

SISTEMA GUÍAS
DE HERRAMIENTAS
COMPLEMENTARIAS

SISTEMATIZACIÓN DEL EJERCICIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO «POR TU BARRIO»



con apoyo de:



SISTEMATIZACIÓN DEL EJERCICIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO «POR TU BARRIO»

INSTRUMENTO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA



Autores:

Maidolys Iglesias Pérez
Niurka Cruz Sosa

Revisión

Pablo Fornet Gil

Esta publicación se realiza en el marco de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la contribución de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS).

Diseño y composición: Marla Albo Quintana

© De los autores, 2021

© Sobre la presente edición: PADIT, 2021

Los criterios y opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a cada uno de los autores y no necesariamente representan los puntos de vista de las Naciones Unidas, del PNUD, de los donantes o de las instituciones que integran PADIT.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN / 4**1. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO / 6****1.1. EL CENTRO HISTÓRICO LA HABANA VIEJA / 6****1.2. LOS ACTORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA / 8****1.3. LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO / 10****1.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL / 13****2. SITUACIÓN INICIAL / 16****3. PROCESO DE INTERVENCIÓN / 18****3.1. ETAPA DE PREPARACIÓN / 19****3.2. ETAPA DE ORGANIZACIÓN / 22****3.3. ETAPA DE DESARROLLO / 29****3.4. ETAPA DE EJECUCIÓN / 35****3.5. ETAPA DE EVALUCACIÓN / 37****4. SITUACIÓN ACTUAL / 38****5. LECCIONES APRENDIDAS / 41****GLOSARIO DE TÉRMINOS / 45**

INTRODUCCIÓN

La República de Cuba se encuentra inmersa en un proceso de actualización de su Modelo Económico y Social, que sienta las bases para la promoción del desarrollo local y la participación ciudadana; la transferencia de atribuciones a los municipios, y amplía el rol socioeconómico de las nuevas formas de gestión económica no estatales, como las cooperativas y los trabajadores por cuenta propia. De significativa importancia es la aprobación de la nueva Constitución de la República de Cuba, que otorga mayor relevancia a los municipios a partir del reconocimiento expreso del principio de la autonomía local.

La nueva Constitución impone desafíos para los gobiernos municipales, en el orden organizativo, administrativo, democrático y financiero, siendo indispensable determinar el alcance de sus facultades y competencias, y su articulación con las escalas provincial y nacional. Los municipios contarán con ingresos propios y las asignaciones que reciben del Gobierno de la República, y los Consejos Populares se ratifican como espacios formales para propiciar la participación y el control popular. Todo ello ofrece nuevas oportunidades para promover la participación ciudadana en la gestión local, particularmente en la identificación y solución de las problemáticas de los territorios.

El presupuesto participativo es un instrumento de gobierno público que permite que la población conozcan y cogestionen el presupuesto municipal:

los ciudadanos pueden decidir las prioridades para la distribución de los recursos económicos y controlar su ejecución. Se percibe como un instrumento innovador, que puede suponer un salto en los procesos de gestión participativa de la sociedad cubana. En el contexto latinoamericano es percibido como un ejercicio de profundización de la democracia, que promueve el diálogo del poder público con los ciudadanos y favorece la justicia social.¹

En el contexto cubano, amparado por el marco institucional y legal existente, este instrumento puede representar una vía para fortalecer la participación popular, elevar la cultura ciudadana acerca de la gestión pública y el desarrollo local, y fortalecer el principio de la corresponsabilidad.

El presente documento sistematiza la experiencia de presupuesto participativo «Por tu Barrio», realizada en el año 2014, en el consejo popular Catedral del municipio La Habana Vieja, bajo la coordinación de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH). Es resultado de la evaluación

crítica de los objetivos trazados, el procedimiento empleado y los resultados obtenidos, con la finalidad de reflexionar sobre la experiencia y brindar una guía metodológica para la implementación del presupuesto participativo en el contexto cubano, a escala municipal, y coordinado por actores públicos con autonomía y competencias para la gestión territorial, como las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) o las Oficinas del Historiador o del Conservador en las ciudades patrimoniales cubanas.

El ejercicio «Por tu Barrio» se desarrolló en el marco del proyecto «Gestión participativa local en la rehabilitación del Centro Histórico La Habana Vieja» (GEPAC), auspiciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Uno de los objetivos específicos de este proyecto fue fortalecer el modelo de gestión local con instrumentos de participación ciudadana, a través de los cuales se promueve mayor transparencia y responsabilidad entre los diversos actores involucrados en el desarrollo territorial.

Sistematización

OBJETO:

El ejercicio de presupuesto participativo coordinado por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH) en el consejo popular Catedral de La Habana Vieja, de enero 2014 hasta marzo 2016.

EJE:

El procedimiento metodológico del presupuesto participativo.

OBJETIVOS:

- **Proponer las etapas y el rol de los actores para desarrollar sistemáticamente el presupuesto participativo a escala municipal.**
- **Mostrar los logros y desafíos del presupuesto participativo en la ejecución de presupuestos locales como instrumento para la gestión participativa del desarrollo local.**
- **Identificar los factores de éxito para garantizar la adecuada planificación, coordinación y ejecución del presupuesto participativo.**

¹El presupuesto participativo tiene su origen a finales de 1980 en Porto Alegre, Brasil.

1. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO

1.1. El Centro Histórico La Habana Vieja

El Centro Histórico La Habana Vieja constituye el núcleo fundacional de La Habana, ocupa el 0,3 % del área metropolitana y el 49 % del municipio La Habana Vieja, al comprender cinco de sus siete consejos populares: Catedral, Plaza Vieja, Belén, Prado, San Isidro, y parte de Jesús María.

El Centro Histórico fue, durante siglos, la ciudad, hasta que a fines del XIX con el derribo de las murallas y el proceso de expansión urbana, se inicia la diferenciación entre la vieja y la nueva ciudad. Ha enfrentado periodos de debilitamiento de sus funciones principales y de deterioro de sus condiciones físicas y sociales, sin embargo hoy puede entenderse como la unidad urbana más compleja de La Habana, con una concentración y mezcla de valores, actividades y elementos singulares que hacen de ella uno de los lugares de mayor relevancia de la ciudad y le otorgan gran reconocimiento nacional e internacional. En consecuencia, los vecinos del Centro Histórico atesoran un caudal de tradiciones, riquezas y diversidad cultural.

Según el Censo de Población y Viviendas realizado en el año 2012, en el Centro Histórico viven 55 484 habitantes, para una densidad poblacional de 259 habitantes por hectáreas. Su población representa el 26 % del total de la ciudad y 63 % del municipio La Habana Vieja. Catedral, el consejo seleccionado para la realización del presupuesto participativo, representa el 9,5 % de la superficie territorial del municipio y el 14 % de la población residente, de la cual el 53,2 % son mujeres. El nivel educacional de la población es alto, y muestra un crecimiento significativo respecto a décadas anteriores, lo que se refleja en indicadores como el promedio de años de estudio, que es de 10,8 grados y la inserción escolar de los menores de doce años que es del 100 %. El sector estatal es el principal empleador de la población local, aunque ha disminuido en seis puntos porcentuales respecto al año 2001. Los empleados por cuenta propia se han incrementado de 6 % en 2001, a 13,1 % en 2012 y a 15,9 % en 2013.

La economía del Centro Histórico estuvo vinculada históricamente a las funciones portuarias y de punto de intercambio comercial, su desarrollo se basó en los servicios, sobre todo, los vinculados al puerto y los dirigidos a los residentes de la zona y a la gran población flotante que transita por él. A raíz de la crisis de la década del 1990, la economía local comienza a dar un giro, pues se apuesta por el desarrollo del turismo internacional como impulsor de la economía nacional. Se convierte así el Centro Histórico en destino turístico, que aprovecha el potencial de su patrimonio cultural y se erige como sitio de encuentro de los visitantes internacionales con la cultura e idiosincrasia del cubano, en particular del habanero. Desde la última década del siglo XX, los servicios portuarios en la bahía de La Habana constituyeron una actividad económica en declive y se trasladó a otras zonas, hasta que en 2014 cesaron sus funciones de puerto comercial. En cambio, en este periodo se erigen el turismo internacional y el comercio minorista en moneda convertible como los sectores más dinámicos del territorio.



La rehabilitación integral, llevada a cabo en las últimas décadas en el Centro Histórico, ha favorecido el reposicionamiento de esta área y le ha conferido mayor atractivo. Ello ha sido el resultado de la recuperación y preservación del patrimonio, el mejoramiento de la imagen urbana y las condiciones de vida de la población, la incorporación de nuevas actividades económicas y el restablecimiento de otras tradicionales. Los efectos del proceso rehabilitador, combinado con las perspectivas de transformación que propone el proyecto de desarrollo de la bahía habanera, permiten vislumbrar nuevas oportunidades y futuros proyectos que ayudarán al reforzamiento del carácter central del territorio sin dejar de tener en cuenta su valioso patrimonio cultural y su condición de centro habitado.

La Habana Vieja conforma actualmente, junto a los municipios Centro Habana, Plaza de la Revolución, 10 de octubre y Cerro, la denominada área central de la ciudad, pues se caracteriza por un alto grado de consolidación urbana, elevadas densidades poblacionales, y diversidad y mixtura de usos. Ello tiene su expresión en la concentración de funciones básicas (gastronómicas, comerciales, culturales y administrativas) y en sus valores patrimoniales, vinculados al sistema de plazas, plazuelas y corredores, que tradicionalmente han estructurado la actividad económica y social de la ciudad. La relación con la bahía de La Habana, la conectividad con el resto de la ciudad y su funcionamiento como punto de confluencia del transporte urbano, acentúan su condición de centralidad.

1.2. Los actores de la gestión pública

El Estado cubano ha promovido numerosas políticas en el orden social, económico, cultural, ambiental, y para el funcionamiento de estructuras y organizaciones a escala local. Sin embargo, la sociedad cubana se ha caracterizado por la verticalidad en la toma de decisiones, con énfasis en lo sectorial sobre lo territorial, siendo el Estado el garante casi absoluto de los bienes y servicios. La nueva Constitución de la República de Cuba propugna la voluntad de perfeccionar la gestión pública y fortalecer la participación ciudadana.



Las Asambleas del Poder Popular se constituyen en Cuba en 1976 como órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas. La Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) es el órgano superior del poder del Estado en su demarcación y está investida de

la más alta autoridad en su territorio². Está integrada por los delegados elegidos en cada circunscripción en las que se divide el territorio y, al constituirse, elige de entre sus delegados a su presidente y vicepresidente. Corresponde a la AMPP aprobar y controlar el cumplimiento del plan de la economía, el presupuesto, el plan de desarrollo integral del municipio y el plan de ordenamiento territorial y urbano; adoptar acuerdos y dictar disposiciones normativas en el marco de su competencia; controlar y fiscalizar la actividad del w; organizar y controlar el funcionamiento y las tareas de las entidades encargadas de las actividades económicas, de producción y servicios, de salud, asistenciales, de prevención y atención social, científicas, educacionales, culturales, recreativas, deportivas y de protección del medioambiente en el municipio, y aprobar la creación de los consejos populares del municipio.

²Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria de 10 de abril de 2019 (GOC-2019-406-EX5). Constitución de la República de Cuba, Asamblea Nacional del Poder Popular, páginas 96-99.

La AMPP para el ejercicio de sus funciones se apoya en comisiones de trabajo, en los consejos populares, en la iniciativa y amplia participación de la población, y actúa en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales. El Consejo de la Administración Municipal por su parte desempeña funciones ejecutivo-administrativas, dirige la Administración Municipal, tiene carácter colegiado y es presidido por el Intendente. La Administración Municipal, por su parte, tiene como principal objetivo satisfacer, las necesidades económicas, educacionales, culturales, deportivas del territorio. El CAM es designado por la AMPP, a la que se subordina y rinde cuenta.

Los Consejos Populares surgieron experimentalmente en el año 1988, y con las reformas a la Constitución de la República de Cuba realizadas en julio de 1992, se incluyó un artículo sobre la creación y funcionamiento de los mismos, donde se reconocen como órgano del Poder Popular, local y de carácter representativo, lo cual ratifica la nueva Constitución. El Consejo Popular representa a la población del territorio donde actúa, y a su vez a la Asamblea Municipal del Poder Popular. Ejerce el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabaja activamente para la satisfacción de las necesidades, promoviendo la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución.

En el Centro Histórico La Habana Vieja existe, desde 1993, un modelo de gestión singular, que difiere de las estructuras de gobierno del resto del país. La primera peculiaridad es la existencia de dos entidades públicas con competencias en el desarrollo local: la Asamblea Municipal del Poder Popular de La Habana Vieja y la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Ambas instituciones disponen de presupuestos anuales, con particularidades en sus fuentes de ingresos, formas de gestión y prioridades en la asignación de los recursos, que han contribuido a establecer sinergias a favor del desarrollo local. La Asamblea Municipal del Poder Popular de La Habana Vieja está compuesta por ochenta y cuatro delegados y siete presidentes de Consejos Populares: Catedral, Plaza Vieja, Belén, Prado, San Isidro, Jesús María y Talla Piedra.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana es una institución fundada en 1938, que ha trabajado por el rescate y salvaguarda del patrimonio cultural cubano. Con las obras de restauración del antiguo Palacio de los Capitanes Generales en 1968, dirigidas por el Dr. Eusebio Leal Spengler, se gesta el inicio de la obra rehabilitadora de La Habana Vieja. En 1978, la Comisión Nacional de Monumentos emitió la declaratoria de Monumento Nacional para el Centro Histórico La Habana Vieja. Más adelante, en 1981, el estado cubano promueve su rehabilitación y aprueba el Primer Plan Quinquenal de Restauración, determinando que la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana condujera este proceso y delegándole funciones que solo eran atribuidas a los gobiernos provinciales o municipales. Un año después, en 1982, durante la Sexta Reunión del Comité Intergubernamental de la Convención del Patrimonio Mundial, se acordó declarar a La Habana Vieja y su sistema de fortificaciones coloniales Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En 1993, con la aprobación del Decreto Ley No.143 por el Consejo de Estado de la República de Cuba,³ la Oficina obtuvo prerrogativas especiales para emprender un novedoso modelo de gestión para la rehabilitación integral del Centro Histórico, declarado «Zona Priorizada para la Conservación». El funcionamiento de este modelo se sustenta en el otorgamiento de personalidad jurídica y competencias a la Oficina del Historiador para liderar la gestión integral del territorio, coordinar las políticas territoriales y el planeamiento urbano, controlar el uso del suelo y las intervenciones en los inmuebles, y definir el destino de los recursos económicos que capta. La rehabilitación del Centro Histórico pasó de ser una actividad subvencionada por el Estado, a un proyecto de desarrollo integral, sostenible desde el punto de vista financiero. Actualmente, la OHCH se reconoce como una institución pública autónoma, subordinada al Consejo de Ministros, compuesta por un sistema de unidades presupuestadas y direcciones.

En este ámbito y en el marco legal que le asiste, la OHCH estudia, ensaya y valida instrumentos de gestión local que contribuyen a consolidar y actualizar el modelo de desarrollo local, en consonancia con las políticas que se aprueban e implementan a nivel nacional.

1.3. La gestión del presupuesto público

El desarrollo territorial exige un proceso continuo de interacción entre los diferentes actores del territorio, incluyendo los económicos, por ello las estrategias de desarrollo territorial, el ordenamiento urbano y los planes de inversión deben estar perfectamente alineados con la planificación de la economía. El Estado aboga por un Plan de la Economía más integral, flexible, participativo, innovador, sin perder el rigor, la precisión y la objetividad en las propuestas, acorde a las condiciones reales materiales y financieras que se disponga. Este proceso de planificación también contempla la elaboración de los planes desde la base, pues no se concibe el Plan de la Economía Nacional sin la participación activa y sistemática de las empresas, las cuales están emplazadas en los municipios, aun cuando tengan subordinación a las escalas provincial o nacional.

³Gaceta Oficial No. 40, Ordinaria, 5 de junio de 2019 (GOC-2019-493-O40). Concordando Decreto-Ley No. 143 «Sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana», de 30 de octubre de 1993, con los decretos leyes Nos. 216 de 30 de enero de 2001; 283 de 21 de junio de 2011; 325 de 16 de octubre de 2014 y 368, de 17 de diciembre de 2018.

El presupuesto del Estado es un instrumento de administración financiera: prevé, ejecuta y controla la actividad económica financiera del sector público.⁴ La aprobación del presupuesto del Estado es competencia de la Asamblea Nacional del Poder Popular como órgano supremo del poder del Estado. Tiene fuerza de ley, y está conformado por un sistema de presupuestos que incluye: el presupuesto central, el presupuesto para la seguridad social, y los presupuestos provinciales. Los recursos se distribuyen de forma centralizada, entre las esferas productiva e improductiva, entre las diferentes ramas de la economía, territorios del país y sectores sociales, en correspondencia con los planes anuales del país.

El presupuesto del Estado está concebido como un ciclo, que contiene las etapas de elaboración, aprobación, ejecución y control. La fase de elaboración se desarrolla entre los meses de abril y junio del año precedente al que se proyecta. El Consejo de Ministros emite las directivas y prioridades fundamentales, a partir de las cuales el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) confecciona directivas específicas que toman en cuenta las características de cada sector, rama, actividad o territorio. Sobre la base de las referidas directivas, los entes vinculados al Presupuesto Central y a los presupuestos provinciales y municipales, elaboran los anteproyectos y los presentan al Ministerio de Finanzas y Precios, para desarrollar un proceso de análisis, evaluación y ajuste del mismo. En el mes de noviembre se presenta al Consejo de Ministros la propuesta del anteproyecto de Presupuesto, para su evaluación, análisis y posterior presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular, que debe aprobar la Ley correspondiente al presupuesto del año, en su segunda sesión ordinaria del mes de diciembre.

Los recursos del presupuesto central se destinan al financiamiento del desarrollo económico y de las actividades socioculturales o científicas de carácter nacional, los tribunales, la fiscalía, la defensa y el orden interior. El presupuesto de las provincias es la suma del presupuesto de la provincia y de los municipios que la componen. En el 2014, la AMPP de La Habana Vieja gestionó, por concepto de ingresos municipales y otras transferencias, 142 461,9 pesos cubanos (CUP), cuyos destinos fueron: salud (29 %), subsidios para la alimentación (25 %), educación (19 %), higiene y servicios comunales (9 %), gastos

⁴El sistema presupuestario cubano se rige por el Decreto Ley 192. del 8 de abril de 1999, que define la administración financiera del Estado como el conjunto de principios, normas, sistemas e instituciones y procedimientos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

de la administración local (7 %), subsidios para la construcción de viviendas (5 %), asistencia social (3 %), deporte (2 %) y cultura (1 %).

En el 2016, se generalizó en Cuba un nuevo esquema de financiamiento para los municipios, la Contribución Territorial al Desarrollo Local. El destino de este aporte, contenido en

Ley del Sistema Tributario Cubano o Ley 113, del 23 de julio de 2012,⁵ y regulado por las leyes anuales del presupuesto, es definido por los Consejos de la Administración Municipal. De acuerdo con las disposiciones aprobadas en el octavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, celebrado en diciembre de 2016, la posibilidad de dichos Consejos de contar con el 50 % de estos aportes, permitirá potenciar proyectos que influyan en el avance de cada municipio.

Al tener delegadas funciones de administración local, la OHCH gestiona un presupuesto anual que se ha obtenido de diferentes y novedosas fuentes de financiamiento: los beneficios de un sistema empresarial propio; la contribución a la restauración de los actores económicos estatales y privados que operan en el Centro Histórico;⁶ las donaciones de la cooperación internacional, y el pre-

⁵La Ley del Sistema Tributario grava en un 1 % los ingresos brutos de las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas para que tales aportes engrosen los presupuestos de los municipios donde están enclavados y respalden financieramente el desarrollo local, económico y social de esos territorios.

⁶La contribución a la restauración es el concepto por el cual, aquellos que ejercen su actividad en el territorio, tributan un por ciento de sus ingresos a la OHCH. Estas aportaciones son del 5 % de los ingresos brutos en el caso de las entidades estatales que operan en pesos cubanos convertibles (CUC) y el 1 % para las que operan en moneda nacional (CUP), en el caso de los trabajadores por cuenta propia aportan el 10 % de las cuotas mensuales fijadas según actividad.



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Estado 2019, del Ministerio de Finanzas y Precios. Cubadebate.

supuesto estatal. También constituyen fuentes de financiamiento exploradas hasta la actualidad, los créditos de la banca cubana, y en menor medida, el capital mixto asociado. Al cierre del 2014 la OHCH movilizó aproximadamente 200 millones de pesos, totalizando ambas monedas⁷, los que fueron invertidos mayoritariamente (72,3 %) en acciones constructivas en inmuebles o espacios públicos (inversiones y mantenimiento), un 8,5 % en la gestión cultural y 2,4 % en proyectos de educación y asistencia social. Los recursos en pesos cubanos convertibles (CUC) que la Oficina del Historiador dispuso, en 2014, fueron de casi 40 millones de CUC.

1.4. La participación ciudadana en la gestión local

La participación puede entenderse como un proceso continuo que refleja diferentes grados de acceso a la toma de decisiones: dar y recibir información, aceptar y dar opiniones, consultar y hacer propuestas, delegar atribuciones, codecidir, cogestionar. Una participación auténtica se establece cuando los miembros involucrados intervienen en la toma de decisiones, y es efectiva cuando los sujetos son capaces de consensuar caminos comunes, de forma voluntaria y organizada.

La Ley No. 91, del año 2000, referida a los Consejos Populares establece que son éstos, a través de los delegados de circunscripción, la célula fundamental del ejercicio de democracia en la base, y lo ratifica como el órgano de representación más directo del poder local, como se expone en varios de sus artículos:

Artículo 35 › La participación popular, en la actividad del Consejo Popular, constituye la vía fundamental para realizar su labor. Ella está presente en la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.

Artículo 36 › El Consejo Popular promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la comunidad, el territorio y el país.

Artículo 37 › El Consejo Popular promueve programas de trabajo que involucren a vecinos y sectores específicos, como son niños, jóvenes, ancianos, amas de casa y otros, en función de sus necesidades e intereses.

⁷En Cuba, dos monedas nacionales coexistieron y compartieron legalmente las funciones del dinero en la economía nacional, el peso cubano (CUP), también llamado moneda nacional (MN), y el peso convertible (CUC).

Artículo 38 › El Consejo Popular, mediante métodos participativos de trabajo, coordina e integra a los delegados, las organizaciones de masas, instituciones, entidades y vecinos en general, para: identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan la comunidad y sus posibles soluciones; organizar y promover el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, mejorar la convivencia y la calidad de vida; decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan; realizar la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas.

Algunas de las experiencias de gestión local participativa más conocidas en Cuba son las que se desarrollaron tras la creación, en 1987, del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), que tuvo la misión de promover el desarrollo sustentable, participativo, económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente favorable de La Habana. El Grupo impulsó un nuevo enfoque creativo y descentralizado que tuvo en cuenta al barrio como elemento urbano conformador del sentido de pertenencia de los ciudadanos. Ya en 1988, a propuestas del GDIC, se fundaron equipos técnicos para promover la transformación del barrio, con la participación activa y comprometida de las instituciones y la ciudadanía. Así se estructuraron los tres primeros Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB), que llegaron a la cifra de veinte, distribuidos en nueve municipios de la ciudad.⁸

Actualmente existen diversas entidades que promueven el desarrollo local y la participación ciudadana y que tienen una amplia experiencia de trabajo con comunidades y uso de metodologías participativas, entre ellos: el Centro de Intercambio y Referencia de Iniciativa Comunitaria (CIERIC), el Centro de Estudios del Desarrollo Local (CEDEL) y el Centro Memorial Martin Luther King (CMLK).

Entre las experiencias participativas recientes destacan los debates sobre la Conceptualización del Modelo Económico y Social cubano y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016 - 2021, que incluyó su refrendación en Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en junio de 2017. La nueva Constitución de la República de Cuba, aprobada en el mes de febrero de 2019, tras un proceso nacional de consulta pública y referendo, en su sección quinta «Garantías a los derechos de petición y participación popular local», dicta:⁹

⁸Rosa Oliveras Gómez, «Una sostenida experiencia de planeamiento comunitario», Universitas Forum, Vol. 2, No. 1, septiembre 2010.

⁹Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria de 10 de abril de 2019 (GOC-2019-406-EX5). Constitución de la República de Cuba, Asamblea Nacional del Poder Popular, página 99.

Artículo 200 › La Asamblea Municipal del Poder Popular, a los efectos de garantizar los derechos de petición y de participación ciudadana:

- a) convoca a consulta popular asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones;
- b) garantiza la correcta atención a los planteamientos, quejas y peticiones de la población;
- c) garantiza el derecho de la población del municipio a proponerle el análisis de temas de su competencia;
- d) d) mantiene un adecuado nivel de información a la población sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular;
- e) analiza, a petición de los ciudadanos, los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas, por estimar aquellos que estos lesionan sus intereses, tanto individuales como colectivos, y adopta las medidas que correspondan; y
- f) ejecuta, en el marco de su competencia, cualquier otra acción que resulte necesaria a fin de garantizar estos derechos. La ley establece la forma y el ejercicio de estas garantías.

En el Centro Histórico La Habana Vieja, la construcción del Plan Especial de Desarrollo Integral al año 2030 (PEDI) ha sido la experiencia participativa más amplia realizada. El PEDI es el instrumento de gestión territorial que establece el ordenamiento urbano y define las estrategias de desarrollo territorial en sus dimensiones económica, social y ambiental. Para su formulación se combina el trabajo técnico de especialistas y funcionarios de todos los sectores, promoviendo espacios de diálogo, consulta y concertación institucional y ciudadana, bajo la coordinación de la Oficina del Historiador. Este proceso está amparado en el artículo 11 del Decreto Ley No. 143, que plantea:

Artículo 11 › El Historiador de la Ciudad de La Habana, tiene las atribuciones y obligaciones siguientes:

- i) coordinar acciones con autoridades locales y representantes de los órganos, organismos y entidades, con la finalidad de evaluar asuntos vinculados a su actividad, y el cumplimiento de los planes y programas de preservación y restauración...;

En el año 2012 una propuesta preliminar del PEDI, construida por especialistas y técnicos de la OHCH, se sometió a consulta pública, proceso en el que participaron actores de los niveles municipal, provincial y nacional, incluyendo a líderes formales e informales del territorio y la población residente. Posteriormente se realizó un proceso de construcción colectiva del Plan al año 2030, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que abarcó desde el diagnóstico territorial hasta las estrategias de desarrollo. Tales ejercicios fueron aprobados por el Consejo de la Administración Municipal de La Habana Vieja y recibieron el apoyo de los presidentes de los Consejos Populares.

2. SITUACIÓN INICIAL

Las prerrogativas otorgadas a la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, especialmente su autonomía para la planificación territorial y la gestión del presupuesto que moviliza, sus atribuciones para promover el trabajo coordinado con los órganos del Poder Popular y su compromiso con el desarrollo integral, convertían al Centro Histórico La Habana Vieja en un escenario propicio para realizar una experiencia de presupuesto participativo, aun cuando el marco jurídico nacional no instituía este instrumento en la gestión del presupuesto público.



© Fondo de Fotos Plan Maestro

La construcción y gestión del Plan Especial de Desarrollo Integral del Centro Histórico La Habana Vieja al 2030 (PEDI 2030), considerado la «carta de navegación», además de representar en sí misma una experiencia de planificación participativa, dicta como premisas del desarrollo integral, «la gestión eficiente, racional, equitativa, confiable, continua y participativa », para lo cual

precisa entre los objetivos estratégicos: «promover instrumentos de planificación, gestión y control territoriales, concertados y participativos» (Plan Maestro, 2016:83). La gestión del territorio se complementa entonces con otros instrumentos novedosos de gestión pública para garantizar la integralidad y la eficiencia del modelo de gestión. El encuentro mensual «Abriendo Espacios», por ejemplo, permite que la OHCH y otros actores locales sometan a consulta pública planes y estrategias territoriales, como habían sido los casos de la Estrategia medioambiental y las Regulaciones Urbanas del territorio.

Estos instrumentos habían contribuido a identificar y monitorear las características y problemáticas fundamentales del territorio. Entre las que destacaban el decrecimiento y el envejecimiento poblacional, con los consiguientes impactos socioeconómicos que estas dinámicas sociodemográficas generan; la aguda situación de la vivienda, que redundaba en el detrimento de la calidad de vida de la población residente, y la situación de los jóvenes, especialmente la relacionada con las opciones formativas, laborales, de vivienda y de uso del tiempo libre. Se conocía por ejemplo, que gran parte de las instalaciones educacionales se encontraban en regular o mal estado constructivo, y algunos inmuebles estaban cerrados o emplazadas en entornos incompatibles o de difícil accesibilidad. Ello contrastaba con la diversidad de equipamientos y actividades culturales: los teatros, salas de concierto, museos, bibliotecas, galerías, talleres, sedes de artistas y artesanos, centros y sociedades culturales configuran el tejido de instalaciones que, combinado con el desarrollo de eventos, programas y proyectos, garantizan una gama de opciones culturales. Los programas y actividades orientados a la tercera edad y la infancia eran reconocidos por la población residente por su aporte al desarrollo sociocultural de dichos grupos poblacionales. En cambio, las actividades culturales de escala barrial y las relacionadas con el deporte y otras opciones de recreación estaban deprimidas.

En este contexto se considera el presupuesto participativo un instrumento de gestión local efectivo para consolidar el modelo de gestión integral del Centro Histórico: elevar la transparencia de la gestión pública, promover la integración entre las instituciones de gobierno del territorio, fomentar un ambiente de confianza entre la población y los gestores públicos y fortalecer el tejido social. El ejercicio ponía a prueba la capacidad de gestión y convocatoria de la OHCH y el Gobierno Municipal. Ambas instituciones asumieron el reto de gestionar un proceso novedoso, en un territorio singular, teniendo en cuenta sus ámbitos de actuación, funciones y estructuras. La ciudadanía por su parte, habituada a que ambos actores determinasen y solucionasen las prioridades territoriales, debía elevar su protagonismo en la gestión pública, compartiendo con los órganos de gobierno local las soluciones a las problemáticas y la orientación de los recursos públicos, además de familiarizarse con los mecanismos de gestión y la ejecución de los presupuestos públicos. En otras palabras, el ciudadano pasaba de ser un beneficiario pasivo a un actor activo en el proceso de toma de decisiones. Todo ello implicaba mayor diálogo, concertación y transparencia en el manejo del recurso financiero.

3. PROCESO DE INTERVENCIÓN

Tras evaluar la experiencia realizada en La Habana Vieja se sugieren cinco principios que deben caracterizar el presupuesto participativo y cinco etapas básicas con los pasos y tiempos que demanda. Atendiendo a factores como la experiencia en la realización del instrumento, cultura de participación de la ciudadanía y los gestores públicos, complejidad de la ejecución del proyecto seleccionado y la demanda de insumos, materiales y mano de obra, el proceso puede durar entre 22 y 44 meses.



3.1. Etapa de preparación

En la etapa «0» o de «preparación», la entidad responsable de la realización del presupuesto participativo evaluará la pertinencia del instrumento e identificará posibles colaboradores (locales, nacionales e internacionales). Esta etapa resultará clave para el proceso, por cuanto permite evaluar las capacidades locales y el marco normativo e institucional donde se habrá de desarrollar el ejercicio.

CONFORMACIÓN DE GRUPO GESTOR

La institución responsable de la realización del presupuesto participativo deberá crear un grupo gestor, que tendrá entre sus funciones indagar sobre el estado del arte y las tendencias referidas al instrumento (conceptos, beneficios, y principales experiencias); evaluar la pertinencia de la realización el ejercicio, y coordinar acciones de capacitación. Se recomienda que este grupo, que a la larga constituirá el embrión del Grupo Coordinador de todo el proceso, esté conformado por un equipo multidisciplinario, de entre cinco y siete personas.

Se recomienda que un ejecutivo de la institución responsable esté al frente del Grupo Gestor, que participen especialistas del área jurídica y de comunicación, y estén representadas las instancias Municipales de Economía y Planificación (MEP), Finanzas y Precios (MFP), Planificación Física, Estadísticas e Información (ONEI) y la Academia (Centros Universitarios Municipales-CUM). Si la institución responsable es la AMPP y en el territorio en cuestión radica una Oficina del Historiador o del Conservador de las Ciudades Patrimoniales cubanas, debe haber un representante de dicha institución en el Grupo Gestor. En el caso que el proceso sea coordinado por la Oficina del Historiador o del Conservador debe haber un representante de la AMPP.

EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Grupo Gestor realizará un análisis de la pertinencia de la aplicación del presupuesto participativo. Para ello valorará el marco teórico correspondiente al presupuesto participativo, las experiencias que se han desarrollado nacional e internacionalmente, el contexto institucional, jurídico, social, económico, político del territorio y las diferentes escalas de gobierno, entre otros aspectos que le permitan identificar los pro y contras de la implementación de este instrumento de gestión, desde la disponibilidad de financiamiento, hasta la capacidad y conocimiento de los decisores y la ciudadanía para involucrarse en un proceso de gestión participativa, o las posibilidades reales de crearlas a corto plazo. Para ello es necesario hacer una búsqueda y análisis de información bibliográfica, realizar diagnósticos territoriales y puede resultar útil realizar misiones de reconocimiento e intercambio a experiencias concretas.

Para la evaluación de la pertinencia del presupuesto participativo es importante analizar las normas técnicas y jurídicas, nacionales o locales, en el ámbito de la gestión pública, el urbanismo, las inversiones, la conservación del patrimonio, y otros que corresponda, que favorezcan o entorpezcan el proceso. Ello permite prever riesgos y en correspondencia planificar acciones para contrarrestarlos, como pueden ser la prescripción de una resolución amparada en las competencias de la institución responsable del proceso; fortalecer el proceso de diálogo con actores de los diversos sectores y escala; incrementar las acciones de sensibilización y capacitación.

Se recomienda en este momento incorporar a representantes de la ciudadanía, líderes formales e informales, académicos jubilados que radiquen en el territorio. Se puede valorar la colaboración de la academia y entidades nacionales o locales con experiencia en la implementación de instrumentos participativos, o la contratación para la asesoría o la realización de estudios. Este diagnóstico de la situación previa se reflejará en un informe y será valorado por la institución responsable para valorar la pertinencia del presupuesto participativo y consultar a las autoridades que corresponda. Este es un documento técnico que debe integrar para su elaboración las fuentes documentales y técnicas de recogida de datos que permitan determinar la percepción y disposición de la ciudadanía a participar en el proceso.

Propuesta de Esquema para informe Diagnóstico

Resumen ejecutivo

Introducción

1. El presupuesto participativo, conceptos y tendencias.
2. Principales experiencias nacionales y extranjeras. Implementación e Impactos.
3. Caracterización del contexto (político, administrativo, jurídico, técnico, social y económico).
4. Oportunidades para el desarrollo del presupuesto participativo.
5. Obstáculos para el desarrollo del presupuesto participativo.
6. Beneficios y riesgos del presupuesto participativo.

Recomendaciones

SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE ACTORES

Las acciones de sensibilización y capacitación son transversales a todo el proceso participativo, y se debe orientar tanto a los gestores públicos como a la ciudadanía. En dependencia de la etapa de desarrollo en que se encuentre el presupuesto participativo se definen los objetivos, los públicos y los medios.



© Nestor Martí

Paralelo al paso anterior y posterior a este, se intensifican estas acciones, especialmente con los miembros del Grupo Gestor, funcionarios de las instituciones públicas de las diversas escalas de gobierno (municipal, provincial, nacional), presidentes de consejos populares, delegados de circunscripción, directores sectoriales municipales y provinciales, organizaciones políticas y de masas, y otros que se disponga.

Pueden ser de gran utilidad la realización de talleres que involucren a expertos nacionales y extranjeros, la realización de misiones de reconocimiento e intercambio, la elaboración de materiales informativos y didácticos acerca del tema y el desarrollo de reuniones de intercambio y socialización. Este paso es clave para identificar la disposición y preparación de las autoridades locales para desarrollar el presupuesto participativo, y en virtud de ello definir cómo continuar el proceso y los tiempos necesarios para las próximas etapas. También, contribuirá a la selección posterior de los integrantes del Grupo Coordinador.

APROBACIÓN DEL EJERCICIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La primera etapa culmina con el reconocimiento oficial de la pertinencia del presupuesto participativo por el Gobierno Municipal y su consulta a la instancia provincial u otra que se disponga. Para ello, es necesario en primer lugar presentar oficialmente a la AMPP y el CAM el informe de pertinencia del presupuesto participativo y realizar una reunión para su valoración y aprobación, la cual debe ser refrendada en un acuerdo.

Se deben realizar cuantos encuentros se consideren necesarios y las instituciones municipales o de otras escalas demanden. Estos encuentros deben contribuir a evacuar las dudas sobre beneficios y riesgos del presupuesto participativo, identificar los momentos más apropiados para su aplicación, periodicidad, posibles fuentes de financiamiento, variables a considerar para seleccionar el ámbito territorial de implementación, e incluso las instituciones y especialistas que deben conformar el grupo coordinador del proceso.

3.2. Etapa de organización

Una vez tomada la decisión de impulsar el proceso participativo, se acuerda y planifica su modelo organizativo y cronograma de ejecución. Es un momento clave en el que se necesita reunir el máximo apoyo, para ello se debe alcanzar un amplio consenso con todos los colectivos que participan en su desarrollo, implicándolos en la definición y estructuración del proceso.

Esta etapa comienza con la oficialización del Grupo Coordinador, los participantes y sus funciones, los detalles referentes al ámbito territorial de aplicación, el presupuesto que se dispone, el cronograma de trabajo y la estrategia de comunicación. Es muy importante que no se avance hacia la próxima etapa hasta que no se cumplan todos los pasos definidos en la presente.

OFICIALIZACIÓN DEL GRUPO COORDINADOR DEL PROCESO

El Grupo Coordinador debe estar integrado por los miembros del Grupo Gestor, y se sumarán representantes de instituciones locales y la ciudadanía. Puede estar conformado asimismo por líderes formales (presidentes de Consejos Populares, delegados de circunscripción, presidentes de Comités de Defensa de la Revolución) y líderes informales (líder barrial, coordinador de proyectos locales). Se recomienda incluir a especialistas conocedores de los procesos inversionista, previendo la eventual selección de prioridades que incluyan obras constructivas de cierta complejidad.

El Grupo Coordinador debe quedar formalizado a través de un acuerdo del órgano de gobierno involucrado, especificando integrantes, institución que representa y responsabilidad en el proceso. Es importante tener en cuenta que los integrantes del Grupo Coordinador, que pueden provenir de diversas instituciones y niveles territoriales, se involucrarán a partir de este momento en un proceso largo y complejo que demandará un cronograma de trabajo claro y conciliado previamente. Cuando el presupuesto participativo no es un instrumento habitual en la gestión local, las tareas de los espe-

cialistas que conforman el grupo coordinador deben ser previstas en los planes anuales de trabajo de las entidades involucradas en el proceso de presupuesto participativo.

La institución responsable puede valorar la inclusión en el Grupo Coordinador de expertos locales o nacionales con experiencia en la implementación de instrumentos de gestión participativa, ya sea en calidad de miembros permanentes o asesores. Los miembros del Grupo Coordinador tendrán definidas tareas específicas según el cronograma de trabajo. Se debe designar un secretario de actas y archivero, que debe velar por la conformación y cuidado del expediente del proceso. Dicho expediente incluye documentos oficiales, informes, actas del grupo coordinador, acuerdos de los órganos de gobierno, entre otros. La periodicidad de los encuentros del grupo coordinador depende del contexto y alcance del proceso, aunque se recomienda al menos un encuentro mensual. En los encuentros se analizarán los avances y obstáculos del proceso y las medidas a tomar ante cualquier acción no prevista. Cada encuentro del Grupo Coordinador generará un acta, especificando claramente el estado del cronograma, los acuerdos, los responsables y la fecha de cumplimiento.

ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO METODOLÓGICO DEL PROCESO

En este momento se planifica el proceso de presupuesto participativo, pues se definen los objetivos que persigue, el ámbito y escala territorial de aplicación, el cronograma de actividades, los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que se requieren y los indicadores para evaluar el proceso y sus impactos. Para ello, se parte del Informe Diagnóstico, se profundiza en la caracterización del municipio y sus Consejos Populares y posteriormente se determinan y evalúan las variables para la elección del territorio donde se aplicará el proceso. En este momento se puede solicitar colaboración o contratar a expertos locales o nacionales en desarrollo local o con experiencia de trabajo con comunidades y metodologías participativas. Es esencial la colaboración de los presidentes de los Consejos Populares y los delegados de circunscripción. Pueden participar como invitados o miembros representantes de la ciudadanía, líderes informales, jubilados, trabajadores, estudiantes y amas de casa.

El presupuesto participativo se puede realizar a escala de todo el municipio, a nivel de un Consejo Popular, una Circunscripción o un barrio, ello depende de las características de cada territorio, especialmente la población residente y su distribución.

La adecuada selección de la escala territorial para realizar el ejercicio es clave. Se recomienda para una primera experiencia trabajar en un Consejo Popular o Circunscripción. La estructura y capacidad organizativa de los Consejos Populares y las circunscripciones favorecen la convocatoria, el procesamiento de la información y la transparencia del proceso, pues son estructuras conocidas, con líderes formales e informales. Cuando se trabaje en todo el municipio, se recomienda utilizar esta escala para las reuniones con la comunidad, las que pueden ser organizadas en varias circunscripciones simultáneamente, en dependencia de los funcionarios disponibles para coordinar los encuentros.

Teniendo en cuenta que los Consejos Populares y barrios de un municipio difieren en cuanto a sus características económicas, sociales, culturales, ambientales, se recomienda establecer un grupo de indicadores para facilitar la selección del más apropiado para desarrollar la experiencia.

En este análisis se deben incorporar personas conocedoras del territorio (evaluadores), capaces de mantenerse imparciales y realizar evaluaciones objetivas. Se sugiere una relación de diez variables para la selección del territorio, las que se dividen en dos dimensiones: cinco variables de capacidad (fortalezas) y cinco de demanda (necesidades). Para realizar esta evaluación se pueden aplicar encuestas u organizar grupos focales.

Propuesta de variables para selección de territorio

ESCALA DE EVALUACIÓN GENERAL:

0 NO EXISTE | 1 BAJO | 2 MEDIO | 3 ALTO

*ESCALA DE EVALUACIÓN:

0 NO EXISTE | 1 ALTO | 2 MEDIO | 3 BAJO

Variables de Capacidad

Valora el territorio según la capacidad organizativa e iniciativa de su población y las estructuras del Poder Popular; así como incidencia de otros actores.

1. Índice de cantidad de proyectos comunitarios activos en el Consejo Popular (CP) por cantidad de habitantes.
2. Percepción de la población del liderazgo del presidente de CP.
3. Promedio del porcentaje de asistencia de la población del CP a las reuniones de rendición de cuenta del Poder Popular en los últimos dos años.
4. Índice de inversiones públicas realizadas en el CP respecto a total de población en los dos últimos años.
5. Número de instituciones con experiencia en trabajo social/comunitario que ejercen en el CP.
6. Densidad poblacional (habitantes/hectárea)
7. Porcentaje de población mayor de 60 años respecto a total de población del CP.
8. Índice de cantidad de equipamientos comunitario (cultural, deportivo, educacional) en CP por cantidad de habitantes.*
9. Índice de m² de espacio público (plazas/parques) existentes en CP por cantidad de habitantes.*
10. Porcentaje de edificaciones en pésimo y mal estado respecto al total de edificaciones del CP.*

Variables de Demanda

Valora el territorio según situación deficitaria / necesidades.

Las variables para la selección del territorio pueden tener igual peso o se pueden ponderar si los evaluadores estiman que algunas influyen en mayor o menor medida en las dimensiones analizadas, en ese caso la ponderación de las diez variables debe sumar uno, para que se obtenga una suma equitativa de las dos dimensiones, o sea 0,5. Una vez consensuada la ponderación de las variables, cada evaluador otorgará un valor a las mismas en una escala del 0 al 3, teniendo en cuenta su comportamiento. Se promedian las evaluaciones para cada Consejo Popular y se ordenan de mayor a menor. El Consejo Popular con mayor puntuación clasifica como el de mayor probabilidad de éxito para realizar el presupuesto participativo.

El Grupo Coordinador elaborará el documento metodológico del proceso de presupuesto participativo. La Dirección Municipal de Economía y Planificación velará particularmente por la sincronía del presupuesto participativo, la ejecución del presupuesto y el Plan de la Economía. Se debe tener particular cuidado en desglosar el financiamiento total del proceso en los montos necesarios para implementar las tareas y el disponible para la ejecución de los proyectos seleccionados. El documento destacará las normas jurídicas y técnicas que sustentan el desarrollo del proceso y los criterios básicos que deben cumplir las propuestas de la ciudadanía.

El ejercicio de presupuesto participativo XtuBarrio definió entre los criterios que debían cumplir las propuestas: estar ajustada al presupuesto disponible, ser solución a una o varias problemáticas locales; estar orientadas al Bien Común, y cumplir con las normas jurídicas y urbanas.

Propuesta de Esquema para Documento Metodológico del proceso

Resumen ejecutivo

Introducción (objetivo del ejercicio, beneficios, institución responsable, instituciones involucradas, periodo de trabajo, copia de acta aprobatoria de la pertinencia del ejercicio).

1. Composición del Grupo Coordinador (integrantes, entidad que representan, función, copia de acuerdo de oficialización por órgano de gobierno pertinente).
2. Marco normativo que ampara el proceso (normas técnicas y jurídicas que amparan el proceso).
3. Territorio seleccionado para el ejercicio (caracterización del territorio, principales problemáticas, evaluación de variables consideradas),
4. Sector seleccionado para el ejercicio (evaluación de asignación del presupuesto, este puede ser asignado a una problemática específica, por ejemplo, la recreación de los jóvenes, o el déficit de equipamiento comunitario, o quedar abierto para solucionar cualquier problemática),
5. Criterios para la presentación de propuestas.
6. Cronograma del proceso (pasos y actividades, responsables, tiempos, recursos que demanda).
7. Financiamiento del proceso (monto a utilizar para tareas del proceso y para la ejecución del proyecto).

Una versión inicial del documento debe ser sometido a la valoración del CAM y las organizaciones de masas y políticas del territorio (PCC, CDR, FMC, UJC), los criterios aprobados en dicho órgano serán incorporados y se conformará una versión definitiva del documento metodológico para su posterior aprobación. A partir de este momento el presidente del Consejo Popular aprobado se convierte en miembro permanente del Grupo Coordinador.

DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

El presupuesto participativo exige total visibilidad y transparencia durante todo el proceso, ello implica que la ciudadanía y el resto de los actores involucrados, dispongan de información para analizar, decidir, monitorear y evaluar. Una vez definido el alcance territorial del presupuesto participativo, el presupuesto del que se dispone, y el cronograma de trabajo; se está en condiciones para diseñar la estrategia de comunicación del proceso.

Para el diseño e implementación de la estrategia de comunicación es importante contar con un equipo de especialistas en comunicación, como colaboradores o contratando el servicio. Al frente de esta tarea deben estar especialista en comunicación del Gobierno Municipal y el presidente del Consejo Popular seleccionado, además de miembros designados del Grupo Coordinador, y ciudadanos. Al equipo que trabaja en el diseño de la estrategia se le debe facilitar del documento oficial del proceso y cualquier otra información que demande. Se recomienda elaborar un compendio informativo antes de elaborar la estrategia de comunicación.

Ejemplo de Compendio informativo

DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN CONSEJO POPULAR CATEDRAL DE LA HABANA VIEJA

Problemática fundamental

¿Cómo implicar a todos los actores involucrados y que estos se sientan identificados y comprometidos con el proceso?

Objetivo general

Generar un comportamiento positivo de los diferentes actores locales hacia el proyecto.

Objetivos específicos

- Facilitar la comprensión del proyecto por todos los actores involucrados.
- Fortalecer los procesos de comunicación del público interno (quiénes son) para potenciar su trabajo y proyectar una imagen de confianza y transparencia.
- Desarrollar con la población herramientas y habilidades participativas para plantear propuestas.
- Fomentar el respeto por lo decidido entre todas las partes. La implementación de lo decidido debe ser una consecución del proceso y evaluación del mismo.

Ejes temáticos

Sensibilización, concientización, participación e interacción-informativa.

Nombre de la campaña

«Por tu barrio»

Slogan de la campaña

«Decide en tu barrio y transforma La Habana Vieja».

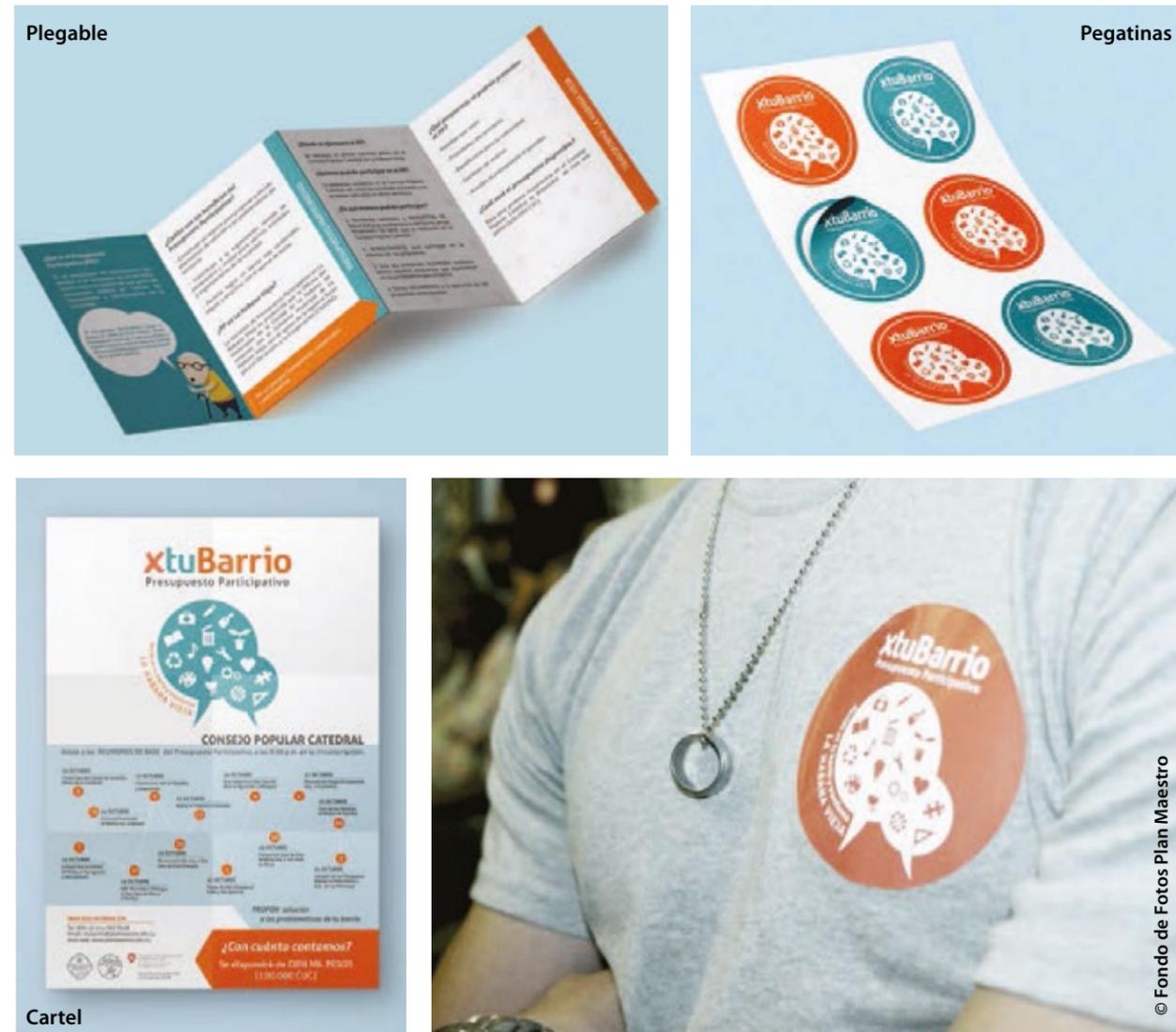
Atributos de la campaña

Novedosa, coloquial e informativa.

La campaña de comunicación derivada de la estrategia debe responder a las siguientes premisas:

- Convencer de los beneficios del proyecto a los diferentes actores involucrados.
- Emplear un mensaje sencillo.
- Ilustrar, los diferentes públicos deben comprender claramente cuál es su papel en el proceso.
- Utilizar imágenes o escenas de la vida que hagan referencia a la población en su contexto diario y que visualicen los posibles beneficios del proceso.
- Captar la atención y aceptación de un público general mediante el uso apropiado de los elementos gráficos y audiovisuales (colores, imágenes, tipografías y mensajes, video y audio).

Luego de concebida la campaña, se construye el material comunicativo para el lanzamiento oficial y desarrollo del proceso, que puede incluir: pegatinas, plegables, carteles, spot audiovisual y lonas con el contenido correspondiente al ejercicio, con el objetivo de sensibilizar, informar y convocar a los actores del proceso. Se recomienda la elaboración de boletines o reportes públicos que permitirán ofrecer información actualizada del proceso. Se pueden utilizar diversos instrumentos o técnicas de recogida de información y retroalimentación, según el público y territorio, como las entrevistas a informantes clave, encuestas a la población, buzones para la recogida de sugerencias o quejas sobre el proceso.



Se recomienda definir un estrategia básica de comunicación para un municipio, que se identifique por un logo, pero que puede variar en cuanto a slogan y materiales de comunicación cuando se aplica a nivel de Consejo Popular o circunscripción, según características del territorio.

OFICIALIZACIÓN DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Con el objetivo de oficializar el desarrollo del presupuesto participativo, una vez elaborados, el documento metodológico y la estrategia de comunicación del proceso, se procede a la valoración y aprobación por el CAM. Los miembros de dicho órgano deben realizar los últimos ajustes del proceso, aprobar la campaña de comunicación y determinar la fecha de lanzamiento público del presupuesto participativo.

3.3. Etapa de desarrollo

Una vez definido y aprobado para qué, dónde y cómo realizar el ejercicio, inicia la etapa del proceso público del presupuesto participativo.

LANZAMIENTO PÚBLICO DEL EJERCICIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El lanzamiento público del proceso tiene como objetivo oficializar el inicio del ejercicio, e implicar especialmente a la ciudadanía. Todos los actores locales deben estar al tanto del desarrollo del ejercicio de presupuesto participativo en este momento, para su buen desempeño. Previo al lanzamiento público del proceso se recomienda realizar encuentro con líderes formales e informales del territorio seleccionado: presidentes de Consejos Populares, delegados de circunscripción, organizaciones políticas y de masas (PCC, CDR, FMC, UJC, Asociación de Combatientes), líderes comunitarios, representantes de instituciones públicas y empresariales radicadas en el Consejo Popular, y de la población local.



Este encuentro debe ser convocado por la AMPP, contar con integrantes del CAM y ser facilitado por el grupo coordinador, su objetivo general será explicar cronograma de trabajo y realizar cualquier aclaración acerca del proceso, teniendo en cuenta que algunos de los participantes en este encuentro escucharán por primera vez acerca del ejercicio. Además, pueden participar otras entidades que no se encuentren en el territorio pero que hayan colaborado con el diseño del proceso (grupos de investigación, universidades, entidades contratadas). Para esta fecha deben estar listos los materiales de comunicación, como por ejemplo, audiovisuales, plegables, pegatinas.

La apertura oficial del ejercicio de cara a la comunidad debe hacerse de forma atractiva, donde además de la presentación formal del proceso se realicen actividades culturales donde participen grupos culturales y proyectos comunitarios locales, que representen los valores más genuinos de la comunidad. En este momento resulta relevante la adecuada selección de los mensajes y materiales de comunicación seleccionados, especialmente para la convocatoria previa a este lanzamiento.

Se sugiere el uso de plegables, carteles, pegatinas y demás elementos propuestos en la estrategia de comunicación para este momento. Se recomienda seleccionar un espacio público conocido, de alto simbolismo para la comunidad y en el que sea posible concentrar a la mayor cantidad de personas. No obstante, todo el territorio del Consejo Popular puede convertirse en escenario para esta actividad. Puede resultar efectivo el paseo de una comparsa local por las calles y barrios, comunicando y repartiendo plegables y pegatinas del proceso.

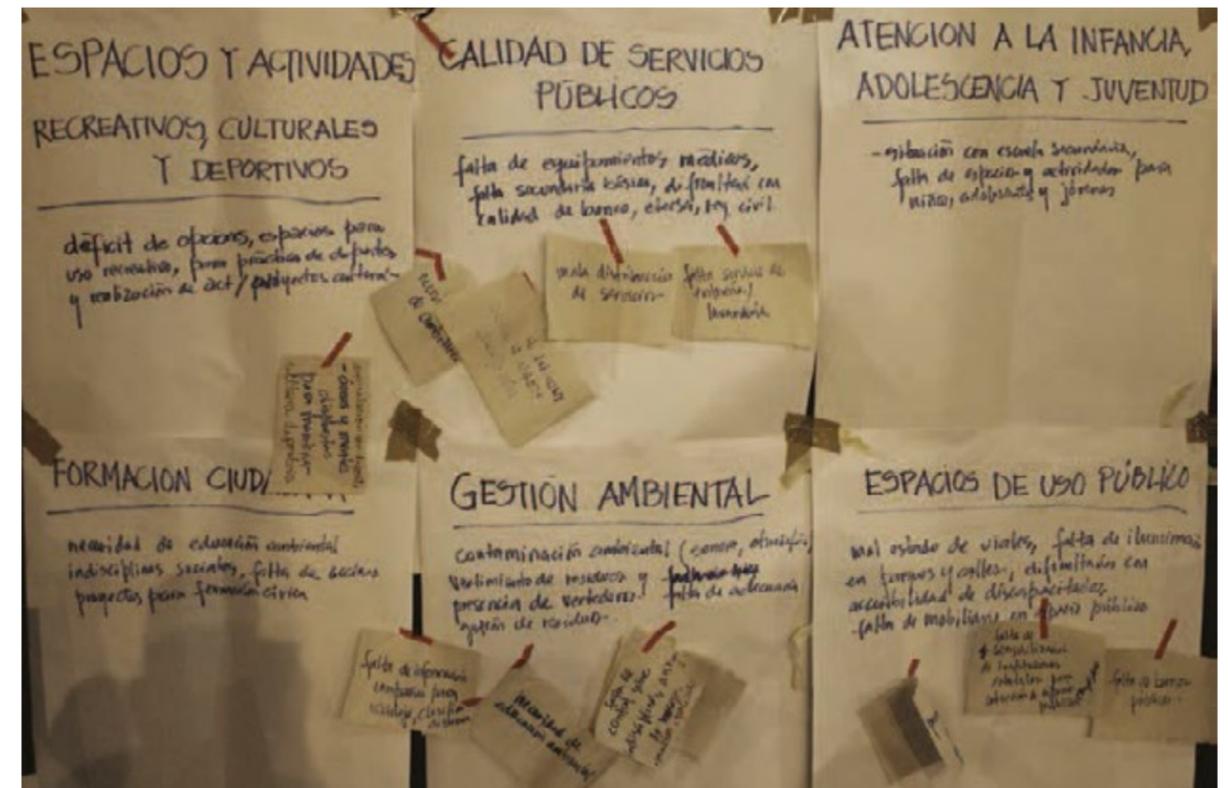
Se debe tener en cuenta que el material de comunicación para este momento, especialmente el plegable, deben comunicar claramente las etapas del proceso, especialmente los momentos en los que la población es protagonista, así como los objetivos, beneficios, presupuesto, entre otros aspectos.

En la preparación del lanzamiento y su ejecución juegan un papel clave la los miembros del Consejo Popular, su presidente y sus delegados. Aunque el grupo coordinador conduce el proceso debe ser la AMPP y el Consejo Popular seleccionado, cuando sea el caso, quienes convoquen a este momento. En dependencia de las características del territorio y los recursos disponibles se puede valorar imprimir citaciones, colocar pancartas en lugares públicos y establecimientos con mayor afluencia de personas, producir anuncios radiales y televisivos.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DEL TERRITORIO SELECCIONADO

Tras el lanzamiento público del proceso se procede a la identificación de las principales problemáticas que se presentan en el territorio seleccionado. Para ello se deben utilizar los informes diagnósticos, que son actualizados periódicamente por su ejecutivo, y se recomienda la celebración de talleres con la comunidad. En los mismos deben participar autoridades locales, organizaciones políticas y de masas, líderes formales e informales del territorio, representantes del sector público y empresarial y de la población local. Estos talleres deben ser conducidos por el Grupo Coordinador, y es recomendable la colaboración de expertos en facilitación y técnicas de trabajo en equipo.

Estos talleres tienen como objetivo definir las prioridades de la comunidad a partir de las problemáticas o necesidades diagnosticadas por los propios actores locales. Para su desarrollo se recomienda utilizar técnicas que sean amenas y que faciliten la participación y permitan arribar a una relación consensuada de las problemáticas. El taller demanda materiales como plumones, tarjetas de colores, tijeras, papelógrafos, pegamento, y un local amplio, acogedor y que sea de fácil acceso.



© Fondo de Fotos Plan Maestro

Propuesta de guión para taller con expertos de la comunidad

- Bienvenida y formulación de objetivos del encuentro.
- Presentación de los participantes. Se puede aprovechar para profundizar en los conceptos claves del proceso: planificación, pertinencia, transparencia, articulación y capacidad.
- Presentación del territorio.
- Trabajo en equipo (1er momento). Se forman varios equipos y se definen las principales problemáticas del territorio, cada equipo debe tener un facilitador. Para agilizar su conformación se pueden entregar tarjetas de colores en el momento de la acreditación.
- Trabajo en plenaria (1er momento). Se lleva a plenaria los resultados de cada grupo y se realiza una relación por orden de importancia. Se recomienda seleccionar las cinco primeras para ser presentadas a la comunidad como las más acuciantes.
- Ajustes al cronograma de encuentros con la comunidad.
- Conclusiones

Como productos del taller se identifican las principales problemáticas y necesidades del territorio, que servirán de base posteriormente para la selección de las propuestas de proyectos a ejecutar.

DETERMINACIÓN DE PROYECTOS A EJECUTAR

La identificación de los proyectos debe implicar a la mayor cantidad de residentes posibles. Para ello se recomienda realizar encuentros comunitarios o reuniones de base, a las que se convoque a toda la población. La comunicación y planificación de estos encuentros debe buscar la representatividad de los diversos grupos sociales del territorio. El objetivo de estas reuniones consiste en determinar las propuestas o ideas de solución que tienen los residentes y participantes en general, para contribuir a la solución de las problemáticas del territorio, considerando que puedan ejecutarse con el financiamiento disponible y el grupo de criterios que se estableció en el taller de expertos, los cuales se explican al inicio de cada reunión de base. La reunión debe ser presidida por algún funcionario de la AMPP, con la conducción del grupo coordinador, y puede ser apoyada por expertos en facilitación y técnicas participativas.

La cantidad de encuentros comunitarios depende del número de habitantes del territorio. Se recomienda hacer reuniones por circunscripción, y en el caso de que estas estén conformadas por más de 1 000 habitantes convocar a varios encuentros. No se recomiendan reuniones con más de 100 habitantes, pues las metodologías participativas pueden ser inefectivas en grupos numerosos. Se sugieren como técnicas participativas fundamentales la «lluvia de ideas» y el «carrusel».

Los encuentros se pueden desarrollar de forma simultánea o escalonada, en dependencia de la cantidad de funcionarios y especialistas disponibles para participar en su realización. Debe dejarse constancia de cada reunión mediante acta o relatoría que refleje la fecha de realización, circunscripción o CDR, cantidad de participantes, composición por edad y sexo, funcionarios que participan, propuestas de proyectos y votos recibidos. En las reuniones de base la ciudadanía, además, podrá proponer los candidatos a firmar parte del Grupo Supervisor, quienes tendrán un rol clave en el monitoreo del proceso en la etapa de ejecución y puesta en marcha del proyecto aprobado. Se recomienda no hacer coincidir estos encuentros con el periodo en que tienen lugar otros procesos de participación ciudadana como las reuniones de rendición de cuenta de los delegados del Poder Popular o procesos electorales, para evitar sobrecarga en las estructuras de gobierno y garantizar la asistencia de la población.

Se recomienda que los escenarios físicos de encuentro sean acogedores y apropiados para la diversidad de colectivos que pueden participar, además de utilizar técnicas amenas y que estimulen la intervención. La selección de los días y horarios según tipo de actividad y el respeto de los mismos también es esencial. Los días entre semana y los horarios nocturnos pueden ser los más adecuados para las reuniones con la población, con una duración que no exceda la hora (8:30 pm a 9:30 pm). No obstante, se deben tener en cuenta las características de cada territorio y evitar que estos encuentros coincidan con otras actividades relevantes para la comunidad. De lo contrario se puede poner en riesgo la asistencia y permanencia en las reuniones y, por tanto, la efectividad del proceso.

Guión propuesto para los encuentros comunitarios / reuniones de base

- Recibimiento. Bienvenida con actividad cultural - presentación del spot audiovisual y otros materiales disponibles.
- Presentación de los objetivos de la reunión.
- Levantamiento de las principales expectativas en plenaria.
- Entrega de tarjetas y agrupamiento en subgrupos por colores de tarjeta. Declaración de la importancia que tiene el aporte de cada participante en el encuentro y acuerdo de manera conjunta con los participantes de las «Reglas del juego» para el desarrollo de la reunión.
- Orientación del trabajo grupal para la identificación de expectativas de los participantes.
- Presentación del Ejercicio de Presupuesto Participativo, proceso: actividades, criterios de selección de proyectos, momentos ya realizados y los que quedan por realizar.
- Explicación de las principales acciones del Presupuesto Participativo para ubicar en qué parte del proceso están y qué se ha hecho hasta el momento.
- Presentación de los cinco temas que recogen las principales problemáticas y necesidades del territorio identificados en el taller con expertos de la comunidad. Preguntas a la plenaria: ¿Qué problemáticas del barrio no están reflejadas? ¿Cuáles faltarían por agregar?
- Trabajo grupal. Se recogen las propuestas o ideas de proyectos a desarrollar teniendo en cuenta las prioridades, requisitos y principios del ejercicio ya explicados. Cada participante debe decir en qué consiste y la importancia de la misma para el desarrollo de la comunidad. El grupo debe una vez hecha la propuesta hacer valoración en colectivo según criterios y darle condición de ACEPTABLE o NO ACEPTABLE. Se recogen en papelógrafos todas las propuestas y valoraciones para llevar a plenario aquellas que se consideran Aceptables.
- Plenaria. Devolución en plenaria por parte de facilitadores/voceeros de cada grupo de las propuestas aceptables identificadas. (c/u máx. 2 minutos). Se llega a un acuerdo colectivo del número y listado definitivo de propuestas que elevan los residentes de cada circunscripción.
- Explicación breve de cómo continúa el proceso para que todos los actores locales se mantengan al tanto de cada paso y su función y aporte en los mismos.

ELECCIÓN DEL PROYECTO A EJECUTAR

Tras la culminación de las reuniones de base, el Grupo Coordinador conforma la lista final de proyectos propuestos. Se recomienda, en un primer paso, comprobar que cumplen con los requisitos definidos para el proceso. Una vez filtrados, realizar una agrupación en dos categorías, aquellos que requieren del presupuesto para su cumplimiento y los que solo demandan la acción directa de una institución o articulación de varias instituciones, sin que medie financiamiento.



© Fondo de Fotos Plan Maestro

Los proyectos que requieren presupuesto deben evaluarse para determinar el monto aproximado de financiamiento que pueden demandar. Ello permite corroborar las posibilidades reales de ejecución y facilita la selección de la población, pues según sea el presupuesto disponible, puede decidir por un único proyecto que consuma todo el presupuesto o compartirlo para ejecutar varias propuestas. Para dicho análisis, se recomienda incorporar otros especialistas de la Dirección de Finanzas y Precios, o de grupos inversionistas de las direcciones territoriales (educación, salud, deporte, cultura).



© Fondo de Fotos Plan Maestro

Una vez culminada esta evaluación se divulga lista de proyectos propuestos con su costo aproximado de ejecución y se procede a la elección del proyecto o proyectos a ejecutar con el presupuesto disponible.

El proceso de elección se puede realizar por diferentes vías: conteo de votos recibidos en las reuniones de base, encuestas a la población, votación pública. El primero exige que en las reuniones de base se sometan a votación las propuestas y el resto demanda una nueva convocatoria pública para la participación directa de la ciudadanía. El método aplicado depende de las características y condiciones en el momento de aplicación.

Si se elige el método del conteo de votos recibidos en las reuniones de base es indispensable que la lista publicada ya identifique los proyectos por orden de votación y el monto que corresponde a cada uno, destacando el o los proyectos seleccionados. La lista de proyectos aprobados puede ser divulgada a través de pancartas públicas, boletines, y medios como la radio, páginas web del Gobierno y otros medios de comunicación disponibles.

3.4. Etapa de ejecución

CREACIÓN DEL GRUPO SUPERVISOR

En este momento se activa el Grupo Supervisor, el que debe estar compuesto por 4 o 6 personas, puede incluir líderes formales e informales del territorio, y ciudadanos, seleccionados entre las propuestas realizadas por la ciudadanía en las reuniones de base. Estos deben monitorear la ejecución de la obra y hacer informes periódicos del proceso de ejecución, los cuales presentarán a las reuniones para el chequeo del proceso que convoca el Grupo Coordinador. En estas reuniones el grupo supervisor también exigirá información sobre detalles del proceso y las medidas para ajustar el cronograma si fuese necesario.

Se recomienda la realización de visitas e informes trimestrales del grupo supervisor y la determinación de indicadores de monitoreo para evaluar el avance de la obra y la correspondencia con el proyecto aprobado. Las visitas a las obras o instituciones encargadas deben ser planificadas debidamente y en ningún caso entorpecer la ejecución de la obra. También, pueden activarse mecanismos de recepción de sugerencias o denuncias de la población, a través de un buzón en la sede de la institución rectora, un portal en internet del Gobierno, las redes sociales, o los canales habituales de atención a la población.

OFICIALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Una vez seleccionado el proyecto a ejecutar y su perfil (salud, educación, deporte, cultura, transporte, u otro) se procede a determinar las instituciones que participaran en el proceso inversionista, proyectista, administrador de la inversión, constructor, entre otros. Pueden asignarse directamente a los grupos de inversión, proyectos y constructoras de las direcciones municipales, o convocarse a concurso o licitación. Ello se deberá oficializar mediante acuerdo del CAM.

PREPARACIÓN TÉCNICA DEL PROYECTO

Una vez seleccionado el proyecto a ejecutar se procede a realizar la tarea técnica del mismo y el estudio de factibilidad. El proceso debe regirse por el Decreto No. 327 del 2015, que regula el proceso inversionista, y es de aplicación para todas las inversiones que se realicen en el territorio nacional por las personas jurídicas.

EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Una vez presentada la inversión para su aprobación en las instancias pertinentes y formalizada, se inicia la obra, la cual es monitoreada por los Grupos Supervisor y Coordinador. Se propone la realización de chequeos periódicos y reuniones de monitoreo para evaluar marcha de la obra, trimestral o mensual, en dependencia del contexto y el tiempo de ejecución total planificado. En algunas etapas de la ejecución podrían requerirse chequeos semanales. El Grupo Coordinador convocará a dichas reuniones que recogerán en acta el estado de la misma, principales dificultades y acciones propuestas, responsables y fechas de cumplimiento.

Se realizarán rendiciones periódicas a la ciudadanía sobre la marcha del proyecto, para lo cual se pueden utilizar los espacios formales de gestión pública local; los medios locales de comunicación como la radio y la televisión; emitir boletines impresos y electrónicos, o convocar a reuniones públicas.



© Fondo de Fotos Plan Maestro

Es probable que en esta etapa sea la de mayor interés de la prensa local y nacional, por lo que el Grupo Coordinador debe disponer de amplia información pública y tiempo para conceder entrevistas.

INAUGURACIÓN DE LA OBRA

Una vez concluida la obra, se realiza el acto público de inauguración, convocado y presidido por la AMPP y la institución responsable, en el caso de que no coincidiesen, y conducido por el Grupo Coordinador. Se convocará a toda la población residente en el territorio, especialmente a los beneficiarios de la obra en cuestión; autoridades públicas a escala municipal y provincial, inversionistas, constructores, Academia, proyectos comunitarios. Se recomienda convocar a los medios de prensa.

3.5. Etapa de evaluación

MONITOREO DEL PROYECTO EJECUTADO

Los proyectos ejecutados como resultado del presupuesto participativo deben ser monitoreados tras su ejecución, para ello se recomienda un periodo máximo de 8 meses y la participación de los Grupos Coordinador y Supervisor. Se deben realizar encuestas a la población y beneficiarios directos; y de igual manera recepcionar cualquier queja o comentario por los canales tradicionales de atención a la población. Los resultados tributarán al informe de evaluación del proceso.

ELABORACIÓN DE INFORME DE EVALUACIÓN DEL PROCESO

Transcurrido el periodo de monitoreo se debe realizar un informe de evaluación, que debe contener una descripción de las etapas recorridas, la relación de proyectos propuestos, los seleccionados y ejecutados, los principales logros y obstáculos del proceso, y las recomendaciones para nuevos ejercicios. El Informe será elaborado bajo la conducción del Grupo Coordinador y deberá ser presentado para su aprobación al CAM, momento tras el cual se hará público para la valoración y ajuste de la ciudadanía. La versión final constará en expediente del proceso y se recomienda publicar en versión impresa y digital.

Propuesta
de esquema
para Informe
de evaluación

1. Proyectos propuestos.

2. Proyectos ejecutados y desglose del presupuesto utilizado.

3. Cronograma real del proceso (tareas, participante, tiempos y presupuesto).

4. Impactos del proyecto ejecutado.

5. Logros y obstáculos del proceso.

6. Recomendaciones

4. SITUACIÓN ACTUAL

La experiencia de presupuesto participativo «Por tu Barrio» estuvo marcada por impactos a escala institucional y ciudadana. La elección del consejo popular Catedral para la realización del ejercicio piloto fue acertada, debido al nivel de organización de las estructuras del Poder popular y el liderazgo de sus representantes formales e informales; el sentido de pertenencia y sensibilidad de la población, y el prestigio y la confianza en la institución responsable, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Ello garantizó la articulación y retroalimentación constante entre los líderes del Consejo popular y el Grupo Coordinador.

La estrategia de comunicación, la facilitación y las metodologías de participación utilizadas en las reuniones de bases y otros encuentros, fueron clave para el éxito. En ello fue muy importante la experiencia de instituciones que colaboraron en el proceso, como el Centro de Intercambio y Referencia de Iniciativa Comunitaria (CIERIC), el Centro de Estudios del Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) y el Centro Memorial Martin Luther King (CMLK).

Los resultados del ejercicio en el consejo popular Catedral permitieron identificar tres proyectos: la rehabilitación de la Secundaria Básica Jinete de Chullima, la compra del equipo de ultrasonido diagnóstico para el policlínico Tomás Romay y la habilitación de un espacio para los servicios de rehabilitación integral. Los dos últimos fueron cumplidos a menos de seis meses de culminado el proceso. A la fecha de elaboración del presente documento, la rehabilitación de la Secundaria Básica, se encontraba en proceso de inversión.

El ejercicio de presupuesto participativo PortuBarrio tuvo impactos positivos en diversos órdenes, particularmente en el fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades públicas; elevación del conocimiento de autoridades y ciudadanía sobre los instrumentos de gestión participativa; y profundización en la realidad del territorio, sus problemáticas y necesidades. La experiencia promovió el estudio y validación de la aplicabilidad y utilidad, en las condiciones cubanas, de instrumentos de gestión participativa que han sido exitosos en otros países.

Efectos del Presupuesto Participativo en La Habana Vieja »Fortalecido del modelo de gestión del Centro Histórico que conduce la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana con un nuevo instrumento de participación ciudadana. El presupuesto participativo fortaleció el clima de confianza entre la ciudadanía y la Oficina, y puso a prueba un mecanismo eficaz para orientar la obra rehabilitadora, con la colaboración y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

- **Elevadas las capacidades administrativas y técnicas de los actores locales, especialmente de los representantes del Gobierno Municipal y la Oficina del Historiador, y el trabajo coordinado entre estos y las estructuras locales de gobierno, especialmente presidente**

y delegados de Consejos Populares. El presupuesto permitió identificar fortalezas y las oportunidades de sinergia entre los actores, favoreciendo las relaciones institucionales y generando nuevas articulaciones.

- **Fortalecido el protagonismo de la ciudadanía en la toma de decisiones, evidenciando su sabiduría y disciplina en procesos de gestión participativa.**
- **Se estimuló el sentido de pertenencia y la responsabilidad de la ciudadanía acerca de las problemáticas del barrio y la búsqueda de soluciones.**
- **La población fortaleció sus capacidades para analizar información y evaluar objetivamente sus problemáticas y posibles soluciones. Ello elevó la autoestima y percepción de la población de su rol protagónico en procesos de desarrollo local.**
- **Actualizado el diagnóstico y las prioridades territoriales. Se actualizó el diagnóstico de las problemáticas del Consejo Popular y sus necesidades, a partir de la información proveniente del diálogo directo con la ciudadanía. El ejercicio dotó al territorio de una cartera de proyectos confeccionada con el consenso de los diferentes actores.**
- **Probada una guía metodológica para la aplicación del presupuesto participativo en la escala municipal, incluyendo instrumentos de participación y comunicación. Las autoridades del gobierno, las organizaciones de masas, los líderes comunitarios y la ciudadanía, aplicaron, perfeccionaron y validaron una propuesta metodológica para la implementación del presupuesto participativo.**

También, se enfrentaron *obstáculos* a lo largo del proceso, debido a la insuficiente comprensión por algunas autoridades locales en relación con el instrumento y su importancia para el territorio, lo que provocó retrasos en el proceso y requirió ajustes en el cronograma previsto. Hubo poca participación de representantes de la Asamblea Municipal del Poder Popular y del Consejo de la Administración Municipal en las reuniones de base, etapa de intercambio directo con la población en la que se hace indispensable transmitir un mensaje de confianza e integración de las autoridades locales. Las instancias de Gobierno en la escala provincial no fueron informadas adecuadamente y en el momento oportuno de la ejecución de la experiencia, lo que provocó interrupciones y ajustes en el proceso.

Como todo nuevo proceso hubo desconfianza y desinterés de algunos residentes, quienes no se involucraron desde el inicio, quizás por desconfianza en sus resultados o por falta de información. La estrategia de comunicación debe tener en cuenta estos posibles comportamientos y contrarrestarlos con información precisa y oportuna. Según el libro de inscripción y las relatorías realizadas, la experiencia del presupuesto participativo en el Consejo Catedral arrojó las siguientes estadísticas:

- El promedio de participantes fue de 57 personas por reunión, la más concurrida tuvo 85 participantes y la de menor asistencia 22 personas.

Se aprecia que en aquellas reuniones donde los delegados fueron protagonistas en la convocatoria, se llevó personalmente la citación a las viviendas y los líderes informales apoyaron el proceso, se alcanzaron los mayores porcentajes de asistencia.

- La composición etaria y de género de los participantes fue predominantemente femenina y adulta, entre 30 - 60 años; en menor medida participó la población de la tercera edad y los jóvenes.
- Los asistentes a las reuniones se corresponden mayormente con la población que reside en las circunscripciones, representantes de emprendimientos locales, líderes de proyectos comunitarios radicados en el consejo, representantes de entidades estatales, además de la estructura del Poder Popular del Consejo Catedral, especialistas y directivos del Plan Maestro y la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) de la Oficina del Historiador.

Se debe reconocer la puntualidad de los participantes, la calidad de las intervenciones y claridad de las propuestas. Se evidencia la capacidad y sensibilidad de la población para identificar problemáticas y proponer soluciones para el beneficio de la colectividad, más allá de las necesidades individuales. La dinámica de las reuniones favoreció el diálogo con los participantes, lo que permitió enriquecer y validar las problemáticas del Consejo Popular Catedral, los principales temas de atención del Consejo, y aquellos en los que se puede incidir a través del Presupuesto Participativo. El Consejo Popular dispone, tras el ejercicio, con una cartera de proyectos actualizada que permite a la AMPP establecer un plan de acción al respecto.

La continuidad de la experiencia en el propio municipio La Habana Vieja y su realización en otros territorios del país, impone no pocos desafíos. El desarrollo de experiencias de presupuesto participativo en la cotidianeidad de la gestión local demanda de la adecuación de aspectos institucionales, jurídicos y económicos. En primera instancia se requiere que los órganos locales de gobierno tengan atribuciones que le permitan gestionar con mayor autonomía el desarrollo territorial y los presupuestos locales. Además, es indispensable elevar la cultura de participación de la ciudadanía y los gestores públicos de todas las escalas. Se evidencia la necesidad de partir de una guía metodológica básica, que debe adaptarse a la situación social, económica e institucional de cada territorio, para determinar los tiempos, actores y técnicas de participación.

La recién aprobada Constitución de la República de Cuba reconoce el principio de autonomía municipal y genera nuevas oportunidades para la aplicación de instrumentos de participación ciudadana. El artículo 169 dispone:

Artículo 169 › La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

5. LECCIONES APRENDIDAS

En la medida en que el presupuesto participativo parta de objetivos realistas y claros; se desarrolle con un procedimiento transparente y plural, y la ciudadanía pueda expresar libremente sus ideas, disponiendo de capacidad e información para presentar sus propias propuestas; habrá más posibilidades de que sea considerado un proceso genuino de gestión local participativa.

TERRITORIO

Los territorios con mayor cultura de participación tienen mayor probabilidad de éxito en la aplicación del presupuesto participativo. La participación debe ser vista como un proceso cultural, consustancial a la cotidianeidad, el presupuesto participativo no se debe desarrollar donde se desconozca la importancia de los procesos de gestión colectiva. Cada ciudadano debe comprender que es un actor clave en la construcción de un proyecto colectivo, que es su derecho y deber, por tanto debe estar motivado y dispuesto a opinar sobre los problemas, decidir sobre sus soluciones y participar en su implementación. Los gestores públicos por su parte deben estar convencidos de que el escenario de la corresponsabilidad y la gestión compartida es más efectiva que el monopolio de la información, los recursos y las decisiones. Sin la incorporación de la participación como elemento cultural, se transitará por un proceso superficial, de «falsa participación» y se corre el riesgo de desarrollar proyectos intrascendentes para el territorio y truncar futuros procesos participativos.

- La existencia de experiencias positivas de gestión participativa, no es principio indispensable ni garantía del éxito del presupuesto participativo, pero puede facilitar el proceso. Aquellos territorios con una experiencia pretérita que haya generado confianza en las autoridades y la percepción de que se tendrán en cuenta los criterios de la ciudadanía, tendrán cierta ventaja sobre otros sin ninguna práctica. Por el contrario, una experiencia negativa puede poner en riesgo el éxito de un nuevo proceso, demandando un esfuerzo superior en la fase de lanzamiento de la iniciativa para convencer sobre la necesidad del proceso y su legitimidad.
- Los territorios capaces de conformar equipos multidisciplinares tienen mayor probabilidad de éxito en la aplicación del presupuesto participativo. Si se dispone de profesionales capacitados en las instituciones claves, apoyo de la academia, y líderes formales e informales que gozan de prestigio entre la población, se facilitará la coordinación del proceso. La movilización para el presupuesto participativo será más efectiva si los líderes barriales se comprometen, explican y son parte del grupo coordinador del proceso. La ausencia de estos actores en el proceso podría generar desconfianza en la ciudadanía y cuestionamientos acerca de su legitimidad.

MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

- La existencia de normas jurídicas y técnicas que amparen el presupuesto participativo es importante, aunque se debe tener en cuenta que ello no garantiza la participación de los actores ni el éxito del proceso. Cuando están sentadas las bases jurídicas para el presupuesto participativo y existe una estrategia de participación ciudadana en el municipio se facilita la coordinación y la articulación entre las diferentes escalas de gobierno; la creación, si fuese necesario, de los espacios para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones y formalicen sus propuestas, y las fuentes de financiamiento para su ejecución. Sin embargo, un marco jurídico muy rígido podría ser un obstáculo para la adecuación del proceso a las características de cada territorio, convirtiéndose en una camisa de fuerza que a la larga pondría en riesgo la legitimidad del proceso y la efectividad de la participación.
- El consentimiento de las autoridades de gobierno en las diversas escalas es clave para el éxito del presupuesto participativo. El proceso no debe iniciarse hasta que existan evidencias del reconocimiento del proceso por parte de las autoridades de gobierno en las diversas escalas: es importante que haya sido aprobado por las instancias de gobierno pertinentes (CAM, CAP), debiendo constar como acuerdo institucional. La desarticulación entre las escalas nacional, provincial y municipal, podría provocar retraso o paralización del proceso, o inhabilitar el uso de las estructuras del Poder Popular para la participación ciudadana.
- El presupuesto participativo debe desarrollarse de forma articulada con el resto de los instrumentos de gestión pública y el proceso de desarrollo local. Los planes estratégicos, los planes de ordenamiento territorial, los planes de inversión, la definición y ejecución del presupuesto municipal, y sus articulaciones con el Plan de la Economía son fundamentales para garantizar la realización exitosa del presupuesto participativo. El divorcio entre estos instrumentos evidenciaría falta de rigor en la gestión territorial, poniendo en duda la utilidad del presupuesto participativo y consecuentemente, el funcionamiento de la participación ciudadana en general.
- El presupuesto participativo debe ser coordinado por una institución pública, con autonomía, autoridad, conocimiento y competencias para gestionar el presupuesto del territorio. La administración pública tiene el reto de erigirse como líder del proceso, conduciendo la intervención de los diferentes actores, por lo que promover las capacidades de los miembros del grupo coordinador y los funcionarios de las diversas escalas de decisión es fundamental. Una autoridad local competente y capacitada estará más preparada para generar confianza en los beneficios del presupuesto participativo y la organización del proceso. Una desconocedora de los mecanismos para el fomento de la participación y sin autonomía para la gestión local difícilmente logrará convocar y articular a los actores.
- La presencia de más y diversos actores en el presupuesto participativo favorece la legitimidad del proceso. Las instituciones públicas, las empresas, la Academia, las organizaciones sociales, los emprendedores privados, los líderes formales e informales y los diferentes colectivos que

conforman la población deben sentirse partícipes y coautores del proyecto, han de quedar convencidos de que el proyecto realmente pertenece al municipio y no al Gobierno Municipal. La pluralidad de actores legitima el consenso que se requiere en todas las etapas del proceso, incrementa el compromiso y, por tanto, la capacidad de respuesta ante los obstáculos y las posibilidades de que las propuestas puedan ser implementadas con éxito.

PROCEDIMIENTO

- La utilidad del presupuesto participativo es un factor clave para el éxito de su implementación. La ciudadanía estará motivada si considera que el proceso es de utilidad, pues acoge y contribuye a dar solución a sus demandas, y fortalece el empoderamiento ciudadano y el ejercicio compartido de la autoridad. Bajo ningún concepto se debe realizar el presupuesto participativo cuando las autoridades ya han decidido la intervención a ejecutar: los participantes deben poder influir realmente en el resultado final del proceso. De lo contrario se afectaría la credibilidad en las autoridades y, consecuentemente, la percepción ciudadana de la efectividad de la participación en general.
- El contexto social, económico, político e histórico condiciona la participación ciudadana, por lo que conocimiento del territorio es clave para desarrollar un proceso exitoso. La idiosincrasia, las creencias, las características socio-demográficas, la cultura de participación, condicionaran el modelo y la planificación del proceso: institución responsable, tiempos, miembros del Grupo Coordinador, actores involucrados, estrategia de comunicación, incluso los espacios y técnicas de participación. Aun cuando sea parte de la rutina de la gestión municipal y exista un marco jurídico específico, cada experiencia del presupuesto participativo debe partir de un diagnóstico del contexto, solo después se podrán definir los objetivos del proceso y, en consecuencia, diseñarlo y planificarlo.
- La planificación de los pasos y las actividades del presupuesto participativo, desde el diagnóstico de pertinencia hasta la evaluación del proceso, es clave para desarrollar un proceso exitoso. El proceso de presupuesto participativo exige intensas horas de dedicación del Grupo Coordinador y la ciudadanía en general, por lo que deben estar claramente definidas las actividades, los participantes y los recursos que se demandan en todas las etapas del proceso. El cronograma del presupuesto participativo debe ser detallado y previsto en las agendas de trabajo de los actores participante. Bajo ninguna circunstancia se deben violentar las etapas y pasos previstos en busca de apresurar el proceso o alcanzar metas ajenas al mismo. Sin embargo, debe ser un cronograma flexible, que prevea ajustes para enfrentar eventualidades. La planificación minuciosa del proceso y el diseño de un plan de prevención le concede autenticidad al proceso y ampara la labor del Grupo Coordinador, de esta manera se pueden evitar interrupciones prolongadas o la suspensión del proceso por contingencias, con la consiguiente pérdida de confianza en el instrumento y las instituciones.

- Los espacios y los mecanismos de participación son clave para el éxito del presupuesto participativo. Los procesos participativos requieren espacios de coordinación, encuentro, reflexión y diálogo entre los actores. El presupuesto participativo puede apropiarse de los espacios y mecanismos de articulación y participación ciudadana tradicionales del Gobierno, o puede generar espacios propios. La elección depende de las características de cada territorio y la efectividad y confianza que los espacios existentes hayan generado en la comunidad. Deben existir espacios estables para la coordinación, el monitoreo del proceso y la interacción con la ciudadanía. Se deben explorar, en ambos casos, los espacios presenciales y las plataformas virtuales, aprovechando las oportunidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- La estrategia de comunicación es clave para garantizar el éxito del presupuesto participativo. La participación será mayor si los objetivos del proceso y sus beneficios son ampliamente visibles, y se convoca a todos los implicados a trabajar juntos en pro de una visión compartida del bien común. De igual manera se debe comunicar claramente y con realismo, las limitaciones y los riesgos, de esa manera se evita crear falsas expectativas y la posterior frustración de la ciudadanía. Es indispensable, además, garantizar la transparencia de cada etapa: las informaciones deben ser claras, relevantes, oportunas y suficientemente plurales, ello facilitará la rendición de cuentas y el control técnico y social del proceso. Además, los medios (prensa escrita y digital, radio, televisión, boca a boca) y los materiales de comunicación (plegables, pancartas, afiches) deberán estar acordes al contexto donde se desarrolle la experiencia, para evitar gastos innecesarios en estrategias inefectivas.
- El proceso del presupuesto participativo no culmina con la ejecución del proyecto seleccionado por la ciudadanía, este debe incluir la evaluación de los impactos de su implementación. Es necesario definir indicadores medibles, tanto para el control de la gestión, útiles para monitorear la eficiencia del proceso y el cumplimiento de las actividades planificadas; como para la evaluación de impactos, necesarios para evaluar su efectividad. Los actores participantes y en especial los beneficiarios deben participar en el monitoreo y la evaluación de los logros, para lo cual requieren acceso a información y mecanismos receptivos para canalizar sus criterios. De esta manera se logra un aprendizaje participativo del proceso, se identifican errores y factores de riesgo, lo cual favorece el diseño de procesos más eficientes y efectivos en el futuro.

FINANCIAMIENTO Y PERIODICIDAD

- El presupuesto participativo debe poder realizarse anualmente y utilizando el presupuesto público del territorio. La definición de una cuota del presupuesto permitiría ajustar el ejercicio a la disponibilidad financiera del territorio y garantizaría una fuente estable de financiamiento. De otra forma se corre el riesgo de condicionar la participación a montos eventuales, con la consiguiente irregularidad en el proceso y el riesgo de pérdida de confianza en los beneficios de la participación. Es recomendable utilizar para la ejecución del presupuesto participativo el monto de la contribución territorial para el desarrollo local.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Actor: Sujeto individual o colectivo, persona natural o jurídica que interviene en la formulación, aprobación, implementación, control y evaluación de los diferentes procesos de desarrollo. Se implica, en mayor o menor grado, en una actuación o proceso promovido por funcionarios públicos, instituciones, organizaciones, asociaciones, ciudadanos. Se considera actor colectivo la entidad cuyos miembros comparten intereses, percepciones, profesiones, labores o creencias afines.

Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida, que expresa un vínculo efectivo y estable entre el gobierno y la ciudadanía para la toma de decisiones, como resultado de uno o varios procesos participativos. Suele emplearse frecuentemente como sinónimo de co-gestión.

Cultura participativa: Características que posee un territorio cuando la mayoría de sus ciudadanos participan e influyen habitualmente en la gestión, en la toma de decisiones y en el control de las acciones de sus gobiernos.

Desarrollo territorial: Proceso sostenible de crecimiento y transformación económica, social e institucional de un territorio en articulación con otras escalas. En el orden económico garantiza que las instituciones locales usen eficientemente las fuerzas y recursos locales y promuevan la productividad; en el orden social eleva el bienestar de los ciudadanos, promueve el respeto de la identidad y aprovecha el potencial humano local; y en el orden institucional promueve el marco legal, las estructuras institucionales y las competencias necesarias para impulsar el desarrollo y la participación de los actores en las decisiones públicas.

Grupo de Trabajo: Equipo de personas especializadas que se constituye, de forma temporal o permanente, para llevar a cabo una tarea común: estudiar y analizar un tema determinado; debatir y reflexionar sobre inquietudes, necesidades, demandas, problemas, y proponer soluciones en un tiempo determinado.

Metodologías participativas: Herramientas de intervención en las que se promueve la generación de aportaciones de los actores para la toma de decisiones en el territorio.

Modelo de gestión: Método de gobierno dentro de la administración pública local que establece las competencias, los principios y los instrumentos de gestión (planes, normas técnicas y jurídicas, procedimientos, mecanismos de financiamiento, espacios formales de participación) que sustentan el desarrollo territorial y la participación y articulación de los actores.

Plan de comunicación: Instrumento estratégico encaminado a transmitir la información de una acción o un conjunto de acciones de manera eficaz y eficiente.

Presupuesto: Plan financiero fundamental que se elabora a partir de la previsión o estimación de gastos y de recursos financieros necesarios para cumplir objetivos y compromisos del sector público.

Presupuesto participativo: Instrumento de gestión territorial que considera la participación de la ciudadanía de forma directa y voluntaria para definir prioridades, diseñar proyectos y ejercer el control social de la gestión del gobierno y del uso del presupuesto público. Promueve la relación sistemática del gobierno con la población y estimula el liderazgo y la corresponsabilidad.

Quórum: Nivel de asistencia mínima requerido para que se constituya cualquier tipo de órgano, asamblea, reunión, comisión, grupo de trabajo, y para que sus resoluciones sean válidas.

Red: Conjunto de personas, entidades u organismos relacionados entre sí que constituyen una cadena interactiva y multidireccional de comunicación dentro de un territorio.

Seguimiento y control social: Proceso evaluativo en el que instituciones y ciudadanía asumen el papel de supervisar la gestión pública.

Sensibilización: Campañas de promoción e información a los actores implicados en un proceso, la cual utilizará medios y herramientas diversas según los públicos.