
políticas sociales

El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias

Cristina Bloj



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, octubre de 2009



Este documento fue preparado por Cristina Bloj, consultora de la División de Desarrollo Social, bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la misma división de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNFPA: "Programa Regional de Población" (RLA/6P41A- componente: Estructuras familiares en América Latina y el Caribe).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323350-4

LC/L.3123-P

N° de venta: S.09.II.G.101

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Los nuevos cotidianos de las familias latinoamericanas	11
II. Una aproximación al Presupuesto Participativo y sus precondiciones	15
A. Democracia y deliberación ciudadana	15
B. Descentralización a la medida de las ciudades	16
C. Presupuesto público y participativo	18
III. Dos experiencias nacionales en la mira: Rosario (Argentina) y Villa el Salvador (Perú)	21
A. Rosario	21
1. El contexto de emergencia del presupuesto participativo	22
2. El programa de descentralización	23
3. Estructura y la dinámica participativa	24
4. ¿Quiénes, cuantos y cómo se participa?	27
B. Villa El Salvador	31
1. Hitos significativos de la historia local	32
2. La dimensión normativa de la participación	33
3. El Presupuesto Participativo en Villa El Salvador	35
3.1. El ciclo anual y sus imprints	37
IV. Tras los pasos de la construcción de políticas sociales dirigidas a las familias desde el ámbito local	41
A. Políticas sociales y derechos	41
B. Las familias interpelando a las políticas	44
C. ¿Hacia presupuestos participativos sensibles a las familias? ...	47
VI. A modo de cierre	53
Bibliografía	57
Serie Seminarios y conferencias: números publicados	61

Resumen

El “presupuesto participativo” es un enfoque alternativo a la presupuestación tradicional que promueve la confluencia de la esfera política y la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones que compromete una parte o porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno. Si bien existen casos de implementación a escala regional, las expresiones más exitosas se observan a nivel municipal-local.

La experiencia pionera de Porto Alegre, Brasil, vigente desde el año 1989, constituye una referencia insoslayable en América Latina y en el mundo. A partir de entonces, distintas ciudades se han dado formas singulares de funcionamiento aunque es posible advertir en todas ellas búsquedas comunes tales como: impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos, legitimación de los procesos políticos y presupuestarios; contribuciones a la cohesión social, a la transparencia de la gestión, y al fortalecimiento de los vínculos sociedad civil-Estado.

Consolidar las democracias a la vez que reducir los desequilibrios e inequidades, son retos medulares para los gobiernos y las políticas públicas desempeñan un rol clave para tal fin. En esta dirección, el interés por el estudio del presupuesto participativo no se limita a los alcances técnicos, como canal de asignación de recursos, sino que involucra la consideración de sus potencialidades para contribuir desde el espacio local a la formulación de políticas públicas más distributivas, y en especial aquellas dirigidas a las familias.

La institución “familia” es un actor históricamente relevante para las políticas sociales y, en las últimas décadas, ha sufrido cambios sustanciales que han puesto en cuestión el modelo tradicional y las formas clásicas de abordarlo.

Consecuentemente, se ha visibilizado con fuerza la necesidad de calibrar las líneas de acción en curso para adecuarlas a estos nuevos cotidianos. La intención de este documento, entonces, es dar impulso a un debate que aún no se ha extendido lo suficiente: ¿En qué medida el presupuesto participativo (PP) puede resultar una vía privilegiada para responder más ajustadamente a los retos que afrontan las familias y las políticas sociales que las tienen como destinatarias? Además de hacer mención a diferentes experiencias emprendidas en la región, nos abocamos en este trabajo a recorrer con mayor profundidad dos casos nacionales: Rosario (Argentina) y Villa El Salvador (Perú).

Introducción

El presupuesto público es una vía para comprender cómo los gobiernos disponen de los recursos, en función de las prioridades definidas en la agenda. Estos documentos, por tanto, además del valor administrativo y financiero, exhiben un carácter eminentemente político. El Presupuesto Participativo (PP) en particular, es un dispositivo innovador en relación con el enfoque tradicional. En este marco, la esfera pública y la población transitan por un proceso participativo de deliberación, de toma de decisiones y de cogestión de una parte del presupuesto global. Los ciudadanos son los protagonistas en tanto que serán quienes definan las prioridades de obra e inversión pública para sus entornos territoriales de referencia (barrios, distritos, regiones); estas decisiones serán luego refrendadas de manera más extensiva a través del voto. Si bien existen casos a escala regional, el programa se ha implementado principalmente a nivel local.

Desde 1989, momento en que despierta en Porto Alegre, Brasil, cada ciudad o región ha diseñado estrategias y esquemas de funcionamiento en función de sus condiciones políticas, sociales y administrativas. Así y todo, es posible entrever objetivos comunes que remiten a la búsqueda de impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos, a la legitimación de los procesos presupuestarios y a ganar en transparencia en la gestión, a la cohesión social, y al fortalecimiento de las redes ciudadanas y de los vínculos con el Estado (Bloj, 2008a).

Esta herramienta ha sido sindicada como una de las más innovadoras en América Latina y luego de dos décadas en la escena regional y mundial cabe interrogarse sobre ¿Qué capacidades ha demostrado para afrontar y resolver los problemas ciudadanos georeferenciados?

¿Su incumbencia se limita a los problemas barriales puntuales o aspira a proyectarse como base para la formulación de políticas públicas? ¿Qué rol juegan las familias en el diseño y en la práctica que inaugura este dispositivo?

A la luz de estas preocupaciones abordamos el análisis de dos casos nacionales: Rosario (Argentina) y Villa El Salvador (Perú)¹. En el Perú, el sistema lleva más de nueve años de ejecución ininterrumpida refrendada por la puesta en vigencia, desde el año 2003, de la “Ley Nacional sobre Presupuesto Participativo”². Por su parte en Argentina se viene implementando desde el año 2002 y, a diferencia de Perú, no se ha elaborado una normativa de alcance nacional. En lo que respecta a las localidades seleccionadas como casos, si bien exhiben condiciones bien diferenciadas (urbanas, poblacionales, socioeconómicas, productivas) comparten el ser pioneras en sus respectivos países y el hecho de contar con una sólida red asociativa y organizacional que ha favorecido la puesta en marcha y la continuidad del dispositivo³.

En cualquier caso, la emergencia de un dispositivo de esta naturaleza no puede desprenderse de las condiciones más generales por las que ha atravesado la región en las últimas décadas, y de la necesidad de instrumentar estrategias innovadoras que permitan la restitución del vínculo Estado-Sociedad Civil luego de transitado el ciclo largo neoliberal. En este sentido es importante, previamente a introducimos en las particularidades de este dispositivo, contar con un panorama de la situación actual de la región y de las brechas distributivas a fin de tener presente en qué contexto se proyecta como una herramienta que puede tributar a la formulación de políticas más inclusivas a nivel local.

Tomando como referencia el período 2002-2006, la región demostró el mejor desempeño de los últimos 25 años y la mayoría de los países han experimentado una disminución de la pobreza y la indigencia. Los guarismos más alentadores se observan en Argentina (área urbana), Costa Rica, Chile y Uruguay, con tasas de pobreza inferiores a 22% y entre 3% y 7% de indigencia. Contrariamente, Perú, se encuentra entre los casos con más altos índices de pobreza media-alta, oscilando entre el 38% y el 48%, junto con Colombia, Ecuador, El Salvador, y República Dominicana. La reducción de la pobreza, en los casos donde se ha consignado, está directamente relacionada con el aumento del PIB *per capita* y con la implementación de políticas más distributivas; a excepción de algunos países el promedio de desigualdad regional ha disminuido aunque la concentración del ingreso sigue siendo alta (CEPAL, 2008).

Junto con las diferencias en la estructura distributiva, es posible observar una marcada heterogeneidad de la pobreza en cada país, y por subgrupos poblacionales al interior de estos, de acuerdo a los niveles educativos, el tipo de jefatura de hogar, y la composición étnica de la población, entre otros factores. Un aspecto también relevante es la baja en las tasas de desempleo en las áreas urbanas, impactando principalmente en la Argentina, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, Uruguay y Colombia; países que habían registrado tasas de desempleo muy elevadas durante los noventa. Esta situación obedece no sólo a la incidencia de los ingresos laborales en el ingreso total de los hogares sino también a la renta de la propiedad y a las transferencias monetarias que provienen de la seguridad social, de los programas gubernamentales de asistencia social, y de otros hogares (CEPAL, 2008).

¹ En adelante VES.

² Perú junto con República Dominicana son dos países de la región en los que está vigente una ley marco nacional que regula los presupuestos participativos.

³ Para el análisis de Rosario nos hemos apoyado, además de la consulta bibliográfica y documental, en una investigación empírica socio-antropológica realizada entre los años 2005 y 2008. La aproximación a Villa El Salvador se ha realizado exclusivamente a partir de estudios realizados por otros autores y de documentación proveniente de instituciones públicas y privadas. En razón de ello encontraremos citados fragmentos de entrevistas y de observaciones de campo sólo para Rosario. En lo que respecta a Perú, agradecemos en particular la colaboración de la ONG Red-Perú, a su Director Dr. Julio Ernesto Díaz Palacios y a su colaboradora Lourdes Lula Blanco, que han facilitado el acceso a materiales muy valiosos para este estudio.

En líneas generales, se consigna un mejor posicionamiento que en el pasado para cumplir con la primera meta del Milenio (el porcentaje de personas indigentes para el año 2007 alcanzaba un 12,6%, cifra cercana al objetivo del 11,3%), aunque la aspiración de reducir la pobreza total a la mitad para el 2015, si bien se consignan avances, estos están muy por debajo de lo esperado (CEPAL 2008).

Para alcanzar estas mejoras relativas ha sido necesario poner en marcha nuevos pactos sociales y financieros, lo cual ha favorecido la adopción de nuevos mecanismos de asignación de recursos como el PP. Ahora bien, por qué interrogarse puntualmente sobre las contribuciones que puede brindar este sistema a las políticas que benefician a las familias?

Somos concientes que en el pasado reciente la institución “familia” ha sido una de las más afectadas por el cauce que tomaron las políticas neoliberales concentradas, fundamentalmente, en el achicamiento del Estado y en la reducción del gasto público social. Esta direccionalidad contribuyó ampliamente a la profundización de los desequilibrios distributivos y al aumento de la pobreza, erosionando la estabilidad familiar y el empleo, los sistemas de protección social y el papel tradicional de las mujeres, a la vez que generando incertidumbre y mayor vulnerabilidad social (CEPAL, 2008).

Los núcleos familiares, sufrieron cambios substanciales en la composición, estructura, roles, e inserción productiva de sus miembros así como se hizo evidente el creciente protagonismo de las mujeres como jefas de hogar, la incorporación masiva de las mismas al mercado laboral y el proceso de “feminización” del empleo. Aún considerando estas transformaciones, hoy las familias en sus diversas modalidades de expresión, siguen siendo una referencia social vertebral, afectiva y productiva. No es casual, entonces, que asistamos a una revitalización del protagonismo político y de los estudios en la materia y sobre las interacciones y redes sociales, al interior de las familias y entre vecinos.

A nivel estatal, los países vienen revisando los programas y las políticas sociales así como los mecanismos de transferencia de ingresos al gasto social; y, justamente, las familias se ven implicadas en estas reorientaciones. Particularmente las bases y la dinámica de los programas de transferencias condicionadas que se han impulsado en la región son un reflejo de cómo se concibe a las familias y, dentro de ellas, a las mujeres en tanto administradoras y al mismo tiempo receptoras del bienestar (Marco, 2009); orientación que es susceptible de ser interpelada.

Es posible trazar, entonces, un puente entre concepciones de la familia, las políticas, y las legislaciones pues estas últimas, tal como sugiere Marco (2009), se aplican dentro de determinadas políticas públicas. En general los programas y las políticas se modifican con mayor celeridad que las leyes y, especialmente en materia de familia, las concepciones a partir de las cuales se diseñan expresan cierto retraso respecto de la dinámica social. No debemos olvidar, además, que las familias no limitan su composición a las relaciones de parentesco sino que incluyen interacciones y vínculos no parentales, hecho que diversifica aún más el panorama. Podemos decir, entonces, que si bien se consignan avances en cuanto a la legitimación de las diversas formas que asume el lazo familiar, es necesario insistir en el reconocimiento de los múltiples modelos de organización existentes; la mayoría de las veces las políticas se diseñan en base a ideales que rozan muy lateralmente la realidad y expresan un carácter conservador que aleja a las políticas de un enfoque de derechos⁴.

Situados en el PP advertimos la ausencia de referencia explícita a la categoría de “familia”, como un actor relevante del proceso. Del recorrido por diversas experiencias se desprende que en este dispositivo se participa en calidad de representante de algún tipo de organización de la sociedad civil o de manera autónoma-individual; no como grupo familiar. De todas maneras, y si bien no contamos con información desagregada que nos permita dar cuenta del impacto sobre las

⁴ El estudio de Flavia Marco (2009) sobre legislación comparada de familia advierte, también, que en la mayoría de los países de la región, si bien las leyes de familia han evolucionado, lo han hecho de manera más lenta que los cambios que se han producido en la vida cotidiana, y las regulaciones de la familia siguen estando fuertemente influenciadas por el Código Napoleónico de 1804.

familias partimos de la presunción de que, más allá de quienes participan, las decisiones que se toman en el PP tienen un correlato directo en el cotidiano de las familias, en los barrios y en las sociedades locales en general. La pregunta que de aquí se desprende es si incluir a la familia como un actor más tensionaría la condición de "vecindad", y sí redundaría en contribuciones. Dicho de otro modo, si la/s familia/s puede resultar un indicador válido para la dinámica del programa y para la formulación de políticas desde el nivel local.

Por el tipo de propuesta que conlleva, el PP necesita mantenerse cercano a la ciudadanía y a las huellas territoriales e identitarias, y en ese sentido, exhibe más capacidades que otros mecanismos de asignación para garantizar una distribución más equitativa de los recursos que dependen de su órbita, contribuyendo específicamente: a) A la identificación y formulación de proyectos y programas sociales que respondan a las necesidades de los núcleos familiares en todas sus modalidades de expresión; b) Apuntando a sortear las clásicas tensiones entre políticas barriales y/o comunales y políticas dirigidas a grupos focalizados de individuos o familias; c) Y reforzando complementariedades que tributen a calibrar el diseño y la ejecución de las políticas sociales.

Entonces, introducir la idea de familia, sobre la cual pesa una tradición conservadora, en el marco de una propuesta innovadora como el PP supone el esfuerzo de afrontar, desde este espacio, el carácter dilemático que ésta conlleva: de un lado, la diversidad de modalidades que presenta es interpelada por posiciones clásicas pero, al mismo tiempo, es rechazada por las perspectivas críticas por el tinte conservador que evoca. Es interesante, entonces, explorar a la luz de los retos que enfrentan las políticas dirigidas a las familias, y en la dirección de asegurar el ejercicio de los derechos básicos, cómo este sistema puede dar cabida a un nuevo debate alrededor de la cuestión.

I. Los nuevos cotidianos de las familias latinoamericanas

La “familia” es una de las formas de organización social a través de la cual los grupos sociales definen sus estrategias de sobrevivencia y deciden en torno a la reproducción, al consumo, a los vínculos y solidaridades, a las relaciones de género (De Oliveira, 2001). Es un microcosmos donde se articula la dimensión productiva y reproductiva bajo códigos culturales y circunstancias socio-históricas dinámicas. No se trata, por tanto, de una institución aislada sino intrínsecamente vinculada a procesos sociales más amplios que involucran cuestiones de orden simbólico e ideológico que dan sentido a las imágenes de “normalidad” o “naturalidad” que circulan en una sociedad en un determinado tiempo y lugar (Jelín, 2007)⁵.

Desde comienzos de los años ochenta se han producido transformaciones sustantivas en la conformación y estructura de las familias⁶. Y esta categoría evoca hoy una multiplicidad de fisonomías que desbordan la clásica definición de familia nuclear/parental. En la dirección que venimos de señalar, para comprender estos giros hay que considerar procesos más amplios relacionados con los cambios demográficos, el envejecimiento poblacional, la baja en la tasa de fecundidad, la inserción de las mujeres al mercado de trabajo, las migraciones, entre otros.

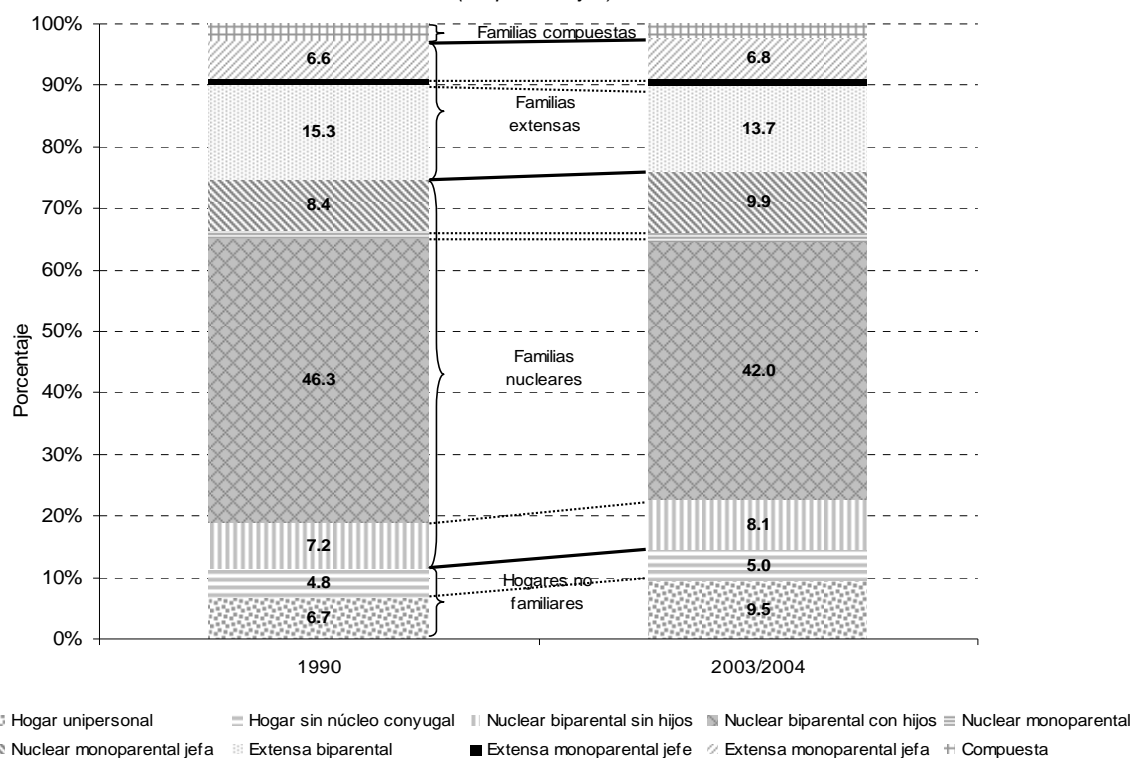
⁵ La autora advierte, también, sobre la tendencia que expresan las encuestas, y la información censal en general, a no diferenciar los términos “hogar” y “familia” sin que exista necesariamente una correspondencia entre ellos.

⁶ Consultar Oliveira (2001), Wainerman (2005, 2008), CEPAL (2006), Therborn (2007), Cerruti y Binstock (2009), y Marco (2009).

Estas variables han repercutido de manera directa en el ámbito privado (Arriagada, 2008) así como en las representaciones colectivas en torno a la idea y a las prácticas asociadas al cotidiano de las familias.

Tenemos, entonces, que si bien el modelo de familia nuclear conyugal, centrada en la figura paterna, sigue teniendo un fuerte peso asistimos a profundas transformaciones y transiciones. En la región, y en el mundo, se experimenta una disminución de las familias biparentales con hijos y el aumento de las monoparentales (con o sin hijos), como reflejo de una [...] creciente pluralización de las estrategias de convivencia (Rodríguez Sumaza y Luengo Rodríguez, 2003:60); tendencia aún más marcada en los contextos de pobreza.

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS EN LOS TIPOS DE FAMILIAS NUCLEARES Y TRABAJO FEMENINO EN ZONAS URBANAS, 1990-2004A
(En porcentajes)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2006.
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap4_AgendaSocial.pdf, 2007: 225. Consultado 20 de Marzo 2009.

De la lectura del gráfico 1 se desprende esta disminución del modelo patriarcal y el crecimiento de las familias biparentales con hijos, con el aporte económico de ambos progenitores. Asimismo, ha crecido la proporción de familias monoparentales y las nucleares con jefatura femenina (Arriagada, 2007).

Existe consenso respecto de lo que se entiende, en líneas generales, por “familia monoparental”: un hogar en el que uno de los dos progenitores está a cargo del hogar y de hijos económicamente dependientes. Un rasgo substancial es que o las mujeres o los varones a cargo son proveedores a la vez que cuidadores lo cual puede redundar en mayor vulnerabilidad debido a la menor disponibilidad de tiempo y energía para desempeñar ambas tareas adecuadamente. De todas maneras, la estructura monoparental puede incluir, además de parientes, a otros miembros no parentales, y el hecho de que haya un único progenitor a cargo no significa que estén solos para

asumir las tareas ya que pueden funcionar de manera similar a una familiar nuclear tradicional; del mismo modo que en familias biparentales, las responsabilidades pueden recaer en un solo cónyuge deviniendo en monoparentales de hecho.

Una conclusión importante, entonces, es que la “monoparentalidad” se expresa también en una diversidad de formas en razón de que las personas arriban a esta situación por vías, trayectorias educativas, y situaciones sociales diferenciadas (Rodríguez Sumaza y Luengo Rodríguez, 2003).

En lo que concierne a la inserción productiva, sabemos que el ingreso total de los hogares se compone principalmente del ingreso laboral, de transferencias públicas y privadas y de ingresos de capital. Particularmente en las familias en situación de indigencia, las transferencias son la principal fuente de compensación, pero para aquellas en situación de pobreza el ingreso laboral es central (CEPAL, 2008). El deterioro de las fuentes y condiciones de trabajo que acompañaron a las políticas neoliberales han tenido un impacto directo en la caída de la tasa de fecundidad de las mujeres, en la reducción del porcentaje de familias biparentales, y en el aumento del empleo femenino (Hopenhaym, 2007). Y hay que insistir nuevamente aquí en la relación entre mujer, mercado de trabajo y cotidiano familiar en razón de la importancia creciente que han adquirido en el mercado laboral, en los ingresos familiares, y en las prácticas y representaciones de la familia. La división del trabajo está estrictamente ligada al lugar productivo que ocupan hombres y mujeres y hay, por lo tanto, una articulación entre las transformaciones familiares y las del sistema productivo que exigen una mirada integradora (Wainerman, 2005)⁷.

Las últimas décadas han sido cruciales no sólo para la institucionalidad de género sino para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo pero hay que subrayar, sin embargo, que la inserción aún dista de ser equitativa. Kliksberg señalaba para Argentina que, [...] sólo el 28,6% de los cargos gerenciales del Estado nacional están ocupados por mujeres y cuando se analiza el porcentaje que ocupan cargos directivos en jurisdicciones donde la dotación femenina es mayoritaria, surge a las claras que no guarda correspondencia con la población femenina total. (Kliksberg citado por Di Nucci, 2003:6). Tenemos, entonces, que si bien la situación laboral de las mujeres ha mejorado y el trabajo femenino es cada vez más relevante en las economías familiares, persisten severas discriminaciones, visibles en menores niveles de remuneración en general y para los distintos niveles educativos, así como elevados niveles de informalidad y de ocupación en trabajos de baja productividad (CEPAL, 2008a)⁸.

Particularmente el concepto de “jefatura de hogar femenina” permite identificar los hogares que están a cargo de mujeres a causa, en la mayoría de los casos, de ausencia de pareja. Para dimensionar la importancia de este proceso, hay que remarcar que hoy: [...] una de cada cuatro personas en América Latina vive en un hogar en que el jefe es mujer, mientras que a principios de la década de los años noventa dicha relación era de una persona entre siete (CEPAL, 2008:36). Situación que también ha traído como consecuencia una mayor valoración de las mujeres en el desempeño de roles estratégicos en las acciones de combate a la pobreza y en la administración de los recursos de los programas de transferencias condicionadas.

Ahora bien, la jefatura femenina también suele asociarse con mayor vulnerabilidad, hecho que se corrobora en diversos países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay); la reducción de la indigencia ha sido más rápida para los hogares con jefatura masculina. En la misma dirección, Perú, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay y Venezuela exhiben porcentajes más altos de indigencia en los hogares con jefatura femenina. Y Brasil es un caso en el que no se consignan diferencias tan marcadas entre una y otra jefatura. Hay

⁷ Los nuevos enfoques en las ciencias sociales son críticos respecto de reservar el estudio de la familia y de los lazos sociales para la Sociología, y del trabajo y la distribución del ingreso para la Economía (Wainerman, 2005).

⁸ Para ampliar este punto consultar los resultados (publicaciones, ponencias y documentos) del proyecto “Políticas Laborales con Enfoque de Género”, impulsado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL, www.cepal.org/mujer, y Rico y Marco (2006 y 2009).

que considerar por último las variaciones existentes por subgrupos poblacionales; por ejemplo, en los hogares rurales con jefatura femenina las tasas de indigencia son menores de los de zonas urbanas en casi toda la región, a excepción de Guatemala, Honduras y Perú (CEPAL, 2008).

Volviendo la atención hacia los dos casos de estudio, para Villa El Salvador que cuenta con un alto porcentaje de población en situación de pobreza, los datos provenientes del Plan de Desarrollo Concertado arrojan que el 32% de la PEA la conforman mujeres (Ortiz, 2008); diagnóstico que coincide con la tendencia citada para todo el país. Muchas de ellas se encuentran en hogares de gran vulnerabilidad, con bajos niveles educativos, y con dificultades de acceso a los servicios básicos y a la salud; condiciones que retroalimentan el circuito de la pobreza. En Rosario si bien la situación global es sensiblemente diferente, las mujeres al frente de hogares pobres padecen situaciones semejantes. Asimismo, y en la dirección ya mencionada, de acuerdo con informaciones vertidas por la coordinación provincial del "Programa Familias por la Inclusión Social" (región sur de la Provincia de Santa Fe) de los, aproximadamente, 32.000 beneficiarios/as, el 98% son mujeres que conforman hogares monoparentales; con un número de hijos a cargo que oscila entre uno y siete (Entrevista Coordinadora Provincial-12 de Febrero 2009). Vemos así, como en estos programas de transferencia condicionada las mujeres aparecen como las intermediarias frente al Estado así como las administradora *ad honorem* (Marco, 2009); lo cual, en cierto modo, alimenta el circuito de vulnerabilidad.

De lo expuesto hasta aquí se hace evidente la necesidad de considerar, a la hora de analizar a las familias y las políticas, los contenidos diferenciados que asumen en el tiempo y los efectos que tienen estos cambios para el sujeto y para la construcción colectiva. Lejos de alimentar la idea de que estamos frente a una desintegración moral de las familias, argumentación recurrente desde visiones conservadoras, hay que insistir en que el modelo de familia naturalizado en el pasado es tensionado hoy por nuevas fórmulas de convivencia que no sólo requieren ser diagnosticadas sino incorporadas efectivamente y con celeridad al diseño de las políticas que las tienen como destinatarias principales.

II. Una aproximación al Presupuesto Participativo y sus precondiciones

El binomio democracia-ciudadanía sienta las bases de la cosmovisión moderna y del funcionamiento de los Estados. Así como en décadas pasadas la “democracia”, el retorno a las democracias en la región, ocupó el centro del debate político y social, hoy se ha agregado el problema de la representación política y de la ciudadanía. Los presupuestos participativos están intrínsecamente ligados a estas polémicas y a una serie de acciones y reformas en la órbita estatal que hacen posible una mayor descentralización de la toma de decisiones y con ella la profundización de la democratización de las ciudades.

A. Democracia y deliberación ciudadana

Como bien sabemos, la democracia no es ni un tipo de Estado ni de sociedad, sino un “tipo de régimen político” (Strasser, 2000) y las dos formas canonizadas (la representativa y la deliberativa) se consolidan a partir del siglo XVIII. La democracia representativa se ha forjado alrededor de la figura del Estado Liberal y de los principios de autonomía de los gobernantes y elección de los mismos por parte de los gobernados (Pousadela, 2006). Por su parte, la “democracia deliberativa” conlleva el cuestionamiento intrínseco a la representación remontándonos a sociedades clásicas griegas en las que los ciudadanos de la polis deliberaban sin intermediación en pleno ejercicio de la “soberanía popular”. Y, a grandes rasgos, lo que entendemos por democracia participativa distingue la práctica que se desarrolla en el marco del PP.

En lo que respecta a la ciudadanía, esta categoría aparece en la cosmovisión liberal dando cuenta del lazo político primario entre el individuo y el Estado, y como garantía de igualdad: [...] los derechos civiles y políticos son los atributos de la ciudadanía, contrafaz del régimen democrático y de un Estado que trata a todos igualmente (Fleury, 2005:199); ahora bien, el principio de igualdad ha sufrido históricamente constantes embates. Situados en la contemporaneidad el deterioro de las condiciones de ciudadanía, asociada a una disgregación de los lazos sociales y una fragilización de los anclajes identitarios, ha puesto en evidencia más que nunca que no existe una correspondencia forzosa entre modelo de ciudadanía como garantía de igualdad y como práctica sustantiva. Si restringimos la mirada hacia la ciudadanía en tanto teoría de la igualdad serán evidentes las inadecuaciones con el ejercicio efectivo (Heater, 1999).

En la historia reciente de la región se consignan al menos dos momentos emblemáticos de la discusión en torno a la ciudadanía. El primero tiene lugar hacia fines de los años setenta, y a lo largo de los ochenta, ligado a la emergencia de nuevos antagonismos y movimientos sociales y a los procesos de redemocratización⁹, el segundo, remite a la década del noventa por las razones ya citadas reiteradamente¹⁰. Pero no es la intención extendernos en estos debates sino esbozar una aproximación a la cuestión de la ciudadanía susceptible de ser vinculada con las prácticas del PP.

¿Qué sujetos encarna hoy la ciudadanía? (Garretón, 2006). La noción de ciudadanía evoca una experiencia multidimensional que involucra identificaciones (o identidades relativas)¹¹, acciones y representaciones sociales que se traman en la vida cotidiana y que posicionan a los sujetos frente a sí mismos y de cara al Estado (Bloj, 2008)¹². Estas experiencias son dinámicas, sujetas a cambios (ampliaciones y restricciones) en el tiempo y trascienden la esfera exclusiva del Estado; los ciudadanos actúan en diferentes campos que no convergen necesariamente en lo público-estatal (Hopenhayn, 2001); de todas maneras, se ven constantemente compelidos a dirimir y negociar las fronteras del binomio inclusión/exclusión con el Estado, resignificando así los umbrales de “bienestar” para la población en general, para los colectivos particulares, y para las familias.

En el ejercicio de una democracia participativa, la sociedad civil desempeña un rol particularmente activo en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, y estas prácticas contribuyen a ampliar la construcción de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos. Pero, de hecho, en sociedades complejas la deliberación sólo puede tener lugar en espacios acotados por lo que entendemos que los presupuestos participativos resultan espacios particularmente interesantes en esa dirección.

B. Descentralización a la medida de las ciudades

Actualmente la mitad de la población mundial habita en ciudades con tramas complejas que comparten problemas de fragmentación social y espacial, y en las cuales una gran parte de los habitantes desarrollan su vida en condiciones precarias. Por lo tanto, uno de los imperativos centrales de las políticas públicas debiera estar orientado a favorecer una convivencia urbana más equitativa.

⁹ En principio hay que mencionar el aporte invaluable del sociólogo británico T.H Marshall y su secuencia evolutiva de los derechos y la noción canónica de “ciudadanía social”. Cheresky subraya que hoy esta problemática es evocada desde muy variadas y complejas líneas de pensamiento: [...] los movimientos altermundialistas o “la multitud” de Virno, Hardt y Negri, la reflexividad del individuo contemporáneo en la perspectiva de Giddens, el populismo de Laclau o el sujeto político democrático de Rancière (2006:29).

¹⁰ En *Viejas y Nuevas Formas de Ciudadanía*, Hopenhayn (2001) distingue dos impactos decisivos de la globalización: uno político y cultural, expresado en la tendencia a la mayor consideración de las diferencias y, en consecuencia, de una ciudadanía “protegida” por el Estado y por una suerte de “fiscalización global”; el otro directamente ligado al ámbito económico y financiero, y a las restricciones al ejercicio efectivo de los derechos sociales y económicos.

¹¹ Los sujetos y/o grupos sociales se “asocian” comprometiendo aspectos puntuales de su accionar y en diferentes planos de la vida cotidiana; y alrededor de una diversidad de núcleos de identificación, de representaciones y prácticas.

¹² Mínujím y Bustelo (1996), para el caso argentino, al igual que Garretón (2006) plantean la convivencia de dos modelos de ciudadanía en la región. En el primer caso, se habla de una ciudadanía emancipada y otra asistida; en el segundo, de ciudadanías “imaginadas o deseadas” e “institucionales clásicas”.

Hoy existe consenso respecto de considerar al municipio, por su escala y cercanía con los ciudadanos, como el espacio adecuado para dirimir políticas y democratizar la gestión pública. Han demostrado más capacidades que otros niveles de gobierno para la innovación social deviniendo en una suerte de “laboratorio de transformaciones políticas y administrativas” que luego son recuperadas a nivel nacional (Fleury, 2005); han ido incorporando, así, nuevos desafíos en el campo del desarrollo local, de la inversión pública, de la democracia.

Ahora bien, para que las ciudades y sus gobiernos locales dispongan de poder decisorio es necesario contar con mayor autonomía y con niveles de descentralización que permitan reordenar los códigos de la gestión y de la administración local. En rigor de verdad, en América Latina los debates sobre autonomía y descentralización comienzan a plantearse con firmeza desde mediados de los setenta y en los años ochenta esta tendencia se afirma, para luego profundizarse en los noventa; aunque no se puede hablar de procesos homogéneos involucrando al conjunto de países.

En líneas generales, si entendemos por “descentralización” la transferencia de atribuciones, competencias, poderes y recursos, de la administración central hacia las administraciones locales o regionales, observamos que muchos países reflejan más bien un proceso de “desconcentración” (Argentina y Perú son ejemplos de ello). En esos casos, la delegación de competencias y responsabilidades hacia los municipios no se ha visto acompañada de la transferencia de recursos necesarios y del poder decisorio pleno.

La descentralización implica, en sentido estricto, una transformación en la modalidad de gestión de los recursos y servicios en el territorio, de toma de decisiones de “arriba” hacia “abajo” (del poder central o provincial hacia el municipal), y de la construcción colectiva. Y exige una concreción gradual y una subjetividad ciudadana que acompañe y amplíe la esfera pública no estatal (Borja, 1987). En teoría está al servicio de favorecer la distribución, el equilibrio territorial, y una gestión más eficiente pero no debemos perder de vista que los niveles de gobierno subnacionales cuentan con recursos diferenciados y en los casos en que los procesos de descentralización no han respondido a proyectos democráticos sólidos han contribuido a profundizar los desequilibrios al interior de los países¹³.

Es evidente, entonces, que los procesos de descentralización y autonomía no están exentos de matices. La mayor parte de los países de la región cuenta con regímenes políticos presidencialistas y con una tradición centralizada por lo que, históricamente, las ciudades han estado sujetas a las decisiones del poder central o regional¹⁴.

Al aludir a los conceptos de autonomía y de autarquía, al igual que lo que venimos de observar para la descentralización, conviene establecer algunas advertencias. Siguiendo a Sabsay et al. [...] La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material (1999:87). Por su parte, la “autarquía” implica una auto-administración pero basada en las reglas y recursos que provienen de los niveles superiores de gobierno; a diferencia de la condición de autonomía que posibilita promulgar leyes propias y autofinanciamiento.

Se puede inferir, así, la complejidad que reviste el problema de la autonomía y la descentralización en la medida que ponen en juego una transformación estructural de la gestión y una distribución de poder y de recursos. En Argentina se observan ciertos avances legislativos en la

¹³ Generalmente, se asocia la descentralización con tendencias progresistas sin embargo hay que recordar que en Argentina fueron los gobiernos militares quienes dieron los primeros pasos en esta dirección. Jordi Borja (1987) reconoce explícitamente la existencia de una tradición descentralizadora de carácter reaccionario y opuesta a los intereses democráticos.

¹⁴ En el caso de Argentina, la primera Constitución Nacional de 1853 adoptó la forma de un Estado Federal con dos niveles territoriales de gobierno, nacional y provincial. Se otorgaba a las provincias un carácter autónomo y la potestad de regirse por sus propias constituciones; mientras que los municipios, autárquicos pero no autónomos, debían regirse por estas cartas magnas y se rigen también por la Ley Orgánica de Municipalidades.

dirección de alcanzar autonomía para los municipios aunque no se han visto concretados. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 refrendó la obligación de los gobiernos provinciales de impulsar esta direccionalidad sin embargo ha quedado librado a la voluntad política de cada autoridad provincial. El único ejemplo exitoso hasta la fecha es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en el año 1996 alcanzó su autonomía plena.

Tenemos entonces que la democratización de los municipios, acompañada de la descentralización administrativa y de mayores niveles de autonomía, constituyen precondiciones para instaurar un dispositivo como el PP.

C. Presupuesto público y participativo

Como ya se ha expresado, a través del presupuesto los Estados administran sus finanzas en función de prioridades que legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios (Hofbauer y Vinay, 2002). Si bien acordamos que tres de los objetivos básicos de este instrumento son la disciplina fiscal, la asignación de recursos compatibles con la estrategia política, y la eficiencia y eficacia en la ejecución de esas metas (Schick, 2002; ODI, 2004), los mismos no responden sólo a imperativos económicos sino a orientaciones políticas más generales de los gobiernos. Durante décadas ha tenido hegemonía una concepción reduccionista que le ha atribuido al presupuesto el carácter de “herramienta neutra”, favoreciendo con ello la construcción de un discurso “despolitizador” y técnico; y oscureciendo la relación entre reconocimiento de derechos, recursos y prioridades de la agenda gubernamental. Tras las decisiones presupuestarias hay teorías y modelos de gestión que han fundamentado no sólo debates teóricos sino políticas nacionales y locales concretas (Norton y Elson, 2002) con consecuencias directas en la vida de las personas.

Presupuestar, entonces, técnicamente es un proceso de planificación y cálculo anticipado pero que involucra una serie de dimensiones: político-institucional, normativa, económica, de gestión, de cultura política, de negociación de actores públicos y privados. Se desarrolla en etapas que se reiteran anualmente (formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación) aunque sus implicancias van más allá del año fiscal en que se elaboran.

El PP, como hemos advertido, es una mecánica diferente de presupuestación por la cual una parte del presupuesto municipal o regional se reserva para decisiones que se tomarán en asambleas deliberativas; estas prioridades deberán convertirse en proyectos que luego serán consensuados, negociados o rechazados por las áreas de gobierno y por la población votante. El PP inaugura una concepción participativa de la presupuestación, y que algunos autores califican de “gestión social de las finanzas” (Matias 2004:21).. Esta orientación ha demostrado impactos positivos a nivel de la recaudación fiscal, de la inversión social y de la reducción de las inequidades. En este proceso se reúne actores públicos y privados¹⁵ y particularmente, la sociedad civil está llamada a ocupar un lugar protagónico deliberando, cogestionando con el Estado local y auditando la gestión de gobierno¹⁶. La sociedad civil es la principal interlocutora del sector público a la vez que la que debe contribuir a garantizar la ejecución de los acuerdos y las políticas (BID, 2008).

Porto Alegre (Brasil) ha sido la ciudad pionera en este campo y, como tal, referencia ineludible para el resto de los municipios y para los analistas¹⁷; luego le ha seguido Montevideo (Uruguay) en el año 1990. Desde entonces tenemos ejemplos en toda América Latina y en el

¹⁵ Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, ciudadanos, familias y diversas organizaciones (ONGs, organizaciones profesionales, empresas, universidades, investigadores, agrupaciones gremiales, barriales, vecinales, etc.).

¹⁶ Aunque en ocasiones suele ser amalgamada o restringida al concepto de “tercer sector” (Roiter 2004), comprende una gran diversidad de actores que representan intereses “públicos no estatales” (Bresser Pereyra 1999) y que interactúan con y frente al Estado.

¹⁷ Porto Alegre, es una ciudad que cuenta con aproximadamente 1.300.000 habitantes y constituye el eje de un área metropolitana que alcanza una población de alrededor de tres millones.

mundo, y hoy se consignan más de tres mil ciudades (rurales y urbanas; de escala pequeña, intermedia y grandes metrópolis) que han puesto en marcha iniciativas en esta dirección. De todas maneras, Brasil continúa siendo el país con más avances seguido de Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia; el resto presenta desarrollos desiguales (Cabannes, 2007)¹⁸. Las motivaciones en cada caso suelen ser variadas, aunque se distingue un denominador común: la búsqueda de mejorar la asignación, gestión, ejecución y control de los recursos públicos.

El estudio comparativo de treinta casos de América Latina y Europa que sistematiza Yves Cabannes (2005), junto con el Manual que recoge los aprendizajes de otras catorce ciudades, es un aporte invaluable para la reflexión sobre estos procesos¹⁹. Un aspecto a destacar es que brindan criterios e indicadores comparativos diferenciando cinco dimensiones para el análisis de los PP: participativa, financiera, territorial y jurídico-normativa, y política y gubernamental.

En lo que respecta a la dimensión participativa, se asocia específicamente con el ejercicio de una “democracia participativa”; una práctica que *incorpora la palabra de los “otros”* (Entrevista participante del PP- 20 de Junio 2007). A fin de ajustar las definiciones, Cabannes (2005) diferencia entre formas ‘más avanzadas’ de democracia directa y una ‘intermedia’ a la cual responderían las experiencias latinoamericanas de PP y a la que el autor define como “*democracia representativa comunitaria (o asociativa)*”. Dentro de esta mecánica, en algunas ciudades se ha favorecido la participación delegativa de los ciudadanos, apoyando la intervención de las estructuras barriales y políticas pre-existentes en el territorio²⁰, mientras que en otras, la participación individual directa; más allá de que mecanismos informales de representación están siempre presentes. Como hemos anticipado, no hay referencias explícitas a las “familias” como núcleo convocado e incluso en casos como Rosario se ha fragmentado el programa en PP General, PP Joven, y Ciudadanía Activa de las Mujeres; volveremos sobre este punto.

En lo que respecta a la dimensión financiera, el abordaje de Cabannes (2007) toma en consideración indicadores como el porcentaje de los recursos que se someten a discusión dentro del PP, respecto del presupuesto global del municipio o región; el porcentaje del presupuesto municipal por habitante; y la relación con la trama fiscal. Sobre el primer punto no hay una regla fija e incluso en una misma experiencia los criterios han ido cambiando con el tiempo. En general, y particularmente en Brasil, representa entre el 2% y el 10% del presupuesto ejecutado, efectivamente gastado, y mientras algunas ciudades se mantienen en estos márgenes otras muy excepcionales, como Mundo Novo o Porto Alegre, discuten, por lo menos formalmente, el 100% de los recursos.

En cuanto al ingreso por habitante, este es muy variado y oscila entre 2,200 USD en países europeos a menos de 20 USD en Villa El Salvador (Perú); estos valores son una expresión de la capacidad que manifiesta el programa en cada caso y del apoyo político con que cuenta.

Para analizar el componente “ingresos” hay que considerar el grado de autonomía financiera de los municipios y la cultura fiscal vigente²¹. En cuanto a los egresos, el mayor porcentaje está dedicado a la inversión de corto plazo aunque, en la práctica, la ejecución del gasto se alarga en el tiempo por ineficiencias gubernamentales o por imponderables coyunturales²².

¹⁸ Tatagiba y Teixeira (2006) refrendan la existencia de procesos interesantes en Uruguay, Ecuador, Perú, México, El Salvador y Colombia.

¹⁹ Brasil: Alvorada, Belo Horizonte, Campinas, Caxias do Sul, Icapuí, Porto Alegre y São Paulo. Otras ciudades de América Latina: Cotacachi, Cuenca, Montevideo, Ilo, Villa El Salvador. Europa: Córdoba y Saint-Denis.

²⁰ Tal es el caso de Porto Alegre.

²¹ Los municipios cuentan con atribuciones para gestionar sus intereses locales para lo cual pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia.

²² Brasil tiene un sistema presupuestario combinado por lo cual también se discute en este marco el Plan Plurianual de Inversiones (Cabannes 2007: 84).

En líneas generales, la legitimidad del programa depende de la coherencia que exista entre programación y cumplimiento de los compromisos asumidos por la gestión de gobierno. Hay que considerar, también, que no siempre las decisiones que se toman en este espacio están en armonía con las planificaciones más globales (Planes Directores, Planes Estratégicos y otros recursos de mediano y largo plazo). La investigación realizada en Rosario, por ejemplo, ha demostrado que una de las imputaciones de la población al gobierno local es que trata de “imponer” proyectos contemplados en los planes más generales (que deberían ser financiados por fuera del PP) lo cual se percibe como una desviación de los fondos destinados al programa (Bloj, 2006 y 2008). En Villa el Salvador, como veremos más adelante, la situación se plantea de manera inversa. En cuanto a la recaudación fiscal hay que subrayar, por último, los efectos favorables que ha tenido. Como ejemplo de la relación entre presupuesto participativo y fiscalidad en otras ciudades, en este caso brasileñas, Cabannes (2007) subraya que en Campinas, Recife y Cuenca la recaudación aumentó significativamente y, particularmente, en Porto Alegre la morosidad para el impuesto predial bajó del 20% al 15%; en Mundo Novo también se consigna una reducción.

En los municipios de Ilo y Villa el Salvador, en Perú, la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo por zonas está directamente vinculada a su nivel de morosidad tributaria. Sin tener resultados realmente tangibles en el sentido de poder relacionar directamente la baja de la morosidad con el “criterio tributario vinculante”, queda claro para el Municipio de Ilo que “el proceso permitió una toma de conciencia sobre los recursos municipales, sobre sus límites y sobre su origen (Cabannes, 2007:81).

Con el hecho de que estos fondos se destinan, en gran medida, a obras e inversiones de corto plazo, y que el mecanismo contribuye a la transparencia de las asignaciones, se genera un circuito de confianza que tributa a la consolidación de una cultura fiscal más responsable (Cabannes, 2007). Entre los desafíos pendientes está seguir mejorando la política fiscal y de gastos para que el programa tenga una impronta cada vez más significativa en cada ciudad y región.

III. Dos experiencias nacionales en la mira: Rosario (Argentina) y Villa El Salvador (Perú)

Presentamos en este apartado dos experiencias de presupuesto participativo que han tenido, en sus respectivos países, reconocimiento como procesos pioneros y que han demostrado un desarrollo destacado con proyección a futuro.

A. Rosario

La ciudad de Rosario está ubicada al sur de la Provincia de Santa Fe y, de acuerdo con las cifras que arrojó el último censo, cuenta con una población de 909.397 habitantes²³.

Por su historia productiva, social y cultural ocupa un lugar destacado en el país aunque su desarrollo se vio seriamente comprometido durante los noventa, alcanzando niveles de desempleo y de pobreza inéditos; hoy la ciudad y su área metropolitana expresan signos de revitalización comparativamente a las crisis transitadas en el pasado.

²³ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

GRAFICO 2
PROVINCIA DE SANTA FE EN EL DIAGRAMA NACIONAL



Fuente: Instituto Geográfico Nacional-República Argentina. Disponible: <http://www.ign.gob.ar/>. Consultado: 2 de Marzo 2009

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

1. El contexto de emergencia del presupuesto participativo

En Argentina a partir de la primera mitad de los noventa las expresiones de descontento social fueron creciendo exponencialmente, desembocando en los estallidos sociales de Diciembre de 2001²⁴. Una característica singular de esta etapa es la emergencia de nuevos espacios de participación político-ciudadana en los que un amplio espectro de actores visibilizaron una gran disconformidad con las formas tradicionales de representación política y social. Destacamos, así, las efímeras “asambleas barriales y populares” que nuclearon mayormente a los sectores medios urbanos y al “Presupuesto Participativo”, impulsado por los gobiernos locales, entre muchas otras expresiones²⁵. La emergencia del PP en el país, y en Rosario en particular, no puede desconectarse de estos acontecimientos y de la intención del poder local de hacer frente a la crisis arbitrando un mecanismo que permitiera regenerar la confianza en la esfera política.

El programa se lanza a comienzos del año 2002, al igual que en otros conglomerados del país como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque el debate ya había sido instalado hacia fines de los años noventa. Y es la Ordenanza N° 7326, de fecha 9 de Mayo de 2002, la que establece formalmente su implementación:

[...] Art.2: Del Concepto: El presupuesto participativo consiste en una forma de gestión del presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas (Ordenanza N° 7326 Concejo Municipal de Rosario).

Desde el inicio ha sido defendido por la gestión local como una práctica que promueve una nueva cultura política, a través del diálogo entre el Estado Municipal y la ciudadanía, y del fortalecimiento de los lazos comunitarios. Y, como venimos de decir, dado que emerge en un contexto de aguda crítica social, devino en una estrategia política valiosa para responder a las demandas de la población (transparencia en la gestión de gobierno, eficiencia en la asignación de recursos, mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos). Esta percepción se ve refrendada en entrevistas realizadas a los técnicos del PP de las cuales transcribimos un fragmento elocuente: [...] E: Primero, es un lugar que el Estado propone para incorporar la palabra de los vecinos saltando el descreimiento que tiene toda la red institucional de la ciudad. No es ingenuo

²⁴ Se advertía en la región, más allá de lo que acontecía en este país, la configuración de un “campo de la protesta” más global (Auyero, 2002).

²⁵ Hacemos referencia también a piquetes, cortes de rutas, puebladas, clubes de trueques, toma de fábricas y edificios públicos, movimientos de ahorristas, entre otras expresiones.

que la municipalidad largue la consulta directa con el vecino (Técnico del Presupuesto Participativo-Entrevista 17 de Marzo 2005).

A las motivaciones coyunturales descriptas se agregan otros antecedentes decisivos como la trama asociativa y organizativa con que contaba la ciudad que, aunque distribuida de forma desigual en el territorio, era y es muy diversificada y activa²⁶. Cabe destacar, también, las políticas sociales que venía desarrollando el Estado Municipal que contribuyeron a ampliar el acceso a los derechos y a una práctica de reclamos y de movilización ciudadana.

2. El programa de descentralización

Rosario es una ciudad autárquica que aún no cuenta con autonomía plena aunque este debate está tomando fuerza en el presente. El proceso de descentralización" se puso en marcha a partir del año 1995 promovido por una gestión política de corte socialista que venía gobernando la ciudad con continuidad desde el año 1989.

Decíamos que la vida urbana está signada por la diversificación, la fragmentación, y la heterogeneidad. Una categoría estructurante de la trama urbana es la de "barrio" en tanto unidad territorial, morfológica y fisonómica además de plataforma para la organización social y la representación simbólica de pertenencia a un espacio territorial. Jordi Borja (1987) entiende al barrio como unidad que condensa la conciencia colectiva, la identidad cultural, las formas asociativas, los conflictos sociales y urbanos, y base de las demandas de participación ciudadana. La descentralización es, justamente, una herramienta medular para delimitar estos microcosmos internos y favorecer los equilibrios territoriales.

Tenemos, entonces, que cada sector dentro de una ciudad se identifica por rasgos, problemáticas y desafíos singulares. En el caso de esta ciudad, históricamente al problema de la heterogeneidad territorial se sumaba la superposición de las delimitaciones por lo que la descentralización unificó estos territorios alrededor de la figura del "distrito". Actualmente está dividida en seis distritos.







Cada distrito tiene su sede en un Centro Municipal de Distrito (CMD) cuya localización responde a una concepción estratégica definida por el Plan Director de la Ciudad²⁷; y están a cargo de incorporar los sectores sociales más desfavorecidos a la vida urbana. Esta nueva estructura aspira a responder a la necesidad de equilibrar los territorios y de generar nuevas políticas de gestión y administración relacionadas con la desconcentración de los servicios municipales; la coordinación de actividades de las diferentes áreas de gobierno; la organización de estructuras asociativas comunitarias; y la redefinición de políticas públicas. Se promueve, así, la creación de nuevos ámbitos políticos de participación, planificación colectiva y auditoría de la gestión municipal. En el año 2003 estos distritos han sufrido una subdivisión en áreas barriales (6 o 7 en cada caso) con el propósito de facilitar el acceso de la población al programa PP.

El PP, concebido por la gestión local como un eslabón del proceso de descentralización, tiene su base de operaciones en los CMD.

²⁶ Asociaciones vecinales, clubes, movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales, cooperativas, ONGs, organizaciones de base, parroquias. De acuerdo con datos vertidos por el Municipio, Rosario cuenta con 103 vecinales, 109 centros de jubilados, 237 clubes sociales y deportivos, además de 6 museos, 9 salas de teatro y 30 salas de cine (Sitio Web de la Municipalidad de Rosario: <<http://www.rosario.gov.ar>>).

²⁷ El Plan Director es el documento que sistematiza el planeamiento municipal global.

GRÁFICO 3
DISTRITOS MUNICIPALES DESCENTRALIZADOS

	<p>Distrito Centro Población: 261 047 habitantes Superficie: 2 037 ha. 11% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 128,5 habitantes/ha. Vivienda: 110 152 unidades</p>
	<p>Distrito Norte Población: 131 495 habitantes Superficie: 3 502 ha. 19,6% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 37,44 habitantes/ha. Vivienda: 40 492 unidades</p>
	<p>Distrito Noroeste Población: 144 461 habitantes Superficie: 4 414 ha. 24,7% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 32,73 habitantes/ha. Vivienda: 41 740 unidades</p>
	<p>Distrito Oeste Población: 106 356 habitantes Superficie: 4 021 ha. 22,5% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 26,45 habitantes/ha. Vivienda: 31 625 unidades</p>
	<p>Distrito Sudoeste Población: 103 446 habitantes Superficie: 2 019 ha. 11,3% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 51,23 habitantes/ha. Vivienda: 28 284 unidades</p>
	<p>Distrito Sur Población: 160 771 habitantes Superficie: 1 876 ha. 10,5% del total del Municipio</p>	<p>Densidad de población: 85,69 habitantes/ha. Vivienda: 48 541 unidades</p>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Municipalidad de Rosario.
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/datosdistritos.jsp>. Consultado: 5 de Marzo 2008.

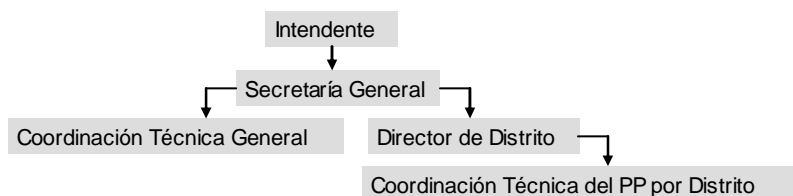
3. Estructura y la dinámica participativa

El antecedente más directo para la instrumentación del presupuesto participativo en la ciudad de Rosario remite a la modificación del sistema presupuestario que se produjo en el año 1996, en favor de lo que se conoce como "Presupuesto por Programa". Esta orientación sentó las bases para que los destinatarios asumieran un mayor protagonismo en la definición de prioridades y en la distribución del gasto público.

En el organigrama municipal el PP se ubica en la órbita de la Secretaría General del Municipio, dependencia que mantiene una relación muy estrecha con el responsable máximo de la ciudad, el Intendente. De todas maneras, la responsabilidad del funcionamiento recae en una coordinación general y en las autoridades de los Distritos Descentralizados (Directores y Coordinadores).

Al igual que en la modalidad tradicional de presupuestar, el PP se desarrolla en ciclos fiscales ejecutados al año siguiente de su elaboración. Anualmente se redacta un capítulo especial que se incorpora al Presupuesto General de la Municipalidad para ser aprobado por la instancia legislativa de la ciudad, el Concejo Municipal.

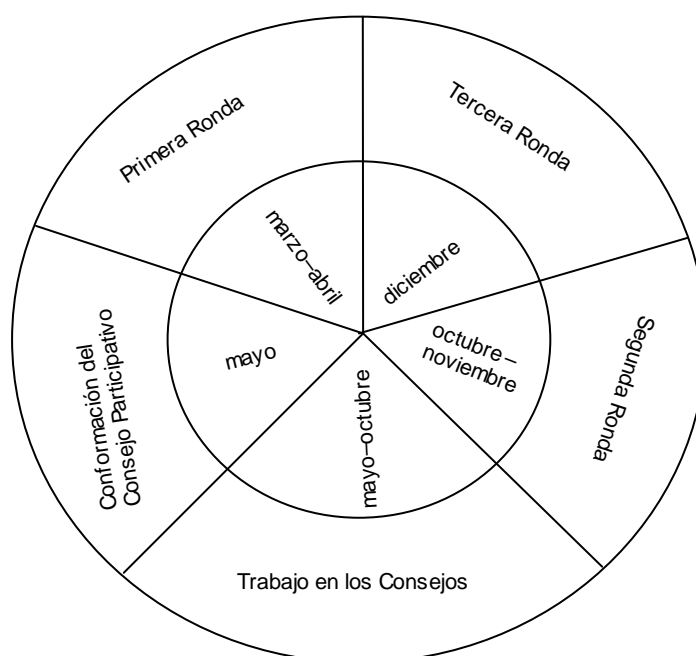
GRÁFICO 4
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ORGANIGRAMA MUNICIPAL



Fuente: Bloj, 2008a:38

En lo que respecta a la mecánica de funcionamiento del dispositivo, la Ordenanza de creación es muy flexible y establece sólo la convocatoria de dos rondas consultivas y una general al año. A lo largo de este proceso se producen encuentros semanales o quincenales de ciudadanos/vecinos que tienen como referencia territorial e identitaria a los distritos descentralizados (y a las áreas barriales) y que deliberan en “asambleas”; se elaboran prioridades de obras e inversión por áreas temáticas, se consensuan obras y proyectos de inversión con los coordinadores y los directores de distrito, se formulan anteproyectos presupuestados con la colaboración de las secretarías de gobierno, se votan las propuestas por distrito y, finalmente, se redacta el capítulo correspondiente al PP. El ciclo anual culmina con la exposición pública de los proyectos presupuestados y votados.

GRÁFICO 5
CALENDARIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Municipalidad de Rosario / URBAL (2009:13)

La Primera Ronda se inicia con la convocatoria a asambleas considerando las ya mencionadas áreas barriales (38/40 aproximadamente)²⁸. En estas jornadas los participantes/vecinos se familiarizan con el programa, con la situación presupuestaria del municipio, y con el plan general de Obras y Servicios. Incluyen un “Taller de Diagnóstico Barrial Presupuesto Participativo” en el que se identifican de manera preliminar las problemáticas más urgentes; y se realiza la elección de los Consejeros Barriales que integrarán los Consejos Participativos de Distrito (CPD), sobre los que recaerá gran parte de la responsabilidad del proceso.

²⁸ En el caso de Porto Alegre, la regionalización del programa se produjo mediante criterios socio-espaciales, de acuerdo con la tradición organizativa de los movimientos de pobladores de la ciudad y no obedeciendo a criterios exclusivamente “técnicos” zonales-urbanísticos, como establecía hasta entonces la división regional del Plan Director de Porto Alegre (Fedozzi, 2000). Se han establecido 16 áreas geográficas y 5 comisiones temáticas en las que se debaten en asamblea las problemáticas que afectan a toda la ciudad.

En líneas generales, se promueve la representación equilibrada entre hombres y mujeres, como parte de una política de afirmación de la perspectiva de género del mismo modo que está estipulada la cantidad de consejeros por distrito que pueden participar en relación con el número de ciudadanos presentes con derecho a voto²⁹.

Recientemente se produjo un cambio en la modalidad de designación de estos consejeros. Anteriormente se votaba entre las postulaciones de los asistentes a la Primera Ronda pero, desde el año 2008, se promueven las postulaciones voluntarias (sin que medie el voto). A pesar de que este cambio buscaba despejar las sospechas de clientelismo que pesaban sobre la modalidad anterior, hoy son muchos los participantes que argumentan la necesidad de volver al sistema anterior.

Los Consejos Participativos de Distrito (CPD) organizan el trabajo sobre la base de un número reducido de comisiones temáticas: **Proyectos de Equipamiento y Urbanos** –infraestructuras y equipamientos, realización y mantenimiento de obras tales como pavimentación, construcción, instalaciones, remodelaciones, señalizaciones, etc.– y **Proyectos Sociales** –capacitación, talleres, recreación, desarrollo local, programas de asistencia educativa y de salud–. (Municipalidad de Rosario/URBAL, 2009)³⁰. Esta etapa culmina cuando se logran listar los proyectos que luego serán puestos a consideración y voto de los vecinos en la Segunda Ronda.

La Segunda Ronda consiste en una convocatoria única por distrito en la que se ponen en común los proyectos listados y evaluados, y se decide cuáles van a ser priorizados para ejecución. Finalmente son incorporados al capítulo “Presupuesto Participativo” aquellos proyectos más votados hasta agotar el monto destinado al programa. En el año 2006 se implementó por primera vez el voto electrónico. Esta modalidad, pionera en Latinoamérica, ha sido planteada como un paso previo hacia la implementación del voto remoto³¹. Una de las razones esgrimidas para introducir esta innovación ha sido la de agilizar el proceso hecho que fue bien recibido por la población; ello se puede valorar en el “Informe Encuesta de Opinión” (Municipalidad de Rosario, 2007b)³².

La Tercera Ronda es una reunión única y amplia, generalmente realizada en el mes de diciembre, en la que se resume el proceso anual y se presentan públicamente las iniciativas consensuadas. Esta jornada de cierre además de cumplir con el objetivo de dar a conocer el trabajo del año e instalar el debate en el barrio, tiene un carácter cultural que incluye actividades recreativas y artísticas.

La ejecución de las obras comienza, en teoría, al año siguiente una vez aprobado el presupuesto pero este proceso suele extenderse en el tiempo, hecho que es objeto de reclamos reiterados de parte de los vecinos. Los “atrasos” obedecen a diversas causas pero generalmente están ligados a los déficits presupuestarios del Municipio.

Entre las particularidades que definen la experiencia de Rosario podemos citar que, a diferencia de otras ciudades del país y del mundo, el número de comisiones temáticas sobre las que se trabaja en las asambleas es reducido y, como se describió anteriormente, consta de dos. Otra característica singular se expresa en el tipo de formulación de proyectos ya que desde el PP 2005 se operó un cambio en la metodología que derivó en la aplicación de una lógica de trabajo por

²⁹ A modo de ejemplo: hasta 50 participantes, 5 consejeros; hasta 100, 6 consejeros; más de 400, 10 consejeros. Asimismo a partir del año 2006 ha entrado en vigencia la Ordenanza que reglamenta el cupo de 50% de mujeres y 50% de varones (Ordenanza N° 8007/06).

³⁰ Los proyectos sociales se vinculan con las Secretarías de Cultura, de Promoción Social, de Salud Pública y de Gobierno; los proyectos urbanos y de equipamiento involucran temas de las Secretarías Planeamiento, de Servicios Públicos, y de Obras Públicas.

³¹ El voto electrónico se implementó por primera vez el 5 de octubre del 2006 y, de acuerdo con la información consignada por el municipio, votaron más de 8000 personas en toda la ciudad.

³² El informe arroja, además que el 59,95 de los votantes fueron mujeres y el 39,1% varones. Para la elaboración de los datos se realizaron 935 encuestas entre los ciudadanos que asistieron a la votación de proyectos en los Centros Municipales de Distrito en los años 2006 y 2007.

proyectos; es decir, el proceso participativo no se limita a la generación de ideas sino que avanza en el detalle de costos y condiciones de ejecución.

Por último, cabe destacar los cambios que se han producido en los montos de que dispone el dispositivo. Inicialmente se designaba un porcentaje del presupuesto municipal pero, a partir del año 2004, este criterio fue reemplazado por el de la asignación de un monto fijo que alcanza hoy los \$30 millones de pesos argentinos.

CUADRO 1
ADJUDICACIONES PRESUPUESTARIAS AL PP: EJERCICIOS 2003-2008

2003	2004	2005	2006	2007	2008
\$24 295 661	\$20 009 276	\$25 000 000	\$25 000 000	\$27 500 000	\$30 000 000

Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario- Mimeo

Es posible observar en el Cuadro 1 la evolución que han sufrido los montos y que aunque han aumentado en valor relativo, los porcentajes respecto del presupuesto global se han reducido considerablemente entre 2003 y 2008³³. A diferencia de la mecánica instaurada en Rosario por la cual el municipio fija unilateralmente la asignación anual al programa, en Porto Alegre los porcentajes se van consensuando con la ciudadanía lo cual implica una discusión más general de todo el presupuesto y de la planificación. Tal como señala Poggiere (2006), [...] Esto le permite a los vecinos que se reúnen en las regiones saber cómo encajarán sus peticiones en los planes de gobierno generales³⁴.

Otra modificación que se ha producido con el tiempo es el número de proyectos priorizados. En los primeros ciclos se listaba una cantidad que fue variando de 5 a 10 hasta que se adoptó el criterio hoy vigente de incluir los proyectos más votados hasta agotar el monto disponible. Esta decisión no ha estado exenta de críticas, al igual que el criterio que hoy se aplica de distribuir el monto total equitativamente entre los seis distritos descentralizados (independientemente de la situación socio-económica de cada uno). Esta pauta de equidad técnica es hoy interpelada por la oposición política a la gestión actual en favor de la propuesta de distribuir los recursos en función de necesidades y desequilibrios. Además, está en vigencia la Ordenanza N° 7689, que establece que el PP debe incrementar anualmente la asignación presupuestaria así como aplicar un "índice de carencia" (50% en partes iguales entre los seis distritos y el 50% restantes de acuerdo con las necesidades que se detecten a partir de la aplicación del índice). Hasta el presente no se ha avanzado en esta dirección, de un lado, por la dificultad que supone la construcción de un índice de esta naturaleza; de otro lado, porque está presente la idea de defender el principio de competencia por los recursos entre las áreas barriales dentro de los distritos.

4. ¿Quiénes, cuántos y cómo se participa?

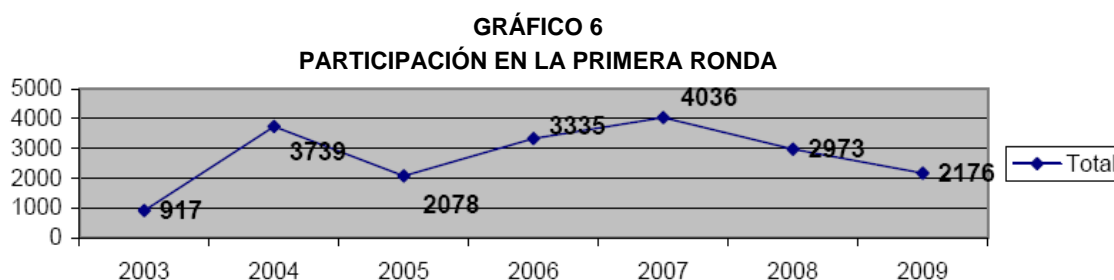
[...] cualquier estrategia de resignificación de la participación (directa y vía representación) debe apuntar, a que la gente qua ciudadanía se involucre en la producción de modalidades y espacios a través de los cuales pueda imprimir contenidos de eficacia a su participación política (Menéndez Carrión, 2003: 341-342).

³³ Porcentaje del presupuesto general asignado al Presupuesto Participativo: 2003: 8,21%; 2004: 5,42 %; 2005: 7,1%; 2007: 6,5 %; y 2008: 3,29 %.

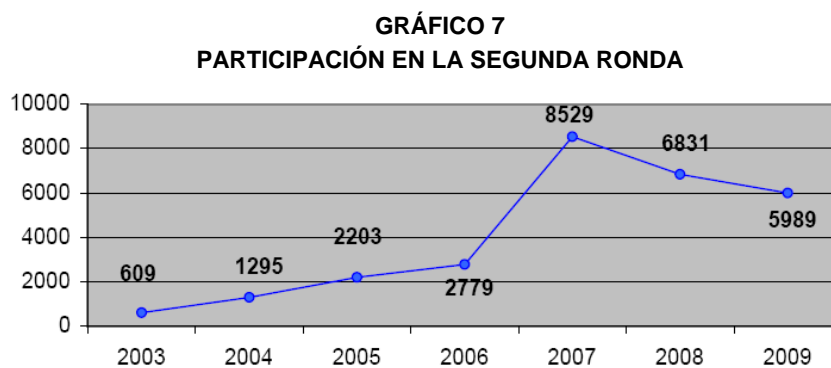
³⁴ Gentinetti, Mauro: "Implementar un presupuesto participativo no precisa de ordenanza". [Entrevista a Héctor Poggiere]. Diario Castellanos, Rafaela, 31 de Agosto de 2006. Disponible: < <http://www.castellanos.com.ar/nuevo/textos.php?id=41944> > [Fecha de consulta: 03-09-2006].

En líneas generales en el proceso participan actores de procedencia, trayectorias y edades muy heterogéneas. En algunos casos los vecinos cuentan con experiencia de trabajo social, político o comunitario y en otros no. Se consigna una participación significativa de personas de mediana edad (entre 35 y 50 años) y de adultos mayores (superior a 60 años). De acuerdo con datos brindados por la dirección del programa, el porcentaje de mujeres ronda el 60% (Entrevista Coordinador del Presupuesto Participativo- 22 de Septiembre 2008).

La participación a lo largo de estos siete ciclos ha sufrido vaivenes, como queda reflejado en los gráficos N°6 y N°7.



Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario



Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario

CUADRO 2:
PARTICIPACIÓN EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PP.
TOTAL DE LA CIUDAD (PP 2003-2009)

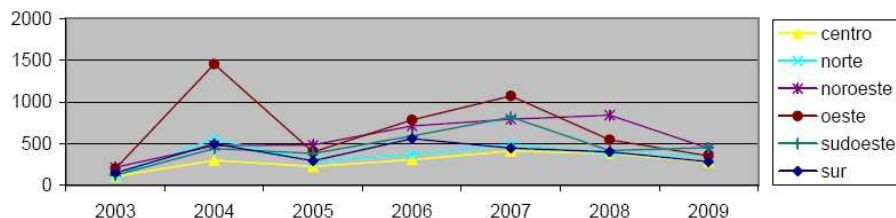
	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	Total
1^{era} Ronda	917	3 739	2 078	3 335	4 036	2 973	2 176	19 254
CDP	221	454	375	436	529	543	560	3 118
2^{da} Ronda	609	1 295	2 203	2 779	8 529	6 831	5 989	28 235
Total	1 747	5 488	4 656	6 550	13 094	10 347	8 725	50 607

Fuente: Municipalidad de Rosario / URBAL (2009:15)

A diferencia de los primeros ciclos, es posible advertir en la lectura del Cuadro N°2 que, salvo excepciones como el PP de 2005, se observa una disminución de la participación en la segunda ronda, tendencia que se revirtió significativamente a partir del año 2007. Al observar la columna correspondiente a los totales, tenemos que hasta el presente han participado del programa 50.607 personas, es decir, un acumulado aproximado del 5% de la población. De todas maneras, y tal como se señala en el estudio realizado por Signorelli (2009), estos números no pueden ser considerados como si representaran a personas diferentes puesto que están consideradas aquellas

que se repiten y que participan en más de una instancia del programa. En líneas generales, el promedio anual ronda el 1% del electorado.

GRÁFICO 8
COMPARACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POR DISTRITOS



Fuente: Presupuesto Participativo, Municipalidad de Rosario

Por otro lado, si se observan el Gráfico N° 8 y el Cuadro N° 3 vemos que las cifras más significativas de quienes participan se encuentran en el distrito Oeste que, aunque heterogéneo al igual que el resto de los distritos, concentra los más altos niveles de pobreza. Esta tendencia también se ve reflejada en Porto Alegre y en otras experiencias regionales. Si bien no es un dispositivo diseñado exclusivamente para contextos de pobreza esta tendencia permite entrever que la población en situación desfavorable visualiza al programa como un canal para afrontar sus problemáticas y ejercer una ciudadanía más activa.

CUADRO 3
CANTIDAD DE PERSONAS ASISTENTES A LA PRIMERA RONDA
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (SEGÚN AÑO DE EJECUCIÓN)
PERÍODO 2003-2009

PP año	Centro	Norte	Noroeste	Oeste	Sudoeste	Sur	Total
2003	109	115	218	202	124	149	917
2004	302	561	478	1455	444	499	3739
2005	227	286	487	401	383	294	2078
2006	309	371	714	787	593	561	3335
2007	414	488	794	1074	818	448	4036
2008	383	380	842	547	418	403	2973
2009	281	359	445	354	453	284	2176
Total	1 916	2 445	3 760	4 618	3 109	2 489	18 337

Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario

Como síntesis podemos decir que desde los orígenes hasta el PP 2007, cuando se alcanzaron los niveles más altos de participación, se evidenció un crecimiento sostenido del programa. Sin embargo, a partir de PP 2008 esta tendencia se revierte lo cual estaría indicando cierto estancamiento, lo que obliga a realizar una evaluación de lo actuado en función de reconducir la experiencia.

Decíamos al comienzo que el PP se afirma en una práctica horizontal y en el cuestionamiento a la "representación" en favor del ejercicio de una democracia directa. Porto Alegre, por ejemplo, contempla tanto la participación individual como delegativa en el proceso. Asimismo, y tal como describe Fedozzi (2000), el proceso se desarrolla a través de dos modalidades: regional y temática. Las asambleas regionales y temáticas funcionan simultáneamente aunque con diferentes agendas. Lo más importante es que tanto unas como otras están abiertas a la participación individual y a la

de los representantes de organizaciones de la sociedad civil y del territorio. Se recuperan, así, las experiencias organizativas previas y de los movimientos sociales (Matías, 2004).

En Rosario no se ha alentado explícitamente la participación a través de representantes (líderes comunitarios, sindicales, vecinalistas, representantes de partidos políticos y organizaciones sociales) lo cual se sintetiza en el enunciado emblemático "un vecino un voto" integrado al discurso propagandístico del programa. Si bien esta orientación respondió, en un principio, a las demandas de autonomía que circulaban en la escena política nacional y local, hoy podría ser revisado en tanto que puede constituir un obstáculo para la recuperación de las experiencias colectivas y para el fortalecimiento de las redes sociales del territorio.

Otro rasgo que es importante destacar es la flexibilidad de las normas que regulan la experiencia. En el caso de Porto Alegre los cambios producidos han sido el resultado de la voluntad política de los gobernantes y de los ciudadanos que fueron diseñando estrategias internas y modificaciones a partir de la práctica misma (Poggiese, 2006)³⁵. De todas maneras, la Ley Orgánica Municipal de esa ciudad marcó una orientación, tal como se puede apreciar en el Artículo N° 116: [...] Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual (Lencina, 2004:70). Por su parte, en el caso de Villa El Salvador el proceso participativo se rige, al igual que el resto de los municipios peruanos, por la Ley Nacional de Presupuesto Participativo así como por una serie de regulaciones municipales y regionales.

Como parte de una política municipal orientada a la atención más focalizada de las necesidades de grupos específicos, a partir del año 2004 el Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social, apoyada por UNIFEM, impulsa la iniciativa "Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres". En rigor de verdad no constituye un programa independiente, ni un Presupuesto Sensible al Género en sentido estricto sino, como se destaca en una entrevista realizada con un coordinador del Distrito Centro: [...] es la transversalización del enfoque de género al ámbito del presupuesto participativo[...] para ello se hacen actividades conjuntas y de formación de las consejeras barriales (Entrevista 3 de Octubre 2007)³⁶. El énfasis está puesto en la capacitación, la participación política, la transversalización de la perspectiva de género y la concreción de una mayor cantidad de proyectos cuyas destinatarias sean las mujeres. Se pretende sentar las bases de una política de gasto con enfoque de género con miras a alcanzar una mayor equidad que quede reflejada en la estructura y composición del presupuesto (Gutiérrez de Toranzo, 2004). En una dirección semejante, en el año 2005 se lanza el "Presupuesto Participativo Joven" que como indica su nombre concentra esa franja etaria y constituye un programa autónomo del PP General.

Esta fragmentación favorece la representación de intereses y demandas sectoriales y etarias pero se aleja del criterio de considerar la participación de la familia como conjunto. Hemos hecho hincapié en que la "familia" no constituye en sí misma una referencia para el diseño del programa aunque cabe mencionar que, en la práctica, existen estrategias informales a través de las cuales sus miembros defienden posiciones (proyectos y programas) que redundarán en mejoras para sus ámbitos territoriales inmediatos y para sus cotidianos.

Haciendo un balance, y sin poner en duda el valor del PP, es posible detectar ciertas inconsistencias entre las expectativas de la población y los logros efectivos. El estancamiento de la convocatoria de los últimos años es un indicador al respecto. Asimismo, está presente la cuestión

³⁵ Gentinetti, Mauro: "Implementar un presupuesto participativo no precisa de ordenanza". [Entrevista a Héctor Poggiese]. Diario Castellanos, Rafaela, 31 de Agosto de 2006. Disponible:< <http://www.castellanos.com.ar/nuevo/textos.php?id=41944>> [Fecha de consulta: 03/09/2006].

³⁶ Ya hemos mencionado la sanción de la Ordenanza N° 8.007 que reglamenta la proporcionalidad de varones y mujeres en el marco del PP.

de que los sectores medios expresan mayores dificultades para participar y, aunque se ha mencionado que el PP no está diseñado exclusivamente para los sectores más vulnerables, el compromiso de la población de las zonas más desfavorecidas de la ciudad es mayor.

Asimismo, se constatan diversos obstáculos en la comunicación institucional entre los ciudadanos con los responsables de las áreas de gobierno así como con los miembros del poder legislativo que ven limitadas sus capacidades de negociación. Estas resistencias conducen a poner en duda la disposición política de legisladores y funcionarios más allá de que en el discurso se resalten las cualidades diferenciales del programa. Un objetivo prioritario, entonces, es reforzar el diálogo al interior del municipio, capacitando a los funcionarios y estableciendo más claramente los criterios y las modalidades de consulta a los ciudadanos³⁷.

Otro aspecto conflictivo son las restricciones de que son objeto determinado tipo de obras. En temas urbanísticos especialmente, o relacionados con ellos, proyectos consensuados en los Consejos Participativos de Distrito no siempre reciben el visto bueno de las áreas de gobierno; en ocasiones, porque se apartan de los lineamientos generales que contiene el Plan Director de la ciudad³⁸. Sin desconocer la importancia de mantener una relación con la planificación integral, estos condicionamientos acotan el margen decisional de las asambleas del PP.

Por último, cabe destacar como un elemento que está afectando a la legitimidad del programa es el retraso en la ejecución de las obras y los proyectos votados. Esta situación es atribuida a las dificultades presupuestarias que afronta el municipio sin embargo podría estar indicando un debilitamiento del apoyo político al programa. En cualquier caso es un punto clave para la continuidad del proceso por lo que uno de los objetivos prioritarios debiera ser acercar lo más posible el porcentaje de ejecución de los proyectos votados al 100% así como bregar por ampliaciones sucesivas de los montos asignados. Volveremos sobre este punto.

B. Villa El Salvador

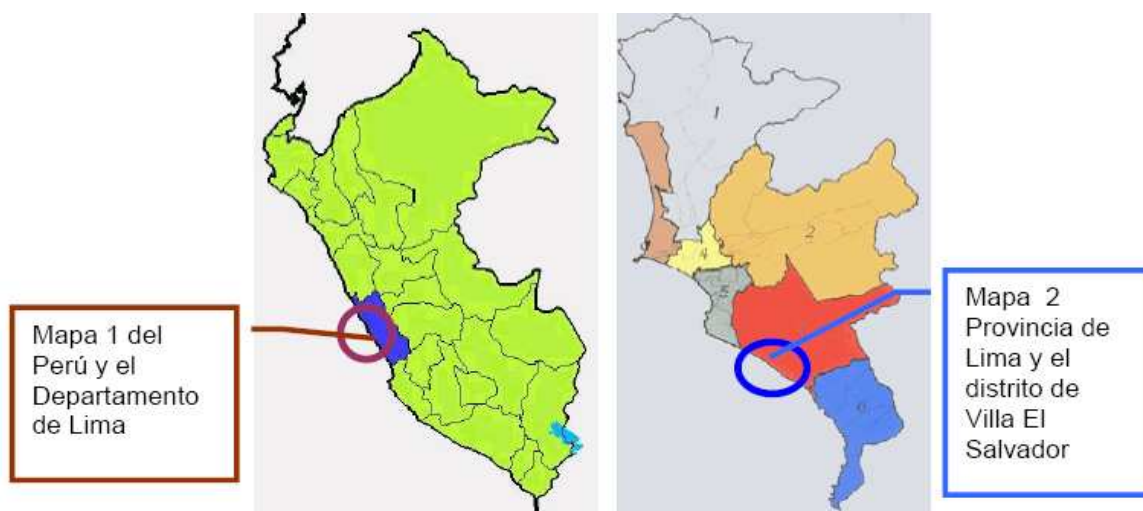
Villa el Salvador (VES) es uno de los distritos urbanos más jóvenes y con mayor porcentaje de pobreza del sur de Lima.

La ciudad de Lima concentra un tercio de la población de Perú, alrededor de 8 millones de habitantes, lo cual la coloca como la séptima ciudad más poblada del Continente Americano. Presenta una evidente segregación territorial que configura los mayores contrastes económicos del país. En la zona sur de la ciudad (Cono Sur) se encuentran las familias más pobres de la metrópoli, cuyo ingreso promedio es de US\$ 227 al mes por familia. Villa El Salvador es uno de los 42 distritos que tiene Lima Metropolitana (LLona y Soria, 2004)

³⁷ Es importante señalar, también, que el intento por mejorar los canales de difusión del programa dentro del mismo municipio no ha resultado lo suficientemente eficaz. En un encuentro de barrios que reunió a más de 70 participantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca también esta situación: [...] El problema sigue siendo la difusión oficial, lo que repercute en la poca participación y en la ignorancia sobre el tema por parte de los habitantes de la Capital en cuestiones como Ley de Comunas y Presupuesto Participativo". I Foro Apertura del Presupuesto participativo 2005 del CGP11. <Disponible: <http://www.parquechasweb.com.ar>> (Fecha de consulta: 24/08/2006).

³⁸ Como ya se ha mencionado, este plan es el instrumento de ordenamiento global y la base para la toma de decisiones, incluso para las escalas territoriales más reducidas como los planes de distrito, los planes especiales u otros proyectos físicos, normativos y de gestión.

GRÁFICO N° 9
EL DISTRITO VES EN EL SUR DE LIMA



Fuente: SICVES- Sistema de Información catastral de VES 99. En Echegaray 2001: 12

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Hoy cuenta con una población cercana a los 400 mil habitantes que se asienta a 25 Km., aproximadamente, de la ciudad capital.

1. Hitos significativos de la historia

La configuración de VES es el resultado de una apropiación de tierras públicas que realizaron un conjunto de familias en situación de pobreza, provenientes de la sierra peruana. Este proceso se llevó a cabo en seis etapas (1971-1975; 1976-1982; 1983-1988; 1989-1995). Un aspecto interesante desde el punto de vista de las redes asociativas es que la iniciativa fue decidida en una reunión plenaria con el acuerdo de las familias involucradas. Una rica trayectoria organizacional y de luchas sociales se expresa también en experiencias de planificación y desarrollo y culturales. Vemos, entonces, que una de las cualidades que distingue al distrito desde sus orígenes es la capacidad autogestiva (Ortiz, 2008) que le ha valido reconocimiento internacional³⁹. Algunos analistas atribuyen esta tendencia a los orígenes de la población proveniente, mayormente, de zonas indígenas con tradición de trabajo cooperativo y solidario (Kliksberg, 2006).

[...] Un inventario de situación de fines de 1989 dice que, en menos de dos décadas, tenían 50.000 viviendas, 38.000 de ellas construidas por los pobladores, un 68% con materiales nobles (ladrillo, cemento, techos de concreto, etcétera), habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada y construido, en su mayor parte, con los recursos y el trabajo de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias y una razonable estructura vial interna con 4 rutas principales y 7 avenidas perpendiculares, que permitan la comunicación interna. Plantaron medio millón de árboles (Kliksberg, 2006:42).

³⁹ VES ha sido distinguida en numerosas oportunidades entre las que destacamos: UNESCO por las experiencias en educación popular; la ONU designó a la ciudad como Mensajera de la Paz; Premio Príncipe de Asturias por el desarrollo social y cultural alcanzado; y el Premio Nacional de Arquitectura y Desarrollo Urbano del Perú, entre otros (Kliksberg, 2006). Actualmente preside la Comisión de Ciudades de Periferia del Centro Internacional de Gestión Urbana (CGLU).

Desde el punto de vista de la trama urbana, el distrito asume características bastante peculiares respecto de los barrios pobres restantes de Lima. Fue diseñado con 1.300 manzanas, que configuran 110 grupos residenciales, y con un esquema descentralizado. En cada centro se han instalado instituciones comunales y espacios recreativos, educativos y sociales (Kliksberg, 2006)⁴⁰.

En el año 1973, se legitima en VES un sistema de representación comunal estableciéndose el Consejo Ejecutivo Comunal de la Localidad Auogestionaria –CUAVES– (Ortiz, 2008). En adelante, comienzan a funcionar cerca de 4.000 unidades organizativas orientadas a gestionar los asuntos comunitarios (Kliksberg, 2006). En el año 1974 se crea el Centro de Comunicación Popular destinado a la realización de actividades extracurriculares (talleres de teatro, música, etc). Desde el año 2000 se cuenta con una universidad (Universidad Tecnológica del Cono Sur) lo cual ha favorecido la formación de gran cantidad de jóvenes. A propósito de ello, es significativo el alto porcentaje de jóvenes que habitan el distrito (el 40,6% se ubica entre 6 y 24 años) lo que implica un gran acervo de capital humano pero, al mismo tiempo, la exigencia de dar respuestas y recursos para cubrir las necesidades educativas y laborales de este grupo etario.

En líneas generales se han producido en los últimos tiempos avances significativos en el campo social y cultural tales como la baja en la tasa de analfabetismo, el descenso en la mortalidad infantil y mejoras en el sistema de salud. No obstante, Villa El Salvador sigue siendo un distrito con pobreza extrema, un alto índice de desocupación y subocupación, carencias de servicios básicos, bajos niveles educativos, y un alto porcentaje de migrantes internos. Tal como señala Ortiz (2008), casi la mitad de las familias no alcanza la canasta básica de consumo, y manifiestan graves dificultades para acceder a servicios básicos, padeciendo situaciones de hacinamiento y dependiendo, en gran medida, de los programas estatales. Las mujeres son un sector particularmente vulnerable que, en línea con las observaciones ya realizadas, representan el 32% de la PEA de VES.

El sólido tejido asociativo, el desarrollo de capital social, el modelo participativo que se instaló en el distrito desde sus orígenes, son precondiciones que han favorecido la implementación del PP. De todas maneras, en años recientes se ha evidenciando una crisis de representación que afecta a las organizaciones sociales que han sido cuestionadas desde diferentes plataformas discursivas. Esta situación es el resultado, en parte, de la violencia desatada en el Perú en épocas pasadas⁴¹, de la supuesta rigidez de las estructuras organizacionales y la discrecionalidad de sus dirigentes, y de las limitaciones que ha sufrido la población para participar en la gestión (Ortiz 2008).

2. La dimensión normativa de la participación

El retorno a la democracia en el Perú favoreció la realización de importantes transformaciones no sólo a nivel político sino también económico, social y administrativo⁴². En el año 2002 fue aprobada una reforma constitucional que cimentó las bases de la descentralización e impulsó

⁴⁰ La zona residencial consolidada incluye los sectores 1, 2, y 3 que cuentan con los servicios básicos a los que se agrega el sector 11 o zona industrial. La zona en proceso de consolidación, los sectores 4, 6 y 7 que carecen de los servicios básicos y cuentan con mayor presencia de asentamientos precarios. En los sectores 5, 8, 9 y 10 se ubican la mayoría de los asentamientos precarios o zona periférica. Muchas de estas zonas son arenas que no poseen ni luz ni agua potable, ni veredas ni caminos. Los sectores 12 y 13 no son áreas urbanizables aunque en ellos igualmente hay viviendas muy precarias instaladas allí (Andía y Beltrán, 2004).

⁴¹ Cabe destacar que el distrito ha pasado por momentos de auge y otros de gran tensión social y la violencia que se vivió en Perú a partir de la actividad de Sendero Luminoso repercutió directamente en el área. El 1992 esa organización se cobró la vida de la Alcaldesa y posteriormente se produjeron una serie de asesinatos de dirigentes vecinales lo que motivó una nueva movilización local en pos de la paz y la voluntad de retomar la visión autogestionaria del distrito (Ortiz, 2008).

⁴² El 9 de Abril del año 2006 se efectuaron nuevamente elecciones presidenciales y legislativas y Alan García se convirtió en el cuarto presidente constitucional en lo que va del siglo; previamente lo han hecho Fujimori en el año 2000, Toledo en el 2001, y Paniagua que estuvo al frente por un breve tiempo de un gobierno de transición (Romero, 2006:2).

procesos participativos para la elaboración de los presupuestos regionales y locales así como la creación de los Consejos de Coordinación Regional y Local (Conterno, 2005)⁴³.

Dicha descentralización impulsó cambios en la gestión y en los equilibrios territoriales porque, al igual que la mayoría de los países de la región, Perú tiene una tradición centralista que ha generado profundos desequilibrios entre la capital y el resto de las regiones.

El Perú es uno de los países más centralizados de la Región. A pesar de poseer más de 2,000 gobiernos municipales, éstos apenas manejan el 5% del presupuesto de la república. El gobierno central concentraba, en el año 2000, el 87% de los ingresos públicos después de las transferencias de ley, frente al 65% en promedio de gobiernos de países medianos y grandes de la Región y 54% en países desarrollados. A nivel del gasto público se daba el mismo comportamiento y, para el mismo año, los gobiernos locales fueron responsables del 12% del gasto total, frente al 34% en América Latina y al 43% en los países desarrollados (LLona y Soria, 2004).

A grandes rasgos la descentralización se apoyó en cuatro pilares: a) La subsidiariedad que establece la transferencia a los gobiernos regionales y locales de las competencias y recursos que puedan ejecutar mejor que el gobierno nacional; b) La gradualidad de estas transferencias; c) La permanencia del proceso de descentralizar competencias y recursos y la obligatoriedad para todos los organismos del Estado; d) Por último, la integralidad, es decir plantear el proceso como una política de Estado que involucra a todo el sector público (Azpur y otros, 2006).

Podemos decir que, hasta el presente, la descentralización ha tenido avances en cuanto a los principios y al marco legal general, y a la elección de las autoridades políticas regionales. Asimismo, ha permitido introducir mecanismos participativos en los gobiernos regionales y locales así como en la elaboración de los planes de desarrollo regional y local concertados y de los presupuestos⁴⁴. A pesar de ello Azpur y otros (2006) señalan que el proceso se ha llevado a cabo sin una verdadera estrategia y sin una reforma integral del Estado.

Hemos anticipado que uno de los efectos relevantes que pueden derivarse de la descentralización es una intervención más activa de la ciudadanía, favoreciendo la implementación de mecanismos de participación, de control de gestión y de rendición de cuentas. Esta tendencia a la concertación entre sociedad civil y Estado es novedosa en el país y se viene extendiendo tanto en el medio rural como urbano⁴⁵.

El Estado peruano tiene actualmente vigente cuatro instancias de gobierno: Gobierno Central; 25 gobiernos regionales; que a su vez comprenden 194 municipalidades provinciales; que a su vez se subdividen en 1.864 municipalidades distritales (LLona y Soria, 2004). La “Ley de Bases de la Descentralización” reglamentó la formación de los Consejos de Coordinación Regional y Local que son los espacios en los cuales la sociedad civil tiene una representación del 40%. Fueron creados para la negociación de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo y de los presupuestos.

⁴³ En lo que respecta al PP hay que mencionar además de la Constitución Política del Perú y la reforma aprobada por Ley N° 27680 los siguientes marcos normativos: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del año 2002 y modificada por Ley N° 27902; Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades de Mayo del 2003; Ley N° 28056 Marco del Presupuesto Participativo, del año 2003 (Conterno, 2005).

⁴⁴ Los planes de desarrollo concertado concentran las políticas públicas locales (provincial y distrital) y son elaborados con la participación de la sociedad civil.

⁴⁵ A nivel nacional tenemos ejemplos como el Consejo Nacional de Trabajo, los Consejos de Salud y Educación, y el Consejo Nacional de Concertación Agraria. Portal del Concejo de Coordinación Local (CCL)- Villa El Salvador. Disponible: <http://www.geocities.com/cclvles/presentacion.htm>. Consultado: 20 de Marzo 2009.

CUADRO 4
OBJETIVOS DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL
Y DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN PROVINCIAL

Consejo de Coordinación Local	Consejo de Coordinación Provincial
<ul style="list-style-type: none"> • Coordina y concerta el plan de desarrollo distrital concertado, y el presupuesto distrital. • Propone proyectos de inversión y de servicios públicos. • Propone la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada para el desarrollo local. • Otras que le encargue el consejo municipal distrital 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina y concerta el plan de desarrollo provincial concertado, y el presupuesto participativo provincial. Éstos deben de integrar los planes y presupuestos distritales de su jurisdicción, así como las iniciativas que presentarán al gobierno regional. • Propone las prioridades de inversión en infraestructura de la región. • Propone proyectos de obra de infraestructuras y de servicios públicos que sean financiados por el gobierno regional con otros organismos. • Promueve la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada para el desarrollo local.

Fuente: Portal del CCL Villa el Salvador Perú. Disponible: <http://www.geocities.com/cclves/presentacion.htm#qccl>
 Consultado: 19 de Julio 2009.

Los Consejos de Coordinación Local (CCL) se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 que legitima el derecho a participar en la gestión pública y establece el funcionamiento de estos consejos integrados por el Alcalde, 13 regidores, y 14 miembros de la sociedad civil. Estas estructuras locales y provinciales están intrínsecamente ligadas al desarrollo del PP. Sin embargo, no están desempeñando hoy el rol que debieran en toda su magnitud, debido a que muchos presidentes regionales y alcaldes no manifiestan una voluntad política claramente favorable al respecto lo cual se traduce en un debilitamiento progresivo de la participación de la sociedad civil.

De todas maneras, no se puede decir que estos procesos no han dado sus frutos en lo que concierne a contribuciones a la reducción de la pobreza, al equilibrio territorial, y al desarrollo local. Incluso, el gobierno nacional, cuyo mandato culmina en el 2010, se ha comprometido a profundizar la descentralización, hecho que redundaría en mejoras para el PP (Red Perú, 2009).

3. El presupuesto participativo en Villa El Salvador

Desde fines de los años ochenta en el Perú se vienen desarrollando experiencias de gestión participativa a nivel de los gobiernos locales distritales y provinciales, en áreas urbanas y rurales. Estas iniciativas fueron apoyadas inicialmente por ONGs de desarrollo y por las agencias de cooperación internacional (LLona y Soria, 2004); un aspecto común de las mismas ha sido la incorporación al proceso de toma de decisiones de representantes de las organizaciones sociales.

Si se piensa el presupuesto participativo como una forma asociativa de decidir sobre los fondos públicos, es evidente que se puede trazar un puente entre este sistema y la experiencia fundacional de la Municipalidad de VES que, como venimos de mencionar, nace de una co-gestión entre el municipio y los vecinos.

En Villa El Salvador, la Consulta Ciudadana fue un referéndum municipal sobre las prioridades del Plan de Desarrollo que anticipó en 1999 el lanzamiento del PP. El esfuerzo para informar a cada ciudadano y ciudadana fue descomunal: miles de folletos impresos y distribuido en las casas; los jóvenes se movilizaron, motivados por varias ONGs; videos, cuñas radiales y obras de teatro fueron creadas y difundidas para sensibilizar a la población. El resultado positivo estuvo a la altura del esfuerzo porque más de la mitad de la población votó sus prioridades. Fuente: Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto Boliviano" Cuaderno N° 130, PGU-ALC, Quito. 2003, 110 p. En Cabannes, 2007: 128.

Cabannes (2007) resalta este aspecto pionero del distrito y el rol activo que ha jugado el municipio promoviendo instancias participativas y abonando el camino para la implementación del PP:

El primer Plan de Desarrollo de VES data del año 1973 y sentó las bases del ordenamiento urbano. El plan integral siguiente se elaboró en los años ochenta, focalizado en gran medida en los aspectos productivos del distrito, y en respuesta a la crisis que transitaba la región en la llamada “década perdida”. Posteriormente, y tal como señalan Andía y Beltrán (2004), entre los años 1996 y 1998 la planificación se orientó hacia la elaboración de planes como “Villa El Salvador al 2005” o el “Plan Distrital de Acción por la Infancia de Villa El Salvador”. Estos esfuerzos finalmente se reunieron en el “Plan de Desarrollo Integral al año 2010”, incluyendo en el mismo al presupuesto participativo. Además de los “Planes de Desarrollo y los Presupuestos Anuales Locales y Regionales” en el año 2002 el municipio impulsó en 9 departamentos experiencias pilotos de presupuestos participativos⁴⁶. En el año 2003 esta política se hace extensiva a todas las regiones del país:

[...] sobre la base del “Instructivo para la Programación Participativa del presupuesto en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el año 2004” (R.D. 020-2003.EF/76.01). También en el 2003 el Congreso aprobó la Ley 28056 Orgánica del Presupuesto Participativo y más tarde su reglamento mediante el D.S. 171-2003-EF. Finalmente, en marzo del año 2004 el Ministerio de Economía y Finanzas promulgó la resolución Directoral 010-2004-EF/76.01 aprobando el “Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo”⁴⁷.

Las experiencias de formulación de los planes de desarrollo y de los presupuestos anuales, han permitido ir redefiniendo los marcos normativos y las prácticas legitimadas alrededor de los mismos. Hoy se está elaborando un nuevo “Plan Integral de Desarrollo Concertado y Participativo al 2021”, que coloca en un lugar central el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales gubernamentales y de la ciudadanía. En términos generales, si bien hay una relación de base entre las decisiones que se concertan en los Planes de Desarrollo y el presupuesto participativo, y por los lineamientos prioritarios deberían traducirse en recursos en el PP, en la práctica esto no siempre se evidencia.

La primera convocatoria al PP se produce en VES en el año 2000 pero en rigor se concreta en el año 2003, anticipándose a la Ley Marco Nacional de Presupuesto Participativo que reglamentó la obligatoriedad de la instrumentación del dispositivo en todos los municipios distritales, provinciales y regionales del país. La Ordenanza Municipal N° 085-MVES sirvió, en un principio, de marco legal en cuyos artículos se delimitaban los ciclos, los cronogramas y las modalidades de participación. Un aspecto interesante de esta normativa es que abrió la participación tanto a la sociedad civil organizada como a quienes aspiraban a participar de manera inorgánica. Desde entonces, el proceso se rige tanto por la ley marco como por las legislaciones locales.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo tiene como principios rectores: a) la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto en concordancia con sus planes de desarrollo; b) la transparencia del presupuesto público, que la población pueda acceder a él; c) la igualdad, en tanto las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo; d) la tolerancia, e) la eficiencia y la eficacia; f) la equidad, las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos de sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial; g) la competitividad; y finalmente h) el respecto a los acuerdos (LLona y Soria, 2004).

Dentro de esta Ley, el PP es definido claramente como una herramienta de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que se orienta, entre otros objetivos, a fortalecer las relaciones Estado-Sociedad Civil.

⁴⁶ En acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

⁴⁷ Portal de la Municipalidad de Villa El Salvador. Disponible: <http://www.munives.gob.pe>.

Un aspecto importante a considerar a nivel normativo es que aunque la Ley Orgánica de Municipalidades regula las competencias municipales en el PP, la última palabra la tiene la Ley Anual de Presupuesto N° 24827 y la de Racionalidad y Límites del Gasto Público N°27427. Esto es así porque una gran parte de los ingresos de VES provienen de los fondos de compensación municipal que otorga el gobierno central y de los aportes del programa de transferencia condicionada “Vaso de Leche”. Estos destinos del gasto ya vienen etiquetados por lo que no hay gran margen para que los gobiernos locales cambien su rumbo; la capacidad de los gobiernos locales de generar ingresos propios es muy limitada (Ortiz, 2008).

En Villa el Salvador, distrito pobre de la Región Metropolitana de Lima, el proceso se puso en marcha en el año 2000 con un valor muy limitado, del orden de 600.000 dólares para más de 300.000 habitantes, o sea menos de 2 USD/habitante. A pesar de lo limitado del monto, y en un contexto de problemas serios (basura no recolectada, por ejemplo) el proceso fue muy rico y los niveles de participación de los más elevados en la Región: 25% de la población de más de 25 años participó (Fuente: Cabannes, 2007:86).

En cuanto al organigrama, quedan comprometidas en el accionar del PP una serie de direcciones de gobierno: [...] Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano y las Administraciones de Desarrollo Municipal presentes en cada una de las ocho regiones. A estas se agregan estructuras de coordinación internas y transversales dentro del municipio como Reuniones de Interface, Comisiones Inter-áreas, Grupos de trabajo intersectoriales, etc. (Cabannes, 2007).

Cabe mencionar, por último, que VES no es el único distrito que está a la vanguardia de la implementación del PP. La provincia de Ilo, que cuenta también con una larga trayectoria participativa, lanza el sistema en Junio de 1999⁴⁸. En el año 2000 por primera vez la comunidad de Ilo participa decidiendo sobre el 15% del Presupuesto de Inversión Municipal; este porcentaje fue aumentando progresivamente.

3.1 El ciclo anual y sus improntas

El proceso anual se inicia con los denominados “Talleres Informativos” que están dirigidos tanto a las organizaciones sociales (Vecinales, Comedores, Adultos Mayores, Copa de Leche, diversas organizaciones del territorio, etc.) como a la población en general. Sintéticamente, las facetas del PP son las siguientes:

- Asignación Presupuestal
- Convocatoria Pública del Comité de Desarrollo de Gestión Distrital
- Concertación temática y territorial
- Definición de prioridades y toma de decisiones en los territorios
- Ejecución del Plan de Desarrollo 2000-2010
- Elaboración de proyectos
- Evaluación y rendición de cuentas
- Ejecución de proyectos

Cada territorio del distrito (que actualmente ascienden a nueve) cuenta con un presupuesto y la competencia de proyectos se produce al interior de cada distrito. Esta medida se lleva a cabo para que todos los territorios, más o menos consolidados, cuenten con una porción de los recursos. De lo

⁴⁸ La provincia de Ilo está ubicada a 1,280 Km de Lima en la costa sur del país. De acuerdo con cifras censales, cuenta con una población de aproximadamente 63.000 habitantes y, en relación con la media nacional, los niveles de pobreza son menores (38.8% respecto al 50.4% nacional); el distrito capital concentra la mayor cantidad de población y de servicios urbanos. Una de las características destacables de la sociedad civil de Ilo es la alta experiencia participativa evidenciada en los diversos procesos de planificación local, presupuestos participativos y control de la gestión pública (Municipalidad de ILO, 2007).

contrario se correría el riesgo de que aquellos mejor posicionados, y que pueden presentar propuestas más elaboradas, saquen ventajas frente a los más vulnerables⁴⁹.

La dinámica de funcionamiento difiere bastante de la de la ciudad de Rosario aunque expresa problemas comunes, entre ellos cierto retraso en el cumplimiento de los plazos de ejecución de obras. En los orígenes se establecía la aprobación de 60 proyectos de montos pequeños que, en ocasiones, quedaban inconclusos. Frente a esta situación se ejercía presión a la municipalidad para que diera cumplimiento siendo que, en la mayoría de los casos, ya no se contaba con los recursos para tal fin. Hoy el sistema se ha modificado: se fija un monto mínimo para la elegibilidad de un proyecto que es de 3 UIT (Unidad Impositiva Tributaria, equivalente a S/ 3.500 en el 2008) y, consecuentemente, se ha reducido el número de proyectos a 28 (Ortiz, 2008).

CUADRO 4

ULTIMAS ADJUDICACIONES PRESUPUESTARIAS EN NUEVOS SOLES: EJERCICIOS 2008-2009

PP 2008	PP 2009
7 046 401,00	8 323 655,00

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en el Portal del Municipio de Villa el Salvador.

Disponible: <http://www.munives.gob.pe/Transparencia/EjePresu/2008/PP2008.xls> y

<http://www.munives.gob.pe/Transparencia/EjePresu/2009/Proyectos%202009s>. Consultado: 2 de Agosto 2009

Bien podemos decir que a lo largo de todo el PP 2008 se han producido cambios substanciales tendientes a producir mejoras en la calidad de la participación. Entre los aspectos que se han considerado se destaca: el fortalecimiento de la relación de los proyectos seleccionados en el PP con el Plan Integral de Desarrollo Concertado de VES (PIDCVES) y la definición de un monto mínimo para los proyectos comunales a fin de evitar la atomización de los recursos destinados a proyectos pequeñas que, en definitiva, no tienen gran impacto social. Hemos mencionado anteriormente que los Centros de Coordinación Local han perdido protagonismo y en razón de ello se está intentando revitalizar este rol sobre todo en lo que concierne al análisis de los proyectos estratégicos propuestos por los participantes del PP (Observatorio Socio Económico Laboral, Disponible: http://www.mintra.gob.pe/peel/osel/documentos/tripticooselsur_04.pdf. Consultado, el 7 de Abril de 2009).

GRÁFICO 11

PP 2008: PROYECTOS COMUNALES SELECCIONADOS Y MONTOS ASIGNADOS

Proyectos Comunales	
Territorio 1	S/ 216 551
Territorio 2	216 551
Territorio 3	216 551
Territorio 4	271 338
Territorio 5	189 172
Territorio 6	189 172
Territorio 7	189 172
Territorio 8	161 784
Territorio 9	161 784
Sub Total	S/ 1 812,105
Proyectos Estratégicos	5 134,296
Red de Municipios Escolares	151,009
Proyección Cultural y Juvenil	151,009
Cofinanciamiento Proyecto Comunidad	309,017
Total	7 550,436

Fuente: Observatorio Socio Económico Laboral, Disponible:

http://www.mintra.gob.pe/peel/osel/documentos/tripticooselsur_04.pdf

Consultado, 7 de Abril de 2009).

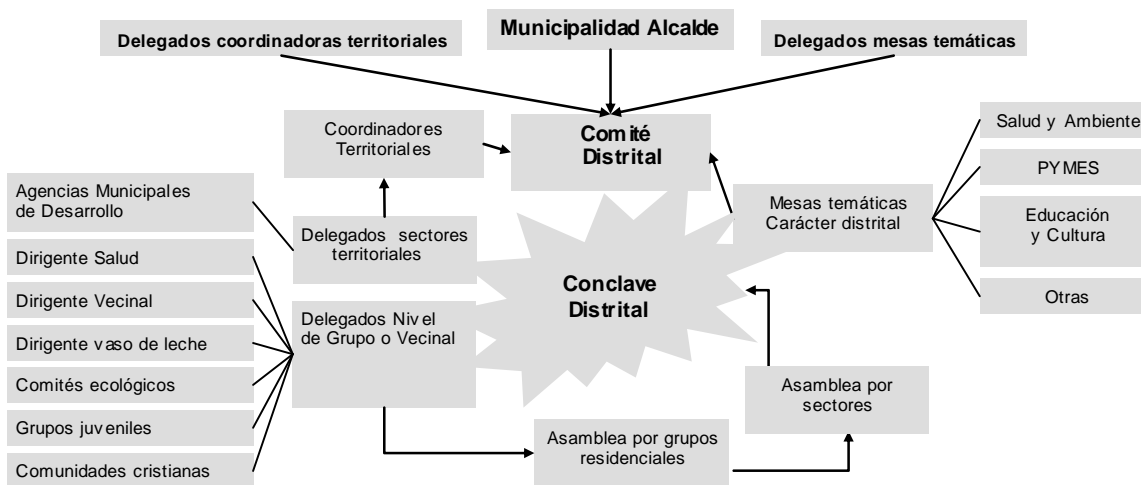
⁴⁹ Los montos destinados al PP son mucho más significativos que en la ciudad de Rosario: PP 2007: S/ 5'630,257; PP 2008: S/ 7'550,436

El recorrido que siguen los proyectos es más o menos el siguiente: cada uno debe cumplir con criterios de priorización para poder pasar a la oficina de Proyectos de Inversión (OPI) que finalmente los formula para que luego sean evaluados por el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Una diferencia muy significativa con la experiencia de Rosario es que se ha establecido en VES que el 10% del costo del proyecto debe ser financiado por la comunidad, con aportes monetarios o no monetarios (mano de obra). En la legislación vigente la comunidad asume el compromiso de aportar el 30% de ese 10% antes de la ejecución de la obra. Si ese aporte no está, la propuesta se descarta. Esta medida está al servicio de reforzar el compromiso de la sociedad con el proceso y con la ejecución de las obras. Una vez que los proyectos son aprobados se abre el concurso de ejecución de obra. En este momento los “comités de gestión territorial” son los responsables de asegurar el cumplimiento de la ejecución: [...] Finalmente es la municipalidad la que evalúa las obras y rinde cuentas en asamblea pública sobre los proyectos ejecutados (Ortiz, 2008:42).

Hemos insistido anteriormente en que la estructura del programa, los criterios de asignación de recursos, los temas prioritarios, los montos asignados, son definidos en cada ciudad de acuerdo con las condiciones y reglamentaciones vigentes. Los criterios más frecuentes para las asignaciones suelen ser el número de habitantes o las prioridades seleccionadas por la población aunque también hemos referido a otros más complejos como los índices ponderados cuya implementación hoy está en discusión en el caso de Rosario. En VES los criterios que se toman en cuenta son los siguientes: la dimensión de la población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de tributación.

También mencionamos que existen diferentes modalidades de participación dentro del dispositivo. Entre la participación a título personal y la representativa también se reconocen sistemas “mixtos que se apoyan en las organizaciones sociales a la vez que abren canales a toda la ciudadanía (Cabannes, 2007) Villa El Salvador es un ejemplo en esta última dirección.

GRÁFICO 12
PROCESOS Y ACTORES DEL PP



Fuente: Ortiz, 2008:42

Con respecto a la situación de las mujeres, y la vulnerabilidad socioeconómica que enfrentan, en el 2002 el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) encarga analizar los presupuestos de esta localidad desde una perspectiva de género. Un año más tarde, se inician las acciones para incorporar el enfoque de género en el PP, en el Plan de Desarrollo vigente y, en general, en la gestión pública. La ONG DESCO elabora conjuntamente con mujeres de los municipios de VES y Villa María del Triunfo (VMT) agendas con las 10 demandas más urgentes,

para que pudieran ser negociadas en los presupuestos participativos. Uno de los avances más significativos fue la creación de la Gerencia de Promoción y Desarrollo de la Mujer de la Municipalidad de VES. En el año 2006 se analizaron los ciclos presupuestarios 2003, 2004 y 2005, focalizando la atención en aspectos legales, en la participación de las mujeres y en la asignación de recursos para mejorar la situación de las mismas. Algunas de las recomendaciones que derivaron de ese análisis fueron: incorporar el enfoque de género como criterio de selección de proyectos; establecer una cuota mínima de participación de las mujeres en los procesos participativos; sensibilizar a las autoridades y a la sociedad civil sobre género; realizar estudios de uso del tiempo; avanzar en el plan de igualdad de oportunidades; y generar información desagregada por sexo (Martínez Martínez 2006). No es casual que en la investigación realizada por Bárbara Ortiz (2008) sobre el PP de VES también se haga hincapié en estos puntos, resaltando que las mujeres y los jóvenes si bien son actores muy activos de este mecanismos han ido perdiendo protagonismo.

De acuerdo con la lectura de Azpuy y otros (2006) el PP funciona de manera paralela y creó la figura del “agente participante”, lo que en cierto modo ha debilitado a los CCR y CCL puesto que sitúa al debate del presupuesto por fuera de estos consejos. En contrapartida, es el mecanismo más abierto a la participación ciudadana debido a que, como se ha dicho, no hay requerimientos para que las organizaciones formalicen una representación, y ha demostrado ser un proceso fluido de capacitación, diagnósticos, identificación de prioridades, y análisis técnico de las propuestas.

En líneas generales, los procesos de participación en la concertación de los Planes de Desarrollo y en los presupuestos ha sido un factor clave para limitar la discrecionalidad de la clase política (los alcaldes en este caso) en la toma de decisiones. Al igual que hemos planteado para Rosario, la clase política manifiesta resistencia a la participación en los consejos locales y en el PP lo cual es un obstáculo a saldar en el futuro. Otros aspectos a considerar son: el descenso de la participación y particularmente el de mujeres y jóvenes; la atomización de los recursos y la falta de perspectiva distrital integral de las obras que manifiestan las organizaciones; la desconexión entre las bases y la dirigencia de las organizaciones sociales; y las resistencias institucionales.

Un aspecto a resaltar, y que refuerza una vez más la idea de la singularidad que asume cada proceso, es que lo que en el discurso de muchos participantes del PP en Rosario es enunciado como un “problema”, LLona y Soria (2004) lo resaltan como una aspiración de los ciudadanos en VES; nos referimos a que los proyectos que se priorizan en este marco se vinculen con el Plan de Desarrollo Concertado. Por último, y vinculado al interés por tender un puente con la formulación de políticas, las mismas autoras subrayan que el tipo de obras que suelen seleccionarse en estos ámbitos responden en mayor medida a necesidades inmediatas y urbanas (veredas, parques, locales comunales) por lo que no está claro si contribuyen más directamente a la construcción integral de un plan o política pública de desarrollo; incluso, se enfatizan casos en que se producen pérdidas de la inversión. De todas maneras, es innegable que el proceso ha promovido un cambio en la gestión del distrito y en los vínculos con el Estado, por lo que se puede afirmar que contribuye a fortalecer los mecanismos de gestión concertada y a la construcción de una ciudadanía más capacitada para dialogar con el Estado y conjuntamente orientar la formulación de políticas.

V. Tras los pasos de la construcción de políticas sociales dirigidas a las familias desde el ámbito local

Al Estado, en todos sus niveles, le compete garantizar los derechos de los ciudadanos y una de las funciones del gasto público debiera ser, justamente, disminuir la brecha de ingresos y riquezas. En esta dirección, el gasto social es clave ¿Cuánto se gasta?, ¿Cuáles son las prioridades y las líneas de acción principales? ¿Cómo se financia el gasto social? y ¿Qué criterios sustentan las asignaciones? Estos son algunos de los interrogantes insoslayables a la hora de debatir sobre las políticas sociales. Situados en el ámbito local: ¿Contribuyen los presupuestos participativos a la formulación de políticas más sensibles a los derechos y necesidades de las familias?

A. Políticas sociales y derechos

Si bien las políticas públicas son procesos negociados donde intervienen, directa o indirectamente, un conjunto de actores públicos y privados el Estado desempeña un rol protagónico porque sin sus mecanismos y recursos no sería posible la consecución de las mismas (Medellín Torres 2004). Es evidente, entonces, la importancia de fortalecer este rol tanto de proveedor de servicios públicos, como también de fiscalizador (Cerruti y Binstock, 2009) de los procesos donde se ve envuelto.

Ahora bien, junto con el Estado intervienen otros actores, y la constitución de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre Estado y comunidad, demuestra que la participación ciudadana es clave a la hora de situarnos en el campo de las políticas y de los derechos sociales (Fleury, 2005).

Desde una perspectiva de derechos, Delgado Gutiérrez define el contenido de una política social como: [...] el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia a las familias” (Delgado Gutiérrez, 2002:1). En este sentido, no solo se aspira a la redistribución sino también a materializar los derechos sociales y económicos, reducir los niveles de exclusión y superar las desigualdades socioeconómicas y culturales (Delgado Gutiérrez, 2002:2).

El acceso a los recursos disponibles de una sociedad que mejora la vida de los ciudadanos, grupos sociales y familias (previsión, protección y asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso) se corresponde, asimismo, con derechos reconocidos universalmente. Los derechos universales, más allá del reconocimiento de las demandas y derechos particularizados, son los pilares para el desarrollo social y económico (Fleury, 2005).

Las políticas sociales ocupan un lugar central como herramientas distributivas (Herrera, 2004), para promover la inclusión y profundizar la democracia; se diseñan dentro de determinados marcos normativos, ético-políticos, y culturales que permiten comprender la concepción de “sujeto de las políticas” que subyace a la toma de decisiones. Los impactos de una política no repercuten solamente en el área de incumbencia directa sino que afectan al comportamiento de todas las restantes y a la vida cotidiana.

En los últimos años, la percepción general que se tiene sobre los costos y beneficios de la política social ha cambiado, y los responsables de la formulación de las mismas están cada vez más concientes de la necesidad de diseñar líneas de acción integrales y programas sociales sobre la base de acuerdos financieros sostenibles y equitativos. Esta orientación revierte el papel residual que asumieron las políticas sociales durante el largo ciclo de implementación de las políticas ortodoxas. Podemos decir, entonces, que una política social es eficaz y eficiente si está fundada en principios de equidad y si demuestra un buen manejo de los recursos (siempre escasos en proporción a las demandas), en un marco de institucionalidad.

Se desprende de lo expuesto hasta aquí que una política social superadora del asistencialismo, no es sólo el resultado de una implementación técnica adecuada (involucrando desde la formación hasta la gestión) sino de la convergencia de un diseño basado en una concepción de derechos, una voluntad política distributiva y la experticia profesional y técnica. En esta dirección, los enfoques críticos subrayan la necesidad de contar con diagnósticos y bases informativas más sólidas para diseñar políticas.

Una política pública inclusiva no es una política única ni es su punto terminal [...] debería ser vista como un proceso dinámico que apunta a promover activamente la igualdad social, económica y cultural, que aborda la discriminación pasada y presente de las poblaciones excluidas, y que aumenta continuamente la diversidad (BID, 2008).

Como ya hemos sugerido, la reforma neoliberal se apoyó en políticas focalizadas priorizando las de carácter fiscal de estabilización, y postergando las metas sociales en la agenda que pasaron a ser variables de ajuste. Asimismo, la elaboración de los presupuestos en base a la consistencia macroeconómica no contempló otros cálculos sobre el impacto distributivo (CEPAL, 1998). Una práctica asociada con esta perspectiva ha sido, en lugar de orientar las transferencias desde el

presupuesto público articulando política económica y social, reforzar los llamados “fondos sociales” para financiar proyectos focalizados dirigidos a la pobreza que, en ocasiones, han estado lejos de alcanzar un carácter distributivo. Asimismo, se ha apelado al discurso de la “eficacia” para postergar la inversión social argumentando la necesidad de prerequisites que no son exigidos de igual manera para incrementar el gasto en otras áreas presupuestarias.

Un aspecto derivado a considerar es, justamente, cómo se financian las políticas sociales. La vulnerabilidad que sufren amplios sectores de la población en nuestras sociedades, las restricciones presupuestarias, y la articulación sesgada entre política económica y social, han incrementado el debate acerca de cómo mejorar la transferencia de recursos hacia el componente social (UNRISD, 2007; BID 2008). Este desafío viene orientando los esfuerzos gubernamentales en dos direcciones: a) Una reconceptualización de los procesos de exclusión/inclusión y de sus múltiples expresiones en la vida cotidiana de las familias y los sujetos sociales; b) Y una crítica responsable a las mediciones tradicionales sobre el impacto del gasto público en la pobreza, centradas exclusivamente en el ingreso de los hogares y en el consumo (Fozzard, 2001), y que han desatendido dimensiones centrales como el capital humano y social.

Somos concientes que existen diferentes enfoques a partir de los cuales se definen los umbrales de bienestar y las fronteras del binomio inclusión-exclusión. Los ejes sobre los cuales se fundan contemplan habitualmente la participación en actividades esenciales de la sociedad, la calidad de los vínculos y los lazos sociales existentes entre las personas, grupos e instituciones y el grado en que se garantizan los derechos ciudadanos básicos. Los procesos de inclusión-exclusión también han sido definidos a partir de los factores estructurales que conducen al acceso desigual a los recursos y oportunidades, y principalmente, a su reproducción en el tiempo (CEPAL, 2008). Por tanto, el impacto de una política no puede considerarse en forma aislada de los modelos de bienestar social y de equidad distributiva que sustentan los gobiernos en el poder.

Recientemente, la región ha demostrado el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta y se han logrado progresos en la reducción de la pobreza, el desempleo, y la distribución del ingreso, aunque la desigualdad socioeconómica sigue siendo extremadamente alta. Los países siguen teniendo una capacidad limitada para satisfacer los derechos de los ciudadanos, evidenciando que el “contrato social” sobre el que descansa la redistribución es frágil e inequitativo⁵⁰. Asimismo, las políticas sociales adoptadas hasta el presente no han sido todo lo adecuadas que la situación exige; tanto en cuanto a su fundamentación como a su diseño y gestión.

¿Cómo diagnosticar adecuadamente e identificar las demandas y problemas más urgentes? ¿Cómo financiar políticas sociales inclusivas? ¿Cómo las asignaciones pueden generar ingresos que contribuyan a la redistribución? ¿Cómo se puede generar un círculo virtuoso y sinergias entre la dimensión política, económica y social? Estos procesos están repletos de escollos a saldar entre los que destacamos:

- Capacidades desiguales de los sectores sociales para representar sus intereses y negociar sus demandas (Delgado Gutiérrez, 2002).
- Segmentación de los problemas públicos en grillas desconectadas entre sí, hecho que refleja la falta de coordinación de las instancias administrativas de gobierno.
- Superposición o vacíos de política a causa de la descoordinación entre gobiernos centrales, subnacionales e instancias descentralizadas.
- Información oficial restringida sobre el gasto que dificulta la participación de los ciudadanos en las instancias en la toma de decisiones.

⁵⁰ Para generar recursos y financiar el gasto público social los países recurren a diferentes fuentes: Tributación; Seguro social; Fondos de Pensión; Rentas provenientes de la explotación de los Recursos Naturales; y Ayuda Oficial al Desarrollo en el caso de los países más pobres.

Se hace evidente la necesidad de instalar en la agenda una perspectiva de derechos diseñando políticas integrales que contemplen las complementariedades entre todas las dimensiones del bienestar (educación, salud, mercado laboral), las fuentes de financiación, los efectos encadenados de las transferencias al gasto social, la gobernabilidad y el empoderamiento de la sociedad. La conveniencia de aplicar políticas sectoriales y transversales de manera complementaria es una vía fundamental para mejorar el acceso de la ciudadanía a los derechos básicos (Cerruti y Binstock 2009). Estos retos se plantean tanto para quienes están al frente de la gestión como para quienes aportan al estudio y al debate sobre los instrumentos y las políticas para promover la inclusión.

B. Las familias interpelando a las políticas

La familia concentra un acervo de capital social, y constituyen un recurso estratégico de las sociedades sujeto a transformaciones en el tiempo, en tanto catalizador de cambios que se producen a nivel general en la sociedad; y debiera asumir un lugar central a la hora de diseñar y analizar una política pública (Arriagada, 2008). Sin embargo, no siempre las políticas las tienen como beneficiarias directas ¿Cuales son los problemas más acuciantes que enfrentan hoy las familias a los cuales las políticas deberían responder?

CUADRO 13
PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS FAMILIAS LATINOAMERICAS: 7 PAÍSES

País	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Bolivia (Est. Plur. de)	Prevención y atención de la violencia.	Acceso a servicios legales integrales.	Acceso a servicios orientados a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
Chile	Incorporación de la mujer al mercado laboral.	Reconocimiento de la diversidad familiar.	Baja tasa de natalidad.
Colombia	Asignación del carácter de prioridad nacional a la familia en los planes de desarrollo de los dos últimos períodos presidenciales.	Transformación del vínculo matrimonial: familias monoparentales en zonas urbanas, uniones libres, entre otras.	Cambios del concepto tradicional de familia nuclear completa, hacia un reconocimiento de distintas tipologías.
Cuba	Cambios de las relaciones de género en el seno de la familia.	Cambios del número y tamaño medio de los núcleos familiares y de la estructura y composición de los hogares.	Ampliación de las redes de relaciones familiares como estrategia ante dificultades económicas.
Honduras	Paso de la familia nuclear a la monoparental.	Paso de la familia monoparental a la extendida.	Familia desintegrada o disfuncional.
Perú	Mayor participación de las familias en la gestión de los programas sociales y valorización del papel de la mujer.	Existencia de nuevos tipos de familia diferentes a la familia nuclear. Fortalecimiento de la capacidad propia de las familias, especialmente en lo relativo al fomento de su propio desarrollo.	Existen familias que han superado la condición de pobreza y pobreza extrema en el país.
República Dominicana	Disminución del tamaño de la familia.	Diversificación de la composición familiar (aumento de la familia extendida).	Aumento de la jefatura de hogar femenina.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006.

El cuadro N° 13 ofrece una síntesis de los cambios en siete países de la región. Como se puede apreciar en Perú, uno de los casos nacionales analizados en este documento, se observa en la actualidad una mayor participación de la familia en la gestión social y en la superación de la pobreza que en el pasado; teniendo en cuenta la diversidad de tipos de familias y la revalorización del rol de las mujeres al interior de las mismas.

Compartimos la visión de Jelín (2007) que la consideración de las diferentes organizaciones familiares es fundamental a la hora de generar políticas porque en la mayoría de los casos se diseñan sobre modelos que no se corresponden con las expresiones cotidianas. La autora sostiene, acertadamente, que hay dos formas en que la acción estatal se conecta con esta cuestión: el rol del estado de legislar para promover las capacidades humanas dentro del marco cultural (prevenir la violencia, aumentar la igualdad) y la lógica de las políticas de bienestar porque la política estatal tiene que basarse en un conocimiento de las prácticas concretas de las familias y no en modelos ideales.

¿Cuales son los principales obstáculos que impiden el desarrollo de políticas más eficaces orientadas a las familias?

El primero, entonces, es la vigencia a nivel de las representaciones de un ideal de familia nuclear, organizada según la clásica división sexual del trabajo (el hombre aporta el total de los ingresos y la mujer se restringe al espacio doméstico). El segundo, es la “institucionalidad” dedicada a enfrentar los problemas de las familias que suele estar muy fragmentada en diferentes ministerios, secretarías, subsecretarías o consejos, y en la cual, las más de las veces no se distingue con claridad dónde cae la responsabilidad de la coordinación (CEPAL, 2006). Hay que subrayar que los temas vinculados a las familias son transversales lo que supone la necesidad de una coordinación sectorial de las políticas y los programas; y a la transversalidad habría que agregar la necesidad de incluir criterios de género a fin de avanzar hacia una política que contribuya a democratizar a la familia. (Arriadaga, 2007).

Kliksberg (2003) ha insistido en la necesidad de recuperar el potencial de la familia desarrollando políticas de protección directa, entendiendo que es un pilar del tejido social y del desarrollo económico y social. Siguiendo la tesis del autor, la pobreza genera disgregación familiar y esta situación no es afrontada en toda su magnitud por las políticas públicas lo cual promueve la reproducción de mayor desigualdad en la región.

Si bien nos encontramos hoy, en la mayoría de los países, no con políticas públicas orientadas a las familias en sentido estricto sino más bien con programas, proyectos, o intervenciones que las tienen como destinatarias, este criterio se está modificando progresivamente. En los nuevos enfoques de políticas sociales transversales e integrales, y en los programas de superación de la pobreza, se ha revalorizado el rol de las familias; aunque implique tensionar los intereses grupales e individuales. Particularmente en los últimos años han ganado en importancia los programas de transferencias condicionadas en los que las familias constituyen la referencia para las asignaciones, y donde en particular la responsabilidad recae sobre las mujeres. Tal es el caso de los programas “Oportunidades” en México; “Beca Escuela” en Brasil; “Familias para la Inclusión Social” en Argentina (Arriagada, 2007) y “Juntos” en Perú⁵¹.

En Argentina alrededor de 2.000.000 de personas son receptoras de planes sociales y programas de transferencias monetarias nacionales. Entre los más relevantes se encuentran: Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), Familias por la Inclusión Social, Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Plan de Seguridad Alimentaria y Plan Manos a la Obra. Luego cada provincia y/o ciudad dispone de planes propios estimándose que alrededor de ocho millones de habitantes reciben algún tipo de asistencia.

El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados se lanza en el año 2002. Si bien fue planteado como un programa de emergencia, los beneficiarios están saliendo gradualmente y a través de la adopción de dos nuevos programas: Familias por la inclusión social, y Seguro de Capacitación y Empleo (Cruces, Epele y Guardia, 2008). El Plan “Familias” consiste en un ingreso mensual no

⁵¹ Como ya hemos mencionado, Villa El Salvador cuenta con el programa “Vaso de Leche” que constituye un ingreso muy significativo para la comunidad.

remunerativo que varía de acuerdo con la cantidad de hijos menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad, que integren la unidad doméstica⁵². Las familias son tomadas como la "unidad de intervención" y el trabajo como "eje integrador social". Ha sido reorganizado en el año 2006 absorbiendo a parte de los beneficiarios de los programas Jefes y Jefas y de Atención a Grupos Vulnerables.

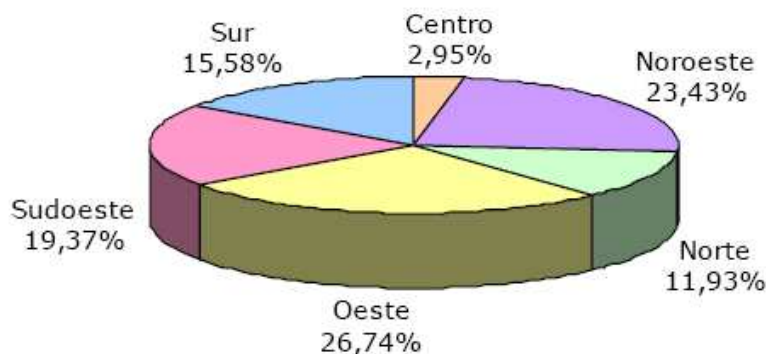
CUADRO 5
CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES PJJHD, SCYE Y FAMILIAS
(ARGENTINA, 2003-2007)

Año	PJJHD	Programas familias por la inclusión social		Seguro de capacitación y empleo	
	Beneficiarios	Beneficiarios	Traspasados del PJJHD	Beneficiarios	Traspasados del PJJHD
2003	1 828 182	231 421	-	-	-
2004	1 587 271	218 538	-	-	-
2005	1 449 143	243 449	9 687	-	-
2006	1 128 942	371 290	119 063	20 542	1 747
2007	757 505	539 386	14 266	71 155	4 588

Fuente: Cruces, Epele y Guardia, 2008:22,
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32934/sps142_LCL2889.pdf. Consultado, 2 de Junio 2009.

En el caso de Rosario vemos que, de acuerdo con elaboraciones realizadas por el Observatorio Social de Rosario, el porcentaje por distrito de receptores del Plan Familias para febrero del 2009 era el siguiente:

GRAFICO 14
BENEFICIARIOS PLAN FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN. ROSARIO EN PORCENTAJES



Fuente: Observatorio Social Rosario. Disponible: www.rosario.gov.ar/observatoriosocial. Consultado: 29 de Agosto 2009.

Al estar georeferenciados por distritos, estos porcentajes permiten entrever la situación socioeconómica de cada zona y nuevamente tenemos al distrito oeste como el mayor receptor de ayuda social. Asimismo, más del 90% de las receptoras son mujeres jefas de hogar.

En el caso de Perú, la magnitud de los recursos y la cantidad de beneficiarios de los planes sociales varía ampliamente según los programas pero se destinan montos muy significativos a los programas de familia dentro del gasto social -el mayor porcentaje del PIB se orienta en esta dirección-

⁵² Estos planes incluyen transferencias monetarias que oscilan entre \$155 a \$770 en el caso de madres que tienen más de siete hijos, más un componente alimentario.

Una de las dificultades que se consignan para evaluar la magnitud del gasto en este país, y en el resto de la región, es la ya mencionada fragmentación institucional y de gestión (CEPAL, 2006).

Entre las experiencias relevantes se encuentra el Programa “Juntos”, creado en el año 2005, y enmarcado dentro del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza en línea con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Constituye un apoyo monetario directo para los sectores más pobres (S/.100 nuevos soles), en particular para las familias, bajo un compromiso de participación en áreas claves de la política social como salud y educación. Apunta, así, a restituir derechos sociales básicos. Este programa incorpora a hogares con mujeres gestantes, padres viudos, personas de la tercera edad y apoderados que tengan bajo su tutela a niños y niñas de hasta 14 años. Actualmente su cobertura alcanza a 14 departamentos del país, 625 distritos, 336,555 hogares y cerca de 1.700.000 personas. Ha sido diseñado como un programa multisectorial y temporal ya que se estima realizar una evaluación de las familias cada cuatro años y en la medida que se constatan mejoras primero se reduce el incentivo económico y luego se retira. Aquí también, siguiendo la tendencia regional, dentro de la familia se designa preferentemente a las mujeres para el cobro del incentivo (Portal del Estado Peruano Programa Nacional de Apoyo Directo a lo más Pobres, http://www.juntos.gob.pe/quienes_prog-juntos.php. Consultado: 9 de Mayo 2009).

Haciendo un breve balance podemos decir que tanto en Argentina como en Perú, se evidencia una mayor consideración de las familias como punto de referencia de planes y programas, y un reconocimiento del rol que juegan actualmente las mujeres al frente de los hogares. Sin embargo, no podemos afirmar que estemos frente a verdaderas políticas orientadas a las familias que reflejen una concepción integral del desarrollo personal, familiar y territorial y que recojan todo el espectro diverso de tipos de organización familiar.

C. ¿Hacia presupuestos participativos sensibles a las familias?

¿Qué capacidades manifiestan los gobiernos locales para contribuir al desarrollo de políticas más sensibles a las familias? Y en esta dirección el PP, como una herramienta muy valiosa de la gestión local, ¿Qué potencialidades posee? El PP despierta un gran interés en los gobiernos locales y regionales, no sólo por sus impactos fiscales sino también por los impactos sociales que se expresan tanto a nivel de la educación ciudadana como de las obras e inversiones que se impulsan efectivamente desde allí. Asimismo, constituyen un mecanismo de control de la gestión de gobierno lo cual potencia la calidad de las políticas locales (Leone et. al, 2003).

Podemos decir, entonces, que el sistema viene demostrando capacidades para aportar a la construcción de políticas más inclusivas desde el ámbito local en tanto que al mismo tiempo que resulta un canal privilegiado para detectar las problemáticas de las poblaciones y las familias, contribuye a orientar la inversión pública de modo que responden más sensiblemente a los derechos y necesidades.

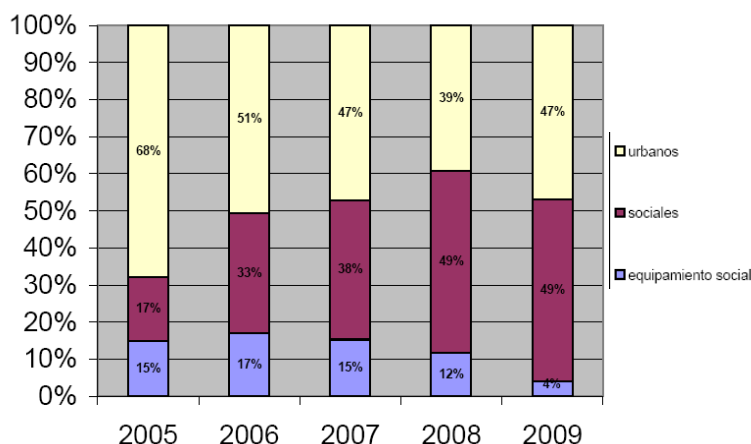
En líneas generales, la orientación de las prioridades definidas en las experiencias de presupuesto participativo se dirigen fundamentalmente al saneamiento básico, a la pavimentación o apertura de calles, a la educación, a la salud para los sectores más empobrecidos, y a la vivienda. En el caso de Rosario vemos que los proyectos más votados para el período 2005-2009 se encuentran en el rubro equipamiento social, proyectos sociales (que incluye salud y educación), y urbanos; tal como queda reflejado en el Cuadro N° 5 y el Gráfico N° 14.

CUADRO 6
CANTIDAD DE PROYECTOS VOTADOS POR CATEGORÍAS

Categoría de proyectos	2005		2006		2007		2008		2009		Total general	
	votos	%	votos	%	votos	%	votos	%	votos	%	votos	%
Equipamiento social	26	15	28	17	24	15	20	12	7	4	105	12
Sociales	30	17	54	33	59	38	84	49	87	49	314	37
Urbanos	118	68	84	51	74	47	67	39	84	47	427	50
Total general	174	100	166	100	157	100	171	100	178	100	846	100

Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario

GRÁFICO 15
TIPOS DE PROYECTOS VOTADOS POR AÑO



Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario

Si prestamos atención a los PP focalizados, tanto el PP Joven como el Programa Ciudadanía Activa de la Mujeres recogen, como una de las problemáticas que más afecta a estos sectores y a las familias, al empleo; en consecuencia se ha prestado especial atención a la capacitación en oficios. En el cuadro N°6 se sintetiza, para el año 2008, el número de beneficiarios que han recibido estas capacitaciones como parte de iniciativas que tienen lugar en el marco del PP⁵³.

CUADRO 7
BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN EN ROSARIO

Distrito	Cantidad de Beneficiarios
Norte	535
Oeste	987
Centro	497
Sur	856
Distrito no especificado	397
Noroeste	47
Total	3937

Fuente: Presupuesto Participativo Municipalidad de Rosario

⁵³ Si bien ha aumentado la participación laboral de mujeres y jóvenes, estos grupos aún sufren graves problemas de acceso al empleo, sobre todo en los contextos de pobreza, frente a lo cual una buena capacitación representa una cualidad diferencial para la búsqueda de empleo.

En concordancia con lo expuesto en varias oportunidades, el distrito Oeste que expresa los mayores niveles de pobreza también es el destinatario de la mayor cantidad de beneficiarios de las capacitaciones.

Ahora bien, para sopesar los impactos distributivos es importante tener un panorama de la efectividad del programa.

Cuadro 8
Números de Proyectos Aprobados en el PP 2005-2007

PP 2005	172
PP 2006	162
PP 2007	157
Total	490

Fuente: Signorelli (2008:7)

Ahora bien, no basta con prestar atención al tipo de proyectos priorizados sino que hay que considerar si los mismos son efectivamente ejecutados. Este punto es crítico hoy en Rosario ya que el municipio ha descendido significativamente el porcentaje de ejecución del PP; una de las razones obedece a la crisis financiera que transita.

Cuadro 8
Comparación del Estado de los Proyectos (2005-2008)

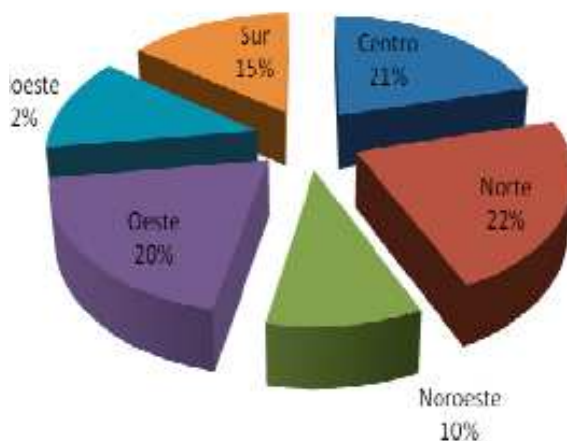
Año	Proyectos			
	Electos	Ejecutados	En Ejecución	Pendientes
PP 2005	174	158	9	7
PP 2006	166	128	12	26
PP 2007	157	83	9	65
PP 2008	171	69	14	88
Total	668	438	44	186
Porcentaje		65,50	6,50	27,80

Fuente: Municipalidad de Rosario /URBAL, 2009: 23

Signorelli (2008) subraya que si bien el descenso es importante (PP 1000% 2004, 91% PP 2005; 80% PP 2006; 52% PP 2007, 25% 2008) si prestamos atención a la proporción general de ejecución, esta alcanza aproximadamente a un 75% que, sumado a un 5% de obras actualmente en marcha, deja un saldo de 20% de endeudamiento (sin tener en cuenta el PP 2008). De todas maneras, lo que también destaca es que dentro de ese porcentaje adeudado están las obras que califica de más "vistosas" o costosas.

Otro punto a considerar, es la distribución de las obras en el diagrama de la ciudad, y en relación con los distritos. Si cruzamos los mismos datos que venimos de analizar con la información por distrito como hace Signorelli (2008) es posible observar ciertas inequidades en particular en referencia al PP 2007 que expresa un porcentaje significativo de obras pendientes. Sobre la base de 81 proyectos ejecutados tenemos la siguiente distribución:

GRÁFICO N° 16
PROYECTOS EJECUTADOS PP 2007



Fuente: Signorelli, 2008:10

En las experiencias peruanas de PP también se evidencia una inclinación a priorizar obras de infraestructura y saneamiento puesto que son, en general, los proyectos que más eco encuentran dentro del dispositivo. Sintéticamente, en el caso de VES para el ciclo 2008, las inversiones se han orientado hacia: construcción de veredas, mejoramiento del entorno urbano, pavimentación de calles internas, construcción de muros de contención, mejoras de la calidad educativa en la población escolar de nivel inicial y primario, atención integral del adulto mayor, construcción e implementación de "Riego Sostenible de Alameda Ecológica"⁵⁴. En el cuadro N°8 vemos, además del tipo de proyecto, los costos asignados a cada uno y la distribución por territorios.

Como se desprende de lo expuesto, no siempre los proyectos de obra e inversión se inscriben en una visión global del desarrollo o de una política social articulada, aunque no se puede negar los impactos sociales y distributivos que conllevan. En estos términos no podemos dejar de traer nuevamente el caso paradigmático de Porto Alegre hoy reconocida por la ONU como una de las 42 ciudades más habitables del mundo. La implementación del PP ha tenido mucho que ver para alcanzar esta situación. De acuerdo con informaciones vertidas por la Prefectura de Porto Alegre, hoy el agua potable y el alcantarillado cubre las necesidades de un 98% de las familias; hay más de 30 kilómetros de los suburbios asfaltados; se han duplicado las inversiones en educación; se han construido hospitales, viviendas a bajo precio, parques, etc.; las zonas más depauperadas, excluidas económica, social y políticamente, se han integrado a la marcha general de la ciudad. Los recursos disponibles son prácticamente los mismos, no se han elevado los impuestos, ni se ha practicado ninguna política de ajuste pero a raíz de la implementación del PP el 60% de la población conoce el contenido del presupuesto y participa en su elaboración.

⁵⁴ En la misma dirección en ILO se registra para el año 2003 los siguientes porcentajes: Proyectos Barriales, 20 %; proyectos sectoriales, 55% y a favor de toda la localidad 25% (Participa Perú, 2005)

CUADRO 9
PROYECTOS PRIORIZADOS EN PP VES 2009

Nombre del proyecto	Costo Total del Proyecto S/.
Construcción de veredas en el Sector 1, Grupo 8 de Villa El Salvador.	228 387
Mejoramiento del servicio de riego de las áreas verdes en los territorios 2 y 3.	456 774
Construcción de pistas y veredas de las calles internas de la III Etapa de la Urb. Pachacamac, Zona Sur, Distrito de VES.	282 580
Construcción de veredas en la Coop. De Vivienda Virgen de Cocharcas.	201 291
Mejoramiento de Veredas en el Sector 6, Grupo 11.	201 291
Mejoramiento del entorno de los Grupos 1 y 3 del Sector 7.	201 291
Construcción de accesos peatonales y equipamiento urbano de los parques en la Mz-L del AA.HH. Ampliación Max Uhle, Mz Ñ del AA.HH. Victor Chero.	174 193
Instalación de Obras Complementarias en ADEICOSUR, Parcela I del PIVES.	174 193
Promoción del arte y la cultura en niños, niñas y adolescentes.	255 200
Fortalecimiento de capacidades de gestión del desarrollo local	100 000
Ampliación de la Alameda de la Solidaridad en la avenida Cesar Vallejo, tramo avenida Revolución y Avenida Central.	600 000
Mejoramiento de las condiciones sanitarias en 5 mercados de Villa El Salvador para el expendio de alimentos seguros.	200 000
Pavimentación y rehabilitación de la avenida Separadora Industrial, tramo avenida Mateo Pumacahua y avenida Primero de Mayo.	1 082 424
Construcción de la Alameda El Sol, II Etapa, tramo entre la avenida Central y la avenida Pastor Sevilla.	400 000
Rehabilitación de la avenida Micaela Bastidas, tramo entre la avenida El Sol y la Avenida Primero de mayo (sentido Sur a Norte).	778 431
Pavimentación de Vías Urbanas y Ampliación de Alamedas en el Distrito	2 887 600
Proyectos Municipios Escolares	100 000
TOTAL	8 323 655

Fuente: Portal del Municipio de Villa el Salvador

<http://www.munives.gob.pe/Transparencia/EjePresu/2009/Proyectos%202009s>

V. A modo de cierre

Una vez planteadas las experiencias analizadas, cabe preguntarse, ¿Qué puentes se pueden tender entre el PP y la formulación de políticas orientadas a las familias? Comenzamos diciendo que la familia no ha sido, hasta el presente, una categoría que se tenga en cuenta como tal. Sin embargo, partimos de la convicción de que las decisiones que se toman en estos espacios tienen efectos directos en ellas como grupo, y en todos sus miembros. Si bien el PP tiene como epicentro al barrio, y a los “vecinos” como actores con una referencia territorial específica, éstos se identifican con algún tipo de organización familiar. Incluso teniendo en cuenta la inclinación, al menos en Rosario, de focalizar en las condiciones y necesidades de segmentos específicos dentro del núcleo familiar (Programa “Ciudadanía Activa de las Mujeres”, “Presupuesto Participativo Joven”), no se puede negar que la situación de estos actores está enmarcada en un contexto socio-económico y familiar. A este último respecto, los beneficios para uno de sus miembros se supone que producen efectos encadenados que favorecen al conjunto.

A modo de balance general, tanto en el caso de Argentina como de Perú, las experiencias de presupuesto participativo han legado aprendizajes substanciales demostrando cualidades diferenciales entre las que destacamos: a) Una práctica de democracia directa, en el contexto de una democracia representativa, que involucra a un conjunto amplio y diversificado de actores; b) Impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos para los municipios; c) Incremento de la legitimidad del proceso presupuestario; d) Contribuciones a la cohesión social; e).

Y un mayor reconocimiento de las demandas y derechos de los ciudadanos desde sus anclajes territoriales. Asimismo, al generar un espacio de diálogo y de circulación de la información, posibilita que los ciudadanos cuenten con más herramientas para la toma de decisiones (conocimiento de la administración municipal, del manejo interno, de los costos de un proyecto, de las legislaciones urbanas vigentes) y logren un acercamiento a la gestión de gobierno. Ello se traduce en una mejora de la calidad del ejercicio democrático y en una construcción más sólida de ciudadanía.

De todas maneras, y sin dejar de valorar estos logros, hay “vacíos” que llenar. En la mayoría de las experiencias a nivel mundial la participación no ha logrado exceder demasiado el 1% del total de la población e incluso, en muchos casos, se ha estancado o bien ha descendido. Además de este problema a continuación se presentan algunas dificultades que saldar:

- Resistencias derivadas de las inercias institucionales y de una cultura política burocrática que interpone obstáculos para que la ciudadanía tenga acceso a la información y participe de la construcción de la agenda pública.
- Escaso margen presupuestario que queda sujeto a decisión en el marco del PP. Recursos insuficientes destinados al programa frente a la proliferación de demandas.
- Dificultades para la difusión del programa y sus logros dentro de las comunidades. Se requiere atender la promoción y difusión del proceso para aumentar el involucramiento de la población.
- Niveles de ejecución de obras que aún distan de lo planificado. Hay que encontrar los canales para presionar a los gobiernos locales para que cumplan con los compromisos adquiridos con la sociedad civil.
- Clientelismo político y cooptación del espacio por parte de los partidos políticos. Sin negar la politización inherente a esta práctica, es importante sortear estos obstáculos para que no se conviertan en debilidades crónicas de las experiencias de PP. En este sentido, hay que proponer recomendaciones a los gobiernos locales para que estas tendencias no avancen.
- Inestabilidad de la participación ciudadana que exige en estos procesos un compromiso sostenido. Hay que seguir preparando a la sociedad civil y a las organizaciones para que puedan capitalizar cada vez más estos espacios de manera creativa y en función de alcanzar mayor bienestar.
- Sistemas de rendición de cuentas y de evaluación que aún no son todo lo eficiente que se requiere para garantizar un “buen gobierno”. Hay que reforzar los sistemas de seguimiento y control de gestión y ejecución del PP.

La legitimidad y sustentabilidad en el tiempo del dispositivo dependerá de la confluencia del compromiso y la voluntad política de las autoridades, de la extensión de la participación entre los ciudadanos, y de la concreción efectiva de las obras y proyectos elaborados en este marco. Y, por sobre todo, de que se arbitren las estrategias para superar los escollos que venimos de identificar.

Al inicio del documento nos preguntábamos si las decisiones que se toman en el marco del PP se limitan exclusivamente a responder a problemáticas barriales puntuales o aspiran a proyectarse como insumos para el diseño de políticas públicas? No hay una respuesta unívoca a este interrogante en tanto que, como hemos mencionado, cada ciudad le ha impreso al dispositivo su singularidad en función de las necesidades y condiciones locales. Asimismo, estos objetivos no necesariamente deben ser planteados como excluyentes y más aún, somos concientes que toda política tiene su correlato en los individuos, los grupos y los entornos donde se desenvuelve la vida de la gente.

El PP exhibe un gran potencial como fuente para identificar y diagnosticar los problemas cercanos a la población así como para avizorar modalidades para afrontarlos, en tanto que los ciudadanos son protagonistas del proceso y permanecen próximos a sus realidades locales. Considerando que las familias son parte de esos cotidianos y una instancia de organización en la cual encuentran eco los cambios de época, el dispositivo debiera recoger estas experiencias. Estos espacios reproducen necesidades, conflictos y demandas que devienen en pilares para la construcción de estrategias transformadoras (Eroles, 2008:20) y en una base crítica para reconsiderar políticas.

¿En qué medida la consideración en el PP de las “familias”, como conjunto, puede contribuir a mejorar la calidad de las políticas sociales? Resulta fundamental, seguir explorando estos entrecruzamientos y construyendo información que nos permita aproximarnos al impacto que tienen los proyectos y obras que se diseñan dentro del dispositivo en los grupos familiares. En este sentido, el PP puede convertirse en un laboratorio desde donde ensayar estrategias para compartir demandas e intereses individuales, familiares y barriales, y dar un salto desde “lo local” hacia las políticas.

Bibliografía

- Alarcón, Diana y Eduardo Zepeda (2005), “Activos, estructuras de oportunidades y metas del milenio”. En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>.
- Anderson, Jeanine (2007), “Políticas y Programas orientados a las familias en los países andinos”. En: Irma Arriadaga coord., Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile, pp. 211-222.
- Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán (2004), “Análisis del presupuesto público con enfoque de género: El caso de Villa El Salvador”. En: Hacia la transparencia y gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina, UNIFEM Región Andina, Quito, Ecuador.
- Arriagada, Irma (2007), “Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina”. En: Irma Arriagada coord., Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile, pp. 125-149.
- Avilés Jiménez, Francisco Javier (2004), “Técnicas de organización de los presupuestos participativos”, Revista Temas para el Debate, N° 113: 45-48, Abril 2004, (www.presupuestosparticipativos.net/otros1.pdf).
- Azpur, Javier, Eduardo Ballón, Luís Chirino, Epifanio Baca y Gerardo Távara (2006), “La descentralización en Perú. Un balance de lo avanzado y propuesta de agenda para una reforma imprescindible”. Disponible: www.cies.org.pe/files/elecciones/Descentralizacion1.pdf.
- Bloj, Cristina (2006), “Investigación Social y Políticas Públicas. Un Binomio Polémico”. En María Nieves Rico y Flavia Marco (eds.), Mujer y Empleo. Reforma de la Salud y la Salud de la Reforma en Argentina. Siglo XXI Argentina Editores/ CEPAL, Buenos Aires.
- ____ (2008), Ciudadanía, Experiencias Deliberativas y Nuevas Subjetividades Políticas en la Argentina Post Crisis del 2001: Asambleas Barriales y Presupuesto Participativo. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (IUIOG), Madrid.

- ___ (2008a), “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”, En: Iberoamericana América Latina – España – Portugal, Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas, Vol VIII, N°32, Diciembre 2008, Editorial Iberoamericana/Vervuert, Madrid/Frankfurt, pp.31-50.
- Bravo, Loreto y María Nieves Rico (eds). (2001), “Hacia la Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Económico-laborales en América Latina”, Serie Seminarios y Conferencias, No 20 LC/L.1667-P/E. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cabannes, Yves (2005), Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Segunda Versión Ampliada, Red URBAL No 9. Alcaldía de Porto Alegre, Brasil.
- Cabannes, Yves (2007), “27 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo”, Urban Governance Toolkit Series, Banco Mundial and United Nations Settlements Programme (UN-HABITAT), Quito.
- Campos, Luís E., Eleonor Faur y Laura C. Pautassi (2007), “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”. Colección Investigación y Análisis N° 4, CELS- Centro de Estudio Legales y Sociales, Buenos Aires.
Disponible: http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf
- Canudas, Rocío del Carmen (2005), “Perspectiva desde las estrategias de Reducción de la pobreza”. En: Rocío del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- Canudas, Rocío del Carmen y Lorenzelli, Marcos (2005), Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- CEPAL (2007), Panorama Social de América Latina, Capítulo: IV “Agenda Social. Políticas públicas y programas dirigidos a las familias en América Latina”, pp. 219-286.
Disponble: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap4_AgendaSocial.pdf
- ___ (2008), Panorama Social de América Latina, Disponible:
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf
- Cerrutti, Marcela y Binstock, Georgina (2009) ‘Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas par la acción pública’, Serie Políticas Sociales No 147, Santiago de Chile, CEPAL Consejo de Coordinación Local (CCL) de Villa El Salvador.
Portal disponible: <http://www.geocities.com/cclvsv/presentacion.htm>
- Conterno, Elena (2005), “Potenciando la Participación Ciudadana en el Perú: Presupuesto Participativo y Consejos de Coordinación”. Disponible: http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/e_conterno.pdf
- Cruces, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia (2008), Los programas Sociales y los Objetivos del Desarrollo del Milenio en Argentina, Serie Políticas Sociales N°142, CEPAL, Santiago de Chile.
Disponble: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32934/sps142_LCL2889.pdf
- De Oliveira, Orlandina (2001), “Unidades domésticas y familias censales”. Disponible:
<http://www.ejournal.unam.mx/dms/no01/DMS00115.pdf>
- Delgado Gutiérrez, Adriana (2002), “Las políticas sociales en la perspectiva del derecho y la justicia”. Documento presentado en la Reunión de Expertos “El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género”, Bogotá, 31 de Octubre y 10 de Noviembre del 2002, CEPAL.
- Di Nucci, Luis Angel, (2003) “Género y espacios de poder: situación de la mujer en la Administración Pública Argentina”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, 27-29 de Noviembre de 2003, Córdoba. Argentina.
- Echegaray, Gina Chamba (2001), “Desarrollo Local con Gestión Participativa - Presupuesto Participativo - Villa El Salvador – Perú”. Disponible:
http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Presupuesto_participativo.pdf
- Eroles, Carlos (2008), Familia, Democracia y Vida Cotidiana. La(s) familia(s) en la gestación de los movimientos sociales, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta (2008), Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. Disponible:
http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Esping_Andersen.pdf. En: Morán, María Pazos (2008) Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI, Colección: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Disponible: Disponible:
http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf

- Fleury, Sonia (2005), "Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina". En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- González, Cristina (2003), "La relación familia-Estado y la formación de la ciudadanía", En: Nora Aquín coord, Ensayos de Ciudadanía, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Grey Figueroa, Carlos (2003), "Informe final de consultoría Presupuesto Participativo. Diseño metodológico". Disponible: <http://www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/bitstream/123456789/682/1/BVCI0000067.pdf>
- Gutiérrez, Gustavo (2004), "Los problemas del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 200-2002)", Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C. Adaptación de Gustavo Gutiérrez del texto de Cortázar, J.C. y Lescaro, C, 2004.
- Hopenhayn, Martín (2007), "Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia". En: Irma Arriadaga coord., Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL/ UNFPA, Santiago de Chile, pp. 63-75.
- Jelín, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas". En: Irma Arriadaga Editora, Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 69-88.
- ____ (2007), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales". En: Irma Arriadaga coord., Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL/ UNFPA, Santiago de Chile, pp.93-121
- Kliksberg, Bernardo (2003), "El círculo de hierro", Disponible: http://www.unimet.edu.ve/capitalsocial/circulo_hierro.doc.
- ____ (2006), "Más Ética, Más Desarrollo". Introducción: Sed de Ética. Disponible: <http://www.clarin.com/suplementos/libros/2006/03/10/masetica.pdf>
- Laclau, Ernesto (2003), "Democracia, pueblo y representación". Conferencia dictada en el coloquio "La crisis de la representación en el arte y la política", organizado por Ex Argentina, proyecto del Goethe-Institut, en Buenos Aires, Julio de 2003. Transcripción de Daniel Brarda. Disponible: <http://www.exargentina.org/antiores-buenosaires3-02.html> [Fecha de consulta: 16/03/2004].
- Leone, Gustavo, Gonzalo Saglioni, Eleonora Scagliotti y Ángel Sciara (2003), "Un cambio en la cultura presupuestaria ante una nueva cultura democrática". Secretaría de Hacienda y Economía, Municipalidad de Rosario. Mimeo.
- Licha, Isabel (2005), "Inclusión social mediante públicos deliberativos. Desafíos Teóricos y Prácticos para la Gerencia Social". En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- Lorenzelli, Marcos (2005), Vulnerabilidad y exclusión en Honduras. Un Análisis de los Activos y la Estructura de Oportunidades. En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- Luciano Andrenacci (2005), "Límites de las políticas de combate a la pobreza en el Perú y lecciones para la política social en América Latina. Buenas prácticas contra blancos móviles". En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- LLona, Mariana, Laura Soria y Mario Zolezzi (2002), "Gestión Democrática para el Desarrollo Local. Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador Lima, Perú", Programa Urbano/ DESCO, Perú.
- Llona, Mariana y Soria, Laura (2004), "Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública". I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Lima, Perú, 20 - 22 de Octubre 2004. Disponible: <http://elpresupuestoparticipativo.blogspot.com/2006/03/peru-presupuesto-participativo.html>.
- Marco, Flavia (2009) "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", Serie Políticas Sociales No 149, Santiago de Chile, CEPAL.
- Municipalidad de Rosario (2009), "El Presupuesto Participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático", Secretaría General-Proyecto URBAL B – Red 9.
- Municipalidad Provincial de ILO (2007), Evaluación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Provincia de ILO 2001 – 2005, Informe Final, Ilo, Perú
- Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina (2008), Disponible: http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/RC_2007.pdf

- Moreno, Marco (2005), “Honduras, urgencia mayor de democracia ¿Parte del Problema o Parte de la Solución?” En: Roció del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, Coord. Inclusión social. Una perspectiva de las estrategias de la reducción de la pobreza. Disponible: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?dl=1&docNum=12731>
- Municipio de Villa El Salvador Perú (Portal) (2005), Resumen Ejecutivo. Disponible: <http://www.munives.gob.pe/VillaElSalvador/Diagnostico/RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>
- Municipio de Villa el Salvador Perú (Portal) Disponible: http://www.munives.gob.pe/Trans_PresupuestoParticipativo2009.htm
- Observatorio Socio Económico Laboral (2008), “Presupuesto Participativo 2008 en Lima Sur”, Octubre 2007 Año 1, N° 4 Disponible: http://www.mintra.gob.pe/peel/osel/documentos/tripticooselsur_04.pdf
- Participa Perú (2005), “Presupuesto Participativo: La experiencia acumulada”. Disponible: http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos/aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/exp_acumulada.pdf
- Pautassi, Laura (2000), “El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer argentina”, Ley, Mercado y Discriminación. El género en el trabajo, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Portal del Presupuesto Participativo (2009), “Presupuesto Participativo - MEF- DNPP FAQ (Preguntas Frecuentes)”. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (Dirección Nacional del Presupuesto Público), Disponible: http://presupuestoparticipativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=2&categories=Presupuesto+Participativo+en+el+Per%FA
- Portal del Estado Peruano (2009), “Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres”. Disponible: http://www.juntos.gob.pe/quienes_progr-juntos.php
- Ramos, Silvina (1984), Las relaciones de parentesco y ayuda mutua en los sectores populares urbanos: Un estudio de caso, Buenos Aires, Estudios CEDES.
- RED-Perú (2009), Portal. Disponible: <http://www.redperu.org.pe/>
- Rico, María Nieves y Marco, Flavia (2009) (editoras), Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero. Cuadernos de la CEPAL No 93, Santiago de Chile
- ____ (2006) “Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina”, en Rico y Marco (coordinadoras) “Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina”. CEPAL, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Rodríguez Sumaza, Carmen y Tomasa Luengo Rodríguez (2003), “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, Papers 69, 2003 59-82. Disponible: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n69p59.pdf>
- Romero, Catalina (2006), “La democracia en el Perú: una terca voluntad”. Disponible: <http://www2.cmq.edu.mx/calidaddelademocracia/index.php>
- Signorelli, Gisela (2008), “Presupuesto Participativo Rosario: ¿Auges y postrimerías en la participación?” Ponencia Presentada en Jornadas de Democracia Participativa, Asociación Civil Mariano Moreno. Septiembre 2008, Buenos Aires.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. En: Revista CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 120, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile. Disponible: http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2530PE/sps120_LCL2530.pdf
- Therborn, Göram (2007), “Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI”. En: Irma Arriadaga coord., Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL/ UNFPA, Santiago de Chile, pp. 31-59.
- UNIFEM (2009), “Los Presupuestos Participativos a nivel nacional”, Boletín Presupuesto y Género en América Latina y el Caribe. Disponible: http://www.presupuestoygenero.net/index.php?Option=com_content&task=view&id=292&Itemid=72
- Wainerman, Catalina (2005), La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada? Ediciones Lumiere S.A., Buenos Aires.
- Wainerman, Catalina (2008), “Los desafíos de una política pública para las familias”. En: Irma Arriagada Editora, Futuro de las Familias y desafíos para las políticas, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, pp.35-40.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

151. Cristina Bloj, "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia", (LC/3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia"
Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, "El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas", (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.
144. Ricardo Bitrán, Liliana Escobar, Gonzalo Urcullo, Rodrigo Muñoz y Juanita Ubilla, "Estimación del costo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe", (LC/L.2966-P), Número de venta: S.08.II.G.79, (US\$10.00), 2008.
143. Ricardo Infante, "El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo", (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008.
142. Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina", (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008.
141. Marcela Peticara, "Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos", (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008.
140. Guillermo Paraje, "Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe", (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
139. Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, "La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas", (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: