



Seminario Regional

Las familias latinoamericanas interrogadas.

**Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación
y las políticas**

**“Presupuesto Participativo y Políticas Sociales:
Cavilaciones en torno a la familia”**

Cristina Bloj

Santiago de Chile

29 y 30 de octubre de 2009

CEPAL



Seminario

Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas

**CEPAL/ NACIONES UNIDAS
Santiago de Chile
22 y 23 de octubre de 2009**

Presupuesto Participativo y Políticas Sociales: Cavilaciones en torno a la familia¹

Dra. Cristina Bloj²

A las formas tradicionales de presupuestación se han añadido desde hace ya dos décadas nuevos enfoques como el “presupuesto participativo” que han tenido impactos significativos a nivel fiscal, en la inversión social, en la participación ciudadana, en el control de gestión, y en la construcción de información territorializada para la toma de decisiones. Desde 1989, momento en que la ciudad de Porto Alegre diseña e impulsa la primera experiencia, se viene replicando en diferentes espacios locales de América Latina, y del mundo y, aunque con rasgos distintivos en cada lugar también se pueden reconocer objetivos comunes: el ejercicio de la democracia directa, la mejora en la asignación de recursos públicos, y el fortalecimiento de los lazos entre la sociedad y el Estado.

Ahora bien, el interés por este dispositivo no se circunscribe a sus alcances como herramienta técnica sino que promueve interrogarnos acerca de sus potencialidades para contribuir a la formulación de políticas sociales, fundamentalmente, desde el nivel local; en especial aquellas orientadas a las familias, foco de interés de este seminario. ¿En qué medida este canal de asignación de recursos aporta a la formulación de políticas y puede resultar productivo para afrontar los retos que afectan a las familias en la actualidad?

Somos concientes que, generalmente, las políticas sociales expresan una tensión entre las líneas de acción concebidas territorialmente (barrio/distrito) y aquellas orientadas a grupos específicos entre los cuales incluimos a las familias. La intención, entonces, es dar impulso a un debate que aún no está lo suficientemente extendido, comenzando aquí por problematizar ciertos aspectos de la relación entre políticas, familias, y presupuesto

¹ Una versión ampliada de estos desarrollos, y con especial referencia a dos casos nacionales (Rosario, Argentina y Villa el Salvador, Perú), la encontramos en Bloj (2009).

² Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario. Dirección electrónica: cbloj@fhumyar.unr.edu.ar



participativo. En función de ello desplegamos, en adelante, cinco breves argumentaciones, o ejes, que esperamos debatir en esta instancia y profundizar a futuro.

Las condiciones de emergencia de fenómeno PP permiten encadenarlo a una serie de transformación que se producen en diferentes planos de la sociedad

Luego de transitada la ola de re-democratización de los ochenta, a lo largo de la década del noventa y entrado el nuevo milenio los países de la región han transitado por una “crisis de representación” aguda y bastante generalizada, expresada en altos niveles de desconfianza hacia la clase política y hacia las instituciones de ejercicio democrático tradicionales, incluyendo a los partidos políticos y sindicatos.

El desvanecimiento de la ilusión en torno al Estado del Bienestar, como garante de inclusión y “compensador” de las desigualdades, y las crecientes restricciones operadas en las condiciones de ciudadanía social dejaron expuesta la necesidad de revitalizar y re-legitimar un funcionamiento político puesto en entredicho impulsando una mayor participación ciudadana y una contribución más directa de la población en la toma de decisiones y en el rumbo de la gestión.

Un legado sustantivo de la crisis de representación ya mencionada fue inclinar la balanza hacia la construcción de espacios deliberativos. Una ciudadanía movilizada expresando el malestar, asumiendo un mayor protagonismo político, y la emergencia de nuevas subjetividades que han contribuido a resignificar la esfera pública, como espacio político dinámico, son algunos diacríticos salientes de las encrucijadas contemporáneas.³

Pero al hablar de “nuevas subjetividades” no sólo evocamos aquí la reconfiguración de actores de la sociedad civil sino también los impactos que ha tenido en la sociedad la reformulación del rol del Estado. En esta última dirección, los gobiernos locales han sido uno de los principales artífices de la apertura de canales de participación tras la búsqueda de recomponer los vínculos con la sociedad civil y reiniciar una política desacreditada sobre nuevas bases. En este giro se inscribe el lanzamiento de muchos de los presupuesto participativos que se han implementado en la región.

El presupuesto participativo se sustenta en una práctica de democracia participativa

Boaventura de Sousa Santos (2004:25) define a este dispositivo de la siguiente manera:

³ Como bien sabemos, las subjetividades ccontemporáneas se asocian a la fragilización de las identidades y a la pérdida de estabilidad de los anclajes tradicionales ligados al trabajo, a los partidos políticos, a los sindicatos, a las clases sociales.



[...] es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión”.

Como bien sabemos, entre las formas canónicas de democracia se destacan la representativa, en la que el pueblo delega en sus representantes la consecución de sus intereses, y la directa, en la que los ciudadanos participan sin mediación en el proceso de toma de decisiones. Pero existe otra modalidad, la democracia participativa, que aspira a superar los escollos de las otras dos y dentro de la cual se encuadran las experiencias de presupuesto participativo.⁴

El PP es un dispositivo asentado en una práctica de democracia participativa, de co-gestión de iniciativas entre actores públicos y privados, por el cual una parte del presupuesto global (se trate de regiones o ciudades) se reserva para la decisión de la ciudadanía que, en asambleas, decide sobre las prioridades de obra e inversión pública para su distrito o barrio. Este canal de participación es promovido por los Estados fundamentalmente y en él interactúan gobiernos y sociedad en función de identificar, elaborar, y ejecutar proyectos que serán financiados por los gobiernos; aunque en algunos casos también se cuenta con apoyo de las mismas comunidades y de ONGs. Más allá de los resultados concretos que se pueden consignar en cada caso, exitosos o no tanto, el PP inaugura una práctica inclusiva de la ciudadanía en la definición de un tramo, acotado, de la agenda gubernamental local y es un mojón en el camino de la construcción de una nueva cultura política.

El marco de los presupuestos participativos son principalmente las ciudades en diferentes escalas.

Las ciudades son el escenario donde hoy vive la mayoría de la población mundial y en las que se desarrolla la vida urbana con sus múltiples diferenciaciones culturales, complejidades y heterogeneidades de diversa índole.

Históricamente los países latinoamericanos se han caracterizado por una tendencia centralizadora, que tuvo como correlato la constitución de un imaginario, vigente durante largo tiempo, de que la política local era una “política en diminutivo”, de poca monta (Dowbor, 2000). Pero este sesgo se ha venido revirtiendo y las ciudades y las administraciones locales poseen hoy un protagonismo destacado, incorporando nuevas funciones a las ya tradicionales; y exhibiendo un mayor compromiso con los problemas

⁴ Cabannes (2005) diferencia entre formas ‘más avanzadas’ de democracia directa y una ‘intermedia’, indirecta, que asocia con las experiencias de PP de las ciudades latinoamericanas, que consigna como “democracia representativa comunitaria o asociativa”.



distributivos, con políticas de desarrollo, con la inversión pública, con la prestación de servicios, y con la democratización del espacio local.⁵

Este proceso ha requerido no sólo de una reorientación de la política local sino del acompañamiento de adaptaciones administrativas y de gestión teniendo como correlato un avance significativo en materia de descentralización que ha permitido potenciar las capacidades territoriales y crear nuevas estructuras decisorias. Del lado de la sociedad, ha promovido una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

No es casual, entonces, que si bien existen casos a escala regional las expresiones más exitosas del dispositivo PP se encuentran a nivel municipal-local; se trate de ciudades pequeñas, medianas o grandes; urbanas o rurales.

La familia es un hacedor clave del cotidiano y sigue siendo un desafío recoger en las políticas sociales sus múltiples expresiones y necesidades.

Dentro del espectro de actores de la sociedad la familia, históricamente, ha ocupado un lugar relevante como interlocutora del Estado y destinataria de políticas sociales así como, en contextos de desigualdad y exclusión, ha desarrollado un amplio protagonismo político. Pierre Bordieu (1997), en *Razones Prácticas* definía a la familia considerando el doble registro en el que opera: como categoría social objetiva y ésta, a su vez, como fundamento de la familia como estructura social subjetiva; este círculo haría posible la reproducción del orden social.

Pero este orden social no es estático. La familia es un capital social y un recurso estratégico de las sociedades sujeto a transformaciones en el tiempo, en tanto catalizador de cambios que se producen a un nivel más general. Y debiera asumir centralidad, por tanto, a la hora de diseñar y analizar una política pública (Arriagada, 2008). Somos concientes que en los últimos tiempos se han producido cambios substanciales en la estructura y cotidiano de las familias que han instalado la necesidad de ensayar nuevas herramientas para responder a los viejos y nuevos desafíos.

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 puede ser una herramienta para promover la confluencia de políticas sectoriales, transversales, barriales y familiares. La participación familiar en los asuntos públicos, la expresión de sus demandas, posibilita la constitución de un sujeto-ciudadano con capacidades políticas. Sin lugar a dudas la familia ha sido, en diferentes etapas, un motor fundamental de los movimientos sociales y de la resignificación del espacio público.

Nos preguntamos, entonces, si el presupuesto participativo puede ser una herramienta a tal fin. Dentro del menú participativo que inaugura el PP, la referencia a la familia como

⁵ Ahora bien, esta revalorización de los municipios, por su escala y cercanía con la población, también tiene su costado conflictivo en tanto que se le han impuesto imperativos para los cuales no siempre están preparados para afrontar.



actor del proceso está prácticamente ausente. La organización del dispositivo toma en cuenta el nivel territorial-barrial/distrital y la participación a título individual o a través de las organizaciones sociales. De todas maneras, el dispositivo exhibe un gran potencial para identificar y diagnosticar los problemas que afectan a la población en general, y a las familias en particular, así como para avizorar modalidades para afrontarlos.

Hay un “vacío” en la consideración de la relación entre políticas sociales, familias y presupuesto participativo

¿Este vacío merece ser llenado? Decíamos que dentro del dispositivo la familia, como conjunto, no está especialmente considerada. Ello obedece, de un lado, a que el PP nace en contextos en los que la autonomía y la participación directa de los ciudadanos resultan cruciales para revertir los rasgos que se impugnan de una “vieja” política. Tenemos, así, que la participación en esta instancia deliberativa pendula entre lo individual y lo delegativo con presencia en el territorio; el sistema ha sido diseñado en base a la consideración de la “identidad territorial” y está atado a una política urbana que tiene su eje en la descentralización. De otro lado, y quizás de manera menos explícita, existen obstáculos conceptuales preexistentes que dificultan tomar a la familia en consideración puesto que se ligan la ida de familia con una concepción conservadora; romper con este imaginario cristalizado es un imperativo intelectual y también político.

En líneas generales, mejorar las formas de participación ciudadana en la gestión de los recursos y en la ejecución de los programas sociales, es relevante para las políticas sociales de la región. En este sentido, el PP no es sólo reivindicado aquí como un nuevo enfoque para la presupuestación sino como herramienta que contribuye al diagrama de políticas sociales y a la construcción de una nueva esfera pública. Al generar espacios de diálogo y de circulación de la información, posibilita que los ciudadanos cuenten con más recursos 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 mayor acercamiento a la gestión de gobierno.

¿En qué medida, entonces, la consideración en el PP de las “familias” puede contribuir a mejorar la calidad de las políticas sociales? No hay una respuesta unívoca a este interrogante pero sí creemos que es fundamental seguir explorando estas potenciales comenzando por sistematizar, lo cual no es tarea fácil, los impactos que tienen los proyectos y obras que se diseñan dentro del dispositivo en los grupos familiares.⁶

El PP es una usina para el diagnóstico que permite, en muchos casos, detectar las estrategias más convenientes para compatibilizar demandas e intereses individuales,

⁶ Haciendo un balance de la orientación de las prioridades que se han definido en los PP en general, las inversiones 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.



familiares y barriales, y dar un salto desde “lo local” hacia las políticas; la identidad barrial que sustenta el diseño del PP puede resignificarse como el espacio donde se desarrolla la vida familiar. En esta dirección, sería posible sistematizar las demandas y evitar la fragmentación ganando en eficiencia a través de una asignación de recursos más coordinada e integral.⁷

El PP no es instrumento cuyo objetivo prioritario sea la formulación de políticas pero sí una usina para la identificación de demandas y de líneas de acción que impacten en el barrio y en las familias; en el grupo familiar y en sus integrantes individualmente. De hecho, los ciudadanos que participan siempre se identifican con algún tipo de familia, más allá de la consideración que se realice a nivel de la mecánica del programa.

El sistema viene demostrando capacidades para aportar a la construcción de políticas más inclusivas desde el ámbito local en varios sentidos: a) porque resulta un espacio privilegiado para construir diagnósticos y bases informativas territorializadas; b) porque facilita que los protagonistas prioricen las obras y proyectos de las cuales serán destinatarios; c) y, por último, porque respetando lo anterior se puede orientar la inversión pública de modo que responda más sensiblemente a los derechos y necesidades de la población y de las familias. Esta orientación contribuiría, en cierto modo, a sortear la clásica tensión entre políticas territoriales-barriales y las destinadas a grupos específicos como las familias.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Arriadaga, Irma (2006), *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Serie Políticas Sociales No 119, Santiago de Chile, CEPAL.

Arriadaga, Irma ed. (2008), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*. Serie Seminarios y Conferencias No 52, Santiago de Chile, CEPAL.

Bloj, Cristina (2009), *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Serie Políticas Sociales No 151, Santiago de Chile, CEPAL.

Bordieu, Pierre (1997), *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*, Barcelona, Anagrama.

Cabannes, Yves (2005), *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*. Segunda Versión Ampliada, Red URBAL No 9. Alcaldía de Porto Alegre, Brasil.

⁷ Hay que considerar, también, las dificultades que manifiesta el dispositivo en cada país y ciudad. Entre ellos se destacan las fluctuaciones en la participación ciudadana, los límites del apoyo político y la voluntad política de los gobiernos, el retraso en la ejecución de las obras y servicios, dificultades comunicacionales y resistencias de diferentes actores involucrados. En casi todas las experiencias mundiales la participación no ha logrado exceder el 1% del total e incluso en muchos casos se ha estancado cuando no descendido.



Dowbor, Ladislau (2000), “Prefacio”. En: Jaqueline Moll y Nilton Bueno Fisher (comps.), *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Petrópolis: Edit. Vozes. Original: “Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo”. Traducción: Jorge Dobal, pp. 8-10.

Santos, Boaventura de Sousa (2004), *Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito, Abya-Yala.