

Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Un análisis comparado.

Romero Ricardo.

Cita:

Romero Ricardo (2010). *Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Un análisis comparado*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/61>

ALACIP
Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

“Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario”

28 y 30 de julio de 2010

*Nombre y Apellido: Ricardo Romero

*Correo electrónico: ricardoromeroweb@gmail.com

*Título de la propuesta: *"Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo.
Un Análisis comparado"*

*Institución de pertenencia: Observatorio Local de Democracia Participativa.
Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Grupo de
Estudios en Democracia Participativa. Asociación Civil Mariano Moreno.

*Función dentro de la Institución: Director Proyecto de Investigación.

*Ciudad/País: Ciudad de Buenos Aires, Argentina

*Idioma de la exposición: Español

*Área temática: Gobierno y política local (Estado, Administración y Políticas Públicas)

*Formato de la propuesta: Ponencias Académicas

"Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Un Análisis comparado"

Nos orientamos a analizar la nueva relación que se establece entre la Sociedad Civil y el Estado desde la gestión pública participativa como complemento de los gobiernos representativos, analizando los alcances y términos que los mismos presentan en los casos de Rosario y Montevideo.

En ese sentido, nos orientamos a analizar la nueva relación que se establece entre la Sociedad Civil y el Estado desde la gestión pública participativa como complemento de los gobiernos representativos, analizando los alcances y términos que los mismos presentan en los casos seleccionados.

Así, pretendemos evaluar las experiencias de Presupuesto Participativo en las Ciudades Montevideo y Rosario, partiendo de Porto Alegre como modelo base ideal o base del Presupuesto Participativo, a fin de comprender cuáles fueron las variables que facilitaron la consolidación de prácticas de gestión participativa, a partir del contexto que llevó a que ambos municipios apliquen estos mecanismos.

Concluyen con las dimensiones principales en la comparación de las estructuras organizativas, a fin de analizar el alcance de las decisiones; las prioridades, para detectar el impacto redistributivo; y los y las participantes, observando la inclusión de nueva ciudadanía.

La experiencia de ambas ciudades se convirtió en referencia para las buenas prácticas de gestión local. En tal sentido, se buscará delimitar cuáles fueron las variables que posibilitaron consolidar las modalidades participativas de administración municipal.

Caída del Muro y llegada al Gobierno Municipal

El caso de Montevideo es paradigmático, mientras la caída del Muro de Berlín interpelaba las expresiones de tinte socialista, profundizadas por el avazallamiento de las ideas neoliberales, el Frente Amplio, una conglomerado de fuerzas de centro e izquierda de la política uruguaya alcanzaba la intendencia de Montevideo con el socialista Tabaré Vázquez.

Desde 1990, la gestión de Tabaré impulsó un proceso de descentralización con participación, que llevó aproximadamente tres años alcanzar una institucionalización, por las impugnaciones políticas e incluso judiciales que realizaron los partidos tradicionales en Uruguay (Olivera, en Romero -2005, pp. 118 y ss).

A partir de 1993 se comenzó a cristalizar un esquema institucional basado en tres pilares:

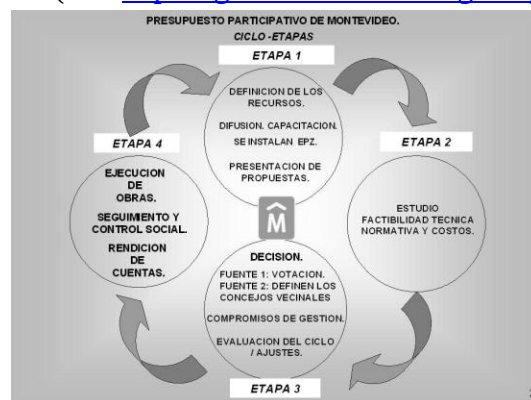
- Junta Vecinal, órgano de carácter ejecutivo, de cinco miembros, tres por mayoría y dos por minorías, de carácter honorario.
- Centro Comunal Zonal, estructura administrativa al servicio de la Junta Comunal, con un Secretario nombrado por el gobierno Municipal.
- Concejo Vecinal, integrado por 30 vecinos/as elegidos por la ciudadanía cada 30 meses.

La base de fortalecimiento de la descentralización y consolidación partieron de la capacitación de los participantes y el constante acceso a la información. De esta manera, luego de la elección de los 1º Concejos Vecinales, se elaboró un Plan estratégico para el departamento de Montevideo que se implementó en el segundo gobierno del Frente Amplio, desde 1994, lo que marca un apoyo popular a la práctica y que se reflejan diferentes investigaciones (Ver San Martín-1994, p. 55).

A lo largo del desarrollo de diez años de descentralización participativa, se fueron consolidando los procedimientos, de hecho en la 5° elección de Concejos Vecinales, participaron 76.000 montevidEOS/as, en una elección no obligatoria, y que logró ir consolidando la visión de una manera de gestión donde el Frente Amplio pasó de 39% de apoyo en 1989, 45% en 1995, y 56% en el año 2000.

fue instalando al Frente Amplio como una fuerza política capaz de gobernar más allá de Montevideo, al elegir a otro miembro de la coalición en la Intendencia, Mariano Arana de la Vertiente Arguista, y su modelo de gestión tuvo un momento para la reflexión en 2001, donde se desarrollan debates sobre cómo profundizar el proceso de democracia (Intendencia de Montevideo-1999). Este proceso concluyó con una propuesta de Plan Quinquenal que se desarrolló durante 2001- al 2005.

Para el año 2006, el Frente Amplio logra elegir un nuevo Intendente con casi el 65% de los votos de la Ciudad, esta vez es Ricardo Erlich, del Movimiento de Participación Popular, dando por consolidado el proceso de descentralización, y a partir de los lineamientos propuestos por un Foro Ciudadano realizado en Octubre de 2005, se renovó los mecanismos de participación y se desarrolla el Presupuesto Participativo como forma de elaboración presupuestaria, donde los vecinos/as no sólo fijan prioridades Fuente 2, sino que establecen pautas de asignación presupuestaria para la elaboración de obras Fuente 1 (Ver <http://agenda.montevideo.gub.uy/proyecto/3361>).



Las etapas del Presupuesto Participativo en Montevideo son:

- **ETAPA 1.** Capacitación, instalación de los EPZ, difusión, animación a la presentación de propuestas y proyectos. Recepción de propuestas y proyectos.
- **ETAPA 2.** Estudio de factibilidad técnica, normativa y de costos.
- **ETAPA 3.** Decisión. FUENTE 2: Concejos Vecinales deciden.
- FUENTE 1: Elección de las propuestas a ejecutar con voto secreto y universal en las 18 Zonas. Documentación de las obras a realizar como Compromisos de Gestión. Evaluación del Proceso realizado y ajuste en las Reglas de Juego para el año siguiente.
- **ETAPA 4.-** Gestión de las obras. Seguimiento y control social.
- **Al iniciar un nuevo ciclo:** Rendición de cuentas sobre la gestión realizada.

Ver reglamento: http://www.webcinos.org/archivos/recursos/archivos/reglas_pp.pdf

La experiencia de Presupuesto Participativo ya tiene cuatro años en la Ciudad de Montevideo y con impactos favorables en el incremento de participación e incluso con nuevos enfoque inclusos, como el de género. De hecho, se implementó un

procedimiento participativo para desarrollar un Plan de Igualdad de Oportunidades, y constantemente se desarrollan las políticas a partir de un eje transversal de género. Ver: http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&task=view&id=340&Itemid=69.

A su vez, abre otros espacios de interacción y reflexión de las políticas públicas utilizando las TIC's, así, la Intendencia de Montevideo colgó el portal webcinos.org, en el cuál se puede hacer seguimiento del proceso de Presupuesto Participativo, desde las noticias zonales, el cronograma, talleres de capacitación, los proyectos, hasta sus ejecuciones. Lo que facilita el control y seguimiento vecinal de las propuestas. Ver: www.webcinos.org

Reflexiones sobre el Presupuesto Participativo en Montevideo

Existe una hipótesis de Alfredo Guliano, investigador de Pelotas, quien sostiene que el Presupuesto Participativo se desarrolla en Uruguay, no sólo por su nivel de cultura democrática, sino también por la existencia del Frente Amplio, fuerza política que interpela las prácticas políticas tradicionales (Guliano, 2006). Además, el Frente Amplio tuvo la capacidad de generar una estrategia frente al cambio de rol que tuvieron las ciudades en el proceso de globalización y de las políticas neoliberales impulsadas por Lacalle en Uruguay.

En este esquema de análisis, se destaca que la virtud de la experiencia uruguaya estuvo enmarcada en la relación combinada entre participación y representación, generando mecanismos articulados para arribar a decisiones. Además, logró generar su propio mecanismo de participación, que si bien siguen los lineamientos de Porto Alegre, crean sus propias modalidades. A su vez, combina la Fuente 1, destinada a la priorización universal de la ciudadanía, y la Fuente 2 que la asigna a los Concejos. El punto más destacado a señalar es que en la experiencia uruguaya, a diferencia de la portoalegrense, es que las decisiones tienden a descentralizarse (Guliano, 2006).

Una de las diferencias con la experiencia del PT de Porto Alegre es que mientras la experiencia portoalegrense se desarrolla con fuerte base en la sociedad civil, en el caso montevideano, el Frente Amplio desarrolló el proceso participativo a partir de la descentralización institucional (Chavez y Goldfrank , pp. 114-5).

De hecho, en el análisis que realiza Veneziano Esperón, podemos señalar algunas fortalezas del proceso de descentralización participativa de Montevideo, en primer lugar, el objetivo de equidad social y regional, en segundo lugar, la relación recursos y alcance local, y en tercer lugar, es que los actores están implicados también en el diseño institucional. (Veneziano Esperón, 2005, p. 111).

De esta manera, la creación de los Consejos Vecinales permite la relación de un espacio representativo de participación vecinal, con espacios de involucramiento directo de los/as vecinas. Esto distingue a Montevideo de otras experiencias latinoamericanas, pero permite vincular intereses sectoriales y con sólidas organizaciones de respaldo (Veneziano Esperón, Revista Uruguay de Ciencia Política, p. 217-218).

A su vez, implementar el mecanismo de priorización por Fuente 1, a través de participación abierta, masificó el involucramiento de los vecinos/as en la elección de propuestas para la ciudad, alcanzando unos 75.000 participantes en el proceso de priorización. http://www.elpais.com.uy/08/10/28/pciuda_378216.asp

Crisis y reorientación de la gestión en Rosario

Tras la crisis de diciembre de 2001, diversas ciudades como Buenos Aires, La Plata, Avellaneda, Rosario, Córdoba, Río Cuarto, Bariloche, Campana, entre otras, comenzaron a implementar el Presupuesto Participativo, como una vía de recuperar la legitimidad democrática que era interpelada por el grito del “que se vayan todos” que surgían al compás de las cacerolas, a partir de una estrategia de administración que buscar replantear, bajo nuevas bases, la relación entre Estado y Sociedad Civil.

Implementación del Presupuesto Participativo en Rosario

También en 1989, y en medio de la Caída del Muro de Berlín, la Hiperinflación y la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el Partido Socialista Popular (en ese entonces) alcanza la Intendencia de Rosario. Su primer jefe de gobierno sería Héctor Caballero, que desarrolló también una política de descentralización, alcanzando un éxito relativo en el proceso, especialmente en el área del Salud, secretaría de donde saldría su relevo, Hermes Binner, quien encabezó la contienda contra Caballero, que intentó ser gobernador con el apoyo del gobierno nacional de ese entonces.

Desde 1995, el Intendente Hermes Binner implementó mecanismos de Planificación Participativa, donde se desarrollaban planes regionales a través de consejos de organizaciones de la sociedad civil. Con la crisis del 2001, la Ciudad de Rosario, comenzó a aplicar el Presupuesto Participativo, con la base de esa práctica participativa.

Casi con los mismos objetivos, el Intendente Hermes Binner del Partido Socialista Popular (actual PS), instrumentó un proceso a partir de la sanción de una Ordenanza Municipal que estableció el proceso participativo en la elaboración del Presupuesto. (O. M. 7.326/2002). Al igual que en la Ciudad de Montevideo, el gobierno rosarino estableció procedimiento de participación desde los Centros Regionales, fijando un ciclo con las siguientes instancias:

- Primera Ronda de Asambleas Barriales marzo-abril.
- Consejos Participativos de Distrito desde mayo
- Segunda Ronda de Asambleas Distritales Septiembre
- Tercera Ronda o Cierre Diciembre

Como observamos los vecinos y vecinas de Rosario participan en las Asambleas Barriales, en Comisiones de Proyectos Sociales y Proyectos Urbanos, donde se llevan problemáticas urbanas y sociales y buscan generar propuestas de solución. En los Consejos Participativos de Distrito, los y las Consejeras electas, diseñan proyectos a ser priorizados en las Asambleas distritales, a través de una Feria de Proyectos. Por último, los proyectos se incorporan hasta un nivel presupuestario fijo. (Reglamento PP-Rosario).

La aplicación del Presupuesto Participativo de Rosario tiene una continuidad de ocho años y a lo largo de sus aplicación han buscado incorporar otras instancias de participación a fin de incrementar el nivel de involucramiento de la Ciudadanía. De ésta manera, Rosario tiene un procedimiento específico para los Jóvenes y para las Mujeres, que permite involucrar en problemáticas específicas a personas que generalmente no participan del proceso, como los y las jóvenes, o fortalecer a aquellas mujeres que tienen una responsabilidad mayor en generar soluciones a escala local y social. (Reglamento PP Joven y Mujer).

Visiones del Presupuesto Participativo Rosarino

Cabe desatacar que la Ciudad de Rosario viene desarrollando desde 1996 un proceso de descentralización articulada con prácticas de planificación participativa. De ésta manera, el Presupuesto Participativo permitió consolidar la gestión de proximidad con mecanismos que permiten la toma de decisiones a escala local (Superman, Roberto, 2006).

El Presupuesto Participativo Rosarino logró una instalación positiva en las consideraciones mediáticas, especialmente en la prensa gráfica, donde se desataca la participación vecinal en la elección propuestas y proyectos (<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=20275>). Aunque también reciben críticas por la baja participación en relación a la cantidad población rosarina (<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=20456>).

Sin embargo, la riqueza que destacan los trabajos académicos reside en los espacios de participación que el Presupuesto Participativo abre a nuevos sujetos sociales, generando mecanismos específicos para jóvenes (Berretta, Diego, Turra, Silvana, Ferrero, Mónica – 2006), o la inclusión de perspectiva de género con el Presupuesto Participativo Mujer Ver: http://ssl.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer/programa_pp.jsp.

A la vez, se introducen mecanismos que facilitan la participación ciudadana, como el voto electrónico para las priorizaciones y la Feria de Proyectos, para que los/as ciudadanas puedan ver las propuestas vecinales, ver: <http://www.silmordaza.com/modules.php?name=News&file=article&sid=44780>. Incluso se desataca la “Isla de los inventos” un espacio de integración social que busca generar prácticas creativas para solucionar problemas sociales, Ver: <http://www.undp.org.ar/boletines/2006/04/notas/nota8.htm>.

Lo que nos permite afirmar que el Presupuesto Participativo Rosarino generó una política integral de participación que permite involucrar a la ciudadanía al proceso. Como señala una investigación desarrollada por Josh Lerner y Daniel Schugurensky (L y S – 2007) quienes analizan el efecto educativo de la democracia participativa, a través de entrevistas, consultado a 44 delegados/as participantes en las instancias de Asambleas, siendo consultados sobre sus visiones acerca de sus conocimientos sobre las visiones ciudadanas. Esta investigación nos permite ver el impacto que tiene la práctica participativa sobre la formación de los vecinos/as en la gestión pública.

Sin embargo, como señala Sginorelli (Demos Participativa, N° 1, 2008), el Presupuesto Participativo Rosarino, la cantidad de participantes promedio es de 3.000 vecinos/as, que se amplía la participación 10.000 personas que priorizan a través del mecanismo Online, lo que marca un desafío buscar la masificación del proceso.

Por último, al analizar las priorizaciones surgidas del proceso participativo, se puede observar una distribución geográfica uniforme de las mismas, lo que permitiría asegurar que existe un proceso de redistribución al compensar las desigualdades regionales que se presentan en los distritos. (Romero, Ricardo, 2007)

Comparación con Montevideo y Rosario: algunas conclusiones

Al igual de Porto Alegre, los casos de Montevideo y Rosario surgen en plena crisis del proyecto socialista: 1989, con el desafío de encarar un proceso de gestión local desde una perspectiva de izquierda. Ambos proyectos buscaron reestablecer una relación entre la Sociedad Civil y el Estado que estaba en crisis en el momento que comenzó la aplicación

Pero una distinción con el caso portoalegrense, es que Montevideo y Rosario comenzaron primero con un proceso descentralización administrativa, lo que facilitó el involucramiento de la ciudadanía, lo que permite saber que ambos casos redefinieron la relación con la Sociedad Civil desde los siguientes aspectos:

Organizativo: La característica de descentralización señalada en ambos casos, permiten afirmar que la proximidad de la gestión facilita el involucramiento ciudadano, lo que implicaría la necesidad también de redefinir la forma de gestión pública que tienen los gobiernos locales.

Ciudadano: La capacidad de involucramiento tanto de las organizaciones y representantes vecinales en los espacios del Concejo Vecinal en Montevideo, como del Consejo de Presupuesto Participativo en Rosario, y a su vez, permitir la participación de la ciudadanía en las definiciones a través de la priorización abierta.

Distributivo: Ambos casos tienen la capacidad de redefinir la localización de recursos, lo que implica una generación de equidad regional y por ende una redistribución de recursos.

En definitiva, si la idea de aplicación del Presupuesto Participativo era reestablecer una nueva relación entre Sociedad Civil y Estado, reciudadanizando y redistribuyendo ingresos, podemos ver que los casos de Rosario y Montevideo también aportan líneas de trabajo a la experiencia de Porto Alegre. Siento ejemplos para desarrollar una estrategia que busque redefinir la relación de poder, la distribución de recursos y, fundamentalmente, incluir nuevos sujetos sociales en el proceso de gestión participativa, así realmente se puede seguir en la utopía de un gobierno del pueblo.

Bibliografía

- Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander, *A inovação democrática no Brasil*, Cortez Editora, 2003.
- Baiocchi, Gianpaolo, "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance", *American Sociological Review*, Vol. 68.
- Barcelos, Adair, *Porto Alegre uma cidade que conquista*, Artes e ofícios, Porto Alegre, 2000.
- Banco Mundial, *Brazil - Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*. City Development Strategy 2008
- Berreta, Diego, Turra, Silvana, Ferrero, Mónica, "Presupuesto Participativo Joven, Construyendo Ciudad(anía)", Mimeo. 2006.
- Brose, Markus (comp.), *Metodologia Participativa*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Cabennes, Ives, "A lesson on Participatory Budgeting from America Latina", *Revista Habitat, UN-Habitat*, abril, 2003, Vol. 9, N° 1.
- Chavez, Daniel y Goldfrank Benjamin, *Izquierda en la Ciudad, Participación en los Gobiernos Locales de América Latina*, Icaria, 2004.
- Coelo, Denilson; Lubambo, Catia; Melo, Marcus, Orgs. *Diseño institucional y participación política*, Clacso Libros. 2006
- Dagnino, Evelina. Org. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo, *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, 2006
- Dutra, Olivio, *Orçamento Participativo e socialismo*, F. Abramo, São Paulo, 2001.
- Fedozzi, Luciano, *Orçamento Participativo, Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*, TOMO Editorial, Porto Alegre, 2001.
- Gugliano, Alfredo, "SOBRE O ATO E O EFEITO DE PARTICIPAR: o caso da descentralização participativa de Montevideú", www.democraciaparticipativa.org, 2006.

- Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio, *Presupuesto Participativo: ¿Herramienta legitimante o construcción del poder popular?*, Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación, Cuadernos de Trabajo N° 52, 2004.
- Lerner, Josh y Schguerensky, “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto Participativo”. *Revista Temas y Debates*, Septiembre 2007.
- Pont, Raúl, “Legalidade e legitimidade do Orçamento Participativo”, en *Democracia, participação e cidadania, uma visão de esquerda*, Livraria Palmarinca Editoria, Porto Alegre, 2000.
- Pont, Raúl, “Democracia Participativa e o Poder Local” *A estrela necessária*, Veraz, Porto Alegre, 2002.
- Pont, Raúl; Romero, Ricardo, *Un nuevo contrato social*. Ediciones Cooperativas, Bs. As., 2004.
- Revista Demos Participativa*, Vol. 1, número 1, 2008; Vol. 1, número 2, 2009; y Vol. 2, número 3, 2009. Publicación de la Asociación Civil Mariano Moreno.
- Rodgers, Dennis, “Subverting the spaces of invitation? Local Politics and Participatory Budgeting in Post-crisis. Buenos Aires, 2001-2004”, LSE, WP 72, 2005.
- Romero, Ricardo, *Democracia Participativa. Una utopía en marcha*, Compilador, Edic. Cooperativas, Bs. As., 2005.
- Romero, Ricardo, “Presupuesto Participativo. Análisis comparado del caso porteño y rosarino”, II Encuentro de Políticas Públicas. Carrera Trabajo Social, Noviembre 2007.
- Sánchez, Felix, *Orçamento Participativo, Teoria e Prática*, Cortez Editoria, São Paulo, 2002.
- San Martín, Laura Cabrera, *La descentralización en Montevideo*, Editorial Fin de Siglo, 1994.
- Ubiratán de Sousa, “Orçamento Participativo. Experiencia do Rio Grande do Sul”, en Sader Emir, *El ajuste estructural en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Veneciano Esperón, Alicia, *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*, INAP, 2005.
- Veneciano Esperón, Alicia, “La Participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizaje y reflexiones desde los noventa”, *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Vol. 17, Número 1, ICP, Montevideo.

Sitios Web

<http://www.rosario.gov.ar>
<http://www.montevideo.gub.uy>
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>
<http://www.ciudadparticipativa.com.ar>
<http://www.democraciaparticipativa.org>