



Agenda 21 Local y Presupuesto Participativo

Enfoques, métodos e instrumentos para una participación ciudadana cualificada y exitosa en el plano local

monografías de cooperación



-Arbeitsgruppen zu Kern-
aufgaben der Verwaltung/Kommune
Bücherei, Kita, Jule, Sport,
Umwelt, Straßenbau, Reinigung
T/V: Rat, Verwaltung (Folk-
Bürger (alle for alle, Family-
Kot), → Kontinuitätsaufbau
//→ Perspektivisch erhalten - Körper
Formen der Anerkennung: Festsche,
Einheitskriterien etc.

Stabilität des
Prozesses?
Freiwilligkeit
Politik gibt klare
Auftrag an die
Ziele AGs
(Folien)

Wie kommt man
dort hin?

Informelle
Info-Block
Was ist bei?
Chancen, Umsetzung
Ziele?
Kritik/Feedback
Erstmal 10 Minuten
10 pro Tag

Argumente pro
Merkmal
Vorfahren
Wie nehme ich
meine partizipat
auf?

Verwaltung
Bürgerschaft
Kollaboratoren
Kollaborat

Carola Calabuig Tormo
Jordi Peris Blanes
Marise Fonseca
Javier Ibáñez
Salvador Bueno Mora
Yves Sintomer
Carsten Herzberg
Anja Rocke
Jean Blaise Picheral
Elzbieta Plaszczyk
Waldemar Chmielewski
Gabriele Winkler
Jeannete Behringer

Agenda 21 Local y Presupuesto Participativo

Enfoques, métodos e instrumentos para una participación ciudadana
cualificada y exitosa en el plano local

Traducción realizada por Hugo Bonardell Marzal
CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

EDITORIAL
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Primera edición, 2010 (Versión impresa)

- © de la presente edición:
Edita el Centro de Cooperación al Desarrollo
Editorial Universitat Politècnica de València
www.editorial.upv.es

Distribución: www.lalibreria.upv.es / Tel. 96 387 70 12 / Ref. 2347-02-01-01 (Versión impresa)
Ref. 6164_01_01_01 (Versión electrónica)

- © Traducido por ACSUD Las Segovias País Valencià

- © Carola Calabuig Tormo
Jordi Peris Blanes
Marise Fonseca
Javier Ibáñez
Salvador Bueno Mora
Yves Sintomer
Carsten Herzberg
Anja Rocke
Jean Blaise Picheral
Elzbieta Plaszczyk
Waldemar Chmielewski
Gabriele Wimkler
Jeannete Behringer

- © de las fotografías: el autor

ISBN: 978-84-8363-627-5 (Versión impresa)

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>



La colección

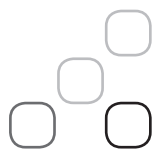
La colección “Monografías de Cooperación para el Desarrollo”, promovida por el Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia, tiene como objetivo poner a disposición del personal docente e investigador, alumnado y personal de administración y servicios, elementos de discusión, reflexión y debate sobre el papel de la cooperación para el desarrollo en el panorama actual y su problemática, ofreciendo una visión amplia, desde diferentes perspectivas, de la función que ejercen las estrategias de cooperación al desarrollo.



Contenido

1. PRÓLOGO	7
2. VISIÓN DE LA COMUNIDAD DE APRENDIZAJE	9
3. PERSONAS INVOLUCRADAS	11
4. COMENZANDO	13
4.1 SOSTENIBILIDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	13
4.2 CONCEPTOS BÁSICOS	16
4.3 UNA NUEVA FILOSOFÍA	17
4.4 CUESTIONES ABIERTAS	20
5. AGENDA 21 LOCAL	23
5.1 NACIMIENTO DE UN NUEVO PARADIGMA	23
5.2 ¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA AGENDA 21 LOCAL?	26
5.2.1 Actores locales	27
5.2.2 Actores regionales y nacionales	30
5.2.3 Actores internacionales	30
5.3 ¿CÓMO HACER QUE FUNCIONE?	32
5.4 MOMENTOS CLAVE PARA EL ÉXITO DEL PROCESO DE UNA AGENDA 21 LOCAL	34
5.5 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET	37
6. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	39
6.1 LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE	40
6.2 EL CICLO PRESUPUESTARIO	44
6.3 LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA	46
6.3.1 Seis modelos	48
6.4 ACTORES Y GRUPOS DESTINATARIOS	55
6.5 ¿QUÉ SE PUEDE HACER?	56
6.6 RESUMEN: LO ESENCIAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	58
6.7 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET	59

7. EJERCICIOS Y TÉCNICAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CAMBIO...	61
7.1 ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS	61
7.2 PANEL DEL GRUPO FOCAL	63
7.3 TALLER DE FUTURO	65
7.4 FONDO DE SUBVENCIÓN	66
7.5 CÉLULA DE PLANIFICACIÓN	67
7.6 MESA REDONDA	69
7.7 ESPACIO ABIERTO	71
7.8 HILDOPOLY - EL MONOPOLIO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	72
7.9 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET.....	74
8. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS LEGALES	75
9. GLOSARIO	77



1. PRÓLOGO

La humanidad está destinada a la interdependencia en un número creciente de aspectos. El modelo occidental de desarrollo no es reproducible a escala global sin enormes y devastadores efectos sobre el medio ambiente y las sociedades. Por lo tanto, es necesario buscar modelos alternativos, como el Desarrollo Sostenible.

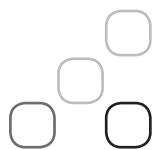
Una participación de base amplia es crucial para la planificación efectiva y la adecuada puesta en práctica de acciones para la promoción del Desarrollo Sostenible y la revitalización de las instituciones democráticas. Por esta razón, debe consolidarse la contribución de cada actor específico (organizaciones cívicas y sociales, administración pública, unidades sectoriales, representantes de la clase política, ciudadanía, etc.). Esta visión del proceso implica que, más allá de los objetivos y los resultados parciales, lo que importa realmente es el grado de compromiso de los diversos agentes implicados.

Las soluciones al Desarrollo Sostenible deben encontrarse en el ámbito de lo político y, sin duda, el nivel local es un nivel privilegiado para ello.

De hecho, comunidades locales de todas partes de Europa ya han comenzado un diálogo constructivo con su ciudadanía bajo diversas formas. En el proyecto *Comunidad de Aprendizaje*, sin embargo, nos centramos en dos modelos que resultan prometedores al hablar de participación en términos de proceso de aprendizaje:

- La Agenda 21 Local, que data de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Una comunidad global de 178 estados adoptaron el documento Agenda 21, que incorporaba el Desarrollo Sostenible como nuevo paradigma. El Artículo 28 de la Agenda 21 invita a los municipios de todo el mundo a adoptar una estrategia local.
- El presupuesto participativo, que se apoya en las habilidades de la ciudadanía y en su experiencia cotidiana para incorporarlas al proceso de elaboración del presupuesto municipal o de alguna de sus partes.

La Comunidad de Aprendizaje ha sido subvencionada por el Programa Sócrates de la Comisión Europea.



2. VISIÓN DE LA COMUNIDAD DE APRENDIZAJE

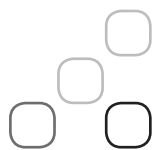
En nuestro trabajo cotidiano como profesionales de la educación o personas pertenecientes a organizaciones no gubernamentales preocupadas por la solidaridad mundial, la sostenibilidad y la participación, percibimos que los procesos de participación local no se contemplan como procesos de aprendizaje, independientemente de si son concebidos desde una perspectiva más política o técnica. Sin embargo, la dimensión educativa tiene un gran potencial en la mejora de las estrategias de información y comunicación de las comunidades y la articulación de las capacidades de organización de la ciudadanía. Por tanto, la Comunidad de Aprendizaje se centra en los siguientes aspectos de la participación local:

- La gestión de la información podría ser más eficaz si fuera más transparente y se diseñara de forma específica para el proceso de aprendizaje. Temas comunitarios complejos como los presupuestos, la planificación del tráfico, la política ambiental o las estructuras locales deben presentarse de manera comprensible por la administración pública local. Quienes deben comunicarse con la ciudadanía necesitan aprender a dirigirse a la misma de una manera comprensiva. De este modo, la ciudadanía puede participar con un nivel más alto de educación en la formación de opinión y en la toma de decisiones.
- La ciudadanía, quienes representan a la administración pública y la clase política local a menudo participan en los debates locales sin saber cómo hacerlo. La frustración y la incomprensión podrían prevenirse si se estableciesen procesos que permitieran un diálogo constructivo en plano de igualdad entre ciudadanía y agentes locales implicados. Se pueden implementar métodos y enfoques de participación que mejoran el debate local.
- La Agenda 21 Local y el Presupuesto Participativo corren el riesgo de responder con firmeza a los intereses de las clases medias y, por tanto, dejar de lado los intereses locales de grupos no organizados. La mayor inclusión de grupos marginados o en riesgo de exclusión, tales como inmigrantes, jóvenes o grupos sin educación debe ser la tarea de los entes locales, representantes de la administración, consejos municipales e instituciones educativas. La participación de los grupos sociales marginados en los procesos de participación local es posible o más sencilla si el personal responsable conoce los métodos y está específicamente cualificado para aplicarlos.

Con estas ideas en la cabeza el Centro de Ecología y Desarrollo (KATE) y otras nueve organizaciones de Polonia, Francia, España y Alemania, desarrolló entre 2004 y 2006 el enfoque de *Comunidad de Aprendizaje*, destinado a la realización de un curso dentro de los programas Sócrates-Grundtvig de la Comisión Europea.

La *Comunidad de Aprendizaje* es un proyecto de KATE Kontaktstelle für Umwelt & Entwicklung/Centro para la Ecología y el Desarrollo en Stuttgart (Alemania), en cooperación con:

- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg LpB, Alemania
- Fachhochschule Kehl – Hochschule für öffentliche Verwaltung, Alemania
- Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi WSAP, Polonia
- Stowarzyszenie Konsultantów Umbrella, Polonia
- Association réseau “Démocratiser Radicalement la Démocratie” DRD, Francia
- Université Paris 8 – Vincennes – Saint -Denis, Francia
- Asociación para la Cooperación con el Sur Las Segovias ACSUD, España
- Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional MUSOL, España
- Universidad Politécnica de Valencia UPV, España



3. PERSONAS INVOLUCRADAS

FRANCIA

Université Paris 8 Vincennes Saint -Denis

- Prof. Yves Sintomer

DRD Association Réseau. "Démocratiser Radicalement la Démocratie"

- Jean Blaise Picheral
- Raymond Vasselon
- Christian Garnier

ESPAÑA

MUSOL, Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional / Valencia

- Rafael García Maties
- Salvador Bueno Mora

UPV, Universidad Politécnica de Valencia

- Carola Calabuig
- Dr. Jordi Peris Blanes

ACSUD Las Segovias P.V., Asociación para la Cooperación con el Sur, Valencia

- Javier Ibáñez Martínez
- Marise Fonseca

POLONIA

WSAP Wysza Szkoła Administracji Publicznej, for Public Administration Lodzi.

- Elzbieta Plaszczyk

Umbrella Stowarzyszenie Konsultantów Association of Consultants.

- Dr. Waldemar Chmielewski

ALEMANIA

KATE - Kontaktstelle für Umwelt & Entwicklung/ for Ecology & Development, Stuttgart

- Ralph Griese
- Sabine Dietrich
- Gabriele Winkler

Landeszentrale für politische Bildung / Institute of Civic Education Baden-Württemberg, Stuttgart

- Dr. Jeannette Behringer

Visionskraft /Power of Vision, Freiburg

- Peter Behrendt / Michael Blumberg

IfP Institut für prospektive Analysen/Institute for Prospective Analysis, Köln/Berlin

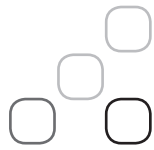
- Michael Stollt / Sascha Meinert

Centre Marc Bloch, Deutsch-Forschungszentrum für Sozialwissenschaften/French-German Centre for Research in the Social Sciences, Berlin

- Carsten Herzberg

Fachhochschule Kehl Hochschule für öffentliche Verwaltung, University of Applied Administrative Studies

- Prof. Roland Geitmann



4. COMENZANDO

En la mayoría de los países europeos la democracia representativa local ha evolucionado hacia una mayor rendición de cuentas. La agenda política está llena de conceptos como transparencia, respuesta rápida a las demandas ciudadanas, estado cooperativo, orientación a la ciudadanía, eficiencia o eficacia, que en su conjunto ponen en marcha una nueva forma de concebir la política local. En esta introducción queremos presentar el razonamiento que subyace en la propuesta de una participación ciudadana local orientada al aprendizaje e introducir algunos enfoques innovadores para fortalecer la sostenibilidad y la democracia participativa. En esencia, pretendemos introducir el concepto de una «Comunidad de Aprendizaje» y la gestión orientada al proceso en el ámbito local.

En la actualidad no todos los municipios están involucrados al mismo nivel, pero la dirección general parece clara. La “Nueva Gestión Pública” está dando lugar a un nuevo enfoque de gestión. A menudo esto no es más que otro nombre para articular políticas neoliberales en el nivel local (como la privatización de servicios o la reducción de la protección laboral), pero en un creciente número de casos tiene por objeto el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los servicios públicos, el fomento de la rendición de cuentas de las autoridades locales, la sostenibilidad ecológica o la cohesión social de la comunidad local.

Además, por parte de la ciudadanía existe una nueva conciencia de la necesidad de un Estado democrático revitalizado. Hasta cierto punto, se percibe que la democracia representativa ha alcanzado ciertos límites a la hora de enfrentarse a la complejidad de los problemas actuales. Esto requiere la introducción de nuevas posibilidades para que la ciudadanía tenga una participación directa en la elaboración de soluciones políticas. El alcance de la participación ciudadana, por supuesto, varía en función de la cultura local y del sistema político nacional. Sin embargo, en cualquier caso, la participación de la ciudadanía puede mejorar la legitimidad de la política local.

En este sentido, el ideal de la democracia participativa no puede permanecer como palabra vacía; debe traducirse en medidas y acciones concretas. De hecho, la tendencia hacia una mayor participación de la ciudadanía es especialmente fuerte en el ámbito local, donde los resultados de la acción colectiva son fácilmente reconocibles y el *know-how* de la ciudadanía puede ser más fácilmente integrado en un diálogo directo.

■ 4.1 SOSTENIBILIDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El término sostenibilidad está relacionado con la continuidad de los aspectos económicos, sociales, institucionales y medioambientales de la sociedad humana. Se pretende que sea un medio de organización de la actividad humana a fin de que la sociedad, sus miembros y su economía estén en condiciones de satisfacer sus necesidades y expresar su mayor potencial posible, al mismo tiempo que se preserve la biodiversidad y el valor de la vida de los ecosistemas naturales para el futuro. La sostenibilidad afecta a todos los niveles de la organización social, desde el vecindario al planeta en su conjunto.

La sostenibilidad puede definirse tanto en términos cualitativos como en rigurosos términos cuantitativos. En términos cualitativos, la sostenibilidad trata de proporcionar “el mejor de los mundos posibles” para las personas y el medio ambiente, tanto ahora como en un futuro indefinido. En términos del Informe Brundtland de 1987, el Desarrollo Sostenible es aquel “capaz de satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”. Esta acepción

tiene un gran parecido con la filosofía de la séptima generación de la Confederación de Nativos Americanos Iroquois, que obligaba a quienes ostentan las jefaturas a considerar los efectos de sus acciones en sus descendientes hasta la séptima generación en el futuro. El término original fue “Desarrollo Sostenible”, un término adoptado en el documento Agenda 21 de las Naciones Unidas en 1992.

Algunas personas consideran hoy en día que el término “Desarrollo Sostenible” está demasiado vinculado con la continuación del desarrollo físico, y prefieren utilizar “Sostenibilidad” u otros términos como “Resiliencia”. Pero independientemente de cómo lo llamemos, requiere de un aprendizaje continuo sobre nosotras y nosotros mismos, nuestras posibilidades, nuestras limitaciones, nuestras relaciones, nuestra sociedad, nuestro entorno, nuestro mundo. La Educación para un estilo de vida acorde con el desarrollo sostenible supone un esfuerzo que abarca todas las esferas de la vida y pone a prueba a las personas, instituciones y sociedades. Por lo tanto, el aprendizaje de la sostenibilidad no versa sólo sobre la toma de decisiones, sino que se orienta a la formulación de las preguntas esenciales que deben guiar esas decisiones.

En los últimos veinte años, el discurso sobre el desarrollo sostenible y la participación local se ha desarrollado en el plano internacional. Una encuesta realizada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Ambientales (ICLEI) mostró que en el año 2002, 6416 autoridades locales en 113 países de todo el mundo se habían comprometido formalmente con la Agenda 21 Local o estaban activamente involucradas en el proceso (CDS, 2002).

Un concepto importante que incluye el aspecto participativo en el desarrollo sostenible es la idea de democracia participativa. La estabilidad de la sociedad depende de la capacidad del sistema político para integrar los intereses de la ciudadanía, sus opiniones y sus actitudes en los procesos de toma de decisiones políticas. Este enfoque requiere que la ciudadanía sea capaz de articular sus intereses dentro del discurso político y tomar responsabilidades no sólo para su bienestar individual, sino para la comunidad en general. A este respecto, los procesos participativos parecen especialmente indicados para abordar cuestiones como la sostenibilidad, donde las responsabilidades abarcan el medio ambiente y las generaciones futuras. La deliberación abierta sobre el bien común y la consecución de una sociedad sostenible se convierte en la idea central de la democracia.

De hecho, quienes defienden el desarrollo sostenible, tanto en organizaciones internacionales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, están de acuerdo en que la participación ciudadana debería ser una parte integrante del desarrollo sostenible.

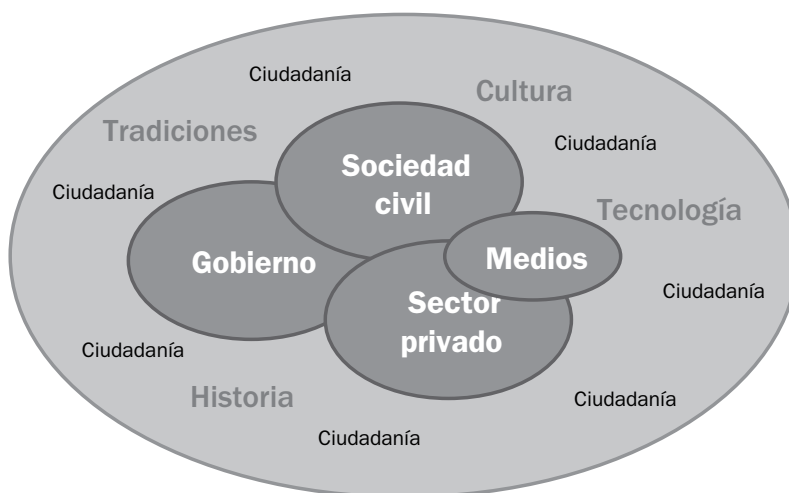
Por lo tanto, resulta necesario distinguir cuatro dimensiones interrelacionadas de la sostenibilidad:

- La **dimensión medioambiental**, que no sólo implica la preservación del medioambiente, sino que incluye una concepción amplia del sistema ecológico en el que las sociedades humanas son un componente importante. En lo concreto, incluye la gestión de los residuos, el ahorro energético, la preservación de los recursos naturales, las áreas verdes, la calidad ambiental, el agua, la biodiversidad, la protección del clima, etc.
- La **dimensión social**, que se centra en los problemas y desigualdades sociales y el acceso a las necesidades básicas como el cobijo y la vivienda, la salubridad, la salud y la atención médica, la educación, la seguridad, el transporte y la movilidad o la protección de grupos vulnerables tales como personas mayores e inmigrantes, etc.
- La **dimensión económica**, que incluye el sistema económico de producción de bienes y servicios, los canales de distribución y los mercados existentes. Se refiere particularmente a temas tales como inversión, productividad y empleo. Una economía orientada al desarrollo sostenible es consciente de la interconexión entre el comportamiento económico, la presión medioambiental y los efectos sociales. En ese sentido, la protección del medio ambiente y la responsabilidad social se integran en los procesos económicos, tanto en las empresas como en las sociedades en su conjunto.



- La **dimensión de la gobernanza** se refiere a cómo los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan con la ciudadanía, y cómo se toman decisiones. La gobernanza es el proceso por el cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones estratégicas y determina quién se involucra en el proceso y cómo se rinden cuentas mutuamente. Un sistema de gobernanza se regula por acuerdos, procedimientos, convenios y políticas. La gobernanza no es sólo acerca de qué hacer (objetivo, dirección) y cómo hacerlo (estrategia), sino también sobre quién debe participar y en qué medida.

Las cuatro dimensiones del Desarrollo Sostenible están estrechamente interrelacionados de múltiples maneras y ninguna de ellas puede ser contemplada de manera aislada o abordada individualmente. Por ejemplo, no puede preservarse el medio ambiente a menos que los problemas sociales o los modos de producción y consumo sean considerados adecuadamente. Es necesario, por tanto, evitar enfoques reduccionistas e incorporar una perspectiva integral que capture la complejidad de las cuestiones vinculadas a la sostenibilidad.



Áreas sociales involucradas en los procesos de gobernanza.

Fuente: Graham et al., 2003

Además de este enfoque sistémico, la dimensión de la gobernanza considera la participación de todos los agentes (incluidos los no gubernamentales) como un elemento esencial.

En ese sentido, en el contexto de incertidumbre y complejidad propio del nivel local, la participación de la ciudadanía puede tener beneficios diversos, tales como:

- Una comprensión más amplia de la realidad por parte de quienes son responsables políticamente al integrar perspectivas diversas.
- Mayor capacidad para alcanzar consensos en la definición de problemas y fijación de prioridades.
- Mayor capacidad de mediación frente a intereses en conflicto, mayor cohesión social y mayor equidad.
- Las políticas se adaptan mejor a las necesidades y a las demandas sociales.

- Más ideas y, por lo tanto, más oportunidades de innovación basadas en aproximaciones transversales e incorporación de los conocimientos de la ciudadanía.
- Mayor rendición de cuentas, transparencia creciente y reducción de la corrupción, de tal modo que aumenta la legitimidad política de las decisiones.
- Más recursos para la puesta en práctica de la política, porque hay más agentes implicados (del ámbito social, político, económico e institucional) comprometidos en la realización de los objetivos.
- Desarrollo de una cultura cívica, ya que la ciudadanía está mejor informada y puede actuar de manera más responsable. La clase política y el personal técnico ganan en capacidad de diálogo y de comprensión de la ciudadanía, quien a su vez aumenta su cohesión, desarrolla un sentido de la identidad más fuerte y consigue una mejor preparación para la solución democrática de los conflictos.

¡TENED EN CUENTA!

El enfoque participativo en el plano local es un gran reto para cualquier agente implicado. Aunque basado en la idea misma de democracia, supone un desafío para el propio sistema democrático, ya que entiende de una manera diferente el papel de la ciudadanía en la esfera política. En ese sentido, pretende que se vuelva consciente de sus intereses, se exprese por sí misma y sea considerada al mismo nivel que el personal experto. Así pues, las corporaciones locales deben asumir sin reservas que la ciudadanía está haciendo "su trabajo" (por ejemplo formulando posiciones y definiendo asuntos de la agenda política). Además, al abrir procesos participativos, quienes gobiernan localmente generan expectativas, por lo que el proceso participativo necesita de una planificación cuidadosa y un equilibrio en sus objetivos para no sobrecargar a la ciudadanía (la participación necesita tiempo).

■ 4.2 CONCEPTOS BÁSICOS

El marco conceptual de la Comunidad de Aprendizaje tiene un sustrato ético y político. Entendemos que una propuesta sobre desarrollo sostenible y democracia participativa no puede ser políticamente neutral. Contiene valores concretos, creencias y principios que dirigen nuestra atención a determinados aspectos de la realidad y nos orientan hacia formas concretas de abordar los problemas.

La Comunidad de Aprendizaje asume que el desarrollo sostenible y la democracia participativa deben orientarse hacia el bienestar humano y la justicia entre generaciones y sociedades. Los principios (o criterios) que deben dirigir la estrategia y la acción son los siguientes:

- **Participación, diálogo y consenso.** Todos los hombres y las mujeres deben tener voz en la toma de decisiones, ya sea directamente o a través de instituciones legítimas que representen sus intereses. Esa amplia participación se basa en la libertad de asociación y discurso, así como en la capacidad de participar constructivamente. Esto requiere herramientas innovadoras para la participación conjunta de la ciudadanía, personal experto, clase política, organizaciones y otros grupos sociales, con el objetivo de deliberar y alcanzar consensos en las estrategias de desarrollo local.

Tal desarrollo requiere de una transformación profunda de las prácticas democráticas, dando lugar a nuevas formas de gobernanza y transferencia de poder en los procesos de toma de decisiones. El rol de las instituciones y de la ciudadanía tiene que cambiar. Todos los sectores principales de la sociedad deben estar directamente implicados y ello requiere diálogo, confianza y respeto.

La buena gobernanza media entre los intereses divergentes para alcanzar un consenso amplio en el interés de la comunidad y, en lo posible, se plasma en políticas y procedimientos.



- **Responsabilidad y transparencia.** Todas las personas responsables implicadas en el proceso de gobernanza son responsables ante la ciudadanía, así como ante las representaciones institucionales. La transparencia consiste en el flujo de información libre y accesible.
- **Subsidiariedad y responsabilidad compartida.** Es importante destacar que cualquier actor implicado es responsable de sus acciones individuales. Sin embargo, es necesario un cambio cultural para que las partes involucradas se perciban a sí mismas como corresponsables en el desarrollo y aplicación de las políticas de sostenibilidad. El principio de subsidiariedad significa que las medidas deben adoptarse en el nivel más bajo, lo más cercano posible a los ciudadanos.
- **Desempeño y relaciones de partenariado.** Las instituciones y los procesos tratan de servir a las partes interesadas y producir resultados que satisfagan las necesidades, haciendo el mejor uso de los recursos. Para ello, se promueven relaciones de partenariado entre autoridades (locales, regionales y nacionales), comunidades locales y otros agentes involucrados, en particular aquellos con mayor influencia. También se incluye la creación de redes de cooperación y la transferencia de conocimientos que pueden ir más allá del contexto local y regional.
- **Equilibrio y principio de precaución.** El desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y la gobernanza de los asuntos públicos tienen que abordarse de manera equilibrada. Los conflictos en cuanto a objetivos e intereses contrapuestos suponen un gran desafío para la generación de cambios en las esferas sociales, económicas y ambientales. El alcance global y los efectos a largo plazo deben considerarse cuidadosamente. El principio de precaución debe incorporarse en las políticas y en la clase política.
- **Justicia, equidad e imperio de la ley.** Todos los hombres y mujeres deben tener oportunidades para mejorar o mantener su bienestar con respecto a cuestiones tales como las necesidades básicas, la riqueza o la participación política. Además, los marcos jurídicos deben ser justos y aplicarse imparcialmente, recibiendo una especial atención los derechos humanos. Deben promoverse oportunidades de empleo justo, eliminando la discriminación, previniendo la exclusión social y enfatizando la solidaridad en el plano mundial, que también significa incluir las perspectivas de los países pobres.

“Empecé a participar en el presupuesto participativo para niños y jóvenes como un juego. Me gustó tanto que decidí jugar a este juego toda mi vida. Nunca olvidaré este proyecto”. Wanessa da Silva, Barra Mansa, Brasil.

Fuente: *“Respirando vida en la democracia”*, IPC Oxfam, 2005

■ 4.3 UNA NUEVA FILOSOFÍA

El conjunto de principios anteriormente descritos se complementa con una nueva filosofía para hacer frente al carácter complejo y dinámico de los desafíos del desarrollo sostenible. Un enfoque sistémico y holístico resulta imprescindible para plantear soluciones que enfrenten los problemas desde su raíz. Hay que entender la sociedad como un sistema con flujos complejos y cambiantes entre sus miembros. Por ello, se requiere de un enfoque integrador que valore las interacciones entre cada uno de los factores influyentes.

Dado que el desarrollo sostenible se orienta a un marco temporal que excede los horizontes actuales de la clase política responsable, es importante incorporar una visión a largo plazo. Los compromisos a largo plazo deben enfatizarse en la elaboración de políticas, programas y proyectos de acuerdo a los principios de sostenibilidad. Deberían implementarse cambios institucionales en apoyo del pensamiento a largo plazo, como los denominados comités de futuro.

Durante mucho tiempo, el acercamiento “sectorial” a los problemas ha tenido una posición privilegiada en la política local y la cultura de los gobiernos locales ha favorecido el aislamiento entre las diferentes áreas de la

administración pública. Sin embargo, los desafíos del desarrollo sostenible y la democracia participativa son extraordinariamente complejos, por lo que los enfoques intersectoriales e interdisciplinarios resultan cruciales en la resolución de los problemas. El desarrollo sostenible y la democracia participativa dependen en gran medida de la capacidad de transferir sus principios a cada campo de la acción pública y privada en el nivel local (Font, 2001).

GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO

El énfasis anterior en la idea de complejidad debería complementarse con algunas consideraciones en relación al dinamismo del cambio social. En ese sentido, se propone la sustitución de los principios tradicionales de gestión (es decir, la planificación como actividad secuencial con fases claramente predefinidas) por una gestión orientada al proceso basada en la participación, el empoderamiento de actores sociales y el aprendizaje social. Son diversos los argumentos a favor de este planteamiento.

En primer lugar, y desde la perspectiva de la planificación es imposible prever anticipadamente todo el conjunto de factores y circunstancias que pueden influir en un proceso tan complejo, dinámico, impredecible y de largo plazo como es el desarrollo sostenible. Además, la realidad social depende siempre de los contextos específicos: diferentes visiones del mundo, actitudes y percepciones que modelan nuestra forma de entender el futuro, lo que hace materialmente imposible considerar todas las perspectivas relevantes desde el inicio.

En segundo lugar, los beneficios no pueden ser contemplados únicamente en términos de los resultados predefinidos, pues la calidad del propio proceso de elaboración y gestión de las políticas, programas o proyectos es igualmente importante. En ese sentido, existen diversos elementos netamente intangibles, como el conocimiento, las relaciones sociales o las dinámicas de poder que deben ser consideradas como elementos clave para el desarrollo y la sostenibilidad.

En este contexto, el conocimiento no se refiere exclusivamente a un determinado nivel de conocimiento experto, sino al conocimiento tácito generado durante el proceso participativo por personas diversas y posteriormente transferido al sistema social en su conjunto (esto es, a la ciudadanía, las organizaciones, la administración pública, etc.).

La naturaleza de las relaciones sociales es igualmente crucial. La confianza entre los actores que interactúan puede evolucionar a lo largo del proceso participativo y su incremento puede contribuir a la consecución de consensos.

Además, el desarrollo sostenible y la democracia participativa están fuertemente vinculados a la distribución del poder en la sociedad. Los procesos de participación deben orientarse al empoderamiento de las personas y organizaciones que tradicionalmente han sido excluidas de los procesos de toma de decisiones. El fortalecimiento de grupos específicos para una participación activa, no sólo cambia las relaciones de poder, sino que también conduce a cambios importantes en las formas de construir las visiones compartidas y los objetivos deseados.

Al final, institucionalizar una participación más directa es el elemento central del proceso. En lugar de consistir en un evento aislado, la participación debe ser un proceso permanente en el que la ciudadanía y las organizaciones se integran en un ciclo continuo de acción colectiva, reflexión y aprendizaje a nivel de la comunidad.

Desde esta perspectiva, incluso los logros parciales pueden ser valiosos en la medida en que contribuyen al aprendizaje, la confianza mutua y al empoderamiento de nuevos actores. Sin embargo, esto requiere aceptar un alto grado de incertidumbre en los procedimientos de planificación. Por tanto, los actores involucrados requieren de una filosofía que les permita aceptar altos niveles de adaptación y flexibilidad, donde lo inesperado resulta tan importante o más que lo inicialmente previsto.



PROCESOS DE APRENDIZAJE A LARGO PLAZO

Con el fin de hacer frente a estos retos, es crucial considerar la sostenibilidad y el desarrollo democrático a nivel local como un proceso de aprendizaje a largo plazo. La idea básica es que la mayoría de los actores aprendan a través de la experiencia, por lo que las diversas acciones deben ser concebidas para que la gente pueda aprender de ellas.

Este principio se ha desarrollado en países diversos con la idea de la “educación popular”, desde autores como Montessori y Freinet a Freire. Las personas aprenden a través de una acción pragmática y reflexiva: el proceso de aprendizaje no debe permanecer en lo abstracto. La idea de la democracia deliberativa hace hincapié en la importancia del diálogo en la formación de las preferencias y la construcción de una percepción común de lo que es bueno. La participación política es contemplada como el espacio de aprendizaje más eficaz y convincente para un comportamiento democrático.

La ciudadanía se familiariza con el “juego político” (normas jurídicas, cuestiones técnicas, etc.). Desarrollan un sentido de la autonomía en la conformación de sus juicios propios. La clase política aprende a trabajar junto con otro tipo de actores y aprenden a escuchar mejor las preocupaciones. Las personas empleadas públicas pueden incorporar el *know-how* ciudadano y comprender mejor las implicaciones cívicas de cualquier decisión técnica. También aprenden a debatir públicamente durante el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, para que esta dinámica funcione el proceso de aprendizaje participativo debe organizarse adecuadamente. Con este fin hay determinadas tareas que deben llevarse a cabo:

- Creación de procedimientos para posibilitar una deliberación pública de calidad (la acción espontánea por sí sola no logra los resultados deseados).
- Garantizar la evaluación independiente del proceso a fin de estimular la reflexión.
- Creación de redes para la evaluación, difusión de buenas prácticas y discusión de opciones políticas, a fin de que los actores en diferentes contextos no cometan los mismos errores y puedan confiar en un conjunto de posibles alternativas entre las que elegir.
- Momentos de aprendizaje formal para incorporar aspectos técnicos o administrativos relevantes. Contribuciones de personal experto externo y facilitador (organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones internacionales, etc.) pueden mejorar el aprendizaje, especialmente en las primeras etapas del proceso. Además, el diálogo entre la academia y actores locales puede contribuir a potenciar la reflexión. Nuestro objetivo en el presente manual es realizar una contribución de este tipo.

Tales procesos participativos de aprendizaje a largo plazo tratan de ser inclusivos por definición y conducir a un empoderamiento real de la ciudadanía (particularmente aquellos sectores tradicionalmente excluidos). Éste es quizás el desafío más difícil, porque implica una lucha contra exclusiones estructurales y tendencias de marginación cuyos orígenes se encuentran más allá del alcance local.

Con la intención de vincular teoría y práctica, hemos seleccionado para el contenido base de este manual, la Agenda 21 Local y los Presupuestos Participativos como dos de los enfoques principales que tratan en la actualidad de implementar la democracia participativa y el desarrollo sostenible en el nivel local.

Como hemos mencionado previamente, estas dos propuestas tienen orígenes diferentes que se han desarrollado en contextos y con filosofías no coincidentes. Mientras que los presupuestos participativos, basados en la esencia de la democracia participativa, constituyen un proceso de abajo-arriba en el nivel municipal, la Agenda 21 Local fue concebida en cambio a nivel de las instituciones internacionales, en el contexto del debate sobre desarrollo sostenible. Es precisamente la intersección entre ambas propuestas lo que nos interesa.

Para concluir este capítulo, consideramos importante precisar varios temas que siguen siendo polémicos. Queremos sugerirlos como temas abiertos para la discusión y la reflexión con detenimiento, particularmente por parte de quienes trabajan en este ámbito. En ese sentido, pretendemos llamar la atención sobre algunas asunciones potencialmente erróneas que nos pueden llevar a grandes malentendidos en la implantación de los procesos participativos.

● 4.4 CUESTIONES ABIERTAS

POLÍTICA FRENTE A TÉCNICA

¿Son la democracia y la sostenibilidad simplemente cuestiones técnicas, o son elementos clave de programas políticos orientados a la promoción de modelos específicos de sociedad? Muchos enfoques sobre gestión, metodología o investigación hacen hincapié en el primer aspecto. Sin embargo, nuestra principal premisa es que más allá de las metodologías, los procedimientos y las técnicas, siempre hay un sustrato ético y político.

Además, consideramos que los aspectos técnicos (metodologías, procedimientos, técnicas específicas, etc.) no deben desviarnos de la deliberación sobre los elementos políticos y éticos centrales para la democracia participativa y el desarrollo sostenible.

En un nivel práctico, este debate tiene importantes consecuencias para el papel del personal experto: ¿Qué tipo de conocimiento experto debe ofrecerse? ¿Es este tipo de conocimiento más legítimo que otras formas de conocimiento? ¿Cómo podemos participar en un proceso igualitario, cuando las opiniones a menudo se supone que están confirmadas científicamente?

¿BASADO EN EL CONSENSO?

El consenso es una expectativa básica de los procesos participativos. Sin embargo, el consenso es fuente habitual de ambigüedades en la formulación de políticas y acciones. Es cierto que el consenso tiene algunos beneficios, como la movilización de recursos, superación de resistencias, contribución a buenas relaciones sociales, consideración de todas las perspectivas, pero ¿qué ocurre con los conflictos? La experiencia práctica ha demostrado que una decisión respaldada por una gran mayoría es suficiente. Sin embargo, ¿no está la distribución desigual del poder en la base de los acuerdos injustos? Teniendo en cuenta los desequilibrios de poder, resulta aún más necesario el diseño de procesos participativos que cuenten con la máxima transparencia, métodos adecuados y buenas estrategias comunicativas. Los conflictos necesariamente van a acabar surgiendo, pero tras un proceso de deliberación bien hecho, la votación quedará más claramente legitimada. El requisito previo para ello es que el proceso participativo tiene que llevarse a cabo de forma justa y transparente.

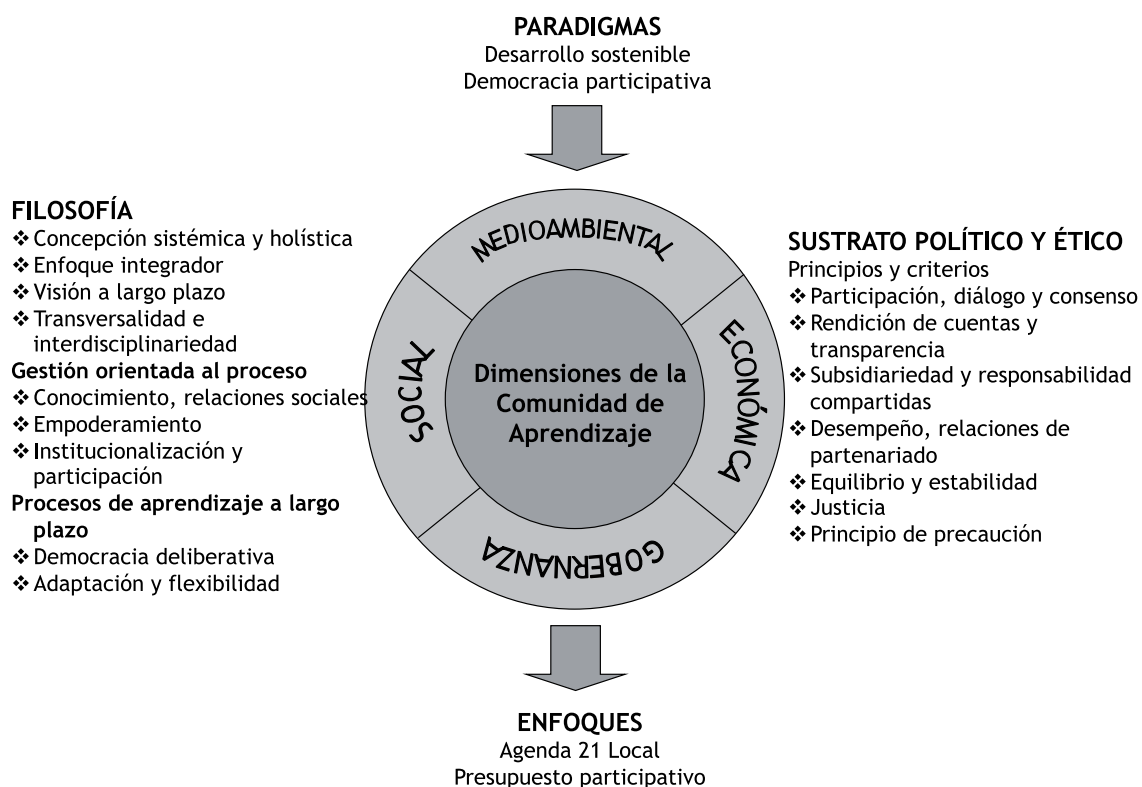
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FRENTE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

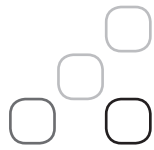
La democracia representativa debería afrontar el reto de la democracia participativa. Ésta representa un complemento más que una alternativa. Por tanto, quienes ostentan la representación política no la deberían percibir como una amenaza, sino como una gran oportunidad para mejorar la democracia. La política no puede reducirse a un juego de suma cero. Por ejemplo, la clase política puede obtener más poder si está dispuesta a compartirlo con la ciudadanía porque con su participación se incrementará la legitimidad de la acción política. La ciudadanía, por otra parte, tiene la oportunidad de comprender los procesos políticos y desempeñar un rol en ellos.



TRANSFERIBILIDAD

Las técnicas y los conocimientos para la participación o el desarrollo sostenible son cruciales, y no podemos confiar en la espontaneidad en estos ámbitos. La evaluación, las discusiones sobre buenas prácticas y el desarrollo de capacidades son, por lo tanto, necesarios. Sin embargo, la misma técnica producirá resultados muy diversos en contextos diversos. Por ejemplo, el mismo procedimiento participativo tendrá efectos sociales diferentes dependiendo de si el gobierno local tiene capacidad para actuar o no, de si la sociedad civil está organizada o no, de si el sector privado tiene fuertes intereses en juego, etc. Por lo tanto, la transferibilidad del conocimiento generado y de las experiencias previas debe ser considerada cuidadosamente en cada situación específica.





5. AGENDA 21 LOCAL

En este capítulo introduciremos las ideas, conceptos y objetivos que subyacen a la Agenda 21 Local (A21L). En primer lugar, presentamos una breve reseña de los hitos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como los puntos de vista alternativos de la sociedad civil. Remarcamos la importancia de considerar la Agenda 21 Local como un proceso, más que como un simple instrumento de planificación.

■ 5.1 NACIMIENTO DE UN NUEVO PARADIGMA

El texto completo de la Agenda o Programa 21 se dio a conocer en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) de las Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Este documento fue aprobado por 179 gobiernos.

El Programa 21 trataba de generar acciones a escala internacional, nacional, regional y local. Algunos gobiernos regionales y estatales han legislado o aconsejado que las autoridades locales adopten medidas para aplicar el programa en el ámbito local, como se recomienda en el capítulo 28 del documento, titulado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”. Estos programas se conocen como Agenda 21 Local.

La Agenda 21 Local es el resultado de la Cumbre de Río.

“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con su ciudadanía, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.” (Apdo. 28.3, Programa 21, UNCED)

El contenido y los objetivos de la Agenda 21 se engloban en 40 capítulos, divididos en cuatro secciones:

Sección I: Dimensiones Sociales y Económicas

Esta sección se ocupa de temas como lucha contra la pobreza, cambio de los patrones de consumo, población y dinámicas demográficas, promoción de la salud, promoción de patrones de asentamiento sostenibles e integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones.

Sección II: Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo

Esta sección se ocupa de cuestiones tales como la protección atmosférica, la lucha contra la deforestación, la protección de ambientes frágiles, la conservación de la diversidad biológica y el control de la contaminación.

Sección III: Fortalecimiento del Papel de los Grupos Principales

Esta sección se ocupa de temas como el papel de la infancia y la juventud, las mujeres, las ONG, las autoridades locales, las empresas y los trabajadores.

Sección IV: Medios de Implementación

En la última sección se examinan diversas formas de implementación, como la investigación y divulgación científica, la transferencia de tecnología, la educación, las instituciones internacionales y los mecanismos financieros.

El origen de la Agenda 21 Local ha influido su concepción general al introducir un enfoque de la gestión de arriba a abajo, puesto que se centró en las iniciativas de las autoridades locales hacia la ciudadanía. Sin embargo, esta desempeña un papel más activo en el desarrollo local sostenible de lo que habitualmente se plantea. Por lo tanto, no es de extrañar la existencia de diferentes visiones de la Agenda 21 Local. Como es ya evidente desde el capítulo introductorio, queremos introducir en este manual un enfoque alternativo en esta iniciativa, apostando por una fuerte participación de la ciudadanía.

Definimos la Agenda 21 Local como un **proceso** que pretende involucrar a las personas y a la comunidad local en la concepción y la **implementación de una forma sostenible de vida**, en contraposición a la actual insostenibilidad global. Sin perder de vista el contexto de la globalización, de la que somos parte hoy, la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía debería estar en equilibrio con las capacidades naturales, sociales y económicas disponibles localmente.

“Nosotras, ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno y la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. Puesto que todas las ciudades son diferentes, debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad. Integraremos los principios de sostenibilidad en todas nuestras políticas y haremos de nuestras fuerzas respectivas la base de estrategias adecuadas a nivel local [...]” (Apdo. I.3, Carta de Aalborg)

Como se menciona en el capítulo introductorio “Comenzando”, la Agenda 21 Local depende de la “transversalidad” y la “interdisciplinariedad”. El desarrollo sostenible debe considerarse en todas las políticas, evitando el aislamiento entre las diversas esferas de la administración pública. Sin embargo, no se trata solamente de una cuestión institucional: debe complementarse con enfoques de arriba a abajo (*top-down*) y de abajo a arriba (*bottom-up*). Como se explicará más adelante, la metodología puede determinar los enfoques y el proceso mismo. Esta perspectiva de la Agenda 21 Local también puede derivarse de la definición del Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI) de 1994:

“La Agenda 21 Local es un proceso participativo y multisectorial para alcanzar sus metas a nivel local, a través de la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo que dirija los asuntos locales prioritarios del desarrollo sostenible”

ICLEI considera la **planificación estratégica como una herramienta esencial para promover un proceso de desarrollo sostenible** que debería ser comprensivo, teniendo en cuenta el futuro y en el que haya una estrecha relación de colaboración entre los diversos sectores involucrados. En esencia, el procedimiento estratégico debería traducir los principios y objetivos del desarrollo sostenible en planes y medidas concretos, adecuados a la realidad específica municipal¹. Su realización demanda cambios fundamentales, tanto en los valores, actitudes y comportamientos de la ciudadanía, como en los métodos de gestión en las instituciones,

¹ La implementación de la Agenda 21 Local se lleva a cabo principalmente en municipios, de áreas rurales o urbanas. También entidades supramunicipales, como comarcas o provincias, pueden implementar la A21L. En este caso, sin embargo, el papel de las entidades supramunicipales es promover, pero nunca reemplazar, el rol que cada municipio tiene en la implementación y desarrollo de su Agenda 21 Local.



la administración pública y las empresas. La planificación estratégica debería reforzar la capacidad de los gobiernos locales para resolver problemas medioambientales, utilizando procesos de toma de decisión más participativos.

El compromiso hacia la sostenibilidad debe ser el resultado de debates ciudadanos y deliberaciones en cada municipio. La intención es redefinir la ciudad o la comunidad como un espacio de trabajo y de coexistencia. Se requiere que todas las partes consideren los efectos de todas sus acciones, políticas y proyectos con respecto a la economía, el medio ambiente y la comunidad local, a fin de lograr soluciones que permitan alcanzar un escenario realista y equilibrado.

En el plano internacional, algunos acontecimientos han desempeñado un papel fundamental en la difusión de la iniciativa Agenda 21 Local. Por ejemplo, la conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat), que remarcó la importancia que actualmente tienen las áreas urbanas en la promoción del desarrollo sostenible. Específicamente, la Conferencia Habitat II llevada a cabo en Estambul en 1996, fortaleció el mandato de la A21L, reconociendo su contribución a las políticas nacionales. De esta manera, la A21L es un vehículo para implementar los resultados de Habitat II (Declaración de Estambul y la Agenda Habitat).

¡TENED EN CUENTA!

“La A21L no se identifica directamente con gestión medioambiental urbana o rural. Debemos evitar la visión sesgada que identifica la A21L exclusivamente con gestión sostenible medioambientalmente. La A21L no es sólo un documento o una herramienta de planificación para guiar la vida de la gente hacia un desarrollo más sostenible. Es principalmente un proceso, una forma diferente de vivir, basada en los principios de la democracia participativa y de la sostenibilidad”.

La siguiente figura ofrece una breve descripción de los acontecimientos internacionales (cumbres oficiales y conferencias), a lo largo de las últimas tres décadas, relacionados con el desarrollo ambiental y sostenible. Paralelamente, la sociedad civil ha desarrollado puntos de vista complementarios o alternativos.

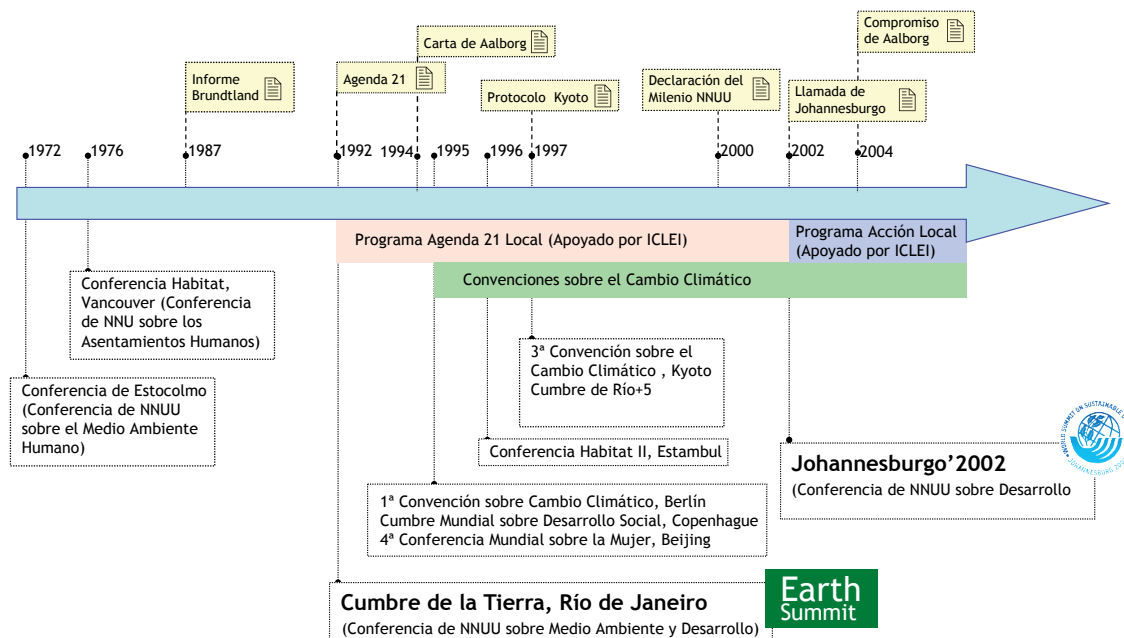


Fig. 1: Eventos internacionales desde el nivel institucional en el camino a la sostenibilidad.

Fuente: Learning Community, 2006

En el contexto europeo debe destacarse la puesta en marcha y el desarrollo de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles promovida por ICLEI. Esta campaña se inició en la ciudad danesa de Aalborg, con la participación de 80 autoridades locales europeas (véase la figura acerca de la historia de la campaña). Mientras tanto, más de 2600 municipios (datos a fecha 18 de febrero de 2009) en toda Europa ya han firmado la Carta de Aalborg². Los municipios todavía pueden seguir uniéndose a esta campaña.

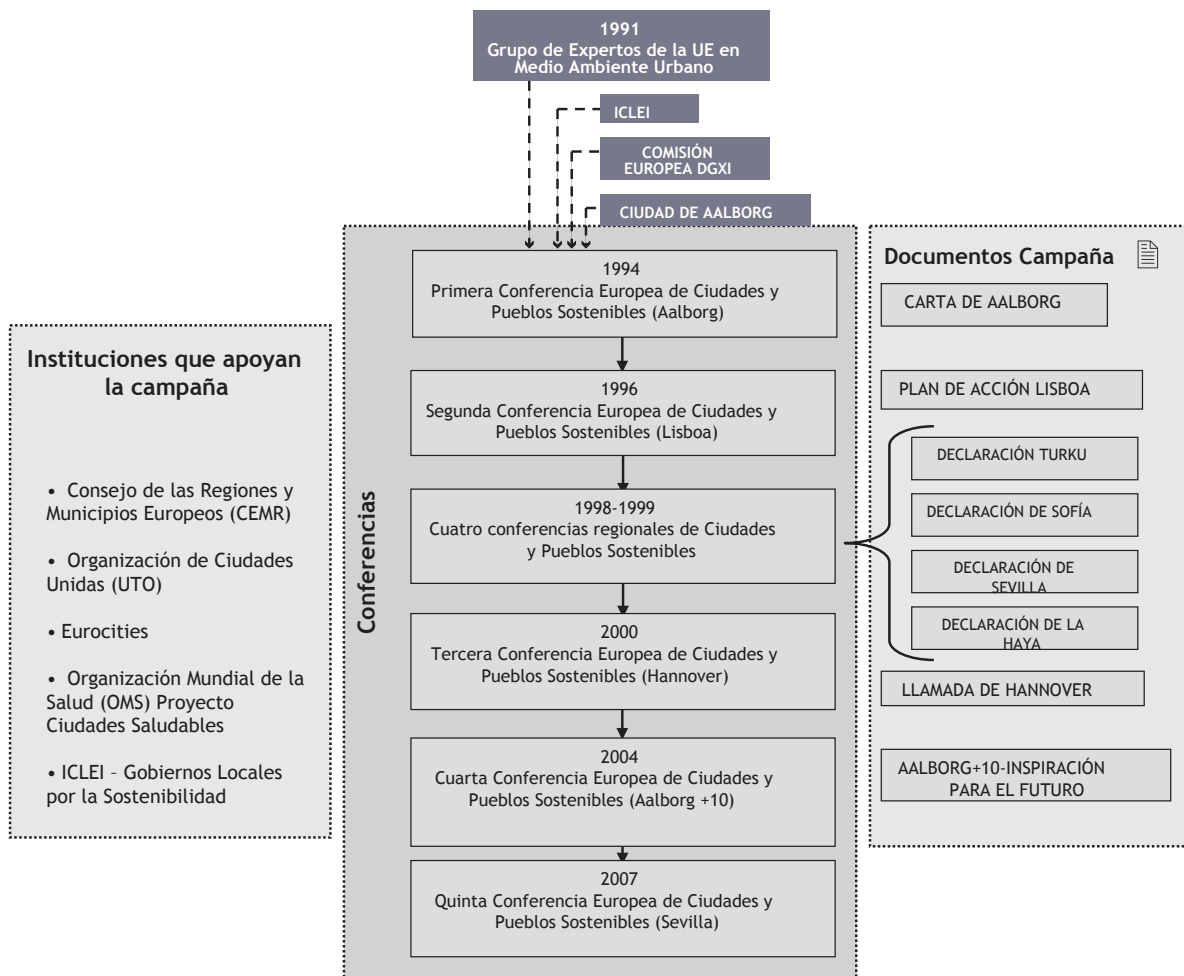


Fig. 2: Historia de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles.

Fuente: ICLEI

5.2 ¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA AGENDA 21 LOCAL?

La dimensión política de la Agenda 21 Local tiene implicaciones importantes para los procesos de participación ciudadana. Hoy en día es imposible separar la planificación local sostenible de la participación política a través de la democracia directa. No tener en cuenta a las personas afectadas a menudo conduce a estrategias inadecuadas y a la imprudente aplicación de políticas con efectos negativos para la “población beneficiaria”. Esto puede generar resistencia y, en consecuencia, ser claramente insostenible. La experiencia

² Este procedimiento no es esencial para iniciar un proceso Agenda 21 Local, pero puede ser útil ser parte de esta red europea. Véase la Carta de Aalborg y el procedimiento de firma en: www.aalborgplus10.dk



también ha demostrado que se alcanza un mayor éxito en aquellos países donde la clase política, económica y los grupos sociales (como las ONG) tienen una mayor capacidad para influir en el proceso, y donde los gobiernos locales los aceptan como socios en la elaboración de políticas públicas.

Parte de esta visión de la implementación de la Agenda 21 Local es que, más allá de los resultados, lo que importa es el grado de compromiso de los diversos agentes implicados.

Por otra parte, concebir la planificación local como un proceso de aprendizaje implica comprobar continuamente cómo cada persona implicada puede y debe desarrollar sus capacidades para contribuir al proceso constructivamente. El proceso no sólo favorece un ciclo de acción-reflexión-aprendizaje, sino que también adiestra las capacidades de “aprender a aprender” de quienes están implicados e implicadas en cada contexto específico.

Un aspecto clave en la maximización de la contribución de los actores involucrados es un análisis adecuado sobre **quién debería participar** en las diferentes etapas del proceso. Los siguientes criterios pueden ser útiles en la selección:

- **Inclusión:** asegurar la participación de un amplio rango de personas implicadas, incluyendo grupos marginados o vulnerables, lo que significa también identificar y eliminar barreras o dificultades para su participación.
- **Relevancia:** debería incluirse a quienes tienen el potencial de estar afectados o afectadas de forma significativa por las decisiones adoptadas, tener información, recursos o capacidades requeridas para desarrollar e implementar posibles estrategias, así como tener el control de los instrumentos necesarios para la ejecución de los planes de acción.
- **Perspectiva de género:** los hombres y las mujeres deberían estar implicados equitativamente en el proceso de participación.

Por último, pero no por ello menos importante, la implicación de los actores adecuados es un proceso dinámico y abierto, dependiendo de las demandas particulares en la implementación de la Agenda 21 Local, así como de la evolución del proceso. En cualquier caso, es aconsejable valorar la posible participación de los actores que se mencionan a continuación.

5.2.1 ACTORES LOCALES

a) Gobierno local

El papel principal de las autoridades locales (gobierno municipal y funcionariado) en la gestión de la Agenda 21 Local es ampliamente aceptado, como representantes de toda la comunidad. Tienen la legitimidad necesaria para dirigir la planificación participativa y mediar en los conflictos de interés. Las autoridades locales tienen una fuerte capacidad institucional para planificar y gestionar el desarrollo y el espacio urbano. Proporcionan (o tienen voz en) la mayoría de los servicios que determinan la calidad de vida de la ciudadanía. Pueden actuar como catalizador para las alianzas con otras organizaciones, su comportamiento influye en los otros actores y tienen un impacto significativo como consumidores, compradores y contratistas³.

³ Un buen ejemplo de aplicación de la Agenda 21 local se pueden encontrar en la ciudad alemana de Heidelberg. La ciudad (al igual que muchos municipios y regiones de Alemania) tiene una oficina especial para la Agenda y su página web (que incluye un tríptico explicativo y una película), que presenta acciones concretas iniciadas en el marco de la Agenda Local 21 es, en inglés: http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1095637_11/index.html (9.3.2009).

En el contexto español podemos encontrar ejemplos de Agendas 21 Locales en marcha, municipales o de carácter comarcal, a través de redes de municipios de diversas provincias y Comunidades Autónomas, como las siguientes: www.diba.es/xarxasost/cat/xarx_ques.asp, www.xarcia.org, <http://www.dipbasostenible.com/agenda21/>. A modo de ejemplo, ofrecemos las webs de la Agenda 21 Local de los siguientes municipios: Vitoria-Gasteiz (www.vitoria-gasteiz.org/cea/es/html/15/14.shtml) y Xàbia (<http://www.ajxabia.com>) [fecha de consulta, abril de 2009]

Sin embargo, a veces las autoridades locales pueden percibir la participación ciudadana como una amenaza o como una forma de control. En consecuencia, pueden caer en la tentación de convertir el proceso Agenda 21 Local en simple “cosmética”, con limitada participación real de los ciudadanos.

b) Concejalías y fuerzas políticas locales: la clase política representante

Si asumimos que la Agenda 21 Local es un proceso de transformación de la realidad local a medio y largo plazo, éste no debería ser capitalizado por un solo partido político, sino que debería involucrar también a las concejalías y la clase política local que no forman parte del gobierno local en ese momento. Un amplio consenso político limitará el impacto de cambios en el gobierno en el futuro.

Por otra parte, la participación de los diferentes grupos políticos en la Agenda 21 Local proporciona un escenario donde las opiniones y propuestas concernientes a problemas concretos de la ciudadanía pueden ser expuestas y defendidas públicamente. Ello contribuye a fortalecer la democracia representativa.

c) Organizaciones sociales

La razón de ser de las organizaciones sociales es articular las preocupaciones ciudadanas y movilizar a la ciudadanía para apoyar una idea en particular o algunos temas específicos. Por lo tanto, la sociedad civil articulada, sin duda, tiene mucho que aportar a los procesos de planificación para la sostenibilidad.

En nuestra clasificación incluimos organizaciones con distintos niveles de formalización y con diferentes papeles en los procesos Agenda 21 Local, tales como:

- **Organizaciones ecologistas** - su orientación les hace especialmente valiosas cuando se trata de los aspectos puramente ambientales de la A21L.
- **ONG, organizaciones comunitarias y fundaciones privadas** (incluyendo organizaciones culturales; sociales y deportivas; asociaciones de mujeres, jóvenes o de la tercera edad; organizaciones de defensa de los derechos de grupos excluidos, etc.) - son representativas del interés público y tienen a su disposición valiosos recursos, de ahí que puedan movilizarse con éxito para defender los procesos relacionados con la A21L.
- **Grupos de interés privado** (incluyendo organizaciones sectoriales, profesionales o empresariales; asociaciones vecinales, grupos de transporte, etc.) - son adecuados para la defensa de intereses específicos y, a menudo, tienen gran influencia y valiosos recursos a su disposición. Aparte de eso, su incorporación a los procesos de participación también es útil para evitar resistencias posteriores.

d) Mundo empresarial

Se trata de las empresas y negocios empresariales locales (comercio, industria, servicios...), que conforman la vida económica de la ciudad. Aunque su principal motivación es el mantenimiento y la expansión de sus propios negocios, también son importantes para la comunidad, ya que proporcionan estabilidad económica, empleo, beneficios e impuestos. Al mismo tiempo necesitan personas trabajadoras capacitadas, recursos y acceso a los mercados.

En el actual contexto urbano es especialmente importante tener en cuenta a aquellos agentes económicos o productivos cuyas actividades giran en torno al uso del suelo (empresas inmobiliarias, empresas de construcción, etc.). De la misma manera, deberíamos considerar la participación de aquellas empresas con actividades en el ámbito de la consultoría medioambiental.

Su compleja relación con el medio ambiente hace que sea fundamental incluir su particular punto de vista en el proceso Agenda 21 Local, a fin de evitar resistencias y para integrar los principios económicos, sociales y ambientales.

Por lo tanto, los negocios pueden y deberían constituir un elemento central en la promoción del Desarrollo Sostenible en el ámbito local.



e) Instituciones públicas y privadas

Centros educativos (primaria, secundaria y formación profesional), instituciones sanitarias, compañías municipales de transporte, empresas de servicios locales (recogida de residuos, limpieza viaria, jardinería) o medios de comunicación locales, son instituciones con un significado especial para la comunidad y, por tanto, podrían contribuir en gran medida al proceso Agenda 21 Local. Instituciones como las universidades, a pesar de que son de carácter nacional o autonómico por naturaleza, deben desempeñar un papel vital en la educación y la toma de conciencia en el plano local.

f) Ciudadanía

Es la ciudadanía la que en última instancia da sentido a los procesos participativos.

Los ciudadanos y las ciudadanas de a pie deberían ser integrados en el proceso de planificación en cuatro niveles diferentes, a saber: informativo, consultivo, propositivo y de toma de decisiones. El rango de estrategias de participación varía desde las extensivas (alto número de personas con menor implicación individual) a los intensivos (número bajo de personas que están profundamente involucradas) y tienen sus correspondientes métodos y técnicas. En cada caso deberá decidirse que opción es la más adecuada. Es importante considerar a todos aquellos grupos sociales que no están formalmente organizados pero cuya contribución, sin embargo, es importante para el proceso.

Pueden, por ejemplo, proporcionar puntos de vista específicos o nuevas perspectivas (por ejemplo: jóvenes, inmigrantes, turistas) o influir positivamente en la promoción del proceso (docentes de centros educativos, periodistas, etc.), o tener la capacidad de movilizar los recursos necesarios para la implementación de la A21L.

EJEMPLO: Participación de la Juventud: la Cumbre de la Infancia

Las personas autoras de la Agenda 21 han mostrado una gran visión al dedicar un capítulo entero a la importancia de la integración de la niñez y la juventud en los procesos de toma de decisión (Capítulo 25). Junto con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (aprobada por las NNUU en 1989), la Agenda 21 establece la base para la participación de la infancia y la juventud en los procesos de toma de decisión comunitarios.

Desarrollada por la sección alemana de la ONG Amigos de la Tierra al comienzo de la década de 1990, la Cumbre de la Infancia es una herramienta para motivar y activar a la niñez y la juventud, ya que se les permite participar en la política de la comunidad. La Cumbre de la Infancia es un diálogo entre infantes y adultos (en talleres, excursiones y programas creativos) y quienes gobiernan han aprendido a escuchar la experiencia de los niños y las niñas, sus deseos y necesidades. El resultado es un acuerdo en forma de un contrato de futuro en el que se consideran los temas específicos y que obliga a ambas partes a cumplir con las tareas acordadas.

En el año 2000, por ejemplo, la pequeña localidad alemana de Schramberg invitó a 550 niños, niñas y jóvenes de 5 a 14 años de edad de su comunidad y a 200 representantes del ayuntamiento, la administración, asociaciones, centros educativos y empresas locales una cumbre bajo el título "La infancia habla, las personas adultas escuchan". La filosofía fue crear un evento serio, aunque divertido, para discutir la política local con todas las personas presentes. La Cumbre de la Infancia dio lugar a 18 proyectos, cada uno de ellos concluyó con la firma de un contrato de futuro entre los niños y las niñas y un padrino o madrina oficial. Un año más tarde, 13 proyectos ya se habían realizado, otros se estaban llevando a cabo o puede que no hayan llegado a término.

Si se desea llevar a cabo una Cumbre de la Infancia en una comunidad, es importante considerar lo siguiente:

- La preparación puede durar hasta un año.
- Las personas implicadas deben tener al menos 8 o 9 años; se les puede invitar a través de sus escuelas. Debería invitarse a personas expertas competentes y potentes - se les debe preguntar con antelación si pueden actuar como madrinas o padrinos.
- Utilizar el tiempo de preparación para crear una red.
- La alcaldía debería ser quien patrocinara la cumbre.
- Los proyectos deberían ser ejecutados poco después de que la cumbre termine.
- Tener en cuenta las necesidades financieras y los recursos humanos.

5.2.2 ACTORES REGIONALES Y NACIONALES

a) Administración Pública: regional y nacional

Según sea el grado de centralización dentro de un estado, los asuntos ambientales y los servicios públicos pueden ser responsabilidad de la administración central, o quedar delegada en los gobiernos regionales. Además, la reglamentación y la legislación dependen en gran medida de las normas establecidas a nivel nacional.

Las administraciones públicas regionales y nacionales son actores muy importantes, ya que pueden destinar importantes recursos y apoyar la planificación e implementación del proceso (por ejemplo, mediante la financiación de proyectos y actividades, la contribución de personal experto o sus servicios jurídicos).

b) Empresas

Se incluyen aquí todos aquellos grupos de empresas públicas o privadas que son social, económica y ecológicamente relevantes (energía, transporte, agua, etc.) La participación de personal experto de este tipo puede ser importante a fin de evaluar la viabilidad de los planes.

c) Universidades y Centros de Investigación

Las universidades no sólo son importantes como proveedoras de conocimiento experto, sino también en sí mismas como agentes implicados. Pueden proporcionar valores y puntos de vista diferentes al de otros actores.

d) Redes nacionales

A nivel estatal hay redes de colaboración entre ciudades que pueden ser importantes cuando se trata de compartir experiencias y proporcionar asesoramiento (un ejemplo lo constituyen la Red de ciudades y pueblos para la sostenibilidad -Xarxa de Ciutats i pobles per la Sostenibilitat en Catalunya o la Red de municipios valencianos hacia la sostenibilidad, cuyos sitios web han sido referenciados anteriormente).

e) Personal experto

El personal experto puede ofrecer asesoramiento técnico relevante para solucionar aspectos específicos de la Agenda 21 Local. También pueden suministrar valiosa información en el contenido y la orientación del propio proceso de planificación. Sin embargo, se debe prestar especial atención a no incorporar una visión excesivamente tecnocrática al proceso. En el núcleo de esta filosofía radica la cuestión sobre lo que constituye conocimiento experto/técnico (como el manejo de diversos instrumentos de planificación) o experiencia concreta sobre los problemas locales. Debemos recordarnos que, al final, es la ciudadanía la responsable de la toma de decisiones. Las demandas de conocimiento experto no deberían permitir pasar por encima de este derecho.

5.2.3 ACTORES INTERNACIONALES

a) Instituciones internacionales

En el ámbito internacional existen instituciones que ofrecen apoyo, recursos, financiación y asesoramiento a los procesos Agenda 21 Local. El conocimiento preciso de los programas más relevantes es de gran ayuda para aumentar las capacidades de planificación, ejecución y evaluación de los procesos A21L.

En particular, los programas promovidos por UN-HABITAT *Programa de Ciudades Sostenibles y Localizando la Agenda 21* ofrecen a las ciudades apoyo multianual para la aplicación de su propia Agenda 21 Local (www.unhabitat.org). Estos programas se orientan al incremento de la capacidad de las autoridades locales en materia de planificación y gestión urbano-ambiental.



b) Redes internacionales

Del mismo modo, existen redes internacionales que comparten experiencias, proporcionan asesoramiento, publicaciones y formación de gran interés potencial para el desarrollo de la Agenda 21 Local. Algunas de las más conocidas son: ICLEI, Ciudades y Municipios Sostenibles Europeos, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Eurocities.

EJEMPLO: Desarrollo de la A21L en la ciudad de Vitoria-Gasteiz (España)

Vitoria-Gasteiz fue la primera ciudad española en firmar la Carta de Aalborg en 1995, comprometiéndose desde el principio a ordenar e integrar, en el marco del proceso AG21L, las políticas municipales relacionadas con el Desarrollo Sostenible. El 31 de julio de 1998 fue firmada por consenso de todos los partidos políticos la declaración "Vitoria-Gasteiz hacia un Desarrollo Sostenible", documento que recogía los indicadores a emplear y establecía un sistema de evaluación, seguimiento y difusión. Además, el Pleno municipal se comprometió a llevar a cabo reuniones anuales para analizar las condiciones medioambientales de la ciudad y distribuir estos resultados entre los ciudadanos.

ACTORES IMPLICADOS:

Ayuntamiento:

- Cada partido político con representación
- Personal técnico de los departamentos y áreas del ayuntamiento

Actores externos que guían el proceso y lo llevan adelante:

- Consejo Sectorial del Medio Ambiente. Se trata de un foro de debate y discusión para fomentar la participación ciudadana. Además de los partidos políticos de la ciudad, muchas organizaciones sociales están representadas en él, como asociaciones medioambientales, asociaciones vecinales, centros educativos, medios de comunicación y agentes económicos.
- Centro de Estudios Ambientales

Entidades internacionales en calidad de asesores durante el proceso:

- Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles
- Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)
- Agencia Ambiental Europea
- Ciudades de Leicester (Reino Unido) y Munich (Alemania)

OBJETIVO:

Alcanzar una implicación inequívoca de los responsables de la toma de decisiones y garantizar que los cambios de gobierno no paralizarán el desarrollo del proceso A21L.

MÉTODOS

Después de la firma de la Carta de Aalborg (durante un Pleno municipal), las políticas relacionadas con el desarrollo sostenible comenzaron a revisarse mediante trece grupos de trabajo interdisciplinarios. Se llevó a cabo un diagnóstico interno que dio lugar a dos borradores técnicos de A21L en 1996 y en 1997, que fueron evaluados posteriormente por agentes e instituciones externos. Posteriormente se definieron 21 indicadores medioambientales, ya que se decidió comenzar con la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. El proceso en su conjunto ha permitido a los grupos políticos con presencia en el municipio adquirir un mayor conocimiento y un compromiso con la A21L.

RESULTADOS POSITIVOS

Creación del Consejo Sectorial de Medio Ambiente que celebra reuniones cada 2-4 meses.

A pesar de un cambio de gobierno local del Partido Nacionalista Vasco al Partido Popular en 1999, y posteriormente al Partido Socialista de Euskadi en 2007, el compromiso con las políticas ambientales ha continuado sin cesar.

La sociedad vasca apoya el desarrollo de la A21L.

RETOS

Inicialmente, se decidió limitar el campo de acción exclusivamente a la dimensión medioambiental de la sostenibilidad, lo que dio lugar a ciertas distorsiones al inicio del proceso.

La situación política en el País Vasco puede obstaculizar otras dimensiones del desarrollo sostenible en la realización de la A21L.

SITUACIÓN ACTUAL

El proceso está en curso y se publica anualmente un boletín sobre el estado de los indicadores ambientales elegidos.

Periódicamente, el pleno municipal aprueba los indicadores de la A21L. El Centro de Estudios Ambientales (CEA) de la ciudad sigue teniendo un papel fundamental como actor que informa y educa a la ciudadanía.

5.3 ¿CÓMO HACER QUE FUNCIONE?

Desde que las estrategias de desarrollo local para la sostenibilidad comenzaron a ser promovidas, diversas organizaciones en el ámbito internacional han desarrollado guías metodológicas y manuales que contienen los aspectos fundamentales de la implementación de la Agenda 21 Local. Estos van, desde directrices concretas o definiciones de los componentes clave, hasta metodologías más desarrolladas.

Aunque existen metodologías para su desarrollo, la Agenda 21 Local es, sobre todo, un proceso abierto y creativo, en el que cada municipio define su propia estrategia de desarrollo en función de sus propias realidades.

Tal vez la propuesta más utilizada sea la Guía Europea de Planificación de la Agenda 21 Local. Define en detalle las posibilidades de implementación de la Agenda 21 Local y explica cómo desarrollar una planificación ambiental. Fue escrito en 1995 para la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles Europeos y promovido por ICLEI. A pesar de que tiene un fuerte sesgo hacia la dimensión medioambiental de la sostenibilidad, muchas ciudades la han tomado como punto de referencia para definir su propia metodología.

El enfoque de proceso en la Agenda 21 Local no identifica el desarrollo sostenible como el logro de un “estado final”, al que se puede llegar a través de objetivos concretos y puede ser medido por indicadores predeterminados, aunque reconoce que las variables que describen los objetivos finales sean importantes. En lugar de ello, hace hincapié en la importancia de “cómo” es (el proceso) que se está siguiendo para conseguir esos objetivos. Por tanto, el diseño de la planificación no debería orientarse hacia el logro de resultados predeterminados, sino hacia la “calidad” del proceso en sí mismo.

A partir de diferentes experiencias y prácticas, la siguiente figura muestra un resumen de las cinco fases clave durante un proceso Agenda 21 Local. Es una propuesta original que enfatiza las realimentaciones y sugiere una superposición entre fases. Se explican los principales objetivos de cada fase y se presentan las principales cuestiones que pueden plantearse en relación con la participación. Cada fase consta de diversas acciones o pasos que se describen en mayor detalle en el anexo de este capítulo.



A RECORDAR

La A21L debería ser un proceso flexible. La metodología que se aplique debe ser útil para guiar el proceso, permitiendo una adaptación continua del plan de forma participativa.

En la figura se explica el objetivo principal de cada fase y se presentan las cuestiones principales que pueden aparecer con respecto a la participación.

La participación ciudadana puede inducir el cambio social y es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. La A21L es un proceso que tiene la capacidad de evolucionar a lo largo del tiempo, adaptándose a las nuevas circunstancias y favoreciendo una mayor cohesión e identidad de la ciudad.

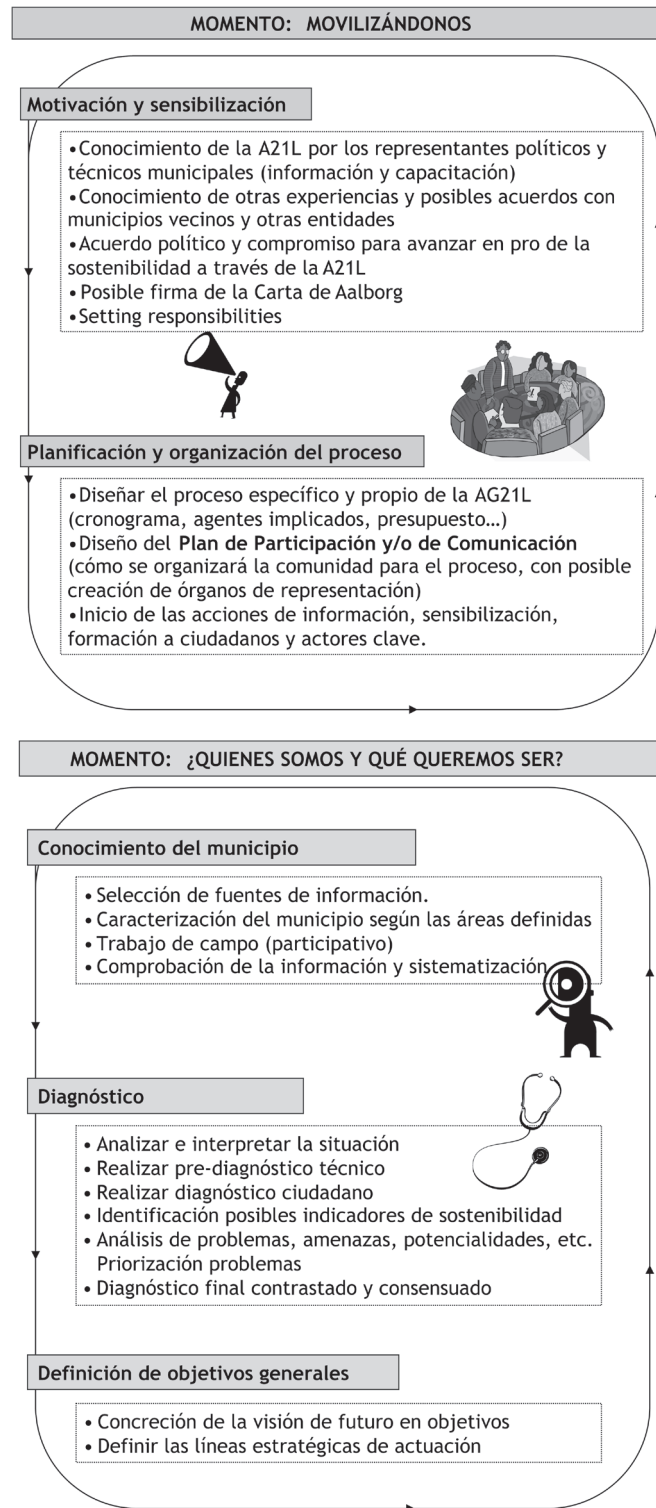
Carta de Aalborg: "Proponemos que el proceso de preparación de un plan de acción local debería incluir las siguientes etapas:

- *Reconocimiento de los marcos financieros y de planificación existentes, así como otros planes y programas.*
- *Identificación sistemática de los problemas y sus causas por medio de una amplia consulta pública.*
- *Priorización de las tareas para hacer frente a los problemas detectados.*
- *Creación de la visión de una comunidad sostenible mediante un proceso participativo que involucre a todos los sectores de la comunidad.*
- *Evaluación y consideración de opciones estratégicas alternativas.*
- *Establecimiento de un plan de acción local a largo plazo hacia la sostenibilidad que incluya metas cuantificables y medibles.*
- *Programación de la implementación del plan, incluyendo la preparación de un calendario y estableciendo la asignación de responsabilidades entre las partes.*
- *Establecimiento de sistemas y procedimientos de seguimiento e información sobre la aplicación del plan.*

Carta de Aalborg, Parte III

5.4 MOMENTOS CLAVE PARA EL ÉXITO DEL PROCESO DE UNA AGENDA 21 LOCAL

La aplicación de la Agenda 21 Local no es un proceso unidireccional y cerrado. Al contrario, está formado por diversos momentos que se superponen y se repiten continuamente. Sin embargo, con el fin de permitir una adecuada gestión del proceso es altamente recomendable saber cuáles son estos momentos. De esta manera es más fácil identificar qué se requiere en cada uno de ellos, con el fin de contribuir con mayores garantías al éxito del proceso A21L.





MOMENTO: ¿QUÉ HACER Y CÓMO?

Definir Plan de Acción Local



- Establecimiento de objetivos específicos
- Priorización de objetivos a corto, medio y largo plazo
- Identificación de alternativas posibles sobre la base de valores e imagen de la realidad compartida
- Creación de programas integrales
- Análisis de la viabilidad de las propuestas, de forma multidimensional
- Mayor definición de los programas (estimaciones de plazos de ejecución, responsabilidades, financiación, etc.) y jerarquización
- Formalización de los programas en un **Plan de Acción**
- Debate y Aprobación del Plan.
- Difusión a todos los ciudadanos

Definir Plan de Seguimiento



- Definir sistemas de indicadores y mecanismos (un **Plan de Seguimiento** o similar) para evaluar periódicamente los avances del Plan de Acción y del proceso participativo.

MOMENTO: CAMINANDO Y APRENDIENDO

Implementación del Plan de Acción



- Aprobación y comprobación del Plan

Seguimiento y Control



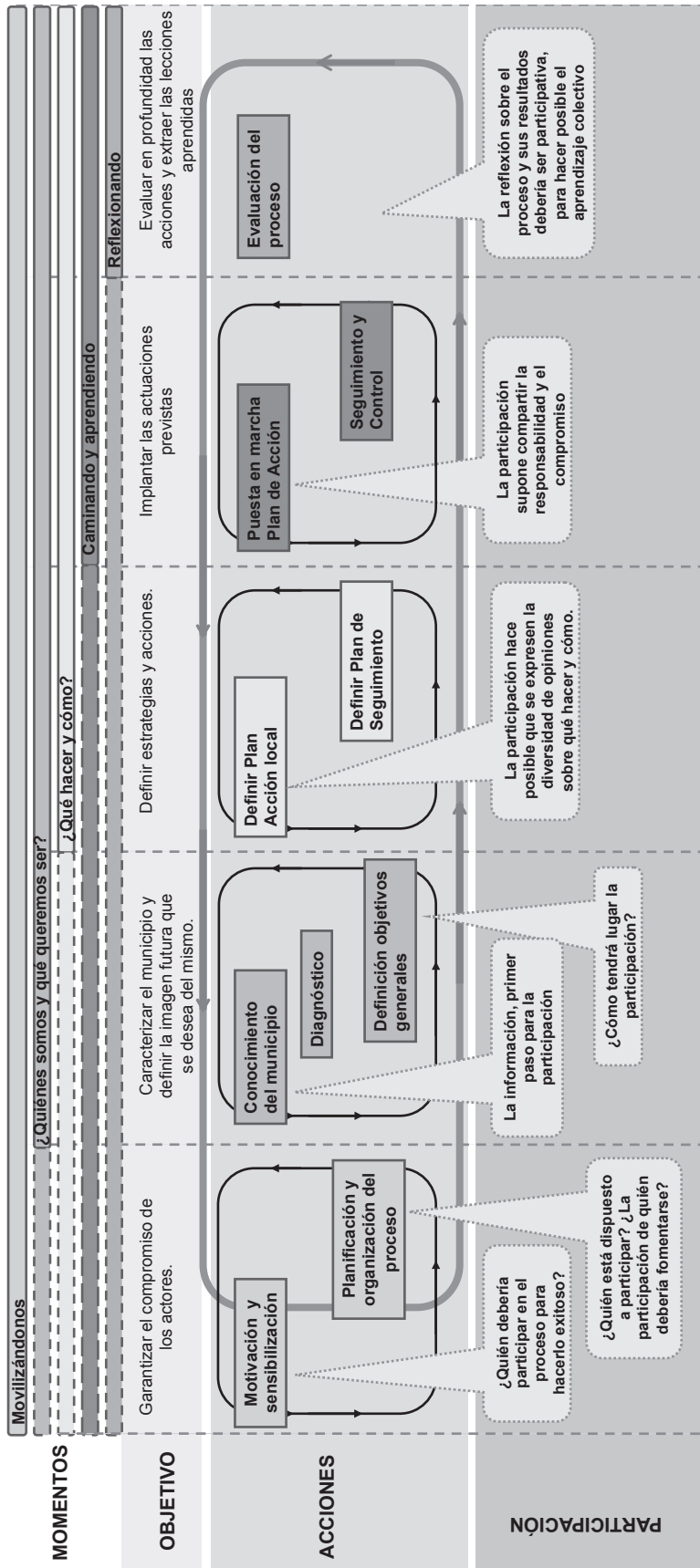
- Seguimiento de los avances, tanto del Plan de Acción como del proceso participativo, mediante el Plan de Seguimiento:
 - ✓Tendencia del municipio hacia la sostenibilidad.
 - ✓Grado de compromiso político.
 - ✓Grado de implicación de los ciudadanos.
- Reajustes e incorporación de nuevas variables a raíz de cambios sociales, medioambientales, económicos, políticos...

MOMENTO: REFLEXIONANDO

Evaluación del proceso

- El Plan de Acción Local, el Plan de comunicación y Participación, el Plan de Seguimiento...no son documentos o propuestas cerradas. Deben preverse espacios concretos donde evaluarlos en profundidad, así como en general todo el proceso.





EL PROCESO DE LA AGENDA 21 LOCAL



■ 5.5 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET

COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (CSD) (2002): Second Local Agenda 21 Survey.

BACKGROUND PAPER NO. 15. Submitted by the International Council for Local Environmental Initiatives.

FONT, N.; SUBIRATS, J. (2001): *Local y sostenible. La Agenda 21 en España*. Editorial Icaria. Barcelona.

GRAHAM, J., AMOS, B., PLUMPTRE, T. (2003): Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15: Institute on Governance, Ottawa, Canada. August.

IHOBE (2004) *Agenda Local 21. Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación*. IHOBE.

MARTELL, M., QUEROL, C. (2000): "Participación, gobierno local y Agenda 21 Local", incluido en Font, N., Subirats, J. (2001): *Local y sostenible*. Editorial Icaria. Barcelona.

UNDP (1997): Governance and Sustainable Human Development.

AGENDA 21 - <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

THE AALBORG CHARTER - http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf

HANNOVER CALL - http://europa.eu.int/comm/environment/pdf/hancall_en.pdf

AALBORG +10 COMMITMENTS - <http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx?m=2&i=307>

EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES AND TOWNS CAMPAIGN - <http://www.iclei-europe.org/>

ICLEI - <http://www.iclei.org>

JOHANNESBURG SUMMIT 2002- <http://www.johannesburgsummit.org/>

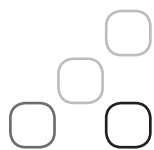
KYOTO PROTOCOL - <http://unfccc.int/2860.php>

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS - <http://www.ccre.org/>

WORLD HEALTH ORGANISATION (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD) - HEALTHY CITIES PROJECT - <http://www.who.dk/healthy-cities>

EUROCITIES - <http://www.eurocities.org/>

UNITED TOWNS ORGANISATION - <http://www.fmcu-uto.org/>



6. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



El objetivo de este capítulo es introducir el concepto y las formas de trabajo de los presupuestos participativos. El capítulo abarca las principales condiciones que han de reunirse con el fin de aplicar con éxito los presupuestos participativos. Presenta una breve historia del proceso, que comenzó en la ciudad brasileña de Porto Alegre y reflexiona sobre las lecciones que esta experiencia nos proporciona. Luego se retratarán diversas experiencias europeas en detalle, divididas en seis tipos diferentes de experiencias y cada una caracterizada por una ciudad. A esto le sigue una presentación de dos presupuestos participativos, básicamente representados por un lado por el de

Porto Alegre, donde la ciudadanía tiene el poder de deliberar y por otro por el modelo alemán basado únicamente en la consulta. A continuación, se discuten los posibles desafíos y oportunidades que surgen de la participación de diversos actores y grupos destinatarios. Examinaremos cómo iniciar un proceso de presupuestos participativos y concluiremos el capítulo con un debate interactivo sobre el carácter experimental de los mismos. A lo largo del capítulo se pueden encontrar consejos y ejemplos de ayuda a la hora de la planificación y la realización de un propio proceso de elaboración de los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos son un proceso de co-gestión entre las ciudadanía y el gobierno municipal. Permite a la población de la ciudad deliberar y tomar parte en el proceso de toma de decisiones financieras, indicando las cuestiones que considera prioritarias. Legalmente, es todavía el ayuntamiento quien tiene la prerrogativa de tomar la decisión final sobre el presupuesto local. Sin embargo, a través de los presupuestos participativos se puede y debe tener en cuenta a la ciudadanía y sus preferencias.

Los presupuestos participativos fueron inventados a finales de los años ochenta en Porto Alegre, Brasil, y desde entonces ha sido utilizado como un modelo ejemplar en todo el mundo. Primero se extendió a municipios de Brasil y América Latina, y más tarde en Canadá, Europa, África y Asia.

Sin embargo, el proceso de presupuestos participativos no se puede reproducir tal cual, ya que algunas formas deben tener en cuenta de los antecedentes sociales, la historia y el contexto jurídico y político del municipio. Estas características han llevado al desarrollo de una gran variedad de presupuestos participativos. El proceso exacto y el tipo y el grado de participación de la ciudadanía varían de un lugar a otro. Sin embargo, en los presupuestos participativos es imprescindible cumplir con cinco condiciones básicas⁴:

⁴ Y. Sintomer, C. Herzberg, Röcke A. (eds.): Los Presupuestos Participativos en una comparativa del Enfoque Europeo. Perspectivas y las posibilidades de la Cooperación del Estado en el ámbito municipal en Alemania y Europa, de noviembre de 2005; www.buergerhaushalt-europa.de.

1. El debate financiero y/o las cuestiones presupuestarias deben de estar en el centro del proceso, que trata explícitamente con recursos limitados.
2. Los presupuestos participativos no se limitan al barrio, sino que tiene que involucrar a la ciudad (o distrito). Una comunidad basada en un consejo vecinal no constituyen presupuestos participativos como tal.
3. Los presupuestos participativos tienen que ser un proceso continuo; una sola reunión o referéndum sobre finanzas no es suficiente para calificarlo como los presupuestos participativos.
4. Los presupuestos participativos tienen que incluir un grado de deliberación pública utilizando algunos enfoques participativos. Cuando se trata el presupuesto municipal, no es suficiente que un ayuntamiento o una comisión de finanzas municipales estén abiertos a la opinión pública.
5. Los presupuestos participativos exigen también un mecanismo de retroalimentación para explicar los resultados del proceso participativo.

■ 6.1 LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE

En las elecciones municipales de 1988, el pueblo de Porto Alegre votó a una coalición de izquierda y un alcalde del PT (PT: *Partido dos Trabalhadores*, Partido de los Trabajadores), cuyo programa era dar poder a la ciudadanía, la lucha contra la pobreza y erradicar la corrupción generalizada y las clientelas políticas. La sociedad civil tenía altas expectativas, a pesar de una pizca de sano escepticismo sobre si este gobierno local cumpliría sus promesas.

Habida cuenta de la desastrosa situación financiera (el 98% del presupuesto se dedicó a los gastos, dejando prácticamente nada para las inversiones) se llegó a un compromiso de presupuestos participativos entre el proyecto inicial del gobierno local y las propuestas de las asociaciones vecinales. El resultado de este proceso simultáneo de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba fueron los presupuestos participativos, que se incorporaron luego en la constitución municipal. Las raíces de la participación en el proceso presupuestario han influido mucho en su estructura y funcionamiento:

- Por un lado, el proceso de presupuestos participativos tiene una **dimensión territorial** que consta de tres niveles: el barrio (en su mayoría informal), el distrito y la ciudad. En el nivel de distrito, un organismo llamado Foro del Distrito organiza micro-reuniones y múltiples debates autónomos estableciendo así las prioridades, necesidades y expectativas de la población. Las delegaciones de este Foro son elegidas entre quienes asisten a la reunión en una proporción de una persona por cada diez asistentes y están sujetos a fluctuaciones. Esta primera fase es muy intensa y va acompañada de asambleas en el ámbito de la ciudad. Las asambleas se celebran con la presencia de quien ostenta la alcaldía y están abiertas a toda la ciudadanía. En este nivel, la responsabilidad recae en el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo que consta de dos personas delegadas de 16 distritos y subdistritos de Porto Alegre, así como de quienes representan a los gobiernos locales, personal empleado municipal, los sindicatos, y las asociaciones vecinales.
- Por otra parte, el proceso de presupuestos participativos tiene una **dimensión temática** de asambleas y consejos abiertos que se ocupan de las cuestiones que la estructura temática de la administración municipal, como la juventud o la cultura.
- Los presupuestos participativos se basan en **reglas claras** que se elaboraron y modificaron en el curso del proceso participativo y que se pueden revisar cada año.
- Los presupuestos participativos implican una **redistribución de los recursos** orientados a la mayoría de los barrios desfavorecidos, a través de la distribución formal según criterios basados en los recursos que tienen que ser asignados.



- Los presupuestos participativos focalizan su objetivo en las inversiones.
- Los presupuestos participativos no son sólo consultivos, sino que debe contener una función deliberativa. El consejo municipal electo de la ciudad es legalmente responsable de la aprobación del presupuesto, pero el gobierno local está obligado a respetar los compromisos alcanzados con la participación del Consejo elegido cada año.
- El proceso de presupuestos participativos corresponde al ciclo de todo el año. (Ver el detalle del punto 5 más abajo).

La fascinante experiencia de los presupuestos participativos es ampliamente conocida, especialmente a través del Foro Social Mundial que ha tenido lugar anualmente en Porto Alegre desde el año 2001. A lo largo de sus 16 años de existencia en esta ciudad de 1,3 millones de habitantes, el proceso ha evolucionado y se ha adaptado para satisfacer mejor las necesidades de las personas interesadas. Por lo tanto, consideramos que tiene algunas lecciones valiosas.

- La movilización ciudadana ha aumentado ya que la gente se dio cuenta de que la participación en los asuntos conduce a cambios reales en la vida cotidiana. En particular, los sectores de población más pobres de la ciudad de Porto Alegre han visto una mejora en sus condiciones de vida y se han visto siempre más implicados en el proceso de presupuestos participativos.
- La participación está abierta a todas las personas y el reconocimiento de cada voz (una persona = una voz) ha sido importante. Las asociaciones comunitarias han desempeñado un papel clave pero no han tenido ningún privilegio legal y estaban obligadas a mostrar claramente su capacidad de movilización.
- La creación de consejos de participación ha sido decisiva para el aumento de la calidad del proceso de deliberación pública, para la organización de la participación durante todo el año y el control del proceso.
- Las reglas formales y dinámicas reales de los procesos de participación fueron el resultado de co-decisiones por parte de la ciudadanía y del gobierno local.
- Los criterios formales del reparto se basan en el principio de la acción afirmativa.
- El proceso se ha basado en una metodología clara, que ha aumentado la transparencia de la acción pública. Esto dio a la población un mejor acceso a las informaciones y aumentó la rendición de cuentas del gobierno local y de las delegaciones participantes.
- Los mandatos tienen una duración de un año (con posibilidad de una renovación) y no son remunerados. Los consejeros y consejeras representantes de los presupuestos participativos no tienen el mismo papel que el funcionariado electo. Este está sujeto a estrictos controles y su función se limita a asegurar que las prioridades definidas por la ciudadanía se tomen realmente en consideración en el presupuesto final. En caso de sobrepasar los límites de este restringido papel, puede ser despedido.
- La ciudadanía tiene autonomía real en el proceso y, por tanto, en las palabras de los académicos de América del Norte, A. Fung y EO Wright, representa un “contrapeso del poder”.
- El proceso de presupuestos participativos en Porto Alegre ha sobrevivido con éxito al cambio de gobierno local en las elecciones de 2004, lo que indica que la aceptación del método se ha extendido entre todas las partes interesadas, incluidos varios partidos políticos.
- Originariamente, la población sólo podía debatir y co-decidir sobre aproximadamente el 15% del presupuesto (de inversión y las operaciones conexas). Ahora, los presupuestos participativos municipales también influyen en el total del presupuesto (inversiones, impuestos, deudas, ingresos de los empleados municipales).

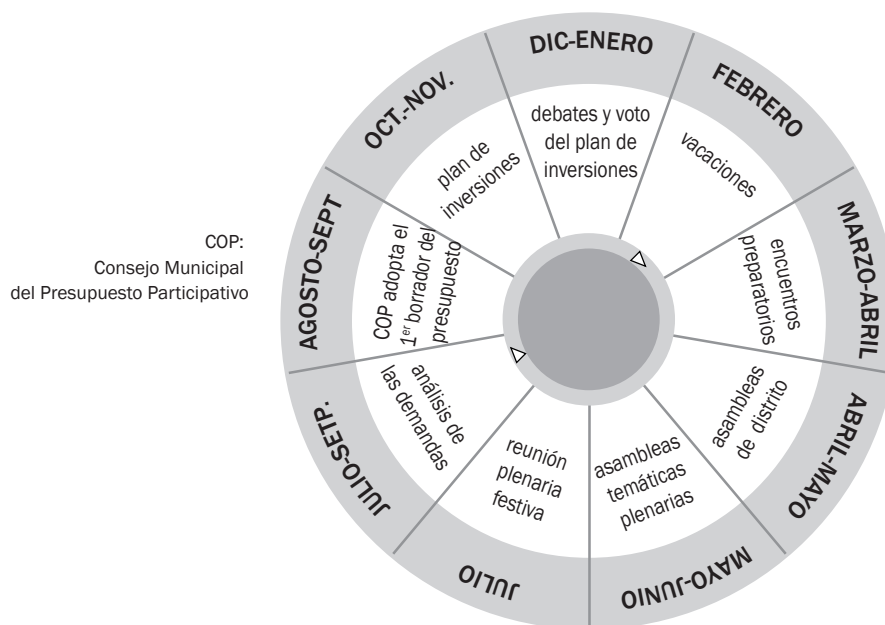
- La asistencia de una representación sindical en el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo ha sido percibida como un factor positivo.
- Como resultado de los procesos de los presupuestos participativos, la población ha aceptado más fácilmente las limitaciones financieras. Sorprendentemente, en varias ocasiones, el debate sobre el aumento de los impuestos (con impuestos progresivos) se ha llevado a cabo a petición de la ciudadanía!

Para concluir, los presupuestos participativos de Porto Alegre han contribuido a que la ciudad recupere su normal capacidad de inversión y en particular ha mejorado las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población (en lo que se refiere a la infraestructura, el transporte, salud, educación y vivienda). Esta es la razón por la cual la ONU ha reconocido a los presupuestos participativos como una “buena práctica” y el Banco Mundial lo ha incorporado en su proyecto de conjunto de herramientas. Ambas organizaciones han llegado a la conclusión de que el dinero no se ha desviado del uso público adecuado.

Los países de América Latina PGU-Hábitat (Programa de Gestión Urbana de ONU-Hábitat) han hecho una primera evaluación de los presupuestos participativos de la región de América Latina (y de algunas ciudades europeas) en un programa de cooperación entre la Unión Europea y Ciudades de América Latina (URBAL)⁵. La evaluación describe la diversidad de formas y enfoques que se han desarrollado. Por ejemplo, en algunos casos, los presupuestos participativos se han aplicado junto con la planificación estratégica, la Agenda 21 Local o el “sector terciario económico”. En otros casos, se ha dirigido en particular a determinados sectores de la población, como la juventud, las mujeres, los pueblos indígenas y personas de color.

“Ahora se entiende mejor que el presupuesto del consejo es limitado. La comunidad conoce que tienen que priorizar las inversiones. Uno de los mayores éxitos es el diálogo positivo entre el consejo municipal y la ciudadanía y que los conflictos potenciales se están reduciendo.”⁶

CICLO ANUAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE



⁵ Cabannes, Yves (ed.) 2003: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS y finanzas locales. Documento de base, Porto Alegre, PGU- ALC, URBAL.

⁶ Betania Alfonsín, Departamento de planificación, Porto Alegre. Fuente: “llevando la vida a la democracia”, CPI Oxfam, 2005.



Marzo-abril: Reuniones preparatorias del distrito y temáticas

- El ejecutivo evalúa el plan de inversiones del año anterior y presenta sus planes para el año en curso.
- El poder ejecutivo presenta las normas internas de la estructura participativa del año en curso, junto con los criterios de reparto de la inversión y cuestiones técnicas.
- Esto es seguido por los debates sobre prioridades temáticas.
- Propuestas de acciones introducidas a través de Internet.
- Segunda quincena de abril-mayo: asambleas plenarias temáticas y del distrito.
- Prioridades temáticas clasificadas en orden de prioridad.
- Elección de las delegaciones del Distrito y se llevan a cabo Foros temáticos de los presupuestos participativos, de acuerdo a la asistencia a las Asambleas Plenarias.

Segunda mitad de abril- mayo: Se realizan asambleas plenarias y de distrito

- Las temáticas aparecen por orden de prioridad
- Elección de las delegaciones para los presupuestos participativos por temas o por distrito
- Se celebrarán foros dependiendo de la asistencia que se consiga en las asambleas plenarias

Mayo-junio-julio: Se celebrarán sesiones plenarias y de distrito

- Elección de las delegaciones del foro.
- Las delegaciones visitan otros barrios y distritos para contrarrestar el efecto “NEMPT” (no en mi patio trasero).
- La población residente establece sus prioridades y demandas y el trabajo que se debe realizar.
- Los Foros discuten las propuestas formuladas a través de Internet.

Primera quincena de julio: Sesión plenaria festiva

- Las nuevas personas que ocuparan las consejerías entrarán en funciones.
- Una selección final de las obras y servicios se lleva a cabo.
- Discusión de temas generales (2002: Conferencia de Ciudad).

Julio, agosto, septiembre: Análisis de las demandas, elaboración del presupuesto.

- El ejecutivo estudia las peticiones con respecto a las dimensiones técnica y financiera.
- El ejecutivo elabora el presupuesto.

Agosto, septiembre: Aprobación del primer borrador del presupuesto

- El Consejo Municipal del Presupuesto Participativo (COP) discute y adopta el primer borrador del presupuesto que distribuye los recursos con respecto a las esferas de actividad y los distritos.

Octubre, noviembre: Aprobación del presupuesto definitivo

- Detallado plan de inversiones y servicios.
- Aprobación del presupuesto definitivo.
- El presupuesto se envía al poder legislativo.

Noviembre, diciembre, enero: El COP debate y vota el plan de inversión

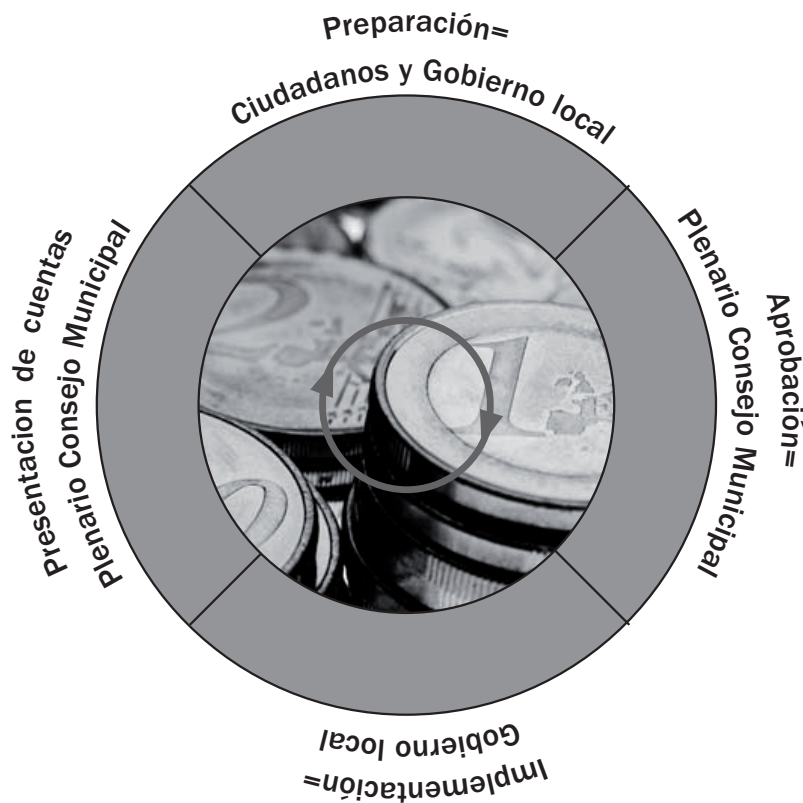
- Reuniones del COP y los órganos municipales para debatir y poner juntos los planes de inversiones para el año siguiente, los cuales han sido votados por el COP.
- El COP y los foros debaten y votan sobre las normas internas de la participación, estructura, los criterios de reparto de la inversión y cuestiones técnicas.

6.2 EL CICLO PRESUPUESTARIO

Todo presupuesto de la administración local pasa a través de un proceso presupuestario anual. Para nuestro conocimiento, en todos los países europeos los presupuestos locales pasan a través de las siguientes fases:

1. Preparación
2. Aprobación
3. Aplicación
4. Presentación de las cuentas al Consejo

Uniendo estas cuatro fases, tenemos el llamado “ciclo presupuestario”, que dura al menos dos años, aunque este período puede variar de acuerdo a las normas y reglamentos locales y las leyes de cada país.



CICLO DEL PRESUPUESTO

Aunque los objetivos y el contenido pueden variar en cada una de las cuatro fases, como se indica a continuación, **la participación de la ciudadanía es posible en todas las fases**. Sin embargo, la realidad de la mayoría de las experiencias de los procesos de presupuestos participativos como se ha descrito, muestra que la participación se centra casi exclusivamente en la primera fase del ciclo. Las personas toman parte activa en esta fase, pero en realidad no siguen participando en las siguientes partes. Ampliar la participación hasta el final del ciclo de presupuesto no sólo es deseable, sino **una de las condiciones indispensables** para lograr un verdadero sistema participativo.



Las características básicas de las diferentes fases en el ciclo presupuestario pueden considerarse un sistema universal en toda Europa. Por favor, vea la siguiente descripción detallada:

FASE 1: PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La fase de preparación consiste en una estimación de las probables fuentes de ingresos y de gastos autorizados a incorporarse en el presupuesto para el próximo año. Además, durante esta fase, el departamento de contabilidad y de presupuesto debe preparar un número considerable de documentos complementarios e informes, de acuerdo a las normas locales o las leyes de cada país. La fase termina cuando el presupuesto del proyecto está listo para que el o la alcaldesa lo presente al consejo.

Tres aspectos a considerar en esta fase:

- A. Las normas relativas a la preparación de los presupuestos locales deben integrarse dentro de las normas, las técnicas y la planificación utilizadas en el proceso de participación, a fin de que las decisiones adoptadas como parte de ese proceso puedan incorporarse a la documentación oficial y luego incluirse en las estimaciones de recursos o de gastos. Esto permite que los presupuestos participativos sean parte del proceso administrativo y evita que se considere como algo “al margen de” la ley.
- B. En todos los países, los gobiernos locales deben tener en cuenta ciertas limitaciones de su gestión financiera y económica. En general, estas limitaciones afectan al aumento de impuestos, a los ratios de deuda (a corto o largo plazo, préstamos), a la política de tierras y a los sueldos del funcionariado público. Sin embargo, su capacidad para adoptar decisiones independientes se extiende a muchas cuestiones que pueden negociarse y co-decidirse.
- C. La formación adecuada de todas las personas participantes (o al menos sus delegaciones, en función de cómo se desarrolle el proceso) en los complejos términos técnicos y en los procedimientos del presupuesto y de la contabilidad es absolutamente esencial para garantizar que la ciudadanía que participa pueda obtener una verdadera comprensión de cómo se toman las decisiones a lo largo del ciclo completo, el coste real de esas decisiones, la situación económica real de la municipalidad etc. Así cada persona podrá analizar la información por sí misma, lo que significa que nadie se verá tentado o tentada a manipular las situaciones sobre la base de la incompleta comprensión por parte de las personas interesadas.

FASE 2: APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DEL CONSEJO MUNICIPAL

Cuando el presupuesto esté listo, quien ostente la Alcaldía (o la Consejería de Economía) lo presentará al consejo de la ciudad, para su aprobación en una sesión plenaria.

Aunque los requisitos legales para la aprobación y los procedimientos posteriores difieren de un país a otro, en todo caso, una vez aprobado por el consejo municipal, la resolución tiene que ser publicada en el boletín oficial. Esto establece un período de tiempo para que quienes tengan autorización legal para ver el documento, hagan si es necesaria una denuncia en contra de ello durante el plazo legal.

Este punto es de particular interés porque las personas que han tomado parte en el proceso legal de los presupuestos participativos tienen el derecho de verificar, si lo consideran necesario, si el documento que se aprobó, finalmente toma en consideración los acuerdos alcanzados durante el proceso. Esta información “oficial” no excluye en modo alguno a otras alternativas más realistas, que son más adecuadas para un proceso presupuestario participativo (tales como folletos, sitios web locales, etc). En algunos países, la responsabilidad jurídica para su aprobación final se encuentra dentro de un Estado o de una autoridad regional.

A veces, esta supra autoridad local sólo controla unos pocos aspectos de la ley: por ejemplo, los límites fijados para cierto tipo de gastos, el aumento en la deuda neta y los costes financieros o el uso de los ingresos de la venta de tierras públicas.

En todos los casos, la resolución aprobada por el consejo municipal tiene que ser enviada a la administración correspondiente, y algunas **delegaciones de participantes tendrán que estar plenamente informadas** de este último procedimiento en la fase de aprobación.

FASE 3: LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Esta tercera fase normalmente dura un año, el gobierno local y la administración tienen que aplicar la estimación de los ingresos y, en particular, los diferentes tipos de gastos autorizados en el presupuesto, de acuerdo con los criterios y las prioridades co-decididas en la fase anterior de preparación y de negociación.

El aspecto más importante es que en las **reuniones regulares** (por ejemplo, mensuales) que se deben celebrar, la administración local ha de **suministrar información detallada acerca de la forma en que el presupuesto se está aplicando**. Quien ostenta la Alcaldía y otras personas responsables (la clase política y el funcionariado público) de la gestión del presupuesto y su aplicación, tienen que preparar documentos claros para que la ciudadanía que participa en los presupuestos participativos los puedan comprender. Se debe autorizar a quienes participan a preguntar acerca de cuestiones específicas y la demanda de información complementaria, a fin de lograr la transparencia necesaria durante esta fase.

La formación recibida en la primera fase del ciclo (o en anteriores procesos) debe cualificar a quienes participan a analizar independientemente la información suministrada. Esto debe reducir el riesgo de que la información sea manipulada y permitirá también a las personas participantes comprender plenamente la ejecución del presupuesto. La ciudadanía debe tener en cuenta que tiene mucho trabajo por hacer en términos de transparencia en el gasto público y en las cuentas de las democracias europeas.

FASE 4: PRESENTACIÓN DE CUENTAS AL CONSEJO MUNICIPAL

Cuando el año fiscal termina, quien ostenta la alcaldía suele ser la persona responsable de presentar el estado de las cuentas al Ayuntamiento. Las cuentas son sujetas a reglamentos y reflejan la ejecución del presupuesto y los resultados económicos del año fiscal.

El consejo municipal debate y aprueba las cuentas en una sesión plenaria y luego las envía al estado y/o a las instituciones regionales creadas para supervisar las entidades públicas. En esta fase especialmente técnica, la ciudadanía debe participar también para obtener la misma información que se presenta al consejo municipal.

6.3 LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA

Los Presupuestos Participativos se han introducido en Europa diez años después de su creación en América Latina. Desde entonces, su desarrollo ha sido muy rápido. Mientras que hubo menos de cinco Presupuestos Participativos Europeos en el año 2000, en el año 2009 más de 150 gobiernos locales europeos han comenzado un experimento de este tipo. La mayoría de los procesos de los presupuestos participativos se han iniciado en Alemania, España, Portugal, Italia, Gran Bretaña y Francia, pero hay también algunos casos en Polonia, Bélgica, Noruega, Suecia y en los países de la exYugoslavia. Alrededor de 30 ciudades o distritos con más de 100.000 residentes están involucrados (las mayores son Sevilla, en España, Colonia, en Alemania y Lisboa en Portugal) y además, tres regiones (Poitou, Charentes, Francia, Lazio y Toscana, Italia) han dado un primer paso hacia ella. Parece que este número puede aumentar significativamente en los próximos años.



La rápida difusión de los presupuestos participativos en Europa ha sido diferente a la que se produjo en América Latina. El papel de las organizaciones internacionales como la ONU, ha sido mucho menor. Entre estos únicamente la red URBAL número 9 ha tenido un rol importante (“Presupuestos Participativos y Finanzas Locales”, dirigido por actores asociados de Porto Alegre, en el contexto de la cooperación de los gobiernos locales entre la Unión Europea y América Latina). En cambio, la importancia del movimiento antiglobalización y del Fórum Social Europeo y Mundial ha sido decisiva. En la mayoría de los países europeos, el ejemplo de Porto Alegre, la “capital” del movimiento de antiglobalización, ha sido una fuente directa de inspiración. En Alemania, sin embargo, el modelo de Christchurch, Nueva Zelanda, ha sido particularmente influyente y ha recibido un premio por la Bertelsmann Foundation. Además, algunas fundaciones han desempeñado un cierto papel, especialmente en Alemania y España. Mientras tanto, los presupuestos participativos han sido aprobados como un ejemplo de buenas prácticas por diversas instituciones nacionales e internacionales y las ciudades que lo han experimentado son de matices políticos muy diferentes.

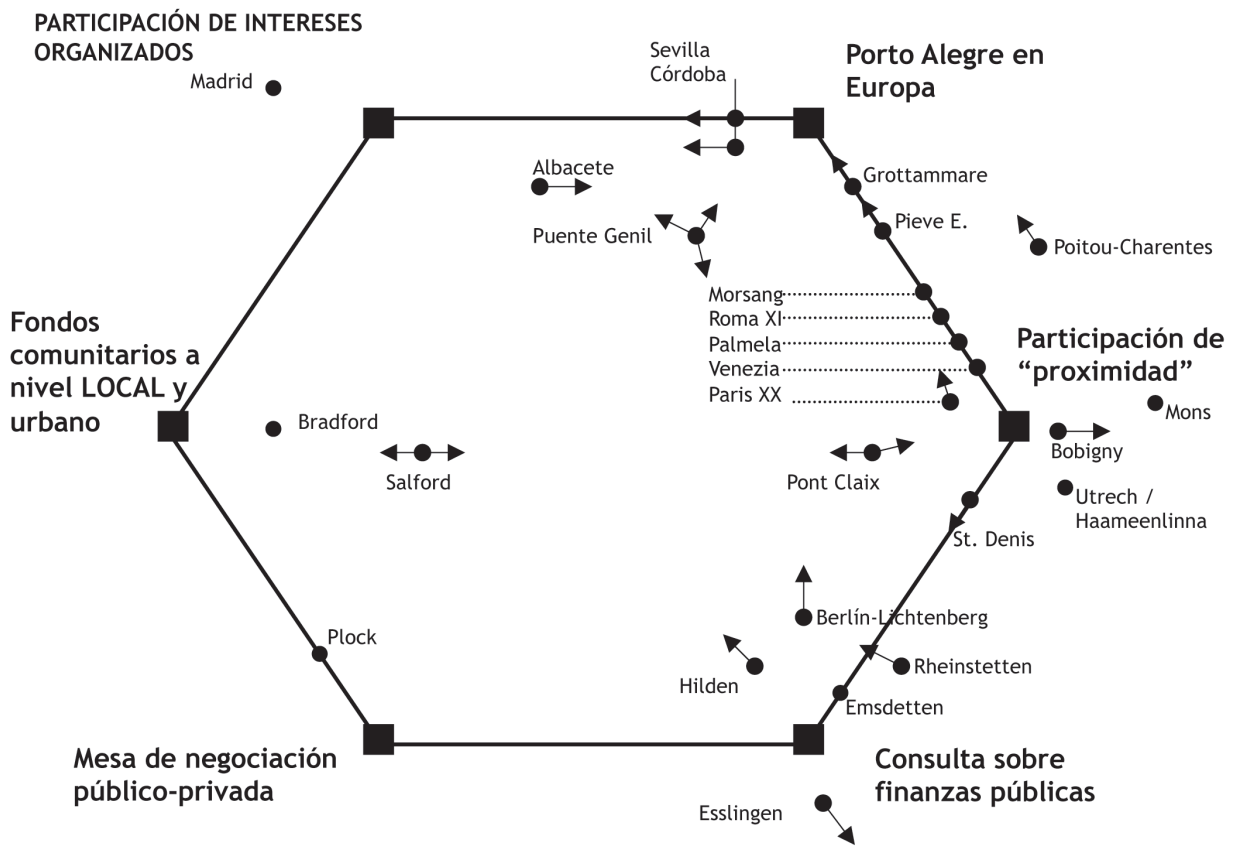
En América Latina, el modelo de Porto Alegre se ha copiado y adaptado en otros lugares, a veces en combinación con otros procedimientos menores. En Europa también ha desempeñado un papel importante, pero el espectro de los procedimientos de presupuestos participativos es mucho más grande. Entre los que presentamos a continuación, se pueden distinguir por lo menos seis enfoques diferentes. El modelo de Porto Alegre, al que nos referiremos como “Democracia Participativa”, es uno de ellos. Otros modelos pueden ser “Modernización Participativa”, la “Democracia de Proximidad”, la “Participación Asociada Pública-Privada”, la “Comunidad del Desarrollo” y la participación neo-corporativista. Sin embargo, antes de estudiar cada una en mayor detalle, vale la pena destacar algunas otras características que diferencian los presupuestos participativos en Europa y en América Latina.

- La mayoría de los experimentos son procesos de arriba hacia abajo (el ejemplo más representativo es Albacete, en España).
- Una gran mayoría de ellos son sólo de consulta (sólo de un cuarto a un tercio de todas las experiencias Europeas de presupuestos participativos implican un cierto grado de co-decisión).
- La mayoría de los experimentos no tienen reglas claras, y la autonomía de la sociedad civil es generalmente mucho más pequeña que en los procesos de Porto Alegre.
- En América Latina, los presupuestos participativos son un instrumento de la clase obrera y de la población pobre; en Europa, la mayoría de los experimentos implican en primer lugar personas trabajadoras de clase media o medio-alta.
- Por último, pero no menos importante, sólo unos pocos experimentos europeos han tenido resultados en términos de redistribución de recursos en favor de los segmentos de la población más pobres y ninguno de ellos influyó en las relaciones de género de una manera significativa.

En resumen, el desarrollo de los presupuestos participativos en Europa sigue dinámicas muy diferentes. A fin de comprender mejor estas dinámicas, debemos analizar varios criterios: la voluntad política, los contextos sociales y políticos (por ejemplo, similares contextos políticos podrían producir resultados diferentes si la sociedad civil está organizada o no) y el procedimiento utilizado influirán poderosamente en el proceso. Combinándose de diferentes maneras, todos estos factores han producido en Europa seis modelos de presupuestos participativos.

6.3.1 SEIS MODELOS⁷

- Democracia Participativa (Modelo de Porto Alegre)
- Los fondos comunitarios en el ámbito local y de ciudad
- Mesa de negociación pública / privada
- Consultas sobre las finanzas públicas
- Participación de “proximidad”
- Participación de organizaciones interesadas



MODELOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

⁷ Y. Sintomer, E. Ganuza, Los presupuestos participativos en Europa, Ariel, 2009.



Modelo 1: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este modelo es más cercano al de Porto Alegre y con más frecuencia se aplica en España e Italia y en parte, en Francia. El proceso está fuertemente politizado, la participación del gobierno local es muy activa y hay una combinación de actividades de arriba a abajo y de abajo a arriba.

La sociedad civil tiene una autonomía real y quienes participan pueden co-decidir. La ciudadanía a nivel individual tiene una participación activa en el proceso y desempeñan un papel central. También implica un cierto grado de redistribución de recursos hacia los grupos de población más pobres. Un ejemplo destacado es la ciudad de Sevilla.

Casos y experiencias:

SEVILLA (España)

La ciudad andaluza de Sevilla, con sus más de 700.000 habitantes, es la ciudad más grande que lleva a cabo presupuestos participativos en Europa. Aunque Sevilla es conocida por su patrimonio cultural, la ciudad tiene importantes problemas sociales.

El proceso de presupuestos participativos se inició en 2004. Se centró en inversiones y programas en tres áreas municipales: la participación cívica, el deporte y el urbanismo. El procedimiento seguido es muy similar al de la ciudad brasileña de Porto Alegre: es un proceso descentralizado sobre la base de la participación de las personas y hay que distinguir tres niveles geográficos (barrio, distrito y ciudad). Un núcleo de conducción de ciudadanos y ciudadanas activos organiza las reuniones de cooperación con personal técnico de los gobiernos locales en el que participan los departamentos gubernamentales.

Tras una dinámica ascendente, el proceso se inicia en marzo con las reuniones en el nivel vecinal, en el que las propuestas son realizadas y se eligen a las delegaciones para los niveles del distrito y la ciudad. Dar prioridad a las propuestas del vecindario es responsabilidad de las delegaciones del distrito. Las delegaciones en el ámbito de ciudad sólo discuten las propuestas que se refieren a la ciudad entera, por ejemplo inversiones importantes como la construcción de nuevas piscinas municipales o de estadios de fútbol.

A nivel de distrito, así como de ciudad, se crea una jerarquía por un complejo sistema de criterios, que tiene en cuenta la redistribución hacia los grupos socialmente desfavorecidos o marginados. La idea es reducir al mínimo las desigualdades entre los distritos y entre vecindarios. Se da prioridad cuando la infraestructura existente es débil o cuando el proyecto beneficia a un grupo social marginal.

En el primer año de realización de los presupuestos participativos, se integraron en el presupuesto de la ciudad 265 propuestas, con un importe total de 12 millones de euros. La metodología del proceso mismo fue elaborada por una comisión de delegados de cada barrio y publicada como una moción de procedimiento. Otra comisión supervisó la ejecución de proyectos. La organización de todo el proceso se delega a una agencia externa contratada por el gobierno local.

Modelo 2: MODERNIZACIÓN PARTICIPATIVA

Los presupuestos participativos son sólo una dimensión secundaria del proceso de modernización de una administración local con el objetivo del aumento de la competitividad de los servicios públicos a fin de evitar su privatización. Se trata de un proceso de consulta de arriba hacia abajo en la que la sociedad civil tiene muy limitada su autonomía. No se trata de la distribución de los recursos hacia segmentos de la población más pobres ni tampoco está muy politizado. Este modelo es común principalmente en Alemania y ha atraído el interés de algunos actores de países Escandinavos. Lichtenberg Berlín, integrando las características de la experiencia de otros países europeos, es uno de los ejemplos más dinámicos de presupuestos participativos alemán.

Casos y experiencias:

BERLIN LICHTENBERG (Alemania)

Berlín-Lichtenberg (252.000 habitantes) en Berlín es uno de los doce distritos de Berlín, situado en el lado Este de la ciudad. Gran parte de Lichtenberg está cubierta por bloques de estilo comunista, mientras que hay otros sectores más históricos. La población es muy heterogénea. El distrito inició un proceso de presupuestos participativos en 2005 con un proyecto piloto apoyado por el gobierno provincial de Berlín (Land).

El núcleo del proyecto es una evaluación participativa del funcionamiento de 35 elementos del presupuesto. Los elementos en este caso constituyen los servicios públicos y las instituciones dentro de la competencia de la administración del distrito, tales como los servicios culturales, servicios sociales adicionales, programas para la juventud, programas de desarrollo económico o las bibliotecas públicas. Durante los presupuestos participativos, se pregunta a la ciudadanía si determinados productos responden a sus necesidades o si desean proponer algunos cambios.

Las propuestas se pueden expresar en tres formas: a través de Internet, por correo o en las reuniones de barrio. Una comisión comprueba la viabilidad de la propuesta antes de que la administración indique los costes de cada proyecto. En un encuentro en el ámbito de distrito, la ciudadanía interesada puede votar el establecimiento de una jerarquía entre los proyectos sugeridos repartiendo libremente sus cinco votos. La votación se realiza posteriormente a través de Internet y por correo electrónico entre ciudadanos y ciudadanas seleccionados al azar.

Los resultados se comunican al consejo local del distrito para decidir qué propuestas se van a aceptar, y el Consejo se compromete a dar detallada información sobre su decisión con respecto a las primeras 20 prioridades de la ciudadanía. Durante el primer ciclo de presupuestos participativos, la ciudadanía expresa sus deseos, como el mantenimiento de la escuela de música, o la ampliación de las bibliotecas y los servicios deportivos.



Modelo 3: DEMOCRACIA DE “PROXIMIDAD”

El proceso está politizado y la participación del gobierno local es muy activa. Se trata de un proceso consultivo únicamente de arriba hacia abajo, sin reglas claras. La sociedad civil tiene limitada autonomía, no hay distribución de los recursos hacia los segmentos de población más pobres y el efecto de la modernización de la administración local es débil. Este modelo, es común en Francia, Bélgica y Portugal y se puso en práctica en el nivel del barrio únicamente.

Casos y experiencias:

BODIGNY (Francia)

La ciudad de Bobigny (45.000 hab.) está situada en el norte de los suburbios de París. Bobigny es una ciudad nueva, que está dominada por fincas y bloques de edificios modernos. La mayoría de la población pertenece a la clase obrera, y una parte importante son inmigrantes pobres de los departamentos franceses de ultramar. A fin de mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes, el municipio ofrece una gran variedad de servicios sociales y de salud.

En la segunda mitad de la década de los '90, el gobierno comenzó varios procesos de participación en el barrio y en la ciudad. Los presupuestos participativos forman parte, pero no es el núcleo de este desarrollo. La persona que ostenta la alcaldía discute sobre los problemas de la vida cotidiana, tales como aparcamientos, limpieza y seguridad dos veces al año en reuniones de barrio. Se pueden trabajar en comisiones los proyectos que exigen pequeñas inversiones y se pueden presentar sus propuestas al Consejo de la Comunidad. Existe un proceso de planificación estratégica en el nivel de la ciudad. Cada dos años se celebra una reunión en diferentes foros. En 2004, por ejemplo, se examinaron la vivienda, la educación, la salud y la participación ciudadana.

El gobierno local filtra las sugerencias durante estas reuniones y elabora una lista de propuestas concretas para aplicarlas en los años siguientes. Una comisión de observación compuesta por la ciudadanía interesada controla la ejecución de estos proyectos y prepara un informe detallado y la documentación de cada propuesta. El informe se distribuye a todos los hogares y se discute en el Consejo. El gobierno ha tratado de aplicar unos presupuestos participativos a través de talleres para explicar la situación financiera general y permitir a la ciudadanía formular propuestas.

Se había previsto transmitir información sobre la realización de las propuestas, pero aún no se ha celebrado. Por lo tanto, este proceso todavía no puede considerarse un verdadero proceso de presupuestos participativos. Bobigny, sin embargo, quiere iniciar un nuevo experimento de interés social en la agencia municipal de vivienda, en el que las personas residentes pueden decidir sobre el uso de un modesto fondo.

Modelo 4: LA PARTICIPACIÓN DE ASOCIACIONES PUBLICAS-PRIVADAS

La administración municipal y la sociedad civil son actores débiles y de mercado, pero por otro lado son muy influyentes. El proceso económico participativo está basado en una mesa de negociación entre la clase política, el empresariado y las ONGs. Aunque existe la co-decisión, es un proceso de arriba a abajo. El desarrollo de la modernización de la administración local es débil y no hay impacto en la justicia social. Este modelo es popular en Polonia.

Casos y experiencias:

PLOCK (Polonia)

La ciudad polaca de Plock (casi 130.000 habitantes) es, a pesar del alto desempleo, el centro más grande de la industria petroquímica en Polonia y se jacta de ser el segundo con rentas por habitante más altas. El alcalde viene de un partido de Centro- Derecha (PiS “Ley y Justicia”), frente a los partidos de izquierdas que forman la mayoría en el Consejo (“Alianza demócrata de Izquierda”, “Unión del Partido Laborista”). El proceso participativo que propone Plock se lleva a cabo en la marco del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), y consiste en una asociación pública-privada entre la ciudad de Plock (el principal iniciador del proceso), PKN Orlen (compañía petrolera más grande de Polonia situada en Plock), la Compañía de Levi Strauss y quienes representan a las ONGs locales. El proceso comenzó en el 2002, cuando el llamado “Foro de Plock” lanzó el “Fondo de Subvención para el Proyecto de Plock”.

La primera ronda “oficial” sucedió en 2003 (y después en 2004 y 2005). El fondo (hasta ahora aproximadamente 300.000 dólares al año) lo proporciona PKN Orlen, Levi Strauss y la administración municipal. Los objetivos oficiales son el desarrollo sostenible, la promoción del desarrollo económico, la mejora de condiciones de vida, seguridad pública, la mejora de las infraestructuras y la protección del patrimonio cultural y del medioambiente.

Las ONGs que tienen su oficina principal registrada en Plock pueden enviar solicitudes para proyectos financiados por el fondo. Al solicitarlos, la asociación tiene que demostrar una posición financiera buena, reglas transparentes de recaudación de fondos y compromiso con el desarrollo de la sociedad civil. Hay reglas claras para la evaluación de solicitudes, que tiene que tratar con las seis áreas definidas por la base asociativa: la educación, la economía, la protección del patrimonio, el ambiente, estándar alto de vida y la arquitectura urbana.

Un comité que incluye a la ciudadanía local interesada, personal experto y representantes de socias y socios oficiales del proyecto, toma las decisiones. Cada proyecto tiene derecho a utilizar hasta 10000 dólares. Los proyectos los llevan a cabo asociaciones civiles locales. El número de solicitudes ha crecido desde el principio del proceso, yendo de 53 en 2003 (34 aceptados), a 70 en 2004 (32 aceptados) hasta 102 (59 aceptados). El ejemplo de Plock ha inspirado ya un proceso similar en la ciudad de Ostrow Wielkopolski (otra vez, PKN Orlen es uno de los donantes) y otras ciudades han demostrado un interés en comenzarlo.



Modelo 5: DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Este modelo es más común en Gran Bretaña. El proceso de presupuestos participativos está en gran medida desvinculado de los gobiernos locales y la politización es débil. Las organizaciones comunitarias (en lugar de la administración local) ejecutan los proyectos. La sociedad civil tiene autonomía real, es en cierta medida un enfoque ascendente y en el desarrollo de una comunidad participativa, los presupuestos participativos son un proceso de co-decisión. Un ejemplo concreto similar ha tenido lugar en Bradford (GB).

Casos y experiencias:

BRADFORD (Gran Bretaña)

Bradford es una ciudad post-industrial en West Yorkshire y tiene 474.000 habitantes. La política ha sido inestable en Bradford con el cambio de poder en repetidas ocasiones entre las coaliciones y las mayorías marginales en los últimos 15 años. No hay control general en el actual Consejo, pero el Ejecutivo (compuesto por seis líderes de las concejalías) es conservador. La historia reciente de Bradford ha visto un aumento de la extrema derecha y tensión política y social debido a la violencia racial entre la mayoría blanca y la minoría paquistaní.

El Equipo de Renovación de Barrios (un programa nacional destinado a las consecuencias sociales, económicas, y políticas del desarrollo de las zonas más pobres del Reino Unido) dentro de la Alianza Estratégica Local de Bradford (una estructura que vincula a representantes de las empresas privadas, la comunidad y el voluntariado) inició el proceso de presupuestos participativos en 2004. Esto se basaba en experimentos de financiación conjunta.

£ 700000 estuvieron disponibles para obras de mejora de locales destinados a las zonas más pobres de Bradford. Se alentó a las comunidades locales para que solicitaran pequeñas cantidades entre £ 1.000 y £ 10.000. Los proyectos podrían ser seleccionados sólo si estaban vinculados a las prioridades locales establecidas y si habían sido objeto de debate en la localidad.

Bradford Vision coordinó y facilitó el proceso durante los dos "Días de los presupuestos participativos", distribuyendo £ 300.000 a principios de 2004 y otras £ 314.000 en noviembre de 2004. Cada día constaba de dos períodos de sesiones, durante el cual dos representantes de cada uno de los 30 pre-proyectos seleccionados presentaban su proyecto. Todas las personas que participaron eran las delegaciones de las comunidades locales, con una elevada asistencia de los principales grupos de inmigrantes. Tenían que dar a cada uno de los proyectos (con excepción de sus propios) una puntuación de 1 a 10, siendo 1 el más bajo.

Después de 10 presentaciones se recogieron los resultados, se pasaron a un ordenador y la puntuación final apareció en una pantalla. Al final de cada período de sesiones de calificación se les dio una segunda oportunidad a los proyectos sin fondos, ya que los proyectos ganadores podrían devolver una pequeña parte de sus fondos para apoyarles. Este proceso tuvo mucho éxito, ya que aproximadamente el 60-70% de los proyectos aceptados dio un poco del total del dinero (en promedio alrededor de £250-£500).

Modelo 6: PARTICIPACIÓN NEO-CORPORATIVISTA

El proceso de presupuestos participativos lo organiza el gobierno local, que desempeña un papel central. Está abierto no sólo a las organizaciones no gubernamentales, sino también a instituciones tales como iglesias, universidades, sindicatos o asociaciones empresariales (pero las empresas son sólo un actor entre otros). El proceso puede ser deliberativo o consultivo solamente. En Europa, las instituciones neo-corporativistas están muy desarrolladas en el ámbito de la seguridad social, Consejos Sociales y Planificación Estratégica Económica o en la Agenda 21 Local. Hasta ahora, los presupuestos participativos de Europa no han estado influenciados tanto por el modelo neo-corporativista, aunque hay indicios claros de intereses. Albacete (España) es un experimento mixto de participación, tiene características de la participación neo-corporativista y de la democracia participativa en su visión de los presupuestos participativos.

Casos y experiencias:

ALBACETE (España)

Albacete es una ciudad de 150.000 habitantes en la región española de Castilla La Mancha. La ciudad tiene una fuerte red de ONGs y asociaciones vecinales que tradicionalmente desempeñan un importante papel en la política local.

La participación de las asociaciones es mencionada en una resolución oficial del Consejo, que les ofrece apoyo material y financiero. Más de 20 centros socio-culturales ofrecen diversas instalaciones a la ciudadanía y se esfuerzan para que participen en sus actividades. Los presupuestos participativos se centran en asociaciones, que discuten las propuestas de inversiones, la orientación de las políticas públicas locales en la educación, en el transporte, en la vivienda, etc. Se invita a cada asociación, así como a la ciudadanía, a que envíen sus propuestas a la oficina de presupuestos participativos.

Las propuestas se presentan en una asamblea central abierta, pero las asociaciones sólo podrán votar sobre la lista definitiva de propuestas (elaborada por una comisión), y algunos ciudadanos y ciudadanas pueden tomar parte en el proceso individualmente. La jerarquía de los proyectos está determinada por un conjunto de criterios que otorgan puntos siguiendo cuatro ámbitos principales (participación, política social, movilidad e infraestructura urbana) y subcategorías relacionadas. Luego la Comisión negocia la realización de los proyectos con la administración local, que estará a cargo de la aplicación de los proyectos.

La Comisión es el órgano permanente del proceso de presupuestos participativos, prepara las asambleas y discute todas las cuestiones relativas a los presupuestos participativos. Se reúne cada semana durante dos horas y está compuesta principalmente por las delegaciones de las ONGs elegidas en asambleas por períodos de un año. Cada esfera de actividad (la juventud, el deporte, etc.) sólo puede proponer de dos a tres personas delegadas, a fin de que las asociaciones que actúan en un ámbito particular, tengan que negociar los acuerdos. Dos miembros del funcionamiento municipal se dedican a apoyar el proceso técnico.



6.4 ACTORES Y GRUPOS DESTINATARIOS

El concepto y la gestión de un proceso de presupuestos participativos no es sólo una nueva forma de encontrar soluciones para las cuestiones difíciles, sino también un reto para los diferentes grupos de actores involucrados. Esto se basa en un cambio de comprensión de lo que constituye “la política” en el plano local, los procesos políticos ya no deben incluir sólo a quienes ostentan las alcaldías, concejalías y administraciones locales sino también a la ciudadanía, ofreciéndoles la oportunidad de contribuir con sus ideas y opiniones. Sin embargo, una mayor participación supone también una mayor responsabilidad, y la ciudadanía debe estar dispuesta a invertir tiempo y esfuerzo.

Los presupuestos participativos suelen ser un resultado de los procesos actuales de la administración local para una mayor modernización, y también una forma de abordar la creciente escasez de los recursos financieros. Por lo tanto, la preocupación de unir posibles soluciones es cada vez mayor. En los presupuestos participativos, pueden participar cinco grupos principales: la ciudadanía, los miembros de la administración local, la clase política, la comunidad empresarial y las instituciones educativas. ¿Cuál es la motivación de estos grupos a participar en ese proceso? ¿Cuáles son los posibles retos y oportunidades?

La administración local tiene varios motivos para participar en el proceso de presupuestos participativos. Por un lado, la disminución de los presupuestos locales suele disminuir la legitimidad de la administración. Pero se puede contrarrestar esta tendencia dando a la ciudadanía más responsabilidad en diversos procesos de toma de decisión local y permitirle que apoyen a sus prioridades. Otro motivo es la modernización de los procesos comunitarios a través del diálogo abierto entre la administración y la ciudadanía. Sin embargo, esta visión orientada al servicio de los presupuestos participativos parecía bastante extraña hasta ahora, al menos más allá del nivel vecinal. Es comprensible la reticencia a examinar los recursos extra que se necesitan en términos de carga de trabajo o habilidades didácticas para involucrar con éxito a un nuevo grupo objetivo (es decir, la ciudadanía) en el presupuesto local. Por otra parte, existe el riesgo de que determinadas personas puedan utilizar el proceso para promover intereses específicos en lugar de proyectos beneficiosos para toda la comunidad. Además, la ciudadanía y la administración podrían tener puntos de vista opuestos de lo que constituye “el bien común”. Sin embargo, muchos de estos escollos se pueden evitar si todas las partes adquieren nuevas capacidades para solucionar problemas y nuevas habilidades sociales y comunicativas, mientras se involucran en el proceso de encontrar soluciones para situaciones complejas. Además, su trabajo llega a ser más transparente y puede ser evaluado por la gente del “exterior”.

“Necesitamos urgentemente formas más rentables de prestación de servicios y la reconstrucción de comunidades vibrantes. Sería mucho mejor para todo el mundo si las personas pudiesen ayudarse a sí mismas para que podamos alcanzar un potencial no explotado en esas comunidades que pertenecen a la ciudad, animando a la gente a unirse para compartir sus preocupaciones y encontrar sus propias soluciones.”⁸

La ciudadanía participa en el proceso porque quieren obtener más información sobre las decisiones políticas y financieras en su comunidad. La ciudadanía generalmente quiere que se escuchen sus propias prioridades, ideas y soluciones, porque ella se preocupa por su entorno inmediato y por la calidad de vida en sus comunidades. Sin embargo, debemos ser conscientes de la posible resistencia por parte de asociaciones por temor a que la participación de cada ciudadana o ciudadano (ya sea por representación de interés o a través de asignación aleatoria) socave su organización y su capacidad de negociación. Además, para la ciudadanía, un proceso de presupuestos participativos puede tener algunos riesgos, como el desilusionarse cuando las expectativas no se cumplen (porque se equivocan o porque son demasiado altas) o cuando se abusa del proceso convirtiéndolo en mera política. Este peligro es particularmente elevado en procesos únicamente de consulta. Por lo tanto, una información oportuna y correcta sobre el papel de la ciudadanía y la influencia real en el presupuesto local es crucial a fin de evitar frustración a cualquier actor involucrado. Por otra parte, hay muchos aspectos positivos; la ciudadanía aprende mucho sobre los procesos locales y las restricciones y posibilidades de acción de otros grupos de actores, especialmente el parlamento y la administración local. La ciudadanía está predispuesta a poder adquirir experiencia por sí misma como actor competente y con

⁸ Iniciativa para el orgullo comunitario, fuente: “La respiración en la vida democracia”, IPC Oxfam, 2005

conocimiento, capaz de influir directamente en las decisiones políticas. Esto aumenta la conciencia política y refuerza la democracia local. Así como los métodos de “reclutamiento” para variar el proceso, también existe una posibilidad real de participación para aquellos segmentos de la población no alcanzados por los procesos políticos clásicos de la democracia representativa.

La clase política local, por otro lado, a menudo percibe la amplia participación de la ciudadanía como un complemento innecesario y suele sentirse amenazada en sus competencias. En algunos casos, quienes ostentan las alcaldías han decidido sobre la participación en proceso presupuestario de manera unilateral, marginando al consejo municipal. No es necesario decir que al proceder de esta manera es probable que se cree una resistencia y ponga en peligro todo el proceso. La cooperación y la confianza pueden crear una nueva forma de creación de redes municipales, lo que no sólo mejoraría la eficiencia en la administración, sino que también se beneficiaría la ciudadanía. A la vista de los escasos presupuestos, esta es una buena manera de estimular nuevas soluciones creativas y en la mejora de la legitimidad. Por lo tanto, es importante que tanto el consejo local y la alcaldía tomen parte activa en el proceso de presupuestos participativos (por ejemplo, mediante reuniones conjuntas).

En la mayoría de los países, **la comunidad empresarial** aún no está muy involucrada en los presupuestos participativos, una situación en agudo contraste con la Agenda 21 Local. La mayoría de las veces, las empresas no están interesadas en los presupuestos participativos, porque ya tienen canales de comunicación en funcionamiento con la administración local y temen la impugnación por parte de activistas o asociaciones comunitarias. Sin embargo, las empresas tienen un real incentivo para unirse en los casos en que los presupuestos participativos tienen una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, también podría producirse resistencia por parte de las organizaciones no gubernamentales o asociaciones comunitarias, que puede que no confíen en la participación empresarial o puede que teman una “compra” de este proceso. Sin embargo, existen enormes ventajas potenciales para la cooperación entre todos los actores, por lo menos en los debates públicos o algunas decisiones que pueden impugnarse cara a cara. En el otro extremo de la escala, por ejemplo, cuando el proceso de presupuestos participativos deriva de asociaciones públicas-privadas, las empresas aparecen como un donante. La decisión de unirse en un proceso de presupuestos participativos puede venir desde dentro de la comunidad empresarial. Sin embargo, también puede ser el resultado de una decisión política del gobierno local al incentivar a las empresas a participar.

Instituciones Educativas: con el fin de ser sostenibles a largo plazo, los presupuestos participativos deben considerarse como un continuo proceso de aprendizaje. Por lo tanto, el papel de la educación es crucial para dar vida a conceptos tales como “comunidad de aprendizaje” o “aprendizaje global”. Los posibles grupos destinatarios, en este caso no es sólo la juventud, que en el futuro será importante en la toma de decisiones por derecho propio, sino también las personas adultas (ya que educar a madres y padres a través de su descendencia también puede tener éxito). Por lo tanto, se recomienda el uso de métodos de formación permanente y la educación de personas adultas.

● 6.5 ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

No existe ningún procedimiento de aplicación universal para los presupuestos participativos. El factor determinante es siempre el fundamento jurídico que integra el ciclo presupuestario.

La experiencia de Porto Alegre ha demostrado que la autonomía de la sociedad civil es mucho mayor y el proceso de los presupuestos participativos incluye el poder de deliberación. Debemos tener en cuenta que el procedimiento elegido en Europa para el proceso de presupuestos participativos es principalmente consultivo y el poder ejecutivo depende sobre el fundamento jurídico del gobierno local que toma la iniciativa. Por toda Europa, también se ha intentado poner en práctica un gran conjunto de enfoques intermedios.

El proceso de presupuestos participativos en Alemania:

Los siguientes tres pasos de participación se integran en el ciclo presupuestario local durante más de un año financiero.



Información

Durante la fase de información, se ha encontrado un equilibrio entre un alto nivel de conocimientos especializados por un lado y de una parte de la ciudadanía menos informada por el otro. Cuando esta última es capaz de comprender las complejidades de los presupuestos locales, pueden tomar decisiones más fácilmente y encontrar estrategias para el desarrollo local. Pero la participación también significa que se debe evitar “sobrecargar” a la ciudadanía con información detallada, ya que existe el riesgo de exclusión de quienes tienen menos estudios o una menor organización y de quienes disponen de tiempo limitado. Existen varias maneras de proporcionar información a los diversos grupos destinatarios:

- La forma más común de informar a la ciudadanía es a través de un folleto que explique los ingresos y los gastos del municipio utilizando cuadros y gráficos. La información se encuentra en el corazón de la fase previa de información y, por tanto, requiere sumo cuidado. Se ha demostrado útil añadir un glosario (“Presupuesto de la A a la Z”) explicando los términos técnicos más importantes. La mayoría de los municipios han distribuido folletos en los periódicos locales o los han enviado a todos los hogares por correo.
- Otra posibilidad para la distribución de información (dirigido a diferentes grupos) es una plataforma interactiva de información por Internet. Aunque su desarrollo es costoso e intensivo, facilita enormemente la distribución de la información. Esta herramienta puede utilizarse también para la segunda fase del proceso consultivo.
- Otro método común es celebrar reuniones públicas o manifestaciones para explicar los conceptos básicos. Esto se puede hacer en una reunión principal o varias secundarias. Con el fin de atraer a más personas, esas reuniones pueden integrarse en otros eventos ya existentes.
- Algunos municipios organizaron un viaje en autobús a los diferentes lugares dentro de la ciudad donde se prestan ciertos servicios. En cada lugar se informó a la ciudadanía acerca de los costes.

Consulta

La consulta con la ciudadanía es el paso más crítico e importante en el proceso de presupuestos participativos. Durante la fase de consulta ciudadana se recogen opiniones sobre temas específicos de gastos e ingresos, así como sobre el presupuesto en general. Es importante comunicar claramente que la decisión final sobre todos los asuntos económicos recae sobre el consejo municipal. Los métodos de consulta más comunes son las reuniones públicas, información a través de cuestionarios, Internet o entrevistas. De esta forma, cada herramienta será más útil para llegar a un grupo destinatario u otro. Sin embargo, debemos ser conscientes de que los resultados estarán por lo tanto, en diferentes formatos. Si bien los cuestionarios ofrecen datos cuantitativos que son fáciles de analizar, las reuniones públicas o las entrevistas pueden producir una gran cantidad de datos cualitativos, que es mucho más difícil de analizar, pero que pueden dar un cuadro más detallado de los intereses de la ciudadanía.

- **Las reuniones públicas** de la ciudad o de los distritos están, por lo general, organizadas. Es útil disponer de una persona capacitada que ejerza como coordinadora ya que los debates pueden fácilmente divagar. Para conseguir un ambiente abierto en el debate, también se pueden utilizar los talleres con grupos pequeños, espacios abiertos de debates, etc.
- **Los cuestionarios** son muy comunes. Sin embargo, con el fin de maximizar su uso, es aconsejable buscar ayuda profesional en su formulación y análisis.
- La consulta a través de **Internet** puede adoptar la forma de foros de discusión, chats en línea o páginas web basadas en los cuestionarios. Sin embargo, como no todo el mundo tiene una conexión a Internet o está a gusto usando las herramientas disponibles en línea, sólo deberían usarse como uno de los varios métodos de consulta.

Rendición de cuentas La decisión final sobre el presupuesto local sigue siendo el deber del consejo municipal. Por lo tanto, es importante justificar las decisiones, no sólo en el caso de que se cumplan las peticiones

de la ciudadanía, pero también (y sobretodo) en el caso de que no se cumplan tales peticiones. Esta transparencia ayudará a que el proceso sea sostenible. Los métodos para comunicar las decisiones pueden ser cartas oficiales a las personas participantes del proceso, una sesión pública, folletos, los medios de comunicación local, etc.

■ 6.6 RESUMEN: LO ESENCIAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Si desea iniciar o calificar un proceso de presupuestos participativos, se deben aceptar las siguientes suposiciones, compartir los siguientes objetivos y tener en cuenta estas 8 recomendaciones.

Suposiciones

- La distribución de los fondos públicos es de suma importancia para la vida de las y los ciudadanos.
- La ciudadanía está calificada para tomar decisiones porque es experta en la vida cotidiana y dispone de conocimientos locales importantes.
- La participación es una acción política voluntaria. Para todo el mundo.
- Los presupuestos participativos son costoso, pero se ahorrará un montón de dinero a largo plazo.

Objetivos

- Los presupuestos participativos deberán mejorar la eficiencia de la utilización de los impuestos.
- Los presupuestos participativos serán un proceso dinámico, creciente y debe convertirse en un fuerte esfuerzo público en la comunidad.
- Los presupuestos participativos deben hacer todo lo posible para satisfacer las necesidades de la mayoría de la gente.

Recomendaciones

1. Las partes interesadas pertinentes necesitan involucrarse. Atención que exista una representación equilibrada de la comunidad en el proceso.
2. La ciudadanía necesita involucrarse en el proceso para despertar el interés. Motivar mediante el uso de métodos y técnicas creativas.
3. La ciudadanía debe estar lo suficientemente informada por los órganos administrativos que disponen por naturaleza de los recursos financieros y de la información técnica. Tiene que ser fácil para todo el mundo, hay que reducir la complejidad.
4. Las cuestiones tienen que estar bien definidas de antemano. Aclarar los términos de referencia para el proceso con antelación.
5. Prestar especial atención a los grupos desfavorecidos de la comunidad. Inmigrantes, las personas pobres y personas con discapacidad, sus voces son importantes. Estos colectivos deben ser escuchados.
6. Establecer un espíritu colectivo, favoreciendo la cooperación en los proyectos comunes.
7. Prestar atención al desarrollo de habilidades blandas. Ayudan a desarrollar una cultura de aprecio mutuo. Deshacer prejuicios entre el Ayuntamiento, la ciudadanía y la administración.
8. Producir a corto plazo los resultados y evitar acciones simbólicas. Tener en cuenta que la legitimidad de la participación aumenta su eficacia



“Quienes tienen el poder necesitan estar dispuestos a cederlo. En Perú, por ejemplo, en una comunidad el funcionariado ha querido construir carreteras o un abastecimiento de agua, pero un ejercicio de presupuestos participativos ha demostrado un gran apoyo a la construcción de un estadio de fútbol. ¿Quién debe juzgar cuál de ellos era más útil a largo plazo?”⁹

“La gente participa en los presupuestos participativos ya que están desesperados y desesperadas por conseguir el cambio y tienen necesidades concretas que satisfacer. Cuando las personas acuden a las reuniones de los presupuestos participativos con sus preocupaciones son acerca de los servicios, no sobre la financiación. Los presupuestos participativos sólo establecen la metodología para la toma de decisiones. Por ejemplo, si la gente quiere una escuela, se reunirá antes de la reunión regional y se tendrán que poner de acuerdo y dar prioridad a la educación. Lo que tiene de nuevo los presupuestos participativos es que hay un proceso de consulta de principio a fin. No importa si sólo unas pocas personas llegan al principio, el interés crecerá según se desarrollen los servicios”.¹⁰

■ 6.7 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET

COMMUNITY PRIDE INITIATIVE/OXFAM UK POVERTY PROGRAMME (2005), “A Citizens’ Budget. Regenerating local democracy through community participation in public budgeting”, <http://www.oxfamgb.org/ukpp/resources/index.htm>

COMMUNITY PRIDE INITIATIVE/OXFAM UK POVERTY PROGRAMME (2005), “Breathing life into democracy: the power of participatory budgeting”, <http://www.oxfamgb.org/ukpp/resources/index.htm>

COMMUNITY PRIDE INITIATIVE/OXFAM UK POVERTY PROGRAMME (2005), “Bringing budgets alive: participatory budgeting in practice”, <http://www.oxfamgb.org/ukpp/resources/index.htm>

BERTELSMANN STIFTUNG/INNENMINISTERIUM NRW (2001), “Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis”, http://www.buergerhaushalt.de/imnrw/docs/publik/bhh_leitfaden.pdf

CENTER FOR DEMOCRACY AND DEVELOPMENT (2005), “A Handbook on Budgeting: A Guide to the Due Process Approach”, <http://www.boellnigeria.org/documents/CDDBudgetingHandbook.pdf>

BRIAN WAMPLER, “A GUIDE TO PARTICIPATORY BUDGETING” (2000). <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

UN-HABITAT (2004), “72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting”, Urban Governance Toolkit Series, Julio 2004, <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

UN-HABITAT (2001), “Tools to Support Participatory Urban Decision Making”, Urban Governance Toolkit Series, Julio 2001, http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/toolkit_presentation_IFUP.pdf

GIOVANNI ALLEGRETTI & CARSTEN HERZBERG (2004), “Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy”, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, INI Briefing-Series, No. 2004/5, <http://www.tni.org/reports/newpol/participatory.pdf>

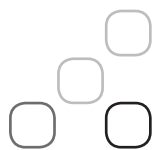
YVES CABANNES (2004), “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy”, Environment & Urbanization Vol 16 No 1 Abril 2004, <http://www.iied.org/human/eandu/documents/16-1pp27-46cabannes.pdf>

⁹ “La respiración en la vida democrática”, IPC Oxfam, 2005

¹⁰ Luciano Brunet, miembro del Partido de los Trabajadores (PT), Brasil, “La respiración en la vida democrática”, IPC Oxfam, 2005

PLAN AND PARTICIPATORY BUDGET IN VES: “The Journey and Endeavor of a Democratic Innovation”,
Mario Zolezzi, http://www.iadb.org/int/jpn/English/support_files/11Peru.pdf

Y. SINTOMER, C. HERZBERG, RÖCKE A. (EDS.): Los Presupuestos Participativos en un enfoque comparativo. Perspectivas y posibilidades de la Cooperativa del Estado en el ámbito municipal en Alemania y Europa, noviembre de 2005, www.buergerhaushalt-europa.de



7. EJERCICIOS Y TÉCNICAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CAMBIO

En este capítulo se describen una variedad de métodos participativos utilizados en el nivel local de la Agenda 21 Local o los procesos de presupuesto participativo.

Los métodos participativos se deben distinguir claramente de las herramientas de información, que a veces también se describen como “métodos participativos”.

Por esto no es sorprendente que la “participación” esté de moda y aumente la legitimidad de los proyectos políticos.

Sin embargo, la información no es participación. Si bien la información tiene por objeto informar a la ciudadanía sobre las decisiones ya tomadas, la participación quiere recoger ideas, información y la opinión pública antes de que se tomen las decisiones políticas. Por lo tanto, la participación se basa en la comunicación en ambos sentidos:

la ciudadanía y/o personal experto desarrollan recomendaciones políticas, que las consejerías locales o la administración local deben y pueden tener en cuenta, es decir, en el ámbito político (en lo formal). Después de que el proceso de decisión política haya terminado, se debe informar a la ciudadanía acerca de las decisiones y en qué manera se han tenido en cuenta sus sugerencias.

■ 7.1 ANÁLISIS DE ACTORES INVOLUCRADOS

¿Cómo funciona?

El Análisis de Actores Involucrados es una herramienta vital para la identificación de las personas y grupos con un peso significativo en las organizaciones y los intereses legítimos con respecto a un determinado tema. Con el fin de garantizar una representación equilibrada, las personas involucradas deben identificarse a través de una serie de dimensiones diferentes. Esto se refiere a la inclusión de todos los grupos por sectores (es decir, público, privado, social y de la comunidad), por categoría social (sexo, etnia, clase, etc.) y por la contribución potencial de recursos (información, habilidades y experiencia, finanzas, etc.)

El análisis incluye cinco etapas:

1. Especificación del problema (s) que deben abordarse ya que las partes involucradas tienen que identificarse porque tienen algo concreto en “juego”.
2. Una larga lista de posibles partes involucradas, en la forma más amplia posible, utilizando la clasificación mencionada anteriormente y seleccionándolas según los siguientes criterios:
 - ¿Les afecta directa o significativamente la cuestión?
 - ¿Tienen información, conocimientos y habilidades y experiencia sobre el tema?
 - ¿Controlan o influyen los instrumentos de aplicación pertinentes a la cuestión?

3. Cartografía de las partes involucradas para rellenar los huecos de la “larga lista” con los grupos interesados, siguiendo distintos criterios o atributos, tales como los niveles de interés, capacidades y relevancia del tema. El conocimiento de estas diferencias permitirá la explotación sistemática de los atributos positivos. Identificar las zonas donde la creación de capacidad es necesaria para la eficacia de la participación de las partes involucradas y poner de relieve las posibles “lagunas” entre el conjunto de las partes involucradas.

Un ejemplo de la cartografía es la matriz influencia - interés:

	Baja influencia	Alta influencia
Implicación baja		
Implicación Alta		

Otro ejemplo de la cartografía es la siguiente técnica de grupo, utilizada para lograr una visión compartida entre las partes involucradas:

- I. Quienes participan ponen el nombre de cada parte involucrada en tarjetas en blanco y las colocan (en la mesa, el suelo, la pared) con adhesivo.
 - II. Una vez que el grupo haya marcado a todas las posibles partes involucradas, se identifican por escrito en las tarjetas sus intereses principales en relación con la cuestión.
 - III. Las tarjetas se organizan en grupos de intereses conexos. Cuando se haya alcanzado un acuerdo, se sustituyen las tarjetas en blanco por las tarjetas de color, un color para cada grupo. El nombre de las partes involucradas se transfiere a la tarjeta de color y se escriben los principales intereses de las mismas en la tarjeta, debajo del nombre.
 - IV. Las tarjetas de colores se organizan en forma de estrella, a lo largo de una línea para cada grupo donde el centro de la estrella es el proyecto o el enfoque inicial tratado. En grupos, se evalúan las cartas, colocándolas a distancia del centro según el interés de las partes involucradas por el proyecto.
4. Verificar el análisis controlando los resultados con otras personas implicadas o fuentes de información, para asegurarse de que no se hayan omitido las principales partes involucradas y evaluar la disponibilidad y el compromiso de las mismas para dar sentido a la participación en el proceso.
 5. Elaborar estrategias para la movilización y el mantenimiento eficaz de la participación de partes involucradas. Estas estrategias deben adaptarse a los diferentes grupos de participantes, como hemos analizado y clasificado anteriormente. Por ejemplo, para reforzar estrategias que podrían aplicarse a partes involucradas con una alta participación pero con poco poder o influencia.

Propósitos y Principios

El propósito del análisis de actores involucrados es la inclusión de cualquier actor, la maximización de la función y la contribución de cada parte involucrada. De ello se deducen los principios de integración (en especial los grupos marginados entre ellos), la pertinencia (sólo aquellos con una participación en la tema en particular) y la sensibilidad de género.

Actores

La elección de los actores involucrados en un determinado problema se puede realizar ya sea por las autoridades municipales o como en algún tipo de seminario de cooperación con socias y socios tales como Organizaciones no gubernamentales o miembros interesados de la ciudadanía.



Beneficios

El análisis de los actores involucrados, si se realiza a fondo, asegura que ningún grupo significativo potencialmente involucrado se queda fuera del proceso participativo. Por lo tanto, el proceso se vuelve más inclusivo y legítimo a los ojos de la comunidad local. El análisis de las partes involucradas también califica el tipo de interés que algunas de ellas tienen, ayudando a prever los posibles conflictos o alianzas. Así mismo puede determinar los recursos que pueden potencialmente utilizarse para un proceso participativo y analizar si hay partes involucradas que necesitarían algún tipo de construcción de capacidades.

Dificultades

Analizar a todas las posibles partes involucradas es sólo el comienzo, ya que el próximo paso es determinar o asegurar su participación activa y beneficiosa. Asimismo, el análisis de las partes involucradas sólo puede ser bueno si la información con que se trabaja lo es. Por lo tanto, debería dejar un margen para añadir otras posibles partes involucradas en una fase posterior o tener disponibilidad para redefinir la importancia de ciertos actores.

Ejemplos

El consejo municipal en la ciudad de Colombo, Sri Lanka, ha llevado a cabo un análisis de partes involucradas, donde se trata de resolver el problema de la contaminación de la playa que afecta a la actividad de la industria del turismo.

Referencias

Este método es parte del manual "Herramientas de apoyo para la toma de decisiones en el ámbito de la Gobernanza Urbana Participativa" de las Toolkit Series, en el que se describe con mayor detalle junto a una introducción a otros métodos y herramientas. Puede descargarse libremente en:

- http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/toolkit_presentation_IFUP.pdf

7.2 PANEL DEL GRUPO FOCAL

¿Cómo funciona?

Los grupos focales son discusiones moderadas de grupo que en su mayoría utilizan estímulos tales como una secuencia de vídeo, una hoja de datos, una breve charla, una imagen, la música u otros objetos con el fin de concentrar a quienes participan acerca de un tema en particular.

Un grupo focal no debería abarcar más de 10-15 participantes ya que la fuerza del método radica en el debate con detenimiento. Por lo general, un grupo focal consiste en un período de sesiones de aproximadamente dos horas, pero dentro de los procesos participativos es aconsejable que los grupos focales tengan el formato de panel. El panel del grupo focal generalmente comprende cinco períodos de sesiones y es un formato adecuado para las cuestiones políticas complejas, por ejemplo la política local en cuestiones de tráfico, la contaminación, etc. quienes participan se reúnen semanalmente para intercambiar opiniones e información, para adquirir habilidades y experiencia y preparar las tareas para el siguiente período de sesiones.

A menudo, una Agenda 21 Local o un proceso de presupuesto participativo se inicia con un único caso en que la ciudadanía interesada y las partes involucradas pueden participar. En una segunda fase, se seleccionan algunos ámbitos de la política y se constituyen grupos en consecuencia, que se reúnen varias veces. Al final, los resultados de todos los grupos deben unirse y retroalimentarse en una reunión conjunta.

Propósitos y Principios

El grupo focal es un instrumento bastante nuevo dentro de la variedad de herramientas de los métodos participativos y tiene su origen en los estudios de mercado. El objetivo es evocar discusión sobre un tema que podría ser políticamente relevante en el ámbito local o regional y en el que la elite política quiere saber la opinión pública. Es especialmente adecuado para el desarrollo de las “visiones” y “objetivos a largo plazo”. Su objetivo final es la formulación de recomendaciones políticas.

La moderación de los paneles del grupo focal debe ser neutral y garantizar una discusión justa, teniendo en cuenta las opiniones de todas las personas participantes.

Con el fin de fortalecer la motivación de las personas destinatarias de la acción, es aconsejable que presente los resultados de los paneles del grupo focal en un encuentro cara a cara.

Actores

Quien participa en los paneles de los grupos focales es la ciudadanía interesada. Se deben hacer esfuerzos para incluir a los diferentes grupos sociales (como los hombres y las mujeres, personal ejecutivo y operario, inmigrantes, etc.) para tener un grupo representativo de la comunidad local y que las personas participantes sean las pertinentes. Esto aumentaría la variedad de puntos de vista, lo que asegura mejores resultados.

También se debe prestar atención a la elección de la coordinación, una figura que debe ser neutral y aceptada como tal por todas las personas implicadas y debería facilitar la discusión y no tratar de influir en las actitudes de quienes participan.

Quien se benefician de los resultados es la clase política en el nivel local o regional.

Beneficios

El panel del grupo focal es un método adecuado para los procesos participativos, tales como Agenda 21 Local o los presupuestos participativos. Gracias a su enfoque de aprendizaje inclusivo y abierto-cerrado, puede ser ventajosa para la parte de la organización del proceso y fortalecer la responsabilidad personal de quienes participan. Si se realiza adecuadamente, puede producir resultados gratificantes.

Dificultades

Sin embargo, los grupos focales y grupos de paneles son métodos costosos (por ejemplo, en términos de tiempo, conseguir una adecuada participación o el espacio necesario).

Además, debido a su carácter abierto, algunos tienen otros riesgos. Por ejemplo, gran parte del resultado depende de la composición real del grupo de participantes, la fuerza de su motivación o las habilidades de quien coordina. Los grupos focales son adecuados para producir resultados con visión de futuro y orientados hacia el futuro (por ejemplo, Agendas Locales o recomendaciones para un presupuesto municipal). Sin embargo, el método es menos adecuado para resolver los conflictos locales ya existentes. Con este fin, es necesaria la aplicación de otros métodos tales como la mediación o mesas redondas.

Ejemplos

En 1999, un panel de grupo focal se llevó a cabo en la ciudad de Zürich, que trataba la cuestión del cambio climático. El objetivo era elaborar recomendaciones para una política climática local. 40 ciudadanas y ciudadanos, organizados en seis grupos diferentes, se reunieron durante un período de sesiones de cinco paneles de grupos focales. Como resultado de ello, se entregó un catálogo de recomendaciones a la clase política local, seguido de un debate cara a cara. Durante el panel, se informó a la ciudadanía sobre el problema del cambio climático en el ámbito mundial y local y, a continuación, examinaron su propia política de soluciones para la ciudad y la región de Zürich.



Referencias

- Dürrenberger, Gregor / Behringer, Jeannette (1999): Die Fokusgruppe en Teoría und Anwendung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung. En alemán.
- Morgan, David / Krueger, Richard (1998) (Eds.): El Grupo Temático Kit. Sage: Thousand Oaks.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Focus_group

7.3 TALLER DE FUTURO

¿Cómo funciona?

El taller de futuro es uno de los métodos más antiguos para la participación del público y se fundamenta sobre la base de tres fases:

1. Fase crítica
2. Fase de “fantasía”
3. Fase de ejecución

Durante la fase crítica, quienes participan exponen ideas y recogen todos los aspectos clave en relación con el tema objeto de examen (por ejemplo, la cuestión del espacio público en un distrito).

A continuación, se les pide a quienes participan que cambien completamente sus enfoques y que recojan ideas posibles sobre cómo les gustaría que fueran las cosas en relación con este tema.

Esta es la fase de la fantasía. En la tercera y última fase, la fase de ejecución, se pide a quienes participan que, en cierto sentido, conecten las dos primeras fases y para analizar la forma en que (como actores y como una comunidad) podrían pasar del actual estado de cosas al estado deseado. Estas sugerencias, en forma de proyectos o políticas se deben desarrollar sobre la base de las ideas anteriores, pero teniendo en cuenta las condiciones reales. Las mismas personas participantes, la clase política local u otras organizaciones / instituciones pueden ejecutar los proyectos. En un caso ideal, un taller de futuro debe tener una duración de dos a tres días y la participación de aproximadamente 20-30 participantes.

Finalidad y principios

Robert Jung inventó el Taller de Futuro durante el decenio de 1950. Su objetivo era dar el poder a la ciudadanía a fin de que pueda mejorar sus condiciones de vida. En el núcleo del método de taller de futuro se establece la creencia de que la ciudadanía es experta en sus propios temas cuando se trata de cuestiones sobre las que tiene experiencia o que le afecta directamente. Asimismo, implica que la auto-confianza de la ciudadanía es la base para una democracia viva. El objetivo es llegar a involucrar a ciudadanas y ciudadanos con el mayor número de fondos como sea posible, así como la disminución de los obstáculos para su participación en el proceso.

Actores

En un taller de futuro participan aquellos miembros de la ciudadanía que quieren contribuir a la solución de problemas regionales o locales de la agenda política. Los talleres de futuro son una gran herramienta imaginaria para estimular a la infancia y la juventud a participar en procesos de toma de decisiones. Los talleres futuros no implican “profesionales” o personal experto explícitamente, sin embargo, se requieren profesionales de la moderación.

Beneficios

La ventaja más importante es que la ciudadanía tome conciencia y logre un sentido de responsabilidad personal y se empodere frente a los problemas locales de su vida cotidiana. Los talleres de futuro a menudo conducen a soluciones creativas y de bajo coste o ideas para proyectos y la resolución de problemas.

Dificultades

Las dificultades pueden presentarse, cuando la participación de la ciudadanía en los talleres futuros generen conclusiones diagonalmente opuestas a las alcanzadas en los procesos formales de la política.

Ejemplos

En 2002, el alumnado de cuarto de la escuela primaria de Jens-Nydahl en Berlín discutieron cómo podrían mejorar los alrededores de la escuela (véase: Ködelpeter 2003).

Referencias

- Jung, Roberto/Müllert, Norberto (1987): Future Workshops: How to create desirable futures. London: Institute for Social Inventions
- Ködelpeter, Thomas (2003): Zukunftswerkstatt. En: Ley, Astrid/Weitz, Luis (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, págs. 282-288. En alemán.

7.4 FONDO DE SUBVENCIÓN

¿Cómo funciona?

Un Fondo de Subvención proporcionan ayuda financiera para actividades y proyectos decididos conjuntamente por las autoridades locales, representantes de las comunidades locales y/o las organizaciones no gubernamentales de mayor relevancia,] a una comunidad local específica.

La idea del Fondo de Subvención requiere un compromiso especial por parte de la administración y una estrecha cooperación con todos los actores del proceso participativo. El Fondo de subvención debe establecerse a través de un acto por el cual las autoridades locales garantizan una clara estructura organizativa y jurídica y una gestión financiera transparente, definan sus responsabilidades, la igualdad de oportunidades para cualquier solicitante, un proceso claro de toma de decisiones y transparencia.

Se ha de prestar atención también para que la información sobre las normas y el procedimiento sean de fácil acceso a cualquier persona potencialmente interesada. Cada vez que el Fondo de Subvención anuncia una nueva ronda de subvenciones, se deben publicar anuncios especiales en los periódicos locales, la televisión y la radio. La convocatoria de los Fondos de Subvención debe ir acompañada de seminarios, talleres y consultas dedicadas a las cuestiones más problemáticas relativas a los procedimientos de solicitud, requisitos de formato y mérito para la buena aplicación etc., organizados por la administración municipal y dirigidos a cualquier posible solicitante.

Finalidad y principios

El objetivo principal del establecimiento de un Fondo de Subvención es poner en marcha un proceso participativo, un proceso para mejorar la identificación de la ciudadanía con su comunidad local así como la creación de condiciones favorables para garantizar su compromiso en pro de iniciativas locales y los asuntos de la comunidad (especialmente en el mérito y la dimensión financiera).

Actores

La ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, la inversión privada.



Beneficios

- Una mejor identificación de la ciudadanía con su comunidad local
- Un funcionamiento más eficaz de la administración municipal
- Una administración local transparente
- Mayor eficiencia de comunicación y la cooperación entre diferentes actores
- Clara identificación de las necesidades de la comunidad local y su correlación con los objetivos estratégicos de la municipalidad
- Verdadera asociación público-privada
- Una gestión eficaz de los presupuestos locales
- Recursos financieros adicionales para apoyar las actividades importantes para la comunidad local, a veces olvidados por la administración local

Dificultades

El Fondo de Subvención debe incluir recursos financieros aportados tanto por la administración local como por las empresas privadas. Puede ser difícil garantizar a largo plazo el compromiso financiero de este último.

Baja participación de la ciudadanía en las iniciativas locales.

Demasiado complicado y normas poco claras para quienes solicitan subvenciones.

Procedimiento de solicitud abierto sólo para solicitantes institucionales (ONG), con exclusión de personas individuales.

■ 7.5 CÉLULA DE PLANIFICACIÓN

¿Cómo funciona?

La “célula de planificación” (jurado popular ciudadano) consta de alrededor de veinticinco personas seleccionadas al azar, que trabajan como si estuviesen realizando consultorías públicas por un período limitado de tiempo, en general cuatro días, con el fin de presentar soluciones para una determinada política de planificación o problema. El proceso de muestreo está abierto a personas mayores de 18 años de edad.

Se invita a las personas seleccionadas a trabajar y son remuneradas con fondos públicos para compensar sus gastos de subsistencia y la pérdida de ingresos. Si es necesario, se les asiste para asegurar los cuidados necesarios para sus familiares.

Se acompaña la célula de planificación con dos “acompañantes del proceso” (moderador y/o moderadora), que son responsables de la información y el calendario de moderación de las sesiones plenarias. Un proyecto puede implicar un mayor o menor número de células de planificación. Durante gran parte de su tiempo, los miembros de la célula de planificación trabajan en pequeños grupos no estables de alrededor de cinco personas. En cada grupo, quienes participan adquieren e intercambian información sobre el problema, exploran y discuten posibles soluciones y lo evalúan en términos de lo deseable y las consecuencias indeseables. Quienes participan pueden leer los expedientes, escuchar a personal experto con posiciones diferentes o incluso contrarias para compensar su falta de conocimiento previo y tomar parte activa o seguir el proceso a través de la observación de la toma de decisiones institucionalizada.

Los resultados definitivos de los grupos de trabajo se canalizan en procesos institucionalizados de toma de decisiones. Los resultados se resumen en un “Informe Ciudadano” que se entrega a las autoridades, así como a quienes han participado.

Propósitos y Principios

Para asegurarse de que la célula de planificación no sólo consiste en la promoción de las personas con intereses especiales, sino más bien una muestra representativa de la población, los miembros de la célula de planificación son elegidos al azar.

Las células de planificación son adecuadas para las cuestiones que son de alcance limitado y pueden también ser muy controvertidas. Por lo tanto, en el marco de la Agenda 21 Local y la participación en los procesos de presupuesto, son principalmente útiles en determinadas áreas, tales como problemas de tráfico, el desarrollo del territorio, rehabilitación del centro de la ciudad, la promoción de los ciclos económicos regionales, la integración de grupos socialmente desfavorecidos, las formas de ahorro de energía, control de la contaminación atmosférica o la protección del medio ambiente.

En lo que respecta a los presupuestos ciudadanos, las células de planificación pueden utilizarse para el establecimiento de prioridades, economizar los procedimientos, la participación ciudadana para garantizar la continuidad de los servicios públicos, el alivio de la deuda de la comunidad o para los distintos proyectos de construcción.

Actores

Miembros de la comunidad local seleccionados de manera aleatoria y personas que desempeñaran funciones de asesoramiento: acompañantes del proceso (quien modera MODERADOR) y posiblemente, el personal experto en los temas objeto de debate. La administración o un departamento (por ejemplo departamento de planeamiento urbano) forman una célula de planificación.

Beneficios

La selección aleatoria de los miembros de la célula de planificación da a las sugerencias que aparecen en este tipo de informe ciudadano un alto grado de legitimidad y peso político, motiva a quienes participan y aumenta la aceptación de los resultados en la arena política y en la sociedad en su conjunto. Sin embargo, estos beneficios pueden convertirse rápidamente en dificultades cuando la dinámica de grupo o los resultados no se corresponden con las expectativas.

Por lo tanto, es aconsejable la participación de profesionales en la gestión y mediación del proceso. Otro beneficio de la participación al azar es la posible participación de quienes tienen un interés real, que de otro modo no habrían participado activamente. Por lo tanto, este procedimiento puede mejorar la inclusión y resaltar otros puntos de vista alternativos.

La experiencia ha demostrado que una vez que se ha puesto a prueba a las personas -como es el caso en una célula de planificación- estas aprenden muy rápido. La imparcialidad y la creatividad de quienes participan son lo realmente decisivo en la calidad de la planificación de las células así como de las grandes posibilidades de lograr un amplio consenso.

Dificultades

Debido a razones de salud, limitaciones de tiempo y otras dificultades, sólo alrededor del 25% de las personas seleccionadas participarán en realidad. Esto es algo que debe tenerse en cuenta cuando se invita a las personas participantes.

Otra cuestión es la representación en términos de sexo, clase, etnia, edad, etc.

Si los grupos escogidos de forma aleatoria no corresponden a los porcentajes de la población local en su conjunto, se deberían considerar otros métodos dirigidos de selección de participantes.



El coste puede también ser un problema. La experiencia en Alemania ha demostrado que se necesitan alrededor de 1.000 euros por participante. Si los costes son demasiado elevados, una alternativa podría ser la selección de sólo unos pocos elementos de la célula de planificación (e integrarlos en otros procesos participativos), tales como:

- La aleatoriedad, por ejemplo, de cada diez residentes una persona recibe una invitación por escrito a una audiencia o una reunión de la ciudad,
- Asistencia en la búsqueda de quienes se vayan a encargar de los cuidados familiares,
- Consulta en grupos pequeños (5 personas) y cambiantes.

Ejemplos

En 1995, la autoridad del transporte público en Hanover, (ÜSTRA) junto con la Cooperación Foundation, organizó 12 células de planificación con 295 participantes (148 hombres, 147 las mujeres de edades comprendidas entre los 18 y 81), a un costo de alrededor de 200.000 euros. La base de cada una de las sesiones de planificación (de 4 días de duración) fue un programa que se dividió en 16 temas diferentes y que también incluía pruebas prácticas en conexiones de autobuses y trenes superficiales y subterráneos, información al consumidor y de amabilidad con pasajeras y pasajeros. El resultado fue un informe de 200 páginas con cientos de propuestas de mejora para el transporte público en la zona de Hanover realizadas por la ciudadanía, por ejemplo, respecto a la tarifa del viaje corto, la seguridad, la accesibilidad a las estaciones / paradas, enlaces a las zonas en las afueras y conexiones con las carreteras de circunvalación. La mayoría fueron ejecutados inmediatamente y con la asistencia de los autores del informe.

Referencias

- Steyart, Stef / Lisoir Hervé (Eds.): Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual: Planning Cell, Belgium 2005 (14 pages)
- www.kbs-frb.be
- http://www.planet-thenet.fsnet.co.uk/groups/wdd/99_planning_cells.htm

■ 7.6 MESA REDONDA

¿Cómo funciona?

Una Mesa Redonda es un proceso de diálogo sistemático con el fin de resolver o prever los conflictos latentes o anticiparse a ellos, por ejemplo, la planificación local o regional de los procedimientos. Básicamente cualquier tema pertinente se puede colocar en una mesa redonda sobre el plano comunal, regional o nacional. Diferentes grupos de interés relevantes para la política sobre el tema en cuestión deben estar igualmente representados en el proceso (y en todo momento) independientemente de su poder real político o económico. Una persona neutral es crucial con el fin de dirigir el proceso y facilitar los debates.

Idealmente, el grupo se reúne periódicamente cada seis semanas o en forma irregular a grandes intervalos. Antes de que el proceso se inicie, la persona responsable de la coordinación debe aprovechar la oportunidad para aclarar las posiciones de las personas participantes en los grupos de interés, en las discusiones bilaterales cara a cara, para explorar posibles compromisos y explicar el procedimiento. Estas conversaciones preparatorias durarán aproximadamente de dos a cuatro semanas.

Una mesa redonda debería constar de 20 participantes como máximo. Su elección como tal es un proceso delicado y lo debe hacer la persona responsable de la moderación externa. Al ser las personas participantes en la Mesa Redonda "expertas" sobre el tema, no es necesario prever las aportaciones de personal experto

adicional en el procedimiento. Sin embargo, si existe el deseo de nuevas aportaciones, debe quedar claro que, como mínimo, más de dos personas expertas externas deberían participar en representación de las diferentes posiciones sobre el tema, a fin de garantizar que los debates no sean sesgados.

Los posibles resultados de una Mesa Redonda deben ser documentos escritos (por ejemplo, las recomendaciones políticas), representando ya sea el consenso o, si el consenso no fue posible, las posiciones de la mayoría y la minoría. Las actas deben ser realizadas en todas las sesiones. Los resultados de la Mesa Redonda se transfieren a la clase política encargada de tomar decisiones para futuras consultas.

Propósitos y Principios

Una Mesa Redonda simboliza proceso de discusión no jerárquica, orientado hacia la solución de problemas, donde todos tienen los mismos derechos. El tener a todas las partes en conflicto participando en una mesa redonda garantiza la legitimidad de los resultados y por lo tanto, aumenta una amplia aceptación entre la comunidad.

Actores

En una Mesa Redonda deberían participar el mayor número de personas interesadas o grupos en conflicto como sea posible. Estos pueden ser miembros de la ciudadanía u representantes sociales o de la comunidad, tales como organizaciones no gubernamentales, así como también representantes de las empresas y el funcionariado local y la clase política. Y por último, quien asume las funciones de moderación alguien en quien todas las partes deben confiar en los debates.

Previa solicitud, se puede invitar a un pequeño número de personas expertas «objetivas» sobre los temas en cuestión.

Beneficios

Las Mesas Redondas pueden contribuir a solucionar y desestancar problemas. Su sistema, si está hecho correctamente, es representativo y realiza así la legitimidad del proceso y la aceptación de sus resultados.

Dificultades

Como una Mesa Redonda es un método de solución de conflictos, la institución que lleva a cabo el proceso debe ser percibida como neutral. Además, la financiación del proceso se comunica de manera transparente a todas las partes y representantes externos a la Mesa Redonda. De lo contrario la manipulación de los temores y la desconfianza puede poner en peligro el proceso.

La presencia de una figura moderadora con experiencia es fundamental, ya que siempre hay un riesgo de estancamiento del proceso, cuando las partes en conflicto no están preparadas para llegar a acuerdos.

Ejemplos

El Instituto alemán IFOK ha desarrollado varios temas orientados a los procedimientos que se deben seguir en una mesa redonda, como la “Mesa Redonda sobre Energía” o la “Mesa Redonda sobre la Familia”.

Referencias

- www.ifok.de (Round Tables on “Energy”, “Family”, several further projects)
- Wülst, Jürgen (2003): Runder Tisch. In: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, pp. 249-253. En alemán.



7.7 ESPACIO ABIERTO

¿Cómo funciona?

Cuando Harrison Owen, un teórico y profesional sobre la transformación organizacional, descubrió que “lo realmente emocionante de las conferencias” ocurre en pausas para el café, inventó el Espacio Abierto como una metodología de grupo que desde el principio buscaba movilizar y motivar a quienes participaban. El Espacio Abierto se ha practicado con gran éxito en todo el mundo durante más de 20 años.

La duración de Espacio Abierto varía de ½ día hasta tres días.

Participantes varían de 30 a 800, todo el mundo es experto

Características típicas el grupo presenta su propia agenda; oradores, oradoras y temas no están predeterminados.

Procedimiento

1. El grupo se reúne en un círculo (concéntrico si participan muchas personas). Todo el mundo se considera igual. La persona facilitadora ayuda al grupo a decidir el calendario de la reunión del Espacio Abierto.
2. El círculo y la pizarra funcionan como mercado. Cualquiera que quiera puede sugerir su tema para el debate.
3. Deben organizarse pequeños grupos y reunirse en torno a los temas sugeridos. Se escriben sus conclusiones en la pizarra.
4. Los resultados se presentan en el círculo en una o dos rondas más, seguidos inmediatamente de los temas propuestos.
5. El Espacio Abierto termina con una reunión en círculo.

Instalaciones y material

Una habitación grande y algunas salas más pequeñas, fotocopiadora para el acta, una persona que ejerce como facilitadora, comida y bebidas.

Actores

Cualquier persona.

Propósitos y Principios

Lo interesante del Espacio Abierto es que se basa completamente en la participación voluntaria. Quién quiera que se presente, es la persona adecuada. Lo importante es contribuir. El momento cuenta. Los y las “podrían-habersido” y los y las “deberíashaberhecho” son irrelevantes. Siempre que se comienza es el momento adecuado y si te quieres ir, pues vete. Detrás del Espacio Abierto se encuentra “la ley de los dos pies”, es decir, las personas deben decidir lo que realmente quieren discutir y si es aburrido, lo que deben hacer es involucrarse o irse. El Espacio Abierto es una forma de auto-organización muy eficaz.

Beneficios

La metodología del Espacio Abierto es adecuada para la movilización de la energía creativa de las personas y para encontrar soluciones a un problema común. En los procesos de presupuesto participativo, esta metodología es especialmente provechosa al unir a gente de diferentes espacios por ejemplo el funcionariado,

las concejalías y la ciudadanía. La metodología abierta del espacio es también capaz de abordar asuntos complejos. Por otra parte, la agenda oculta de la elección del Espacio Abierto es que se hará del presupuesto municipal, normalmente considerado un libro cerrado, algo accesible y atractivo a quienes participan.

Dificultades

El Espacio Abierto podría utilizarse en el proceso de presupuesto participativo como una herramienta de consulta. Esto, sin embargo, no es adecuado si la consulta ciudadana es representativa. El Espacio Abierto tampoco es adecuado como una herramienta de información.

Ejemplos

La Ciudad de Nuertingen en Alemania tiene experiencia en la combinación de Espacio Abierto con procesos de Presupuestos Participativos (PP)

Referencias

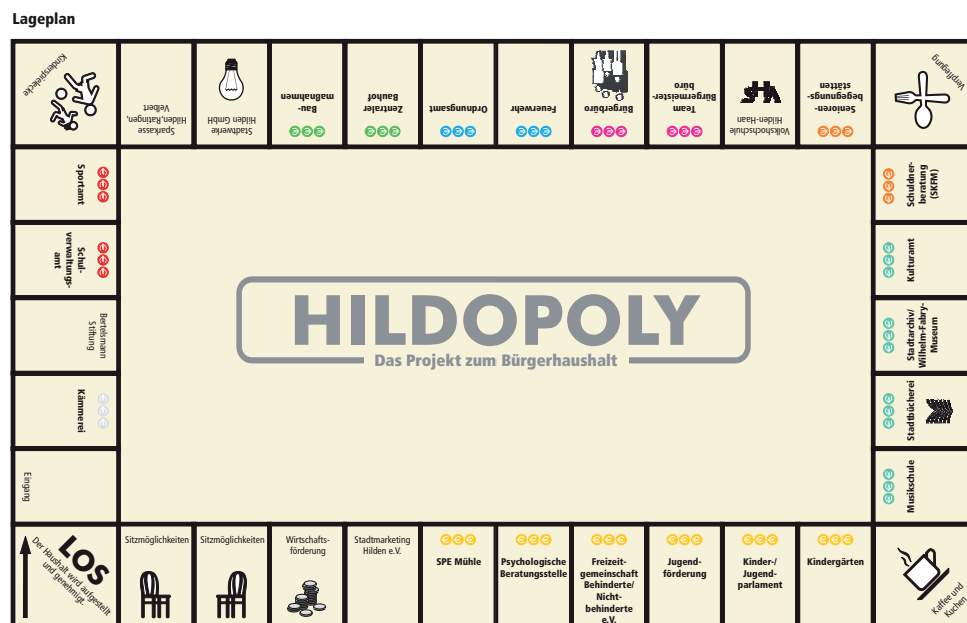
- Enlace: www.openspaceworld.com

7.8 HILDOPOLY - EL MONOPOLIO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

¿Cómo funciona?

Todo el mundo conoce el Monopoly, el famoso juego que imita el sistema capitalista. Hildopoly parte de este concepto para crear una “info”, con el fin de presentar el presupuesto local. Lo hace en una forma bastante sencilla: cada casilla del tablero del Hildopoly simboliza una parte o departamento de la ciudad.

Las diversas casillas luego se convirtieron en “lugares de tamaño real” en lugares como un gimnasio, donde cada parte de la administración puede informar al público acerca de su trabajo y sus gastos diarios. De esta manera, la ciudadanía puede aclararse con respecto a las tareas, costos y la utilidad de los distintos departamentos de la ciudad.





Propósitos y Principios

El objetivo de Hildopoly fue atraer a la ciudadanía a un entretenido festival y ofrecer más información sobre el presupuesto local. Es una herramienta muy útil para la fase informativa de un proceso de presupuestos participativos.

El evento no sólo sirve para demostrar los gastos, sino también los ingresos de la ciudad. A fin de ilustrarlo más claramente, el departamento de finanzas levantó un par de grandes escalas con los ingresos por un lado y los gastos por el otro.

Actores

La administración local y los servicios crearon “estaciones” para dar a la ciudadanía la oportunidad de aprender más sobre el presupuesto local y la posibilidad de tomar parte en los debates y en los resultados.

Beneficios

El alcalde afirmó que este caso aumenta el interés en el proceso del presupuesto participativo enormemente y no sólo momentáneamente, sino en años posteriores también.

Por lo tanto, puede recomendarse como una herramienta creativa para utilizar especialmente en el inicio de un proceso de presupuestos participativos o con el fin de actualizar el mismo.

Dificultades

Un hecho que no debe subestimarse es el costo de este tipo de evento: la administración tiene que organizar y coordinar las actividades de cada asociación, grupo, departamento, etc. Además, una parte importante del funcionariado tiene que trabajar horas extraordinarias para el evento. Hilden organizó este festival una sola vez, debido a estas limitaciones.

Ejemplo

Hildopoly fue creado por un grupo de estudiantes universitarios, cuando la pequeña ciudad de Hilden (56000 habitantes) organizó un concurso creativo sobre la forma de realizar un proceso de presupuestos participativos en una forma innovadora. Se realizó en un gimnasio un sábado de 2003. El cuerpo de bomberos presentó sus camiones (y el costo anual por camión), el departamento vivienda presentó los proyectos seleccionados de construcción, algunos grupos apoyados financieramente por la ciudad llevaron a cabo un baile, la oficina de bienestar de la juventud presentó los costes de locales de juego y así sucesivamente.

En conjunto, se trata de un gran festival con música, danza, alimentos y bebidas, un grupo de oportunidades para sentarse y hablar con la gente, juegos de aventura para la infancia y por último, pero no menos importante: una gran cantidad de información sobre cuánto gasta la ciudad en sus diversas actividades cada año.

Referencias

Se puede encontrar más información (sólo en alemán) en el sitio web de Hilden:

- www.hilden.de

● 7.9 BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES EN INTERNET

Inglés

- **Livelihoods Connect**
- <http://www.livelihoods.org/>
- http://www.livelihoods.org/info/pcdl/reference/reference_materials_case13.html
- **Training Support**
- <http://www.livelihoods.org/info/toolboxTrainingSupport.html>
- **Distance Learning Materials**
- http://www.livelihoods.org/info/info_distancelearning.html
- Sam Kaner 1996: Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making (Se publicará una nueva edición en marzo 2007)

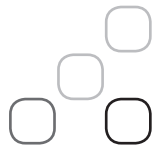
Español

- Frans Geilfus 1997. 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Prochamate-IICA, San Salvador, El Salvador, 208 páginas
- Candelo Reina, Carmen *et.al.* (2002) Juegos Económicos y diagnóstico rural participativo: Un Manual con ejemplos para la cooperación. WWF Colombia.



8. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS LEGALES

TÉRMINO EN ESPAÑOL	DEFINICIÓN	TRADUCCIÓN EN DIFERENTES IDIOMAS		
		INGLÉS	ALEMÁN	POLACO
CONSEJO MUNICIPAL	Cuerpo elegido directamente formado por las personas que ocupan la Alcaldía y las Consejerías y que tienen el poder legislativo y deciden sobre todos los asuntos locales en representación de la ciudadanía.	CITY COUNCIL TOWN COUNCIL	STADTRAT, GEMEINDERAT	RADA GMINY, MIASTA
CONCEJAL Y/O CONCEJALA	Miembros electos de un ayuntamiento	COUNCILLOR	STATDRAT; STADTRÄTIN GEMEINDERAT, GEMEINDERÄTIN	RADNY
DISTRITO	División administrativa de una ciudad o municipio; en grandes ciudades, los distritos pueden tener derecho legal a decidir sobre sus políticas o aprobar su propio presupuesto. Pero en muchos países, como España, no es el caso.	DISTRICT	BEZIRK	OSIEDLE, DZIELNICA
CONCEJAL Y/O CONCEJALA DE DISTRITO	Miembros de un consejo de distrito	DISTRICT COUNCILLOR	BEZIRKSRAT, BEZIRKSRÄTIN	RADNY RADY OSIEDLA
ADMINISTRACIÓN LOCAL	La administración que aplica la política del gobierno local.	LOCAL ADMINISTRATION	KOMMUNALE VERWALTUNG	ADMINISTRACJA LOKALNA
PRESUPUESTO LOCAL	Los ingresos y gastos estimados para el año fiscal, aprobados por el consejo municipal	LOCAL BUDGET	HAUSHALTSPLAN, HAUSHALTSENTWURF	BUDŻET LOKANY, JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
REGLAMENTO U ORDENANZA LOCAL (O MUNICIPAL)	La legislación establecida por el gobierno local	LOCAL LAW	BESCHLUSS	PRAWO MIEJSCOWE
GOBIERNO LOCAL	Expresión general utilizada para definir los cuerpos públicos con autoridad sobre una subdivisión del territorio del país. Para existir como entidad diferenciada, el cuerpo de un gobierno local debe tener autoridad.	LOCAL GOVERNMENT	KOMMUNALE VERWALTUNG	SAMORZĄD TERYTORYJALNY
ALCALDESA O ALCALDE	Quien preside un municipio o ciudad: de elección directa o indirecta por el cuerpo responsable de llevar a cabo las políticas adaptadas por el consejo, gestionar la administración local y la representación externa del gobierno local.	MAYOR	BÜRGERMEISTERIN, BÜRGERMEISTER	WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT
MUNICIPIO	Pueblo, ciudad o distrito con gobierno propio.	MUNICIPALITY	KOMMUNE, GEMEINDE, STADT	GMINA, MIASTO
BARRIO - SECTOR - DISTRITO	La gente que vive en un distrito.	NEIGHBOURHOOD	STADTTEIL	OSIEDLE



9. GLOSARIO

Agenda 21 Local (A21L)

Una estrategia mundial utilizada en el marco del desarrollo sostenible en el ámbito local sobre la base de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, también Cumbre de la Tierra) que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. La Agenda 21 es el documento firmado por 178 Estados-nación en Río. El capítulo 28 del Programa 21 se refiere al papel de los municipios en la implementación del desarrollo sostenible.

A21L es un proceso voluntario y no es ejecutable por ley.

Célula de planificación o jurado ciudadano

Un grupo de 15 a 30 miembros de la ciudadanía aleatoriamente seleccionados discuten durante varios días un asunto de interés público y después presentan el resultado en un “Informe Ciudadano” a las autoridades públicas. Las discusiones son moderadas por la persona facilitadora externa que proporciona la información relevante a quienes participan. Las personas participantes consiguen remuneración monetaria por su participación.

Beneficio para todo el mundo

Significa que la política y la sociedad no se pueden reducir a un juego de suma-cero en el cual un actor gana solamente si el otro pierde. En esta perspectiva, la clase política deben aceptar la distribución del poder con procedimientos participativos y, a largo plazo, aumenta autoridad, legitimidad y la capacidad de actuar. Sin embargo, la perspectiva tiende a olvidar que el poder y los recursos están distribuidos desigualmente y que los intereses a menudo están en conflicto. La noción de “resolución cooperativa de los conflictos” es por lo tanto más adecuado.

Ciclo presupuestario

Un procedimiento que incluye la elaboración, aprobación, ejecución del presupuesto y presentación de las cuentas al consejo municipal.

Comunidad

Un grupo de personas relacionadas entre sí por estrechos vínculos. Puede ser territorial, cultural, social, o étnico. El desarrollo comunitario es el desarrollo económico controlado y ejecutado por las asociaciones locales. El sector comunitario se refiere a un sector que difiere tanto del sector estatal como del sector del mercado.

De abajo hacia arriba:

ver Procesos de arriba abajo

Deliberación

Discusión y debate para tratar de convencer a terceras personas a través de la fuerza intrínseca del argumento, en lugar de la negociación entre los intereses en conflicto y confiar en la fuerza, dinero, etc. Los procedimientos participativos necesitan de “la buena deliberación” a fin de ser justos y eficientes. Además, las deliberaciones también pueden significar la toma de decisiones (los dispositivos participativos pueden ser deliberativo o sólo consultivo)

Democracia Participativa

Existe una amplia gama de definiciones (ideológicas, teóricas, normativas, etc.) de este término. En esencia, combina la articulación de dispositivos de participación ciudadana directa con las instituciones de la democracia representativa.

E-democracia

La participación no sólo es posible a través de la elección, la movilización de calle o reuniones ciudadanas. La E-democracia tiene en cuenta que la ciudadanía puede obtener información y participar a través de Internet. Ejemplos de ello son los sitios web interactivos con chat de deliberación, foros u otras formas de la participación. La E-democracia es siempre un procedimiento adicional y debe estar vinculada a las reuniones reales.

Empoderamiento

Este término tiene diferentes significados. El más usual lo describe como un proceso colectivo durante el cual los miembros de los grupos desfavorecidos aprenden cómo ganar más poder e influencia en su entorno social y social.

Enfoque sistémico/ integrante (o visión inclusiva)

El concepto viene de biología. Implica la consideración de la sociedad como un sistema articulado, en el cual cualquier acción en un punto del sistema tiene repercusiones en las otras partes. Los elementos sociales, ecológicos, económicos, culturales y políticos, por lo tanto están conectados.

Evaluación comparativa/Buenas prácticas

Una expresión derivada de la economía y está vinculado a la eficiencia y la eficacia de los servicios. La finalidad es hacer que los productos y los costos sean comparables.

La evaluación comparativa permite la identificación de buenas prácticas; casos que corresponden con los mejores criterios previamente establecidos y que pueden servir como modelos de referencia. Esta es la razón por la que los procesos de evaluación comparativa y las buenas prácticas también pueden aplicarse a los procedimientos de participación y herramientas de desarrollo sostenible.

Gobernanza/ gobernanza participativa

En el debate actual, el término “gobernanza” tiende a sustituir a “gobierno”. Se centra en la inclusión de varios actores públicos (varios niveles del gobierno) y sobre la participación de agentes privados (por ejemplo, las empresas) en el proceso de toma de decisión política. La gobernanza participativa significa que la ciudadanía es considerada como agente legítima e incluida en el procedimiento de toma de decisión a través de procedimientos participativos.

Gobierno participativo:

ver gobernanza

Grupo Focal (o sesiones de grupo)

Un debate moderado acerca de aspectos concretos, claramente definidos, de los temas dentro de un pequeño grupo de personas (6-10) Los grupos focales son herramientas útiles para obtener una visión de las normas, creencias e intereses que forman la base del comportamiento colectivo del grupo.



Involucrados e involucradas

Una persona o un grupo de personas que están implicadas, tienen un interés o un derecho. El término se utiliza dentro de la gerencia de un negocio y significa relacionarse con todos los agentes con quienes estén conectado la firma en términos de intereses, necesidades o derecho, ambos en el sentido estricto de la palabra (accionistas/ dueños, empleados, encargados, clientes, suministradores) y dentro de sociedad en conjunto (estado, partidos, intereses organizados, ONGs, etc.)

Mesa redonda

Reúne a diversos grupos de actores en conflictos de interés. Históricamente, las Mesas Redondas se realizaban en situaciones de disturbios público donde las autoridades (del estado) habían prohibido o habían criminalizado a algunos de los agentes. Un ejemplo histórico es la mesa redonda impulsada en diciembre de 1989 en Alemania del este entre los representantes del estado y los grupos contrarios.

ONG (organización no gubernamental)

Un grupo de ciudadanas y ciudadanos que ejerce actividades sin fines de lucro. El grupo puede ser constituido formal o informalmente pero nunca puede estar organizado por el Estado. Los miembros pueden o no funcionar sobre una base voluntaria. El grupo puede existir sólo durante un breve período de tiempo (por ejemplo, una actividad) o estar institucionalizado.

Ejemplos de ello son las asociaciones, organizaciones, iglesias, sindicatos, etc.

Presupuestos Participativos

Un procedimiento de participación ciudadana que tiene lugar en el nivel de la ciudad (o dentro de un distrito con sus propias políticas administrativas y competencias) y tiene una dimensión financiera (la mayoría de las veces con cargo al presupuesto municipal). Está organizado en forma continua y se basa en las deliberaciones que tienen lugar fuera de las instituciones oficiales.

Es necesaria la rendición de cuentas de sus resultados.

Proceso de aprendizaje

Los procedimientos participativos afectan al enfoque de pensamiento y el comportamiento de todos los actores incluidos a largo plazo. Las teorías de la educación popular de Maria Montessori, Célestin Freinet o Paulo Freire han desarrollado la idea de que el “aprendizaje” pasa a través de la experimentación. En esta perspectiva, la participación política puede considerarse como una escuela para el aprendizaje de la democracia.

Procesos de arriba hacia abajo frente a procesos de abajo hacia arriba

Los eventos, grupos, etc. impulsados por las autoridades (públicas) se llaman de arriba hacia abajo, y contrasta con los acontecimientos iniciados por los actores de la sociedad civil (ascendente o abajo hacia arriba)

Proximidad

Se refiere al gobierno local. Tiene un significado geográfico y político. Por una parte, significa que los servicios públicos (oficinas) y la clase política elegida están geográficamente cerca de la ciudadanía. La democracia de proximidad en este sentido significa democracia de la vecindad. Por una parte, significa la comunicación intensiva entre ciudadanas y ciudadanos, personal empleado público y/ o clase política.

Rendición de cuentas

El proceso de explicar las acciones y decisiones de cada quien a las personas que se ven afectadas o que han influido en las mismas. La rendición de cuentas es una característica básica de los gobiernos democráticos y aún más en el proceso de presupuestos participativos.

Sostenible/ sostenibilidad

Se refiere al desarrollo que responde a las necesidades de la generación de hoy sin poner en peligro las necesidades de futuras generaciones. La Comisión Mundial sobre el medioambiente y el desarrollo de Brundtland (1987) definió el término sostenibilidad. Incluye la continua demanda de justicia ecológica entre las generaciones y las tensiones por la interdependencia entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales así como la participación de la ciudadanía

Transparencia

Un aspecto importante de las reformas actuales del sector público, que también trata de las instituciones políticas. Implica que el proceso de la administración/ gobierno es comprensible y público. La transparencia ayuda a prevenir la corrupción, el clientelismo y la pérdida de fondos públicos.