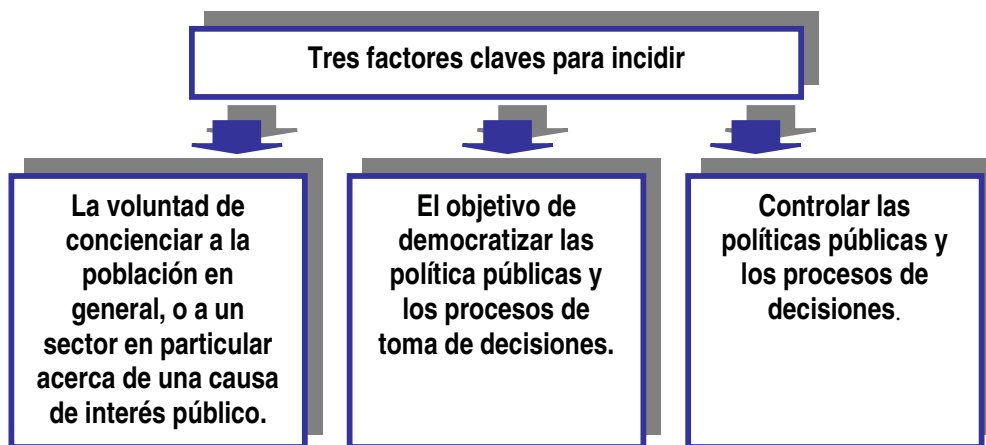
Una vez que contamos con estos dos elementos, y se han construido alianzas que permitan sostener y acompañar las acciones planificadas, es posible llevar adelante un proceso de Incidencia.

A modo de síntesis: para qué, por qué y dónde incidir

¿Para qué incidir?

En este sentido, podemos afirmar que existen múltiples aspectos para los cuales es necesaria una estrategia de Incidencia.

Sin embargo podemos mencionar tres factores claves:



¿Por qué incidir?

Entre las razones por las cuales puede llevarse adelante un proceso de Incidencia pueden mencionarse:

}	Defender los derechos y hacerlos realidad.
}	Traducir los valores que comparten diferentes grupos sociales en políticas públicas que los reflejen.
}	El voto no es suficiente para expresar las preferencias de los ciudadanos.
}	Algunos problemas requieren de una aproximación colectiva.

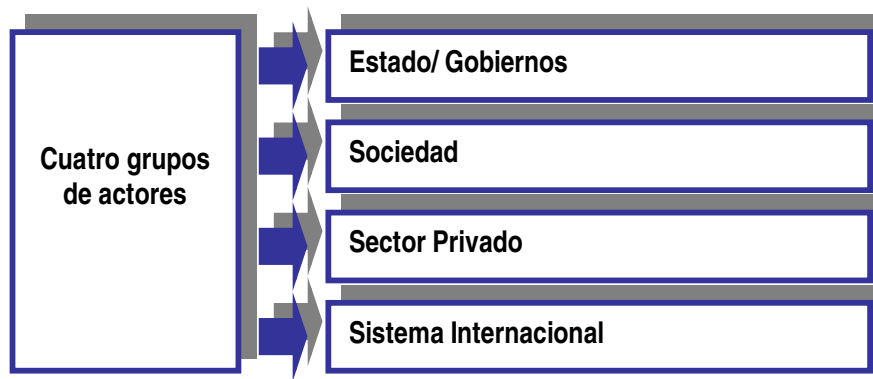
¿Dónde incidir?

Existe una creencia generalizada que sostiene que el ámbito donde se puede incidir se limita a la esfera estatal. Si bien el presente Módulo busca acercar a aquellas organizaciones y ciudadanos interesados herramientas útiles a fin de generar una estrategia de Incidencia a nivel local, resulta fundamental reconocer que los problemas públicos afectan y/o involucran a múltiples actores de distintos ámbitos.

Es por ello que al momento de definir una estrategia de Incidencia, es clave identificar los actores sobre los cuales estarán centradas las acciones.

Actores

Existen, por lo general, cuatro grupos de actores sobre los cuales focalizar las acciones:



Veamos cada uno de ellos a continuación ...

**Estado /
Gobiernos**

- ♣ Poder Ejecutivo
- ♣ Poder Legislativo
- ♣ Poder Judicial
- ♣ Nivel local (Nacional/Provincial/ Municipal)

Sociedad

- ♣ Ciudadanos
- ♣ OSCs
- ♣ Medios de comunicación
- ♣ Partidos Políticos
- ♣ Sindicatos

Sector Privado

- ♣ Empresas Locales
- ♣ Empresas Multinacionales
- ♣ Cámaras Empresariales

**Sistema
Internacional**

- ♣ OSCs Internacionales (Redes Internacionales)
- ♣ Organismos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional
- ♣ Organismos financieros multilaterales

Elementos para la Incidencia

**El concepto básico para poder
generar Incidencia en políticas
públicas es construir campos de
fuerza.**

Estos constituyen la coraza que se le coloca a un funcionario o una institución para que cumpla con su deber público. Por ejemplo, en la estrategia de Poder Ciudadano y el grupo de OSCs involucradas en la campaña por la sanción de Ley Nacional de acceso a la información pública, nos preguntamos: ¿Cuál es el campo de fuerza que yo necesito para rodear al Congreso de la Nación para que se dicte la ley de acceso a la información? La respuesta fue: que no tenga más opción que hacer lo que reclama la ciudadanía. La misma estrategia puede ser trasladada al nivel local. Por ejemplo, un grupo de incidencia puede influir en el Concejo Deliberante, legislatura, juntas vecinales y/o ayuntamiento o Poder ejecutivo local para que se sancione una ordenanza o norma que reconozca y regule el derecho al acceso a la información pública para el ámbito municipal.

Hay que tener en cuenta que tener campo de fuerza tampoco es garantía de obtener un resultado positivo.

Pero sin él, es muy difícil promover Incidencia en políticas públicas.

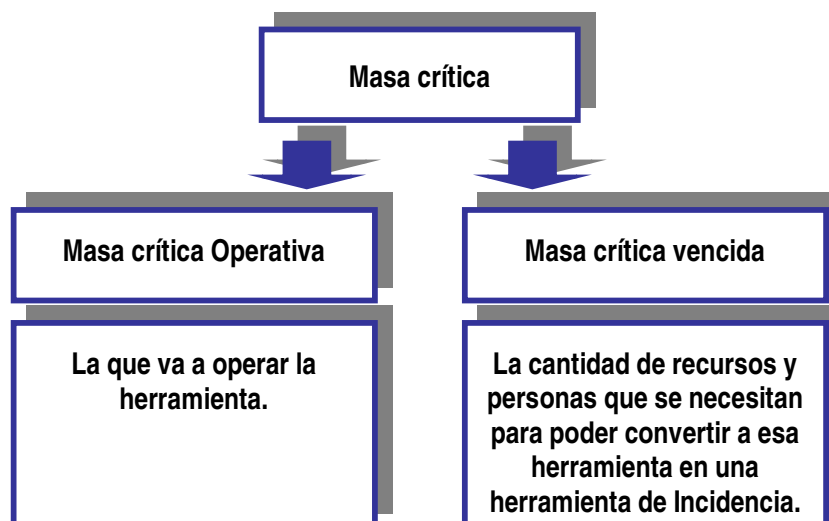
Para construir **campos de fuerza efectivos**, existen **cuatro componentes básicos**, que son:

- ♣ **Masa crítica**
- ♣ **Anclaje social**
- ♣ **Escala masiva**
- ♣ **Poder difuso**

Veamos a continuación cada uno de ellos...

1. El primer componente para la construcción de un campo de fuerza tiene que ver con la **masa crítica**, o sea la cantidad de gente o recursos que se necesitan para poder llevar adelante una herramienta o estrategia.

Se pueden construir dos tipos de masa crítica. Veamos ambos tipos en el siguiente cuadro:



2. El segundo punto tiene que ver con el **anclaje social**, es decir, cómo logramos que un tema pueda anclar en la sociedad. ¿Cómo podemos hacer para que la gente “compre” el tema que nosotros estamos impulsando? Una forma de lograr que la gente se apropie de la temática sobre la cual se busca generar Incidencia sería buscar un caso testigo, por ejemplo, una persona con discapacidad que este de acuerdo en ser la impulsora del caso junto con las organizaciones y/o públicos que lleven adelante la estrategia. (Ver Anexo 1)

3. Una vez alcanzados la masa crítica y el anclaje social, se debe lograr **escala masiva**. Difícilmente logremos construir un campo de fuerza si no tenemos la misión de operar en escala masiva. En este punto, la construcción de redes y alianzas resulta fundamental. Un caso paradigmático de construcción de escala masiva es el de la Organización Participación Ciudadana, de Tierra del Fuego, Argentina. Dicha organización convocó a Poder Ciudadano con el objeto de apoyo en la implementación de una estrategia a fin de lograr la incorporación del Presupuesto Participativo en la Carta Orgánica local. A partir de dicha alianza, se llevaron a cabo Jornadas de Capacitación sobre la temática presupuestaria. De las Jornadas, que tuvieron cobertura mediática, participaron numerosas personas integrantes de organizaciones de distintas provincias, lo cual otorgó al proceso una dinámica y apoyo particulares, junto a la escala masiva que le otorgó una organización de cobertura nacional como es Poder Ciudadano. Finalmente, y a partir del impulso promovido desde la sociedad civil, el Presupuesto Participativo fue incorporado en la Carta Orgánica de Ushuaia.

La escala masiva se logra a través de redes y, obviamente, a través de los medios de comunicación. En este sentido, Poder Ciudadano desde su creación, ha tenido como estrategia prioritaria trabajar con los medios de comunicación. Inclusive Poder Ciudadano no tiene un órgano propio en revistas ni programas etc., no generamos estructura propia. No es la agencia de noticias la que hace que Poder Ciudadano llegue a los medios de comunicación de manera sistemática.

4. El último punto es la construcción de **poder difuso**; es la construcción de un poder que no puede ser identificado. Por lo tanto, en la medida en que se le muestre al funcionario o a la institución el poder real que se posee, podrá neutralizarlo. En cambio, si no se muestra el poder real y se construye un poder difuso a través de alianzas y a través de la relación con los medios, creamos así un campo de fuerza.

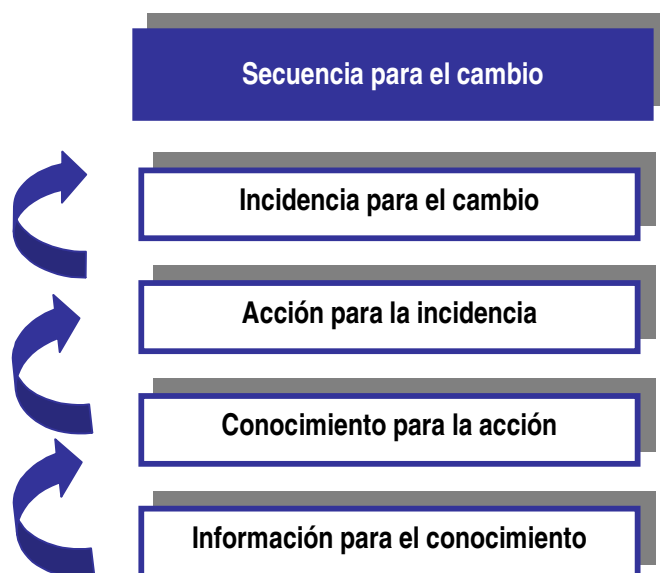
Las estructuras en las que las OSC's buscan incidir son mucho más poderosas que la limitada capacidad de sus recursos. En las acciones de Incidencia, es fundamental que esa capacidad no pueda ser medida porque implicaría una inmediata neutralización de las mismas. Por eso la capacidad de Incidencia en estos casos no tiene que ver tanto con el poder concentrado en las organizaciones, sino con el poder difuso que pueda construirse a través de alianzas con otros actores sociales. Ello se encuentra en la esencia misma de las acciones de Incidencia de Interés colectivo. Un ejemplo de este tipo de construcción de poder difuso es el caso desarrollado por la organización argentina FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). Una acción de amparo, patrocinada por el “Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente” de dicha organización, fue presentada por la Asociación Vecinal Belgrano "C" contra el Gobierno de la ciudad de Bs. As. y contra Metrovías S.A.(empresa prestataria del servicio de Subterráneos en la ciudad) por el alto nivel de ruido detectado en las líneas C y D. La Justicia aceptó el amparo y rechazó las apelaciones presentadas por Metrovías, el Gobierno de la Ciudad y el Agente Fiscal. Además, ordenó una medida cautelar de oficio para que Metrovías y el Gobierno de la Ciudad se abstuvieran de aceptar el final de la obra de un nuevo tramo del recorrido hasta que no estuvieran solucionados los problemas de ruido. En este caso, la construcción de poder difuso se realizó a través de la alianza y la acción conjunta de OSCs, medios de comunicación, organizaciones vecinales de usuarios, entre otros, permitiendo de esta manera la creación de un

campo de fuerza que neutralizó cualquier intento focalizado de impedir que se desarrollara la estrategia de Incidencia.

A partir de los conceptos desarrollados, nos es posible identificar los pasos que componen la secuencia que llevará al cambio, objetivo del proceso de Incidencia propuesto.

Aquellos individuos y/u organizaciones que decidan llevar adelante una estrategia de Incidencia deberán **generar** por un lado, **la mayor cantidad de información posible**, a fin de lograr el más amplio conocimiento acerca de la temática sobre la cual se espera participar. Una herramienta clave a fin de generar este tipo de información es el dictado de Talleres de Capacitación, a cargo de organizaciones que tuvieran experiencia en el tema a tratar. Es el caso, por ejemplo, de una organización local de la Ciudad de Bahía Blanca en el sur de la provincia de Buenos Aires, que recibió capacitación a través de Poder Ciudadano, sobre Herramientas de Incidencia y Presupuesto Participativo. A partir de dicha experiencia, lograron definir acciones concretas de Incidencia, así como la construcción de masa crítica para poder llevarlas a cabo.

Una vez que contamos con dicha información, entendida como insumo básico para la acción, nos es posible **definir las líneas estratégicas a partir de las cuales se podrán establecer las distintas actividades de Incidencia**. Por lo tanto, entendiendo la Incidencia como el medio a través del cual generar cambios en una situación en particular, y considerando la información como un instrumento básico para la acción, podemos planificar una estrategia de Incidencia de la siguiente manera:



Es importante tener en cuenta estos pasos cuando pretendemos diseñar un plan de acción que derive en la concreción-incidencia de una política pública.

Cualquiera sea el organismo del estado sobre el que pongamos foco, es importante conocerlo, saber de su funcionamiento y de la operatoria habitual de los distintos estamentos que lo componen. De este modo, obtenemos la información necesaria para comenzar a trabajar en vistas al propósito prefijado.

Una vez que esta información es aprehendida y conocida en detalle, podemos pensar en el paso siguiente: encaminarnos hacia la acción, con el caudal de información, conocimiento y entendimiento del proceso a desarrollar.

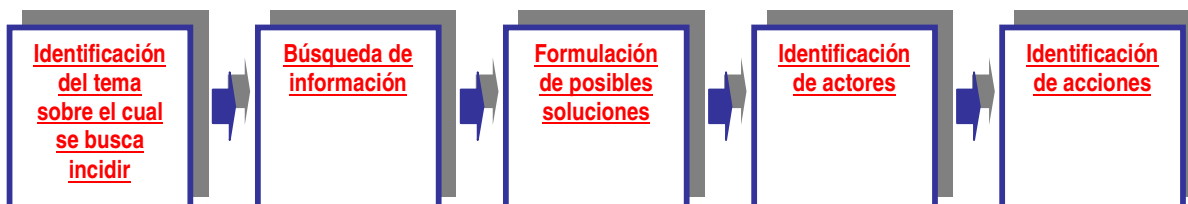
Tal vez sea oportuno dejar claro que a esta altura podemos realizar una o más acciones cuya sumatoria promueva la conformación de un campo de fuerza. Este campo de fuerza debe ser lo suficientemente sólido, como para incidir de manera directa en la modificación o concreción del cambio en el organismo objeto de monitoreo.

Es interesante destacar que el respeto por esta secuencia es de vital importancia para alcanzar el logro deseado.

Dinámicas del proceso

A fin de llevar adelante un proceso efectivo de Incidencia, necesitamos identificar, en primer lugar, aquellas etapas en las cuales es posible dividir una estrategia de Incidencia. Dado que cada proceso es particular y posee características propias (generadas por el espacio donde se desarrolle la estrategia, por los actores intervinientes, por el contexto político, por el objetivo último del proceso, entre otras), no es posible insertar cada experiencia en un modelo estático. Sin embargo, a grandes rasgos, podemos identificar **cinco etapas a través de las cuales llevar adelante una estrategia de Incidencia real**.

Estas cinco etapas son:



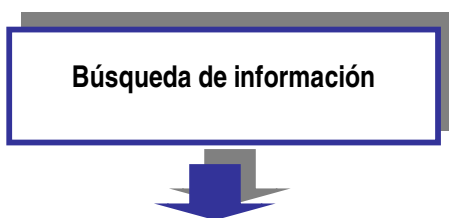
Veamos a continuación cada una de ellas...

Identificación del tema sobre el cual se busca incidir

Esta etapa demanda que la OSC defina a su interior, la cuestión y/o problemática sobre la cual busca incidir. Puede corresponder a una demanda que surja internamente o bien, ser respuesta a un reclamo generado por la ciudadanía.

Es importante en este paso, identificar los siguientes aspectos:

- ♣ efectividad de la acción (es decir, que la estrategia definida, genere el cambio esperado).
- ♣ herramientas con las que se cuenta internamente para lograr el objetivo seleccionado.
- ♣ posibilidades de contar con el apoyo de otras OSCs, o ciudadanos particulares, que se encuentren directamente afectados por el mismo tema (lo cual ampliará significativamente los recursos humanos y/o financieros necesarios para llevar adelante las distintas acciones que compondrán nuestra estrategia de Incidencia).
- ♣ identificación de aquellos funcionarios públicos que intervienen en el tema identificado, a fin de pronosticar su posible participación o no en el proceso (identificar aliados o “enemigos”), legisladores de la oposición, funcionarios que provengan del tercer sector permeables a la innovación y el cambio, referentes del ámbito de la política o de la academia en la temática que se impulsa, entre otros.



Búsqueda de información referida a la temática sobre la cual se busca generar la Incidencia. En este sentido, resulta fundamental disponer de recursos mínimos, tanto humanos como de infraestructura, a fin de recabar a través de los medios disponibles:

- ♣ información.
- ♣ datos.
- ♣ documentación, acerca de la temática seleccionada.

La información, en el marco de una estrategia de Incidencia, resulta una herramienta clave para definir acciones, actores, estado de situación de la cuestión sobre la cual se espera generar un cambio.



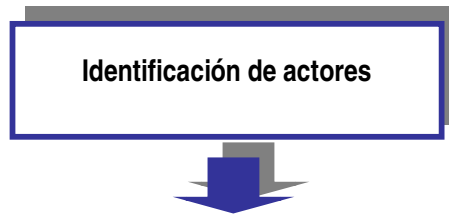
Una vez seleccionado el problema sobre el cual se llevará a cabo la estrategia de Incidencia, se plantean posibles soluciones. Entre ellas seleccionaremos aquella que sea visiblemente la más "realizable", teniendo en cuenta para ello el contexto político, social y económico.

Resulta importante en este sentido, identificar:

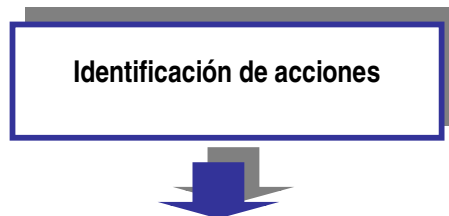
- ♣ aquellos aspectos positivos y negativos de cada solución propuesta.
- ♣ posibles aliados en cada una de las alternativas.
- ♣ capacidad de acción propia y de aquellos actores que identifiquemos como aliados.
- ♣ alternativas a cada una de las soluciones propuestas.

♣ etc.

En este caso, resulta fundamental la evaluación de otras experiencias exitosas, o no, que se hayan desarrollado en base al mismo objetivo. De esta manera, podremos extraer aquellos factores positivos que podrán facilitar las acciones, así como dejar de lado aquellos aspectos negativos de dichas experiencias. Asimismo, es importante que evaluemos experiencias desarrolladas por las propias organizaciones intervinientes, a fin de potenciar la estrategia de Incidencia en base a aprendizajes pasados.



La identificación de actores es un paso fundamental en la definición de una estrategia de Incidencia. En este sentido, deberemos distinguir no solo aquellas **personas que desarrollarán las distintas actividades al interior de la organización, o de las organizaciones intervinientes** (en caso de que se generen alianzas entre varios espacios), sino que resulta fundamental identificar aquellos **actores que cumplen un rol relevante en los procesos de decisión públicos**. En este sentido, deberemos definir actores sobre los cuáles llevar adelante las acciones de Incidencia en cada uno de los pasos de la estrategia. Por ejemplo, legisladores, jefes de gobierno, intendentes, secretarios, etc.

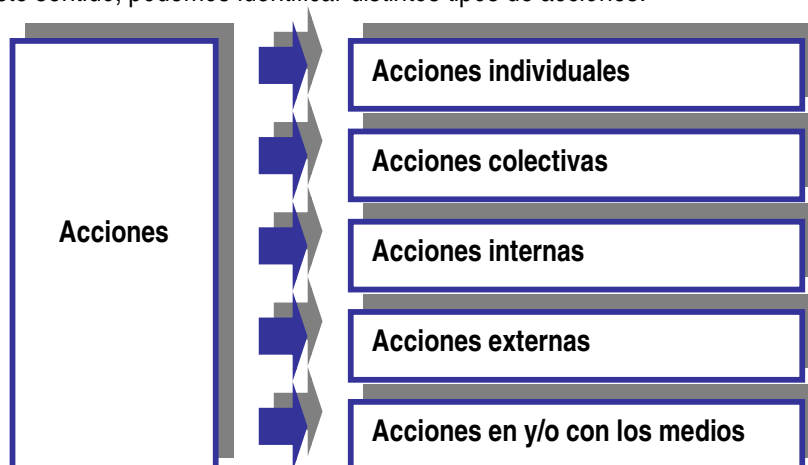


Para llegar a este estadio del proceso, resulta imprescindible haber desarrollado de manera acabada una real identificación del problema sobre el cual buscamos incidir, así como una evaluación real de las posibles soluciones que nos permitirán alcanzar el objetivo propuesto. A partir de allí, podemos definir puntualmente las acciones que abarcará la estrategia de Incidencia en sí misma.

Incluye:

- ♣ la identificación del curso de acción que tendrá el proceso de Incidencia.
- ♣ el análisis en detalle de cada uno de los pasos a seguir.
- ♣ la definición de quiénes serán los responsables de llevar adelante cada una de dichas actividades, así como los recursos humanos y financieros con los que se contará en cada caso.
- ♣ la construcción de alianzas con otras OSCs, ciudadanos o responsables de la gestión pública.
- ♣ identificación de los ámbitos sobre los cuales se desarrollarán las acciones de Incidencia (actores o instituciones).
- ♣ herramientas a utilizar, tanto formales como informales, entre otras.

En este sentido, podemos identificar distintos tipos de acciones:



Veamos estos distintos tipos de acciones tomando como ejemplo el Monitoreo de la Legislatura en el proceso de sanción de la ley de presupuesto:

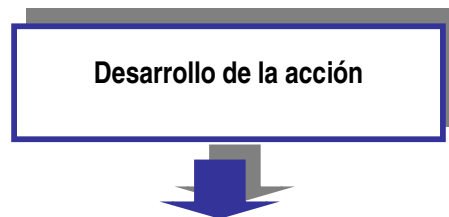
- ♣ **Acciones individuales:** Asistir a reuniones con Legisladores para llevar propuestas de legislación sobre una temática en particular.
- ♣ **Acciones colectivas:** Monitoreo de las sesiones (voluntarios, ONGs), uso de la palabra para que se tomen en cuenta recomendaciones ciudadanas en la comisión de descentralización de la Legislatura porteña.

Ejemplo: *"Monitoreo de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires"*. Poder Ciudadano

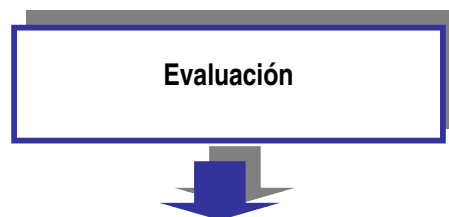
Durante el año 2001 y 2002, un equipo de voluntarios, concurrió a las reuniones de Comisión de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión de Descentralización y Participación de la Legislatura porteña. También se presencié el debate del tratamiento de la Ley de Presupuesto Participativo y las interpelaciones al Poder Ejecutivo para que informe sobre el avance y los fondos destinados a la implementación del Plan de Presupuesto Participativo.

Durante los años 2001, hicimos uso de la palabra en dos oportunidades en las sesiones de la Comisión de Descentralización, junto con la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), la Fundación Ciudad, y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). En la primera ocasión, fue para presentarnos e informar a los legisladores miembros que nos habíamos agrupado para impulsar la implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad, y solicitarles el pronto tratamiento y sanción de la ley. En la segunda oportunidad, para presentarles el documento de recomendaciones a la Ley de Presupuesto Participativo, elaborado por un equipo de expertos.

- ♣ **Acciones internas:** Relevamientos e informes de fortalezas y debilidades, procesamiento de información, etc.
- ♣ **Acciones externas:** Envío de cartas solicitando que los legisladores voten o incorporen determinados principios que garanticen la participación ciudadana.
- ♣ **Acciones en y/o con los medios:** Convocatoria a los medios de comunicación, realización de acciones mediáticas en la vía pública, entre otras.



La acción de Incidencia implicará una buena oportunidad para el logro de la estrategia si se ha hecho una buena identificación de la problemática sobre la cual se espera incidir, si hubo una correcta elección de la solución a aplicar, de las acciones seleccionadas y de los actores que participarán en cada una de las etapas del proceso. Junto a esta actividad es importante llevar adelante las acciones tendientes a dar difusión al proceso desarrollado, así como a los resultados alcanzados. En este sentido, los medios de comunicación pueden resultar un aliado fundamental.



Luego de llevar adelante el proceso de Incidencia, resulta fundamental realizar una evaluación de:

- ♣ los factores positivos.
- ♣ los factores negativos.
- ♣ los logros alcanzados.
- ♣ las posibles falencias del proceso.
- ♣ etc.

Ello nos permitirá repetir en futuras experiencias aquellas acciones que favorecieron el proceso, así como mejorar los aspectos identificados como débiles. Es importante resaltar que, si bien es sumamente valioso realizar este tipo de evaluación al finalizar el proceso, es fundamental que el análisis de fortalezas y debilidades de la estrategia implementada se lleve adelante a lo largo de todo el proceso de Incidencia. Debemos evaluar cada acción o actividad una vez finalizada. Este tipo de análisis requiere la participación de todas las personas dentro de la organización que se encuentren trabajando activamente en el desarrollo de la estrategia. Un modelo a utilizar en este sentido, puede ser el denominado FODA (Identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

Acciones Estratégicas

El proceso de Incidencia implica la implementación de diferentes estrategias. Uno de los primeros pasos a considerar antes de iniciar un proceso de Incidencia, es la definición de dicha estrategia.

Dado que el hecho de generar Incidencia es un proceso y no un acto puntual, debemos considerar numerosos factores al momento de establecer los pasos a seguir a fin de lograr los objetivos buscados. Existen múltiples **estrategias** en este sentido. Entre alguna de ellas podemos destacar:

- ♣ **La construcción de alianzas y coaliciones estratégicas.**
- ♣ **Trabajo conjunto con medios de comunicación.**
- ♣ **Participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en distintos procesos y/o espacios institucionalizados.**
- ♣ **Utilización de la educación y de procesos de capacitación.**
- ♣ **Implementación de herramientas de participación ciudadana y de la sociedad civil.**
- ♣ **Lobby cívico.**
- ♣ **Blanco móvil y blanco fijo.**
- ♣ **Estrategias combinadas.**

Veamos cada una de ellas a continuación ...

La construcción de alianzas y coaliciones estratégicas

La construcción de alianzas en el marco de una estrategia de Incidencia, implica a grandes rasgos, las siguientes ventajas:

- a) amplía las posibilidades de intercambiar experiencias, conocimientos y capacidad crítica.
- b) aumenta las posibilidades de acceder a mayores recursos, tanto humanos como financieros.
- c) permite ampliar la masa crítica, lo cual garantiza una capacidad de presión sobre las autoridades o responsables en la materia sobre la cual se busca incidir, mayor que la que podría ejercer una organización o asociación que trabajara de manera aislada.
- d) incrementa la capacidad de Incidencia desde la sociedad civil, fortaleciendo de esta manera al sector, y abriendo paso a futuras experiencias de Incidencia.

Al hablar de alianzas y coaliciones es importante no acotar la identificación de posibles actores con los cuales trabajar a otras OSCs o ciudadanos en particular. Es necesario considerar la posibilidad de crear vínculos con funcionarios, empresas, organismos internacionales, o medios de comunicación, entre otros.

Trabajo conjunto con medios de comunicación

Como mecanismo para la instalación de la temática sobre la cual buscamos incidir en la agenda pública. Para ello resultará fundamental generar alianzas con determinados medios de comunicación (diarios, revistas, radio, televisión), ya sean de cobertura local o nacional que favorezcan la

promoción de las acciones que se estén desarrollando. Servirán asimismo, para ampliar la convocatoria a aquellas OSCs o ciudadanos interesados en participar en las distintas acciones, o bien como mecanismo de presión sobre las autoridades responsables de la gestión pública, particularmente en la temática sobre la cual se espera incidir.

La construcción de fuertes y estratégicos vínculos con los medios de comunicación nos permitirá el desarrollo de escala masiva, aspecto fundamental al momento de buscar que una acción de incidencia genere los cambios propuestos. Esto permitirá superar el ámbito acotado en el cual se mueven la gran mayoría de las OSCs (principalmente cuando su escenario de trabajo es el ámbito local).

Participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en distintos procesos y/o espacios institucionalizados

Por ejemplo, audiencias públicas, elaboración participada de normas, etc. Constituye un elemento básico de la estrategia de Incidencia identificar durante su planificación, aquellos espacios institucionalizados que permitirán una participación activa de los ciudadanos y/o OSCs que lleven adelante el proceso.

En este sentido, en tanto lo permita la legislación existente, podremos solicitar a las autoridades competentes, la apertura de dichos espacios.

Utilización de la educación y de procesos de capacitación

A fin de trasladar herramientas y conocimientos que dejen capacidad instalada para la Incidencia. La transferencia de conocimientos y/o experiencias constituye una estrategia básica al momento de fortalecer aquellos ámbitos que hemos identificado como aliados. En este sentido, el dictado de capacitaciones o talleres permiten acercar tanto a OSCs, ciudadanos como funcionarios públicos, las herramientas necesarias para llevar adelante el proceso de Incidencia. El conocimiento acerca de la temática sobre la cual se espera trabajar es un requisito indispensable para la acción.

Implementación de herramientas de participación ciudadana y de la sociedad civil

A fin de:

- ♣ ampliar el conocimiento acerca de la temática sobre la cual se busca incidir.
- ♣ profundizar el análisis.
- ♣ identificar prioridades.
- ♣ identificar actores.
- ♣ definir mecanismos de acción.
- ♣ etc.

Una herramienta clave en este sentido es la normativa que regula el acceso a la información pública.

Lobby Cívico

Conjunto y coordinado, a fin de generar algún tipo de influencia sobre funcionarios, agentes públicos; es decir, aquellas personas con poder de decisión sobre la materia sobre la cual se busca incidir, en el ámbito legislativo.

Blanco móvil y Blanco fijo

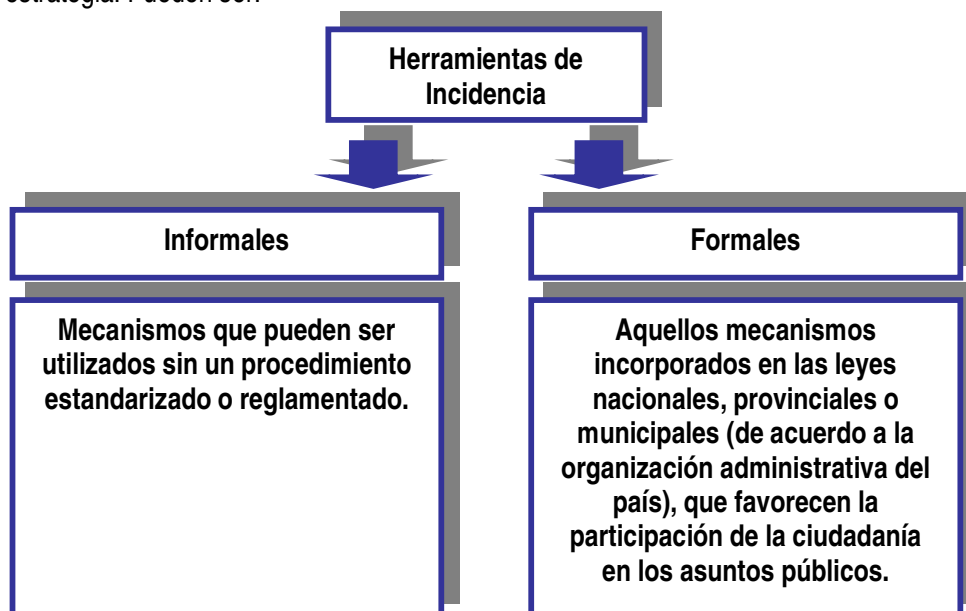
Dichas acciones se desarrollan principalmente cuando la OSC que planifica la estrategia de Incidencia, tienen su radio de acción acotado al ámbito local. En estos casos, resulta una estrategia fundamental contar con un aliado que opere a escala nacional, a fin de disminuir el “grado de exposición” de la organización local. Asimismo, resulta un mecanismo apropiado para ampliar la base de apoyo a las acciones desarrolladas.

Estrategias combinadas

Plantea la idea de que, en la gran mayoría de los casos, necesitamos utilizar múltiples estrategias al mismo tiempo, o en diferentes etapas del proceso de Incidencia. La forma en que estas estrategias se combinarán, los tiempos y magnitudes, deben ser estipuladas al momento de realizar la planificación previa a llevar adelante las distintas acciones.

Herramientas de Incidencia

Existen numerosas Herramientas de Incidencia, entendidas como instrumentos que pueden ser utilizados de manera conjunta a fin de llevar delante de manera exitosa cada una de las etapas de la estrategia. Pueden ser:



Su implementación, dependerá entonces del marco normativo en el que intentemos desarrollar la estrategia de Incidencia.

Algunas de las **herramientas existentes** son:

- ♣ Investigación.
- ♣ Correspondencia.
- ♣ Llamados telefónicos.
- ♣ Reuniones.
- ♣ Internet.
- ♣ Construcción de alianzas estratégicas.
- ♣ Lobby cívico.
- ♣ Monitoreo cívico.
- ♣ Movilización pública.
- ♣ Educación y capacitación.
- ♣ Uso de medios de comunicación.
- ♣ Banco de datos.
- ♣ Iniciativa popular.
- ♣ Audiencia pública.
- ♣ Litigio de Casos de interés público.
- ♣ Consejos Consultivos o Mesas de Concertación.
- ♣ Elaboración Participada de Normas.
- ♣ Revocatoria popular.
- ♣ Presupuesto Participativo.

Veamos cada una detenidamente...

Investigación La investigación resulta un instrumento clave a fin de recolectar la mayor cantidad de información y datos sobre la cuestión sobre la cual buscamos incidir. Con tal objetivo, debemos destinar tiempo y recursos humanos que lleven adelante un trabajo minucioso y acabado de recolección, investigación y sistematización de información.

Correspondencia Si bien el envío de correspondencia a los tomadores de decisión no obliga a éstos a cumplir con los requerimientos solicitados por las OSCs que se encuentran promoviendo el proceso de Incidencia, las experiencias hasta ahora desarrolladas aseguran que, al menos, generan cierta "obligación" a responder, tomando posición con respecto a la temática planteada.

Llamados telefónicos El principal objetivo de la realización de llamados telefónicos es, por un lado, establecer contacto con los tomadores de decisión y, de esa manera, ponerlos en conocimiento de las acciones de Incidencia en desarrollo. Por otro lado, resultan un buen canal de comunicación con todas aquellas personas/ organizaciones interesadas en participar y formar parte del proceso de Incidencia.

Es fundamental, en este sentido, que realicemos:

- ♣ la planificación de los llamados que se realizarán.
- ♣ la planificación del discurso unificado que se tendrá a lo largo de dichos llamados telefónicos.
- ♣ un registro de cuáles han sido las comunicaciones realizadas y las

respuestas obtenidas en cada caso.

Reuniones

Al igual que las llamadas telefónicas, las reuniones presenciales con los tomadores de decisión permiten generar un espacio de comunicación de manera tal de poner en su conocimiento, los objetivos y acciones perseguidos por aquellas organizaciones que promueven el proceso de Incidencia. Asimismo, resultan un espacio propicio para:

- ♣ solicitarles determinadas acciones.
- ♣ la promoción de ciertas medidas.
- ♣ el rechazo de determinadas políticas.

A su vez, podemos utilizar este espacio a fin de generar nuevos aliados estratégicos.

Internet

Resulta en la actualidad, un canal fundamental en cualquier acción de Incidencia que se emprenda. Por un lado, nos permite recabar información que resulte necesaria para llevar adelante el proceso de la manera más eficiente. Oportunamente, constituye un excelente medio de comunicación, no solo con aquellos tomadores de decisión involucrados en el proceso sobre el cual se llevará a cabo la Incidencia, sino también con aquellas personas y/u organizaciones interesadas en apoyar dicho proceso. En tercer lugar, resulta uno de los mecanismos más eficaces y eficientes para dar a publicidad los objetivos y acciones a desarrollar de manera de ampliar la convocatoria.

Construcción de alianzas estratégicas

La construcción de alianzas resulta un elemento fundamental al momento de planificar y poner en marcha una estrategia de Incidencia. A lo largo de todas las etapas que conforman una política pública, resulta fundamental conformar grupos de acciones y apoyo con actores claves en cada etapa. Estos actores pueden provenir de:

- ♣ organismos estatales.
- ♣ sociedad civil.
- ♣ medios de comunicación.
- ♣ actores internacionales.
- ♣ etc.

La construcción de alianzas en un proceso de Incidencia es una estrategia que debemos tener en cuenta en el momento de diseñar un plan de acción, ya que el vínculo con otros actores (afines al objetivo buscado) potencia la capacidad de control y de Incidencia sobre la gestión pública.

Lobby cívico

El lobby cívico es la herramienta básica para la Incidencia sobre los poderes legislativos y ejecutivos. Es utilizado para influir en las acciones de aquellas personas que poseen el poder de decisión. Incluye todas aquellas acciones sistemáticas, y en gran medida presenciales, que se realizan para influir en las ideas y acciones de aquellas personas que poseen el poder de decisión. Ejemplos en este sentido pueden ser:

- ♣ realizar reuniones con los funcionarios responsables.
- ♣ generar encuentros en sus oficinas, corredores, o en espacios donde

realicen reuniones con otros funcionarios.

Generalmente, suele confundirse el concepto de lobby cívico con el de Incidencia. Sin embargo, la diferencia entre ambos radica en que el primero de ellos, siempre implica incidir; no obstante, la Incidencia no solo se limita a las acciones lobby.

Monitoreo cívico El monitoreo cívico implica la realización de un seguimiento sistemático del funcionamiento, áreas y acciones de los distintos órganos intervinientes en la temática sobre la cual buscamos trabajar, de la gestión de los funcionarios involucrados o de la norma en cuestión. En términos específicos, el monitoreo cívico busca detectar:

- ♣ fortalezas y debilidades.
- ♣ focos de corrupción.
- ♣ posibles irregularidades sobre las distintas instituciones, gestiones o normas.

Posteriormente genera la posibilidad de dar a publicidad los resultados del monitoreo.

Movilización pública La principal ventaja de llevar adelante este tipo de acciones es dar a conocimiento a los tomadores de decisión, la fuerza con la que cuentan las organizaciones que promueven la causa, así como acercar a nuevos adherentes. Al igual que sucede con el resto de las herramientas de Incidencia, las movilizaciones deben llevarse adelante a partir de una identificación de:

- ♣ el objetivo buscado.
- ♣ los actores sobre los cuales se busca incidir.
- ♣ aquellas personas convocadas a participar del proceso.
- ♣ de la planificación de las acciones que compondrán la movilización como un todo.

El riesgo de esta herramienta es no lograr una convocatoria suficiente que tome pública relevancia y que de cuenta del anclaje social que tiene la temática.

Educación y capacitación Los procesos de educación y capacitación son fundamentales a fin de trasladar capacidades y conocimientos, tanto a OSCs, ciudadanos en general como a los tomadores de decisión involucrados en la temática en cuestión. Esto permitirá aumentar el apoyo a la iniciativa, tanto por parte de la comunidad, como de algunos actores fundamentales con poder de decisión, creando masa crítica.

Uso de medios de comunicación Al momento de iniciar una estrategia de Incidencia, resulta fundamental contar con determinados aliados. En este sentido, los medios de comunicación son importantes al momento de forzar la voluntad política.

- Banco de Datos** El objetivo del banco de datos es relevar información sobre determinados sujetos. En general, cívicamente se lo utiliza para relevar información sobre los:
- ♣ Políticos.
 - ♣ Funcionarios.
 - ♣ Jueces.
 - ♣ Empresarios.
- vinculados al Estado.
- Es una herramienta que:
- ♣ promueve el acceso a la información.
 - ♣ promueve la participación ciudadana.
 - ♣ permite evaluar la idoneidad de las personas para ocupar cargos públicos o poder tomar decisiones en forma informada.
 - ♣ constituye un listado que contiene datos referidos a la situación profesional, patrimonial de las personas que ocupan cargos públicos o son candidatas a puestos políticos en diferentes elecciones populares.
 - ♣ resulta una respuesta eficaz a la necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de contar con información para poder confiar en las personas que estarán a cargo de la gestión pública. Un ejemplo en este caso es el Banco de Datos de Candidatos Electorales. Con el objetivo de promover el voto informado y facilitar que el electorado elija a sus representantes acorde a la idoneidad de los mismos para ocupar el cargo, Poder Ciudadano desarrolló esa herramienta que acerca a los ciudadanos a los candidatos. Esto es así debido a que la información solicitada a través de un formulario standarizado es relevada por ciudadanos / voluntarios que mantienen reuniones y contacto fluido con el político a fin de lograr obtener la información que luego será difundida públicamente.

Iniciativa Popular A través de la Iniciativa Popular, los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley por medio de la recolección de un número determinado de firmas. Si bien existen limitaciones en lo que respecta a los temas que puedan ser objeto de iniciativa popular, existe una gran cantidad de aspectos de interés público, que pueden ser tratados a través de este mecanismo de democracia semi-directa. De esta manera, ciudadanos, OSCs, entre otros, pueden impulsar legislación vinculada con políticas públicas y de Estado.

Es por ello que la Iniciativa Popular puede ser una herramienta fundamental en el marco de una estrategia de Incidencia, ya que nos permite actuar sobre materia legislativa sin tener que esperar los plazos tradicionales, que suelen ser muy extensos. Al mismo tiempo, resultan una gran oportunidad para el involucramiento en el texto de la normativa.

Audiencia Pública Es una instancia en el proceso de toma de decisión administrativo o legislativo en la cual el responsable de dicha resolución establece un mecanismo por el cual abre a aquellas personas interesadas la instancia de decisión. De esta manera:

- ♣ permite recoger en un mismo lugar, y en un mismo momento, todas las opiniones vinculadas con el tema a tratar, en pie de igualdad.
- ♣ permite, en este sentido, el acceso a la información vinculada con el proceso sobre el cual se debe tomar una decisión.

- ♣ facilita la exposición de las opiniones al respecto de todos aquellos actores interesados en la temática, ya sean individuales o colectivos.

Si bien la instancia de Audiencia Pública no es vinculante, el responsable de tomar la decisión debe fundamentar su accionar y justificar por qué consideró o no, las opiniones vertidas durante dicho proceso.

Litigio de Casos de interés público

Existe la posibilidad de que las OSCs utilicen la justicia como mecanismo para la incidencia. El derecho de interés público tiene por objetivo abogar por los derechos vinculados con los intereses colectivos de los ciudadanos. Existen en este sentido, tres tipos de herramientas clave, comúnmente utilizadas en el marco del derecho de interés público:

- ♣ La **Acción de Amparo** (entendido como aquella garantía que tiene por objeto proteger derechos que se encuentran reconocidos constitucionalmente. Se la puede utilizar contra toda restricción, amenaza arbitraria o limitación que se encuentre generada por la actividad de los órganos estatales o por particulares).
- ♣ Los **Recursos Administrativos** (es aquel medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico).
- ♣ El Recurso de **Amicus Curiae** (“ Amigos del Juez” es una acción judicial que puede presentar un tercero ajeno a una disputa judicial, pero que justifique un interés en la resolución final del litigio. Implica la expresión de su opinión en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial).

Consejos Consultivos o Mesas de Concertación

Los Consejos Consultivos y las Mesas de Concertación son instancias formales de comunicación e interacción entre el Estado y la sociedad. Entre las distintas funciones que poseen dichos espacios se encuentran:

- ♣ asesoramiento sobre la temática a tratar.
- ♣ monitoreo o control del programa o política a implementar.
- ♣ co-gestión de la misma.

Elaboración Participada de Normas

Consiste en una herramienta por la cual la autoridad responsable pone a consideración de los sectores interesados la sanción de una norma, a fin de:

- ♣ abrir el proceso decisorio.
- ♣ disminuir los márgenes de discrecionalidad.
- ♣ facilitar la participación ciudadana.

Se trata, por lo tanto, de un proceso consultivo, no vinculante, que permite a aquellas personas o instituciones interesadas, proponer cambios o incorporar factores que consideren relevantes en la normativa tratada.

Revocatoria popular

En un procedimiento previsto para la destitución de determinados representantes, que permite a una porción de los ciudadanos poner en marcha la convocatoria a la totalidad de los electores para que se decida la permanencia o no de un funcionario en el ejercicio de su función. Este funcionario debe abandonar el cargo si eso es lo decidido por una determinada mayoría de los sufragantes, aunque no haya concluido el mandato.

Presupuesto Participativo

Dicha herramienta resulta un mecanismo que garantiza la participación ciudadana en los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos, por medio de diferentes herramientas de incidencia.

Los presupuestos en general se adoptan sin previa participación de la ciudadanía. El presupuesto es elaborado por el Poder Ejecutivo y luego la legislatura aprueba y controla la gestión. No existe un proceso de discusión, decisión y seguimiento por parte de la ciudadanía en la formulación, aprobación y control del Presupuesto Anual.

La mayoría de los ciudadanos conocen poco o nada acerca del sistema presupuestario en su conjunto y eso limita su posibilidad para participar en su formulación y evaluarlo sustancialmente. Es por ello que el rol de la ciudadanía en el presupuesto participativo es fundamental, a fin de incidir efectivamente sobre las partidas, prioridades y recursos que los afectarán de manera directa.

Ambito local

Importancia de lo local

En los últimos años, en la gran mayoría de los países de Latinoamérica, se han desarrollado procesos de descentralización, con el consecuente incremento de las responsabilidades y funciones de las instancias locales de la administración pública.

Sin embargo, esta ampliación de funciones, en el marco del proceso de reforma del Estado, no ha sido acompañada por un incremento equitativo en lo que respecta a autonomía financiera, técnica e institucional, acordes con las nuevas responsabilidades delegadas a los niveles locales.

Por esta razón, las instancias locales de la administración pública se enfrentan al desafío de cumplir con nuevas responsabilidades y funciones, en la gran mayoría de los casos, con los mismos recursos financieros, humanos y de infraestructura con los que han contado tradicionalmente.

Este nuevo rol de los niveles locales de gobierno se basa principalmente en su carácter autónomo, entendiendo la autonomía como la capacidad de dictar para sí mismo su propia regulación institucional del poder en materias que hacen a su propia competencia.

La autonomía, de esta manera, permite a los niveles locales de gobierno contar con cierta "libertad" de acción en aquellas cuestiones que les afectan de manera directa. De acuerdo con

Agustín Zbar, “...este mayor ejercicio de “control social hacia el Estado (en el nivel Municipio)”, se traduce en una expresión democrática del Poder, que opera -a veces- como una suerte de democracia directa mediante la participación de los actores sociales sin mediatización alguna y cara a cara con los gobernantes...”³

Si bien estos procesos de descentralización han generado grandes inconvenientes en términos de organización, han resultado una gran oportunidad para los niveles locales de gestión. La posibilidad de decidir e implementar las políticas que definirán el curso de la ciudadanía local, permite generar espacios de participación abiertos y democráticos, en los que se logre acercar las demandas ciudadanas con las políticas locales. Permite de esta manera, crear oportunidades reales para el involucramiento ciudadano y legislativo en el nivel local.

Según Daniel Arroyo, en este nuevo espacio las OSCs aparecen como actores fundamentales. Implica la implementación de un modelo de gestión asociada a nivel local que busca establecer niveles de co-responsabilidad entre el Estado y la sociedad. Surge, entonces, la necesidad de elaborar verdaderos diagnósticos de la realidad local donde quede claro cuáles son las fortalezas y debilidades con las cuenta esa comunidad.

Este tipo de diagnósticos pueden ser elaborados por las distintas OSCs locales, una vez que se produce la transferencia de información necesaria, por parte de los organismos de gobierno locales. “... En esta primaria articulación es en donde pueden comenzar a gestarse procesos asociativos en donde el actor público y el actor social perciban que comienzan a trabajar sobre un conjunto de problemas comunes para los que no existen recetas mágicas de solución...”⁴

Trabajo Aplicado en Presupuesto en el Ámbito Local

Introducción

Una vez identificado el concepto de Incidencia, sus componentes, estrategias de acción, y herramientas, y luego de un acercamiento al ámbito local, es posible resaltar la importancia de las acciones de Incidencia en el Proceso Presupuestario.

Para comenzar, es necesaria una breve conceptualización acerca del Presupuesto Público.

El presupuesto refleja cuanto gasta el Estado Nacional, quién gasta y cómo se gasta en el gobierno, esto es, lo que demanda el financiamiento del aparato estatal, por ejemplo, lo que se asigna para la Defensa y Seguridad de la Nación, para la Salud, para la Promoción Social, para las Jubilaciones y Pensiones, para la Educación y la Cultura, etc. (Antonio Montagna, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración)

Cuánto y cómo se recauda, de que manera se transfieren los recursos a las provincias y otras instituciones.

³ Zbar, Agustín, “Algunas consideraciones acerca el Régimen Municipal argentino”, en Sabsay, Daniel , *Colección de Análisis Jurisprudencial/ Derecho Constitucional*, Fondo Editorial de Derecho Y Economía, Buenos Aires, 2002.

⁴ Arroyo, Daniel, *El cambio de la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002.

El presupuesto es la traducción numérica de la política del gobierno, de la cual se deriva una de ellas, que es la económica.

El presupuesto es el documento que transcribe y resume en términos numéricos el conjunto de las políticas públicas emanadas de la política general del gobierno.

Resumiendo, El presupuesto público es la política pública que mayor incidencia tiene en la calidad de vida de los ciudadanos. Las decisiones que se tomen en este tema, y que pueden parecer que solo influyen en niveles macroeconómicos, por el contrario, impactan directamente en el presupuesto familiar.

Por ello, en la discusión presupuestaria, los principales protagonistas deben ser los sectores que sufren las mayores carencias, deben ser las personas que ven impedido su acceso al circuito productivo⁵.

Importancia de la materia presupuestaria en el ámbito local

Uno de los aspectos a trabajar a partir de los procesos de descentralización que se encuentran desarrollando en la actualidad, es la **participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos locales.**

“...Es indudable que la ley/ordenanza más importante que nuestra Legislatura/Congreso/Concejo Deliberante vota cada año es la ley de Presupuesto. Ese “contrato social” afecta directamente a cada ciudadano por lo que aporte con sus impuestos y por lo que reciba (o no) de los servicios públicos...”⁶

El presupuesto es, en este sentido, aquel documento generado a partir de una decisión política, que incluye las propuestas de gastos e ingresos del gobierno, reflejando sus prioridades políticas y objetivos fiscales.

A partir de las grandes oportunidades con las que cuentan los gobiernos locales de abrir el juego, y acercar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas a la ciudadanía, la elaboración de políticas presupuestarias resulta una excelente oportunidad para la participación de aquellos ciudadanos directamente involucrados. Debido a su estructura orgánica, al tamaño de sus poblaciones y a la cercanía existente entre los gobiernos y la gente, la instancia local es considerada una de las más aptas para la implementación de esta herramienta de incidencia.

⁵ Para obtener más información sobre el concepto, características, clasificaciones, etc. Del presupuesto público, consultar en www.poderciudadano.org : Presupuesto Participativo, la experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003. Biblioteca Poder Ciudadano.

⁶ "Presupuesto Participativo, La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003", Fundación Poder Ciudadano. Buenos Aires, 2004

Todo lo que el gobierno gasta procede de los impuestos y tasas que los ciudadanos pagan. Es importante estar informado sobre cómo gasta el dinero el Estado para controlar que el mismo sea bien aplicado, ayudando a mejorar la vida de todos.

Los administradores de los fondos públicos tienen la obligación de rendir cuentas en forma clara, oportuna y transparente.

Asimismo, desde la última década, se han desarrollado diversas experiencias de apertura a la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Esto permite que los propios beneficiarios de las políticas públicas puedan participar con su opinión y propuestas para una mejor distribución de los recursos públicos. Este es el caso de la ciudad de Porto Alegre, en el Estado de Río Grande do Sul. En el año 1989 se comenzó a desarrollar un proceso de participación y consulta a la sociedad civil sobre cómo gastar el dinero de la intendencia. Esa experiencia creció y permitió crecer a la ciudad en cuanto infraestructura y a la ciudadanía en el ejercicio de su poder ciudadano.

En este caso en particular, la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario ha tenido importantes consecuencias en la vida diaria de la población local. Por un lado, permitió la implementación de mejoras en las obras de saneamiento básicas, como por ejemplo, en el suministro de agua, que aumentó entre 1990 y 1995 de 400.000 a 465.000 familias. En 1996 este servicio llegaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto de la prestación del alcantarillado, el incremento en el servicio, que en 1989 alcanzaba al 46% de las familias, pasó al 85% en 1996. En el caso de los procesos de pavimentación, se pasó de contar con 4 kilómetros por año, a la pavimentación de 20-30 kilómetros en el mismo período. Entre otros de los servicios que se vieron afectados de manera positiva por la participación de la ciudadanía en el presupuesto local, se encuentran el alumbrado público, la urbanización de zonas, la salud y la vivienda.

Oportunamente, la aplicación de este sistema de planificación presupuestaria permitió:

- ♣ reducir considerablemente la utilización de prácticas clientelares.
- ♣ incentivar la participación de la sociedad civil en las cuestiones de gobierno.
- ♣ capacitar a la ciudadanía acerca de nuevas formas de participación.
- ♣ favorecer la formación y especialización de los delegados de los miembros de la comunidad sobre las técnicas presupuestarias.
- ♣ mejorar el diseño y la implementación de mecanismos de control social sobre los gobiernos.

Si bien estos han sido logros cuantitativa y cualitativamente relevantes, existe un aspecto que resulta fundamental destacar, y es el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Después de los dos primeros años de implementación del presupuesto participativo en la ciudad, durante los cuales la participación activa de los ciudadanos no fue importante, se observa en este sentido un incremento relevante. Para el año 1995, más de 14.000 personas participaron tanto en los encuentros como en las rondas, dirigidos y coordinados por el municipio. A esa cifra deben sumarse las asociaciones y organizaciones intermedias que participaron en las discusiones. De esta manera la cifra ascendería a las 100.00 personas.

Este indicador demuestra que, con el paso del tiempo, la ciudadanía tomó conciencia de que el gobierno municipal reconocía el rol de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones importantes. Esta nueva forma de hacer política y de llevar adelante la gestión pública, implicó:

- ♣ por un lado, la implementación de decisiones que emanaban de aquellos actores directamente afectados por las políticas públicas.
- ♣ por el otro, la promoción de mecanismos que favorecieran la transparencia de la gestión municipal.

Experiencias como la de Porto Alegre, han sido emuladas en al menos 140 municipios del Brasil y también es replicada exitosamente en países como Perú, Ecuador, Argentina, Chile, Francia, entre otros.

A partir de experiencias como la desarrollada en Porto Alegre, se puede observar que existen ciertos requisitos a fin de llevar adelante un efectivo proceso de participación, entendida siempre sobre la base del concepto de Incidencia.

En este marco de acción, es deber del gobierno local:

- ♣ informar a la población con claridad cómo gasta el dinero
- ♣ rendir cuentas a la población.
- ♣ cuando se comienza a discutir el presupuesto, convocar a la población para consultarla.

El gobierno debe incentivar la participación popular en la discusión de la planificación de la ciudad y de los presupuestos. Las cuentas deben quedar disponibles para cualquier ciudadano.

De modo que ámbito local se torna el espacio más apto para incidir en el proceso presupuestario por:

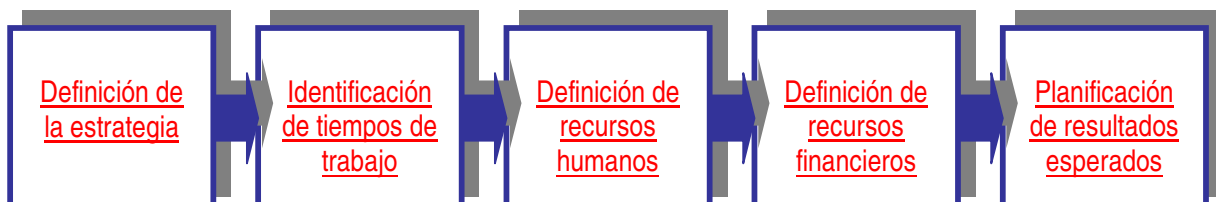
- ♣ la estructura orgánica de los gobiernos.
- ♣ el tamaño de la población.
- ♣ la cercanía entre el gobierno y la gente.
- ♣ la tendencia mundial hacia la descentralización política de los gobiernos

Incidencia en el proceso presupuestario

Como ha sido mencionado con anterioridad, el presente módulo tiene entre sus principales objetivos, acercar mecanismos y herramientas que permitan implementar estrategias de incidencia local en materia presupuestaria. Para ello, en el presente apartado presentamos algunas líneas de trabajo que permitirán definir una estrategia de incidencia.

A partir del desarrollo de las diferentes herramientas, estrategias y acciones hasta aquí mencionadas, se intentará ir de la teoría a la praxis, a través de un modelo puntual de Incidencia.

Existen **5 elementos clave** para aquellas organizaciones que decidan involucrarse en el trabajo aplicado del presupuesto como temática sobre la cual incidir:



Veamos a continuación cada uno de ellos...

1) Definición de la estrategia



En la definición de la estrategia es importante tener en cuenta los siguientes elementos:

a) Identificar el problema que queremos abordar

Por ejemplo:

- ♣ falta de acceso a la información.
- ♣ falta de legislación.
- ♣ falta de participación ciudadana en la toma de decisiones.
- ♣ falta de satisfacción de las necesidades de la población.
- ♣ falta de control sobre el uso de los fondos públicos.
- ♣ otros.

b) Identificar la situación legal y la coyuntura política para analizar la viabilidad de una estrategia de este tipo

Veamos un ejemplo:

- ♣ ¿existe una norma en la Constitución provincial, en la Carta Orgánica, o ley provincial o una ordenanza municipal que habilite la participación ciudadana en la elaboración, definición y control de presupuesto?
- ♣ ¿existe alguna norma que garantice el derecho a acceder a la información pública, existe algún mecanismo legal o gubernamental que habilite la consulta a la ciudadanía en cuestiones presupuestarias?
- ♣ ¿en qué año del mandato se encuentra el actual gobierno?
- ♣ ¿está legislada la autonomía municipal?
- ♣ ¿en el Consejo Deliberante existen posibles aliados?
- ♣ ¿existe algún proyecto de ordenanza sobre el tema?

Identificar las necesidades de la población beneficiaria del proyecto

En este caso podemos preguntarnos:

- ♣ ¿hay demanda de participación ciudadana en la población?
- ♣ ¿hay interés en el tema presupuestario?
- ♣ ¿hay instancias co-gestivas con el gobierno?
- ♣ ¿qué logros ha obtenido la población en el sentido de mantener una relación de construcción de políticas públicas con el gobierno?
- ♣ ¿qué necesitan: información o participación, o ambas cosas?

d) Definir objetivos y actividades

Objetivos:

- ♣ promover la participación ciudadana responsable en la toma de decisión de políticas públicas.

- ♣ sensibilizar a la ciudadanía de la importancia de la participación civil en la elaboración y control de presupuesto público.
- ♣ apoyar el desarrollo de programas co-gestivos entre el gobierno y la sociedad civil.
- ♣ promover la sanción de normativa que habilite espacios de participación ciudadana.
- ♣ monitoreo de la gestión pública.

Actividades:

En este sentido debemos identificar aquellas actividades que se llevarán adelante a lo largo de todo el proceso de Incidencia, a los fines de alcanzar el objetivo propuesto. Para ello, resulta fundamental elaborar de manera sistemática una planificación de actividades que contenga, desde la conformación del equipo de trabajo, el detalle de las actividades propuestas, hasta la elaboración de una evaluación interna del proceso de Incidencia, ya sea exitoso o no.

Entre algunos de los elementos que podría contener esta Planificación se pueden mencionar los siguientes:

Primer año	
Trabajo interno	a) Selección del equipo de trabajo. b) Capacitación y apropiación del tema por parte del equipo (se puede contar con el entrenamiento de organizaciones con experiencia en el tema).
Trabajo externo	c) Sensibilización a la población beneficiaria (talleres). d) Reuniones con funcionarios para presentar el tema, enviar cartas, aportar material de otras experiencias, etc. e) Sensibilización a los medios de comunicación. f) Sensibilización a otras organizaciones de la sociedad civil para que se involucren en la cuestión presupuestaria (por ejemplo, organizaciones de derechos humanos, salud, discapacidad, medio ambiente). g) Generación de alianzas con Universidades y/o Centros de Investigación y/o Colegios Profesionales para el análisis del presupuesto público. f) Producción de información dura sobre la composición del presupuesto en forma didáctica y de fácil acceso.

Segundo año	
a) Profundización de las alianzas. b) Realización de un ejercicio piloto, previa definición de metodología consensuada con los distintos actores, para la implementación de un mecanismo de participación en la elaboración y control del presupuesto. c) Producción de información dura sobre la composición del presupuesto en forma didáctica y de fácil acceso.	

a) **Definir alianzas y actores**

En este caso:

- | | |
|---|---|
| Poder Ejecutivo | Para que implemente un mecanismo de consulta a la población para priorizar las demandas sociales e incorporarlas en el presupuesto. Facilitar los medios necesarios para acceder a información presupuestarias y su ejecución, etc. |
| Poder Legislativo | Para que algún concejal y/o Legislador presente un proyecto de ley u ordenanza municipal para implementar un mecanismo de consulta a la sociedad sobre prioridades presupuestarias. |
| Organizaciones No gubernamentales, ciudadanos individuales, trabajadores del estado, empresarios | Para sensibilizarlas sobre el tema, involucrarlas, generar la masa crítica necesaria para el desarrollo de la experiencia piloto. |
| Universidades, Centros de investigación | Para involucrarlos en el análisis independiente del presupuesto público de forma didáctica y de fácil acceso. |
| Medios de comunicación | Para difundir el tema, para convocar a la ciudadanía, para establecer la cuestión en la agenda pública, política y estatal, para involucrar a los periodistas como actores claves en un proceso de esta naturaleza. |



2) Identificación de tiempos

A rectangular box with a blue border containing the text '2) Identificación de tiempos'. Below the box is a blue downward-pointing arrow.


En este sentido, es importante realizar la planificación temporal de las acciones en base a las actividades proyectadas.



3) Definición de recursos humanos

A rectangular box with a blue border containing the text '3) Definición de recursos humanos'. Below the box is a blue downward-pointing arrow.

Por ejemplo, equipo de tres personas, tiempo completo con distintos perfiles y niveles de experiencia.



4) Definición de recursos financieros

Por ejemplo, estimar los recursos financieros para contar con el equipo necesario, para el desarrollo de los talleres, el seguimiento de las actividades, publicaciones, etc. En este sentido, debemos contemplar aquellas actividades destinadas a la obtención de aquellos recursos necesarios para llevar adelante la estrategia de Incidencia, por ejemplo, elaboración de Proyectos, campañas de búsqueda de fondos, entre otras.



5) Planificación de resultados esperados

Por ejemplo, producir indicadores de evaluación sobre el proyecto en general y sobre las distintas actividades (podría tratarse de talleres a través del procesamiento de las encuestas), tales como:

- ♣ cantidad de personas capacitadas.
- ♣ cantidad de reuniones con funcionarios.
- ♣ cantidad de proyectos de ordenanzas presentados sobre el tema desde que comenzó el programa.
- ♣ otros.

Etapas del sistema presupuestario

A fin de llevar adelante un proceso de Incidencia en materia presupuestaria, debemos considerar las distintas etapas del sistema presupuestario, de manera tal de definir específicamente las acciones y alianzas que deben establecerse para cada etapa en particular.

Resulta importante resaltar que las etapas aquí propuestas corresponden a los mecanismos de gestión tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. En cada caso, forma parte de la misma estrategia de Incidencia la identificación de quiénes son los actores relevantes (Funcionarios y/o instituciones de gobierno) hacia los cuáles deben estar dirigidas las acciones de incidencia.

Un sistema presupuestario está compuesto básicamente por **4 etapas**:

- ♣ **Elaboración.**
- ♣ **Aprobación.**
- ♣ **Ejecución.**
- ♣ **Control.**

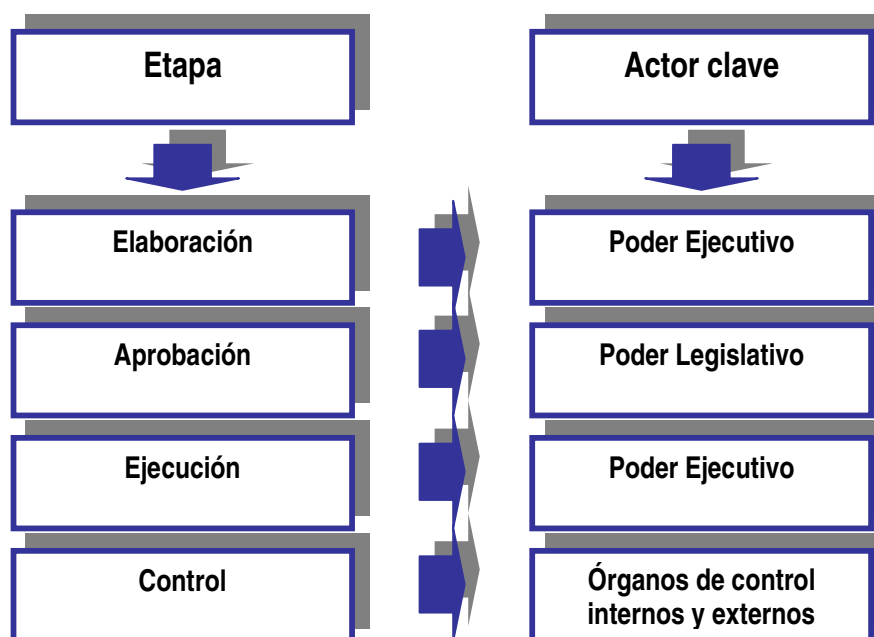
Veamos seguidamente cada una de ellas...

Elaboración A través de un mecanismo metodológicamente consensuado, se realizan reuniones de consulta a la ciudadanía, en general por regiones geográficas, en las que el **Poder Ejecutivo** releva las demandas de los vecinos. Esas necesidades son priorizadas, consensuadas e incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto para el año siguiente. Por lo general, los presupuestos se elaboran utilizando como base el último presupuesto aprobado, con los correspondientes cambios. Los lineamientos generales de cada presupuesto están determinados en gran parte por las proyecciones de indicadores claves que afectan los ingresos y egresos, como pueden ser el crecimiento económico, la inflación, entre otros, así como también por aquellos objetivos que se planteen a cumplir a lo largo del año fiscal.

Aprobación Una vez cumplida con la etapa de Elaboración, el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo es discutido en el ámbito del **Poder Legislativo**. Éste puede aprobarlo en forma completa o con modificaciones.

Ejecución Una vez que el presupuesto es promulgado, su ejecución debe ser regulada y monitoreada. La responsabilidad de llevar adelante esta etapa recae en el **Poder Ejecutivo**. En algunos casos, los presupuestos no son implementados de la manera en que fueron aprobados. Los niveles de financiamiento establecidos no siempre se cumplen y los recursos aprobados no siempre se utilizan con los propósitos para los cuales fueron asignados.

Control La etapa de control es la última etapa del sistema presupuestario. La misma está compuesta por todas aquellas actividades que tienen como objetivo verificar si se realiza un efectivo uso de los recursos públicos o si se utilizan para otros propósitos que no se vinculen con el bienestar de la ciudadanía. En la gran mayoría de los casos, son los mismos ciudadanos los que se ven fuertemente afectados por este mal uso de los fondos públicos. Es por esta razón que son uno de los actores más legítimos para participar en procesos de incidencia, en materia presupuestaria.



Acciones de Incidencia y alianzas estratégicas, en las distintas etapas del sistema presupuestario (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Medios de comunicación, OSCs)

Una vez identificadas las herramientas de Incidencia desarrolladas anteriormente, y las correspondientes etapas del proceso presupuestario, podemos advertir que la Incidencia desde la sociedad civil puede enfocarse hacia uno o varios aspectos de todo el proceso. De acuerdo con el cambio que planeamos generar, se definirá en qué etapa del Presupuesto se busca incidir.

Existe una gran cantidad de OSCs que frente a la falta de normativa que facilite la participación de la ciudadanía en la elaboración del Presupuesto, desarrollan acciones que promuevan la implementación de mecanismos formales (Presupuesto Participativo, por ejemplo) que permitan a los ciudadanos acercar sus inquietudes y propuestas a dicho espacio de decisión, materia exclusivamente de decisión política.

En otros casos, la voluntad de participar de la sociedad civil se encuentra más vinculada a la generación de información respecto de la utilización de los recursos presupuestarios. Es por ello que su estrategia de Incidencia se encuentra focalizada en la generación de información clave para la comprensión de los Presupuestos (Análisis presupuestario). A partir de los datos así generados, podemos llevar adelante una participación más activa e informada de incidencia sobre la materia presupuestaria.

Otra posibilidad de Incidencia en estos casos, está constituida por el monitoreo de la efectiva utilización de los recursos públicos. En muchas localidades, los ciudadanos advierten una relación asimétrica entre los ingresos públicos y el uso real que se hace de ellos. Como hemos mencionado anteriormente, los ciudadanos en general son los actores más capacitados para identificar anomalías en la utilización de los fondos públicos, necesidades insatisfechas, entre otros.

De esta manera, las acciones de Incidencia estarán destinadas a monitorear el uso de los recursos presupuestarios, identificar errores y dar a conocimiento de la ciudadanía los resultados obtenidos, de manera de promover el buen uso y de plantear alternativas en los casos en que se identifiquen errores en la gestión.

A continuación, se identificarán aquellas acciones de Incidencia que pueden realizarse en función de la etapa del sistema presupuestario en la cual se espera incidir.

En la etapa de Elaboración

Durante la etapa de elaboración Presupuestaria, las acciones de Incidencia deben estar dirigidas hacia el **Poder Ejecutivo**, ya que se ha mencionado con anterioridad, es el responsable de la formulación del Presupuesto.

Puede suceder que en algunos países, además del Poder Ejecutivo formal, participe en esta etapa un Consejo de ONGs, o un Comité del Poder Legislativo o de un órgano de control específico. Un ejemplo en este sentido, es el caso de Costa Rica.

Resulta fundamental generar todo tipo de acciones a fin de construir una alianza estratégica con este actor clave en la elaboración.

En la mayoría de los casos, la definición del presupuesto se realiza al interior del Poder Ejecutivo, sin instancias de consulta o participación ciudadana. En este sentido, las acciones de Incidencia en esta etapa estarán dirigidas a la incorporación por parte del Ejecutivo de algún tipo de mecanismo de consulta a la población, a fin de priorizar las demandas sociales e incorporarlas en el presupuesto así como facilitar los medios necesarios para acceder a información presupuestaria y su ejecución, etc.

A tal fin, las **acciones** de Incidencia serían:

Acciones de incidencia

- ♣ Reuniones de trabajo.
- ♣ Recomendaciones.
- ♣ Análisis y Discusión de Prioridades.
- ♣ Pedidos de información Pública.
- ♣ Generación de Alianzas.
- ♣ Cogestión de Actividades.
- ♣ Monitoreos Cívicos.
- ♣ Elaboración de Presupuestos Alternativos.

En la etapa de Aprobación

Como ya hemos analizado anteriormente, la etapa de aprobación del presupuesto es de exclusiva responsabilidad del **Poder Legislativo**, que es quien promulga la propuesta presentada en la etapa de Elaboración por parte del Poder Ejecutivo.

En este sentido, resulta fundamental elaborar estrategias de Incidencia que apunten a generar influencia sobre algún actor clave, en este caso un Legislador, Concejal, etc, para que éste presente un proyecto de ley u ordenanza municipal que permita implementar un mecanismo de consulta a la sociedad sobre prioridades presupuestarias.

Es por esta razón que la etapa de Aprobación es considerada la etapa en la cual la ciudadanía tiene mayores posibilidades de incidir sobre la temática presupuestaria.

Existen múltiples **acciones** que al interior de una estrategia planificada de Incidencia, pueden desarrollarse a lo largo de la etapa de aprobación presupuestaria. Entre algunas de las más utilizadas encontramos:

Acciones de incidencia

- ♣ Reuniones con actores claves.
- ♣ Detección de informes claves.
- ♣ Jornadas de Discusión.
- ♣ Aportes de información en las instancias de debate.
- ♣ Capacitaciones a Legisladores / Asesores.
- ♣ Análisis.
- ♣ Monitoreo de Comisiones claves (por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda).
- ♣ Participación activa de espacios de discusión.
- ♣ Presentación de recomendaciones a los proyectos presentados.
- ♣ Pedidos de información.
- ♣ Audiencias Públicas.

En la etapa de Ejecución

El **Poder Ejecutivo** es el responsable de hacer cumplir el Presupuesto. Generalmente, las OSCs poseen pocas posibilidades de intervenir en la etapa de ejecución presupuestaria. Sin embargo, existen múltiples actividades que pueden realizarse a fin de controlar el proceso de ejecución.

Entre ellas podemos destacar:

- ♣ monitoreo del gasto de los recursos presupuestados (en términos generales, o enfocados en partidas presupuestaria puntuales).
 - ♣ promoción de reformas presupuestarias para mejorar el control.
 - ♣ evaluación de la calidad del gasto,
- entre otros.

Para poder llevar delante este tipo de actividades, al igual que en las otras etapas, resulta fundamental entablar vínculos y alianzas estratégicas con actores de aquellos organismos responsables de ejecutar esta etapa. En este caso, el Poder Ejecutivo.

En esta etapa, las **acciones** de Incidencia que pueden desarrollarse están vinculadas con los observatorios cívicos. En este sentido, el monitoreo de la aplicación de los fondos, se realizaría sobre:

Acciones de incidencia

- ♣ Grado de cumplimiento de los programas.
- ♣ Montos aplicados al destino previsto.
- ♣ Plazos de ejecución.
- ♣ Cumplimiento de promesas electorales.
- ♣ Gastos efectivamente realizados, en relación con el presupuesto aprobado.
- ♣ Existencia de partidas extra presupuestarias.

En la etapa de Control

La etapa de Control, resulta un espacio óptimo para la Incidencia por parte de la sociedad civil, principalmente en dos aspectos:

- ♣ por un lado, para obtener información sobre la efectividad de iniciativas presupuestarias particulares.
- ♣ por el otro, para mejorar la rendición de cuentas.

Esto puede lograrse:

- ♣ evaluando si los poderes Ejecutivo y Legislativo responden correctamente a los reportes de auditoría.
- ♣ luego, a través de un análisis profundo y efectivo de dichos reportes.
- ♣ posteriormente, pueden desplegarse múltiples acciones a fin de dar a publicidad los resultados evaluados, llevar adelante acciones que promuevan un mejoramiento de la ejecución presupuestaria, de los mecanismos de control, etc.

Las **acciones** a desarrollar en este sentido, serían:

Acciones de incidencia

- ♣ Solicitud de informes a los órganos de control estatal.
- ♣ Análisis y difusión de información.
- ♣ Seguimiento de actividades.
- ♣ Pedidos de información.

A continuación se presentan dos experiencias de incidencia a nivel local:

Veamos cada una detenidamente...

1- Red Principio del Principio (Córdoba, Argentina)

Una experiencia de Micro Planificación Participada Ciudad de Córdoba- Provincia de Córdoba- Argentina - 2004 Red Ciudadana Principio del Principio Por Natalia Molina

Antecedentes

Durante la campaña electoral a Intendente de la ciudad de Córdoba en octubre de 2003, la Red Ciudadana Principio del Principio⁷ organizó un acto, con la presencia de Poder Ciudadano, en el cual los candidatos de los diferentes partidos políticos (ausentes UCeDe y PTS) firmaron un compromiso público de diez puntos, haciendo referencia a una gestión participativa y transparente. Este acto, el primero del estilo realizado en la ciudad, tuvo gran repercusión mediática.

En noviembre del mismo año, tomando como antecedente el Acuerdo Discrecionalidad Cero firmado en Ushuaia por la organización Participación Ciudadana y profundizando los puntos del Acta de Compromiso de Candidatos, se delineó el Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno “PROGRAMA DISCRECIONALIDAD CERO”, firmado por el Intendente electo, Dr. Luis Juez, el 11 de diciembre de 2003, a un día de haber asumido. En el mismo la Municipalidad se compromete, entre otros puntos, a “**Poner en marcha un programa de presupuesto participativo**”.

Contexto político

La ciudad de Córdoba sobrellevó una deficiente gestión del Intendente Germán Kammerath, integrante de Unión por Córdoba, alianza de la UCeDe con el peronismo y otros partidos minoritarios, a quien en su último año de gobierno, 2002, se presentaron numerosas denuncias judiciales y se le inició un proceso de Revocatoria⁸ impulsado por la Multisectorial (Órgano integrado por Asambleas Barriales, Redes Ciudadanas, Sindicatos y algunos Partidos Políticos). El proceso fue apoyado por los ciudadanos, reuniéndose 125 mil firmas. No obstante, se paralizó por la intervención de la Corte Suprema de Justicia.

De esta forma, en octubre de 2003, las elecciones municipales resultaron conflictivas,

⁷ La Red Ciudadana Principio del Principio surge en diciembre de 2001 en la ciudad de Córdoba, integrada por ciudadanos que observando el conflictivo contexto político deciden ponerse en acción. Actualmente tiene como objetivo promover la participación ciudadana, el control y la transparencia de los actos de gobierno a nivel municipal, articulando con otros actores locales o de otras provincias. Entre las tareas emprendidas se puede enumerar el Control del Concejo Deliberante, participación en el proceso de Revocatoria, análisis de la Reforma Política municipal, Iniciativa Popular por la restitución del Consejo de la Magistratura etc. Para mayor información comunicarse a molinacba@uolsinectis.com.ar.

⁸ Instrumento de democracia semidirecta reglamentada por la Carta Orgánica Municipal que destituye a un funcionario político a causa de la ineficacia en el cumplimiento de sus funciones, mediante la recolección de una cantidad determinada de firmas.

dada la situación imperante y las características particulares de los candidatos. Entre éstos figura Luis Juez, ex fiscal anticorrupción provincial que renuncia al equipo de gobierno, debido a que su fiscalía estaba investigando numerosos casos de corrupción de funcionarios públicos. Crea un partido político, el “Partido Nuevo” y gana las elecciones con el 52% de los votos, izando las banderas de la honradez.

Una experiencia de micro-planificación

La experiencia que está desarrollando actualmente el Departamento Ejecutivo Municipal, tiene su origen en la Partida del Presupuesto Municipal 2004, que destina un total de \$2.000.000 (dos millones), para su utilización en obras públicas, decididas mediante una metodología denominada **Presupuesto Participativo**, con la intervención de vecinos de diversos sectores de la ciudad.

Como criterio de zonificación se establecieron las jurisdicciones de los nueve CPC (Centros de Participación Comunal), más el área Central de la Ciudad. A cada uno se le asignó un monto de \$200.000 (doscientos mil) con la cual realizarían cuatro experiencias de Presupuesto Participativo de \$50.000 (cincuenta mil) cada una.

Etapas del proceso

1– **Selección de los sectores barriales:** cada CPC elige los sectores, sin basarse en ningún parámetro específico.

2- **Relevamiento de la zona:** los técnicos y/o empleados pertenecientes a cada CPC o al Área Central relevan los problemas de los barrios seleccionados.

3– **Reunión con Instituciones locales:** la semana anterior a iniciarse el proceso, el Director del CPC convoca a representantes de Centros Vecinales, Escuelas, Comedores Comunitarios, Bibliotecas Populares, Centros de Jubilados, Auto convocados, etc. a una reunión informativa, con la participación de funcionarios de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad. Además de escuchar demandas y observaciones, se invita a convocar al resto de los vecinos a la Asamblea denominada “Cabildo Abierto Barrial”. Se proporciona material de difusión (volantes, afiches pequeños, etc.) comprometiendo a las instituciones en su distribución. Al mismo tiempo, se reparte, casa por casa, una carta “personalizada” de invitación con la firma del Intendente y se realiza difusión por “altavoces”.

4– **Cabildo Barrial:** se desarrolla en espacios públicos, principalmente escuelas o centros vecinales de la zona seleccionada, en horario vespertino, generalmente a partir de las 18 o 19 horas.

El objetivo del Cabildo es informar a los asistentes sobre las características de este proceso y elegir doce “representantes titulares” y doce “suplentes”, quienes participarán en los “Talleres del Presupuesto Participativo”.

Primero, algunos vecinos postulan candidatos o se auto-postulan. Luego la elección se efectúa a través del voto a “mano alzada” y como no hay restricción en el número de votaciones, pueden hacerlo como deseen. Generalmente, el número de convocados varía y al concluir el evento, los vecinos electos firman un Acta.

5– **Talleres del Presupuesto Participativo:** La semana posterior al Cabildo, los “representantes de los vecinos”, especialmente los titulares, y doce técnicos municipales participan de un taller coordinado por dos especialistas en metodologías de planificación

participativa, que dura dos a tres tardes, con una duración aproximada de tres a cinco horas.

El objetivo del taller consiste en que los vecinos detecten los problemas de la zona y elaboren una matriz de problemas en la cual identifiquen sus posibles soluciones, acciones a realizar, responsables y costos, que en su conjunto no deben exceder los montos previstos.

El primer día se explican “las reglas de juego”. Los vecinos y técnicos, divididos en tres o cuatro grupos, recorren sectores predeterminados de la zona, anotando los problemas observados.

Los técnicos se dividen en dos subgrupos, uno de temática urbana (infraestructura, alumbrado público, obras viales, higiene urbana, etc) y otro de temática social (inseguridad, drogadicción, educación, recreación, desempleo, etc).

Ya en el taller son divididos en tres grupos:

- ♣ vecinos.
- ♣ técnicos urbanos.
- ♣ técnicos sociales.

Los coordinadores ayudan a expresar y sistematizar los problemas detectados en un afiche que se expone. Al concluir, después del plenario, se elabora una lista resumen.

El segundo día se forman tres grupos **mixtos** de técnicos municipales y vecinos a los que se asigna parte de los problemas de la lista y se diseña una matriz, se intercambian opiniones y, con el asesoramiento técnico en cuanto a viabilidad y costo de obras o servicios, los vecinos proponen soluciones alternativas.

También se señalan problemas que, por su escala u origen, no tendrán solución a través del Presupuesto Participativo o bien no son competencia del Municipio. Sin embargo, se identifican las posibles gestiones siendo la Municipalidad intermediario ante los organismos correspondientes (ej. Empresa Provincial de Energía de Córdoba, Catastro, etc).

La matriz culmina con la suma de los costos de las obras, servicios y acciones decididas. En caso de exceder el monto prefijado, los vecinos titulares votan, si es necesario, las obras prioritarias. Posteriormente, se abre el taller a los vecinos para brindarles información y explicaciones de las acciones decididas. Esta última instancia podría considerarse un nuevo “Cabildo Barrial” o el cierre del primero.

Finalmente, se firma un Acta-compromiso entre las autoridades Municipales, representadas por el Director del CPC y los vecinos participantes en el proceso. Cada acción decidida inicia un expediente con entrada en el CPC y se eleva al Departamento Ejecutivo para su tramitación.

6- Reuniones de seguimiento: Los vecinos participantes y aquellos que deseen sumarse, se reúnen cada quince días para controlar la ejecución de las obras y/o el estado de gestión de los expedientes. Estas reuniones se realizan generalmente en los CPC con la participación de sus autoridades y del coordinador general del Presupuesto Participativo.

7- El camino del expediente por la Administración Central: cada expediente ingresa

a la sub-dirección de Presupuesto Participativo. Luego se tramita en las áreas de Habilitación de la Secretaría de Gobierno, en la Dirección de Compras y Suministros y en otras áreas del Municipio.

Estrategias de Incidencia de la OSC local

1- **Firma de Actas-compromiso con el máximo responsable político local:** como candidato y al asumir la gestión.

2- **Articulación con actores locales:** En diciembre de 2003 la Red Ciudadana Principio del Principio invita a catedráticos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y a otras organizaciones ciudadanas a conformar el Grupo Promotor del Presupuesto Participativo. Sus principales actividades son:

- ♣ reunir información sobre diversas experiencias.
- ♣ profundizar el estudio del tema.
- ♣ difundir los conceptos básicos en distintas organizaciones barriales.

Posteriormente, el Grupo Promotor visitó distintas organizaciones sociales, partidos políticos, movimientos sociales, facultades, invitando a la conformación de un Foro por el Presupuesto Participativo para la ciudad de Córdoba, colectivo que ya tiene acta fundacional de principios.

3- **Diálogo e intercambio de opiniones con el Municipio:** Paralelamente, el Grupo Promotor realiza reuniones con el Secretario de Gobierno de la Municipalidad para intercambiar visiones y opiniones.

4- **Monitoreo de la experiencia municipal:** A mediados de año la Red Ciudadana Principio del Principio encara diversas acciones. Primero identifica a los funcionarios responsables, coordinador general y directores de CPC, recolecta material con datos de cada zona, los barrios involucrados, nombres de los representantes de los vecinos, cantidad de asistentes a los Cabildos, etc. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha podido reunir toda la información, ya que ésta depende de la buena voluntad de quienes tienen a su cargo esa tarea en los CPC.

Se monitorearon y sistematizaron ⁹ once experiencias de un total de veintitrés y se encuestaron a vecinos participantes en los Cabildos, en los talleres y a técnicos municipales.

5- **Reuniones de Seguimiento:** Como parte del Seguimiento de cada uno de los puntos del Acta "Discrecionalidad Cero" se realizaron dos reuniones, a lo largo del año, con el Intendente y su equipo de trabajo en las cuales se intercambiaron opiniones con respecto a la experiencia de Microplanificación desarrollada.

Evaluación de la experiencia compartida

La participación general en el proceso fue del 6% aproximadamente sobre el total de población considerada. Según las encuestas realizadas, un 94,7% de los vecinos está muy conforme o conforme con la experiencia y las expectativas de los participantes en los Talleres Barriales se cumplieron en un 71%. Cuando se interroga sobre la continuidad del proceso, un 51,5% solicita mayores recursos económicos y un 63% mayor participación vecinal.

Las obras priorizadas fueron en primer lugar obras viales, seguido por:

⁹ Equipo coordinado por Carlos Scicolone y conformado por Eduardo Bocio, Alicia Ariello, Mónica Alcacer, Olga de Castro y Raúl Mellibosky.

- ♣ alumbrado público.
- ♣ acción social.
- ♣ espacios verdes.
- ♣ tránsito.
- ♣ centros vecinales.
- ♣ arquitectura.
- ♣ higiene urbana.

— **Aspectos positivos**

- ♣ La apertura del Municipio a la participación de los vecinos, su iniciativa para promover la convocatoria a organizaciones sociales, el trabajo conjunto de vecinos y técnicos municipales.
- ♣ Una metodología que aporta en ordenar y coordinar el trabajo, facilitando la definición de los problemas y moderando las discusiones.
- ♣ La generación de “nuevos espacios públicos”, que posibiliten una relación inter-vecinal, inter-barrial, de gobierno-ciudadanía, a la que los vecinos no estábamos acostumbrados.
- ♣ La posibilidad de los vecinos de incidir en la aplicación de porcentajes acotados del Presupuesto Municipal y en la solución de algunos de los problemas que aquejan a sus barrios.
- ♣ Un paso tendiente a “horizontalizar”, en alguna medida, la relación gobernante-gobernado, signada durante décadas por un marcado autoritarismo.
- ♣ El sentimiento, de “haber sido tenidos en cuenta”, expresado por numerosos vecinos, lo que implica un voto de confianza y compromiso al cumplimiento en tiempo y forma de las obras y acciones demandadas.
- ♣ La participación de vecinos nunca antes convocados, externos a la institucionalidad de los Centros Vecinales, exclusivos y tradicionales representantes o intermediarios.
- ♣ La elección en los Cabildos a “mano alzada y a viva voz”, que en algunos casos significó una suerte de “desmonopolización” de la representatividad, neutralizando el “punterismo partidario” y la presión de los Centros Vecinales.
- ♣ La capacidad demostrada por técnicos y empleados municipales.
- ♣ El conocimiento y aprendizaje implícitos en el trabajo y en la participación de los ciudadanos expresados en las encuestas realizadas.
- ♣ La posibilidad de continuidad de la participación vecinal en el seguimiento y control de los expedientes y fundamentalmente de las acciones y obras priorizadas.

Aspectos (desde el marco de esta metodología de gestión) que deben ser mejorados

- ♣ La forma equitativa de diseño de los talleres (12 vecinos y 12 técnicos) evidencia influencias de parte de los técnicos.

- ♣ Si bien el Municipio recurrió a distintos medios de difusión, hubo escasa participación, salvo casos particulares, debido a la falta de conocimiento del objeto de la reunión.
- ♣ Por algunas evidencias, la diversificación en la asignación de recursos podría dar lugar a decisiones discrecionales de los funcionarios municipales.
- ♣ Escasa convocatoria al Cabildo donde los vecinos-representantes explican y rinden cuentas de las prioridades establecidas.
- ♣ La estructura administrativa del municipio no está adaptada a la dinámica, lo que produce demoras y complicaciones burocráticas que atrasan la iniciación y/o realización de obras y acciones.
- ♣ Falta de un Manual donde se establezcan las reglas de juego.
- ♣ Mayor difusión barrial de las acciones y obras acordadas.
- ♣ En algunos casos, ingerencia excesiva de los Centros Vecinales.
- ♣ Puntualidad por parte de los funcionarios municipales.
- ♣ Elección de lugares “neutrales” (sin influencia posible de municipio), descartando Centros Vecinales y Centros de Participación Comunal.

Aspectos interesantes

- ♣ La expectativa abierta en los vecinos respecto de los frutos de su participación.
- ♣ El compromiso de vecinos que nunca habían participado.
- ♣ Significativo grado de neutralización (no total) del “punterismo partidario”.
- ♣ La posibilidad de promover la integración de los vecinos del mismo barrio y entre barrios de la zona.

Conclusiones

¿Debemos considerar a este “Presupuesto Participativo” (técnicamente Microplanificación Participada) como un “primer paso” o “experiencia piloto” hacia formas más amplias de participación?

Sería importante la participación de los vecinos, por ejemplo:

- ♣ en la elaboración de la metodología.
- ♣ en la elección de los barrios o sectores
- ♣ en el diseño del Presupuesto Municipal,
- ♣ entre otros aspectos.

Por otro lado, resultaría fundamental el cumplimiento de las obras y acciones acordadas o, si fuere necesario, la explicación a los participantes y al conjunto de la sociedad de las causas de las demoras y/o imposibilidad de cumplimiento.

Mediante un proceso de cambio paulatino, se evidencia una adecuación de las estructuras administrativas del Municipio a la dinámica del Presupuesto Participativo.

Es considerable destacar que en el transcurso del primer año de gestión se vislumbran algunos cambios importantes que afianzan:

- ♣ **la capacidad de incidencia desde la sociedad civil.**
- ♣ **la participación ciudadana.**
- ♣ **la transparencia de los actos de gobierno.**

Sin embargo, no es posible desconocer los problemas heredados ni otras circunstancias políticas coyunturales que sirven, de alguna manera, de justificación respecto de las omisiones incurridas. Lo destacable es que se abre un nuevo período de seguimiento en el que se podrá constatar la voluntad del Ejecutivo Municipal de cumplir y profundizar el compromiso asumido.

2) La Participación En La Gestión Del Desarrollo Local: La Experiencia Del Presupuesto Participativo (Villa El Salvador, Perú)

Por Mariana Llona, Laura Soria. Desarrollo Territorial

Fuente: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=676>

Resumen

Entre los componentes priorizados en la nueva normatividad nacional están la concertación y la participación ciudadana en la toma de decisiones, y la institucionalización de instrumentos como el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo.

Los procesos de presupuesto participativo han permitido la toma de decisiones por parte de la población sobre el gasto público, sin embargo, no siempre ha estado asociado a un Plan de desarrollo de la localidad.

Villa El Salvador es un distrito popular ubicado a 21 kilómetros al sur de Lima. A lo largo de sus más de 30 años de existencia la comunidad del distrito ha vivido entre sus múltiples experiencias, la de formulación, aplicación y gestión de tres planes de desarrollo.

La planificación y el presupuesto participativo entendidos como un proceso: más allá de los instrumentos utilizados, la experiencia desde el inicio fue concebida como un proceso que debería permitir fortalecer el tejido social, bastante debilitado en las últimas décadas, y movilizar a la población en base a objetivos comunes.

La participación ciudadana debe partir, en nuestro medio, de considerar nuevas formas de inclusión, consulta y movilización social con la finalidad de informar, además de ejercer influencia sobre instituciones y políticas que afectan la vida de la comunidad.

Introducción

El Perú ha iniciado un proceso complejo de descentralización, lo que constituye hoy en día uno de los principales retos para el país, dado que supone una reforma del Estado, y en este marco la adecuación del sector público a nuevas formas de hacer gobierno. Entre los componentes priorizados en la nueva normatividad nacional (ley de bases de la

descentralización, ley orgánica de municipalidades, etc.), están la concertación y la participación ciudadana en la toma de decisiones, y la institucionalización de instrumentos como el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo.

Estos procesos de planificación concertada no son nuevos en nuestro país. Si bien existen algunas experiencias que se inician desde los años 80, la etapa en la que cobran mayor fuerza es a partir de mediados de los 90s, que coincide con el período más duro del gobierno autoritario de Fujimori. Los actores locales que estuvieron involucrados en estos procesos adquirieron una experiencia valiosa; sin embargo, no lograron iniciar procesos de articulación, manteniéndose como experiencias aisladas.

Los procesos de presupuesto participativo durante este mismo período, más bien se han realizado en espacios locales municipales, básicamente distritales. Este instrumento ha permitido la toma de decisiones por parte de la población sobre el gasto público; sin embargo, no siempre ha estado asociado a un Plan de desarrollo de la localidad. Durante el 2002, el Estado Peruano acuerda con la sociedad civil representada por las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), creadas durante en gobierno de transición, que se inicie un proceso de planificación concertada y presupuesto participativo a nivel departamental, a modo de contribuir a un tránsito ordenado hacia los gobiernos regionales. Las MCLCP y el Ministerio de Economía y Finanzas convocaron a la formulación de Planes y Presupuestos Participativos a nivel nacional. En este proceso nueve departamentos entraron a la experiencia piloto.

A principios del año 2003 se instalan los Gobiernos Regionales en todo el territorio nacional y las nuevas gestiones Municipales elegidas democráticamente en noviembre del 2002. Se aprueba una nueva legislación que brinda un marco para la participación ciudadana en la planificación del desarrollo regional y local e institucionaliza el mecanismo del presupuesto participativo.

Algunas de las leyes vigentes que facultan la participación ciudadana (Planes Concertados y Presupuestos Participativos, Consejos de Coordinación Regional y Local, fiscalización y vigilancia):

- *Ley de Participación Ciudadana n° 26300*
- *Ley de Reforma de la Constitucional de la Descentralización n°27680*
- *Ley de bases de la Descentralización n° 27783*
- *Ley orgánica de Gobiernos Regionales n° 27867*
- *Ley Orgánica de Municipalidades n° 27972*
- *Ley marco del Presupuesto Participativo*
- *Instructivo n° 002-2003-EF/76.01 para la programación participativa del presupuesto en los gobiernos regionales y gobiernos locales para el año fiscal 2004*

Introducción

El presupuesto participativo ya se ha convertido en un asunto público. En este contexto es necesario tomar en cuenta que se trata de procesos que se van construyendo en base a los errores y aciertos, y suponen un aprendizaje constante. Son procesos que dependen de la complejidad social, cultural, económica y política del espacio local donde se desarrollen las dinámicas, dependen del tipo de actores que participen y de los intereses que se ponen en juego a la hora de tomar decisiones. Consideramos que el presupuesto participativo no es un fin en sí mismo, constituye un instrumento que contribuye a la construcción de ciudadanía y a fortalecer la democracia. Bien orientado evita la generación de cuotas de poder y la concentración del mismo, ampliando los

niveles de toma de decisiones y generando una práctica (tanto en las instituciones del Estado como en la población) de transparencia en el manejo presupuestario. Finalmente, contribuye a ejercitar a la población en sus derechos y deberes como ciudadanos y a participar en la toma de decisiones de asuntos que influyen en su calidad de vida.

Existen una serie de experiencias de presupuesto participativo en el Perú muy valiosas, que han sido la base para la formación de las propuestas legislativas y la puesta en marcha de procesos más recientes. Una de ellas es la experiencia de Villa El Salvador.

Villa El Salvador es un distrito popular ubicado a 21 kilómetros al sur de Lima. Se funda en el año 1971, producto de una invasión de 200 familias a tierras del Estado. Hoy viven en Villa El Salvador más de 350,000 personas. A lo largo de sus más de 30 años de existencia la comunidad del distrito ha vivido entre sus múltiples experiencias, la de formulación, aplicación y gestión de tres planes de desarrollo. Por lo tanto, la participación y la negociación de intereses no es una práctica que les es ajena. En el año 1999 se inicia un proceso de concertación para la construcción del tercer Plan de Desarrollo Distrital. Se generan una serie de instancias de la sociedad civil que debían permitir canalizar las propuestas de la comunidad en su conjunto. En el año 2000, con los objetivos estratégicos definidos en forma colectiva se inicia la aplicación anual del presupuesto participativo, tomando como experiencia de referencia la de Porto Alegre, Brasil.

El proceso

Si el Plan de desarrollo se construyó de manera colectiva, los recursos debían de gastarse de la misma manera. A pesar que aún no se había logrado culminar con el proceso de Planificación del distrito - únicamente se contaba con la visión de desarrollo y los 5 objetivos estratégicos -, el Gobierno Local de Villa El Salvador, decidió iniciar en el año 2000 la implementación del presupuesto participativo. Para ello se dividió en territorio distrital en ocho zonas a fin de distribuir los recursos y movilizar a la población para la discusión de sus prioridades zonales. Se definieron también las fases a seguir para la implementación del proceso:

- a) asignación presupuestal.
- b) convocatoria a la población.
- c) talleres temáticos y territoriales.
- d) asambleas para la definición de prioridades.
- e) elaboración de proyectos.
- f) ejecución de proyectos.
- g) evaluación y rendición de cuentas.

Cada año se somete a discusión el 35% del gasto de inversión del Fondo de Compensación Municipal (transferencia del Gobierno Central,) que fue repartido en los 8 territorios en los que se dividió el distrito para efectos de la asignación presupuestal, en función a tres indicadores:

- ♣ necesidades básicas insatisfechas (20%).
- ♣ número de población (30%).
- ♣ niveles de tributación (50%).

El monto total de recursos que se pone a discusión es de 2 millones de soles, lo que equivale a 570,000 dólares, y representa una inversión de aproximadamente 1.75 dólares per capita. Si bien el monto es reducido, se logró movilizar a una parte importante de la población y, ante todo, incorporar nuevamente a las organizaciones sociales de base en los procesos de gestión local.

Se generaron dos tipos de instancias que canalizaron la participación de la sociedad civil en este proceso. Estas fueron:

- ♣ las Mesas temáticas, encargadas de elaborar las políticas sectoriales en función a la reflexión y acción en temas específicos.
- ♣ los Comités de desarrollo territorial, donde se debaten e implementan los planes operativos.

El presupuesto participativo ha logrado articularse sólo a estos comités territoriales, quedando al margen hasta ahora las instancias temáticas.

La municipalidad distrital ha conducido desde el inicio este proceso, por tanto, no cabe duda que depende de la voluntad política de la gestión de turno. Villa El Salvador es uno de los pocos casos en el Perú que contó con un marco normativo que brindara garantías para la continuidad de esta experiencia a futuro. La institucionalidad del proceso se trabajó también de manera participativa el año 2001, paradójicamente año en el que no se pudo concretar el presupuesto participativo, a consecuencia de una serie de problemas no resueltos al interior de la municipalidad y en relación con los mecanismos de participación de la sociedad civil. Sin embargo, ese año se logró contar con una Ordenanza y un Reglamento aprobado, que posteriormente ha servido de base para la continuidad del proceso perfeccionando los mecanismos existentes.

En el 2002 - año de elecciones municipales - se retoma la ejecución del presupuesto participativo, y se prioriza hacia fines del mismo año las obras para el siguiente pliego presupuestal, que ya sería implementada por la siguiente gestión. Quedaba claro que la continuidad y consolidación del proceso del presupuesto participativo constituía un desafío para el conjunto de actores locales en el distrito. No resultaba fácil convertir en una práctica cotidiana procedimientos de concertación que supongan la democratización del poder mediante la toma de decisiones compartidas sobre la inversión local. Debían fortalecerse las capacidades locales al mismo tiempo que se ponía en marcha una nueva etapa del proceso.

El contexto nacional también resultó favorable para la experiencia y para fortalecer las alianzas iniciales existentes. El Ministerio de Economía y Finanzas publicó en mayo del 2003 una Resolución y un Instructivo que norma la programación participativa del presupuesto en los gobiernos regionales y locales para el año fiscal 2004. Esto permitió al proceso participativo en Villa El Salvador contar con un marco legal mayor y perfeccionar ciertos procedimientos.

Un aspecto clave que se identificó en el proceso de presupuesto participativo está ligado a la debilidad de las capacidades técnicas de los principales actores que están involucrados en él (funcionarios, dirigentes y población en general). Era imprescindible invertir en procesos formativos ligados a la puesta en marcha de la gestión misma, y generar flujos de información que permitieran a la población contar con elementos para la toma de decisiones. Es así que, con una nueva gestión en marcha, se buscó fortalecer la alianza entre la Municipalidad, los Comités de desarrollo territorial y las ONGs que trabajan en la zona para iniciar un nuevo proceso que esta oportunidad incorpore aquellos aspectos pendientes del proceso anterior. Se creó un comité técnico integrado por los representantes de cada uno de los miembros de la alianza. Se priorizaron los siguientes elementos:

- a) culminar el Plan Integral de Desarrollo.

- a) elaborar el presupuesto participativo para el año fiscal 2004, incorporando dos elementos: la capacitación y la democratización de la información.
- b) la adecuación de la Ordenanza y el reglamento distrital a las nuevas normas aprobadas a nivel nacional.
- c) la creación del Comité de gestión Distrital de desarrollo, instancia que deberá tener entre sus funciones la de articular el Plan y los presupuestos anuales, los espacios de concertación temáticos y los territoriales.

Se definieron dos momentos para el desarrollo de las acciones: se comenzó con la realización del presupuesto participativo para el 2004, dado que el Ministerio de Economía y Finanzas adelantó la fecha de presentación de los pliegos presupuestales a Julio. Antes de iniciar las fases de discusión presupuestal, se desarrollaron dos talleres de capacitación dirigidos a los miembros de los Comités de desarrollo territorial y los dirigentes de las organizaciones sociales de base.

Los pasos seguidos hasta la aprobación del presupuesto participativo fueron los siguientes:

♣ **Lanzamiento del proceso:** Convocatoria y presentación de los pasos a seguir.

♣ **Taller I:**

- a) marco general de la Descentralización.
- b) recuento del proceso anterior.
- c) rol y funciones del Gobierno local.
- d) fases del presupuesto participativo.

♣ **Taller II:**

- h) momentos del presupuesto participativo.
- i) criterios para la asignación de recursos.
- j) criterios para la priorización de proyectos.

♣ **Asambleas territoriales:** Para priorizar los proyectos se realizaron asambleas en las 8 zonas en las que se ha dividido el distrito. La relación de los proyectos aprobados se presenta mediante un acta firmada por todos los participantes.

♣ **Asamblea distrital:**

- a) aprobación de los proyectos a nivel territorial.
- b) priorización de los proyectos de carácter distrital.

♣ **Evaluación:** Al finalizar el proceso de presupuesto participativo se realiza una evaluación conjunta antes de iniciar la siguiente etapa.

Los talleres se realizaron de manera simultánea, y en esta labor es importante destacar la activa presencia de los regidores y funcionarios municipales, tanto en aspectos organizativos como en la parte de los contenidos. Esto fortaleció la relación con los territorios y con las instancias descentralizadas de la municipalidad.

El marco normativo y la propuesta del modelo de gestión son dos aspectos que, si bien habían sido considerados para el primer momento, no fue posible abordarlos y aún están pendientes. El segundo momento deberá incluirlos, además de la culminación del Plan de Desarrollo distrital al 2021. Para ello ya se tienen programados una serie de talleres para elaborar las principales líneas programáticas a partir de los objetivos estratégicos

aprobados, la gestión pasada y la cartera de proyectos.

Otro de los aspectos relevantes es el tema de la comunicación. Este tipo de procesos requiere de información relevante que esté al alcance de todos, así las decisiones que se tomen sobre el gasto presupuestal serán las más adecuadas. Producir información pertinente ha sido otros de los aspectos reforzados en esta etapa, y socializarla a fin de que llegue oportunamente. Adicionalmente a la información en formato escrito distribuida, el Gobierno Local cuenta ya con una Página Web donde se puede consultar lo que se desee sobre la organización municipal, las principales obras priorizadas, el presupuesto proyectado del distrito y la ejecución presupuestal trimestral.

Aspectos innovadores

La planificación y el presupuesto participativo entendidos como un proceso: Más allá de los instrumentos utilizados, la experiencia desde el inicio fue concebida como un proceso que debería permitir fortalecer el tejido social, bastante debilitado en las últimas décadas, y movilizar a la población sobre la base de objetivos comunes. De esta manera, el Plan de Desarrollo y el presupuesto participativo están contribuyendo a:

- ♣ dinamizar la organización barrial, potenciando a los actores locales y promoviendo nuevos liderazgos en el distrito.
- ♣ pasar de una mirada barrial a una visión distrital, tomando en cuenta la complejidad y heterogeneidad del territorio.
- ♣ redefinir los roles de los diferentes agentes locales, pasando de la confrontación a las alianzas para el desarrollo local.

Relaciones propositivas entre los diversos actores: Este proceso ha obligado a los diversos actores a exigirse recrear un discurso en el que se incluya un futuro posible de alcanzar y el cómo hacerlo realidad. En concreto ello permitió:

- ♣ mayor acercamiento entre gobierno local y los ciudadanos. La participación de la población en la toma de decisiones sobre la ejecución de parte del presupuesto municipal en su territorio, se expresa en las responsabilidades compartidas y en un diálogo más constante en torno al desarrollo integral de cada sector. Este acercamiento entre los funcionarios y técnicos de la municipalidad y los dirigentes comunales ha permitido avanzar en el cambio de la percepción que tienen los pobladores de la municipalidad. Aquí han jugado un papel preponderante las Agencias Municipales (existen 4 en Villa El Salvador), quienes se convirtieron en los promotores del proceso.
- ♣ aplicación de criterios y reglas de juego. Adicionalmente a la ordenanza y el Reglamento que norma todo el proceso, producto de la creatividad de los actores en el proceso se idearon mecanismos diversos, por ejemplo: actas refrendando la priorización de las obras, cuadernos de control para la población de los materiales que entrega la municipalidad, etc.

Intervención de la ciudadanía en las decisiones que los afectan y control al gobierno local: Esta intervención se ha dado de manera real y efectiva al momento de priorizar el tipo de obras que los territorios consideran conveniente hacer. Además, ha implicado la generación de mecanismos de vigilancia ciudadana para la fiscalización de las obras.

Aspectos innovadores

Socialización de la información: Aunque aún la información no es compartida por todos, uno de los logros de este proceso ha sido el avance en diversos niveles:

- ♣ conocimiento del manejo interno de la municipalidad. Los territorios saben ahora

más que antes acerca de los roles y las funciones de las direcciones municipales, de los mecanismos internos que se incluyen en la gobernabilidad del distrito, del monto de los ingresos municipales por los tributos de cada zona, entre otros.

- ♣ costos de las obras. Cada dirigente sabe, producto de la propia experiencia, desde el costo de techado, pasando por los drenajes para regadío, hasta el catastro para una zona. Ello le da al dirigente una mejor ubicación ante sus demandas y lo que propone a realizar.
- ♣ legislación que enmarca el proceso. El hacer suyo el proceso ha significado para los dirigentes conocer también las leyes marco en las que se suscriben las adquisiciones del gobierno local. Saber que se tiene que pagar los impuestos por las compras, lo que significa contratar personal, etc.
- ♣ relación con el gobierno central. Aunque ello no ha sido un objetivo de este proceso, también es útil para el dirigente conocer la relación entre el gobierno municipal y el gobierno central, las dinámicas que entre ellos se establecen y los límites que también poseen los gobiernos municipales, cuál es el monto que se destina desde el gobierno central a los municipios, etc.

Niveles de participación: Pese a todos los problemas que se han suscitado en el proceso, los niveles de participación de la comunidad son relativamente buenos. Cerca del 12.5% de la población mayor de 15 años de Villa El Salvador ha tenido alguna participación en la priorización de las obras en su territorio. Un 6.25% de esta población ha tenido una intervención más dinámica en los distintos espacios de toma de decisiones.

Algunas dificultades a tomar en cuenta

Una mirada a los procesos de planeamiento estratégico y presupuesto participativo a nivel distrital y departamental en el Perú, nos permite identificar varios vacíos o "cuellos de botella", que en muchos casos han obstaculizado el avance o el éxito de los procesos.

En lo institucional:

- ♣ dificultades para la construcción de una capacidad institucional eficiente, que implicando una gestión transparente, moderna y sostenible económicamente, permita a los gobiernos locales liderar de manera eficiente los procesos. El aparato burocrático de los gobiernos locales, en la mayoría de los casos, no están preparados para ajustarse a la inclusión de un nuevo proceso cuyas particularidades demandan mayor inversión de tiempo y canales de comunicación no previstos (la participación).
- ♣ ausencia del sector privado, de los gremios empresariales y de los empresarios en los procesos de concertación para la planificación local. Menos aún los vemos representados en los procesos de presupuesto participativo. De igual forma, existe poca representación de las universidades públicas y privadas, lo que indica una débil articulación de lo formativo con la realidad inmediata y el desarrollo.
- ♣ si bien existe una normatividad a nivel nacional (leyes marco, orgánicas), en los espacios locales son muy pocas las experiencias que han formulado ordenanzas y reglamentos municipales. Esto dificulta la institucionalización de los procesos y, por tanto, las decisiones tomadas de manera concertada no siempre son vinculantes a los acuerdos finales adoptados por el gobierno local o regional.

En lo político:

- ♣ existe una escasa intervención de los políticos en los procesos del presupuesto participativo, entre otras cosas por la pérdida de poder producto de la

implementación de este mecanismo.

- ♣ las pugnas por los espacios de poder constituyen un elemento muy recurrente a nivel de las dirigencias. Existe el riesgo permanente de que los espacios de concertación o de toma de decisiones para la planificación y el presupuesto participativo se conviertan en nuevos "nichos" de poder para algunos líderes locales que buscan legitimarse nuevamente ante sus bases.
- ♣ otro riesgo permanente es la consolidación de espacios de concertación y participación ciudadana compuesta únicamente por élites regionales y locales, excluyendo a otros sectores.
- ♣ finalmente, otra limitación sería es la desarticulación existente entre los objetivos estratégicos de la región o municipio y las demandas de la población que se traducen en pequeñas obras.

En la participación ciudadana:

- ♣ el nivel de desconfianza de la población hacia las autoridades limita la participación de las primeras en los espacios promovidos por los gobiernos locales y regionales, afectando la credibilidad de los procesos en curso.
- ♣ la desconfianza como la poca efectividad de estos espacios de concertación afectan la renovación dirigenal y, por tanto, los grados de representatividad de los líderes locales.
- ♣ no siempre están representadas todas las poblaciones y, por tanto, todos los intereses en los espacios de concertación y en la toma de decisiones.
- ♣ la inexistencia de identidades locales sólidas afecta el real involucramiento de todos los sectores de la población en procesos de planificación estratégica y de presupuestos participativos.

En las capacidades de gestión:

- ♣ existe una desarticulación, además de escasa comunicación, entre las instancias encargadas al interior del gobierno de normar y ejecutar los planes y presupuestos. La promoción de instancias de participación y concertación no siempre se articulan a los procesos institucionales en curso, que tienen otros tiempos y otros responsables.
- ♣ la desarticulación entre lo estratégico y lo operativo conlleva a la "pulverización" del presupuesto público, dado que se privilegia una distribución aparentemente "equitativa" por territorio como una forma de resolución de conflictos.
- ♣ las metodologías utilizadas hasta el momento para planificar el desarrollo y priorizar el gasto público están pensadas para resolver sólo partes del proceso (el plan, la consulta, la mesa de trabajo, el presupuesto participativo), pero no están diseñadas pensando en un sistema integral.
- ♣ a nivel de la conversión de las expectativas de la población en objetivos, programas, subprogramas y proyectos, existe un déficit de capacidades técnicas a nivel de los funcionarios y de los líderes locales.
- ♣ en la mayoría de experiencias, la accesibilidad a la información pertinente y oportuna ha sido una gran debilidad en el momento de la priorización y para la vigilancia ciudadana. Esto cuestiona la transparencia de los procesos.

Conclusiones

La participación ciudadana debe partir, en nuestro medio, de considerar nuevas formas de inclusión, consulta y movilización social con la finalidad de informar además de ejercer influencia sobre instituciones y políticas que afectan la vida de la comunidad. Para ello es necesario que la sociedad civil sea activa y comprometida, con capacidad de expresar sus demandas, propiciando espacios de concertación y diálogo para la co-gestión del territorio.

Los procesos participativos pretenden fortalecer a la sociedad civil alimentando un aprendizaje continuo y dinámico, donde se promueva la concertación así como la constitución de nuevos incentivos y espacios para la acción colectiva. Al mismo tiempo, debe permitir la renovación de los liderazgos locales y el fortalecimiento de las identidades a partir de la construcción de una visión de conjunto. Una gestión participativa impulsa la creación de esferas públicas no estatales, autónomas que cumplen el rol de interlocutores antes las diferentes instancias del gobierno.

No existen fórmulas mágicas o modelos estándares para desarrollar procesos de gestión participativa. Los fenómenos sociales son complejos, con avances y retrocesos. Constituyen un proceso de aprendizaje así como de construcción de valores y de una cultura política distinta a la que hemos estado acostumbrados. Por ello, es imprescindible contar con una clara voluntad política, mucha transparencia en las acciones y principios rectores compartidos, que posibiliten construir un escenario de confianza. La planificación y presupuesto participativo constituyen dos instrumentos para la gestión democrática que están despertando interés a nivel mundial. Pero debemos ser conscientes que, si bien constituyen de un lado una gran oportunidad para fortalecer a nuestras débiles democracias, por otro lado, pueden convertirse en un arma de doble filo si son usados para cooptar y utilizar la participación ciudadana con otros fines.

Conclusión

Este manual pone el foco sobre las cuestiones básicas que las OSC debemos tener en cuenta antes de llevar adelante nuestras acciones. Evaluar los pros y los contras, los desafíos, riesgos y obstáculos que implican el diseño de una estrategia de incidencia en políticas públicas para que sea efectiva.

Entre las cuestiones que aporta este manual podemos destacar como más relevantes: por un lado, la importancia y relevancia del ámbito local como consecuencia -en los últimos años- de los procesos de descentralización política llevados adelante en la mayoría de los países Latinoamericanos.

El ámbito local resulta ser el ámbito más apropiado para la participación ciudadana y la incidencia en los presupuestos públicos. Las dimensiones geográficas, poblacionales e institucionales se convierten en un espacio más efectivo al momento de gestionar los gobiernos locales.

Por otro lado, los pilares de una estrategia de incidencia local en materia de presupuestos públicos son el acceso a la información pública y la participación ciudadana con fundamento en los derechos cívicos. Aquí encuadran las dinámicas de los procesos de incidencia, las diferentes formas de asociación que pueden llevar adelante las OSC para cumplir con su cometido, las acciones más pertinentes y oportunas.

Todo este recorrido está enfocado en las políticas públicas que están plasmadas en el presupuesto público de un Estado. Apuntamos nuestras acciones hacia la participación en la definición, elaboración y control de esas políticas, por esa razón es que ordenamos las potenciales acciones según cada etapa del proceso presupuestario. Según la fase del proceso presupuestario en la que nos encontremos, estaremos convocados a articularnos con diferentes

organismos, y/o funcionarios con determinadas competencias. En consecuencia, para cada etapa desarrollamos acciones específicas y apropiadas.

Los procesos de incidencia en políticas públicas dependen del esfuerzo de las OSC y también de la voluntad política de los funcionarios. En algunos casos, esta última es escasa o inexistente. En esas situaciones es más que nunca cuando la sociedad civil organizada tiene que desplegar una estrategia de incidencia para lograr sus objetivos. Son procesos de largo plazo y en la mayoría de los casos arduos de recorrer, pero a su vez absolutamente enriquecedores y necesarios.