

Artículo original

Propuesta metodológica para la implementación del presupuesto participativo como instrumento para gestionar el desarrollo local



Methodological proposal for the implementation of participatory budgeting as an instrument for managing local development

Proposta metodológica para a implementação do orçamento participativo como uma ferramenta para gerenciar o desenvolvimento local

Maidolys Iglesias Pérez¹  0000-0002-0447-5375  maidolysi@gmail.com

¹ Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. La Habana, Cuba.

Recibido: 3/11/2023

Aprobado: 13/06/2024

RESUMEN

La participación social en la gestión del desarrollo local es vital para lograr su éxito y sostenibilidad. Que todos los actores locales se involucren en su propio desarrollo constituye una máxima para el gobierno y la sociedad cubana actual. Ante este desafío, la presente investigación tiene como objetivo: diseñar una guía metodológica para la aplicación del presupuesto participativo como herramienta de participación en la gestión del desarrollo local en Cuba, a partir de la experiencia "Por tu Barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Para ello se utilizaron los métodos: histórico-lógico y sistémico estructural, desde una perspectiva metodológica mixta. A partir de la sistematización y evaluación del ejercicio, se propuso una metodología compuesta por cinco etapas fundamentales: preparación, organización, desarrollo, evaluación y retroalimentación y se determinaron las lecciones aprendidas, resaltando que el presupuesto participativo debe desarrollarse en articulación con el resto de los instrumentos de gestión pública, que el gobierno municipal debe erigirse como líder y que la identidad barrial, las características sociodemográficas y la cultura de participación condicionan el modelo. También se analizó la relación de la herramienta con las Estrategias de Desarrollo Municipal, mostrando los elementos singulares en el contexto

cubano para su socialización y réplica. Esta investigación, por su alcance y objeto, constituye una novedad científica y un importante referente, no solo para los estudios sobre el tema, sino también para los gobiernos locales que determinen la implementación del presupuesto participativo en Cuba.

Palabras clave: gestión del desarrollo local; participación social; presupuesto participativo.

ABSTRACT

Social participation in the management of local development is vital for its success and sustainability. The involvement of all local actors in their own development is a maxim for the government and Cuban society today. In view of this challenge, the objective of this research is to design a methodological guide for the application of participatory budgeting as a tool for participation in the management of local development in Cuba, based on the "Por tu Barrio" experience of La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. For this purpose, the following methods were used: historical-logical and systemic-structural, from a mixed methodological perspective. Based on the systematization and evaluation of the exercise, a methodology composed of five fundamental stages was proposed: preparation, organization, development, evaluation and feedback, and the lessons learned were determined, highlighting that the participatory budget should be developed in articulation with the rest of the public management instruments, that the municipal government should set itself up as a leader and that the neighborhood identity, the socio-demographic characteristics and the culture of participation condition the model. The relationship of the tool with the Municipal Development Strategies was also analyzed, showing the singular elements in the Cuban context for its socialization and replication. This research, due to its scope and object, constitutes a scientific novelty and an important reference, not only for studies on the subject, but also for local governments that determine the implementation of participatory budgeting in Cuba.

Keywords: local development management; social participation; participatory budget.

RESUMO

A participação social na gestão do desenvolvimento local é vital para seu sucesso e sustentabilidade. O envolvimento de todos os atores locais em seu próprio desenvolvimento é uma máxima do governo e da sociedade cubana atual. Diante desse desafio, o objetivo desta pesquisa é elaborar um guia

metodológico para a aplicação do orçamento participativo como ferramenta de participação na gestão do desenvolvimento local em Cuba, com base na experiência do "Por tu Barrio" do Escritório do Historiador da Cidade de Havana. Para isso, foram utilizados os seguintes métodos: histórico-lógico e sistêmico-estrutural, a partir de uma perspectiva metodológica mista. Com base na sistematização e avaliação do exercício, foi proposta uma metodologia composta por cinco etapas fundamentais: preparação, organização, desenvolvimento, avaliação e feedback, e foram determinadas as lições aprendidas, destacando que o orçamento participativo deve ser desenvolvido em coordenação com o restante dos instrumentos de gestão pública, que o governo municipal deve ser o líder e que a identidade do bairro, as características sociodemográficas e a cultura de participação condicionam o modelo. Também foi analisada a relação entre a ferramenta e as Estratégias de Desenvolvimento Municipal, mostrando os elementos únicos do contexto cubano para sua socialização e replicação. Esta pesquisa, por seu alcance e objeto, constitui uma novidade científica e uma referência importante, não só para os estudos sobre o tema, mas também para os governos locais que determinam a implementação do orçamento participativo em Cuba.

Palavras-chave: gestão do desenvolvimento local; participação social; orçamento participativo.

INTRODUCCIÓN

En cada una de las esferas en que se desarrolla la participación, esta constituye una acción que tiene que ver con las necesidades y aspiraciones humanas y la capacidad de las personas de concientizar esas necesidades y buscarle solución en sus localidades.

En la literatura especializada se encuentran diversos criterios sobre la relación entre la participación social y la gestión del desarrollo local, incluso se aprecia un acercamiento a las diferentes herramientas o instrumentos de gestión participativa en cuanto a su concepción y utilidad, mas resulta escaso encontrar estudios que describan los procesos de desarrollo de estos instrumentos y menos aún aparecen propuestas metodológicas de cómo ejecutarlos a partir de experiencias estudiadas, la mayoría de las investigaciones se quedan en el diagnóstico, sistematización, o análisis de las herramientas de participación.

Por otra parte, los gobiernos locales están conscientes que la gestión del desarrollo debe ser con una real participación y control popular, pero ¿cómo hacerlo, qué herramientas utilizar y cómo

implementarlas?, son desafíos aún en el tapete, motivación que impulsa la presente investigación que tiene como objetivo: diseñar una guía metodológica para la aplicación del presupuesto participativo como herramienta de participación en la gestión del desarrollo local en Cuba, a partir de la experiencia "Por tu Barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, lo que la hace no solo novedosa en el ámbito científico social, sino además necesaria para los tiempos que corren.

En Cuba la relación participación social y desarrollo local ha evolucionado de forma positiva, aunque con diferentes ritmos de apropiación en el contexto gubernamental y académico e investigativo. Vale destacar el momento actual, donde se cuenta con una nueva Constitución de la República que promueve visiones más integrales y consolidadas sobre ambos conceptos, pero con mayor énfasis en su puesta en práctica en cada territorio cubano, lo que se afianza con el Decreto 33/2021 "Para la gestión estratégica del desarrollo territorial" (Consejo de Ministros, 2021), donde la participación y el control popular toman un papel preponderante a partir de su materialización a través de herramientas de gestión participativa como la consulta pública, el planeamiento participativo y el presupuesto participativo.

Este último representa un elemento novedoso en la gestión de los presupuestos locales cubanos, por tanto, ávido de conceptualización, diagnóstico y propuestas metodológicas que permitan su aplicación en Cuba.

En consecuencia, diagnosticar la experiencia de presupuesto participativo "Por tu Barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana en el Consejo Popular Catedral del municipio La Habana Vieja, determinar las lecciones aprendidas y diseñar una propuesta metodológica para su socialización y réplica en demás territorios cubanos. Los fundamentos teórico-metodológicos que se sintetizan en el presente artículo constituyen una novedad científica y un importante referente, no solo para los estudios sobre el tema, sino también para los gobiernos locales que determinen su implementación, hacerlo desde las ciencias sociales le impregna una mirada holística e integral, capaz de captar la realidad social que se revela.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para la investigación de la que nace este artículo, se utilizó la perspectiva metodológica mixta, es decir, se emplearon ambos procedimientos: cuantitativos y cualitativos, ya que permitió corregir los sesgos propios de cada uno por separado, siendo así que la mayoría de los teóricos estudiados reconocen el aporte de mejores formas de explicación de los problemas sociales desde esta combinación.

Entre los métodos utilizados están el histórico lógico por la posibilidad de sistematizar todo el proceso metodológico de la experiencia estudiada, cada una de sus fases y momentos esenciales para conocer la secuencia y evolución de los mismos. Por otro lado, el método sistémico estructural estableció el juicio para la identificación de las variables e indicadores fundamentales a tener en cuenta para la propuesta metodológica como resultado de la investigación.

Por medio del muestreo intencional, se determinó una muestra compuesta por: expertos en el tema de participación social y desarrollo local pertenecientes a grupos y centros de investigación social, e informantes clave como los miembros del grupo coordinador del ejercicio "Por tu Barrio", decisores y actores participantes en la experiencia de presupuesto participativo y residentes en el Consejo Popular Catedral de La Habana Vieja como protagonistas directos de la experiencia.

Para el cumplimiento de los objetivos presentados: diagnosticar la experiencia de presupuesto participativo "Por tu Barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana en el Consejo Popular Catedral del municipio La Habana Vieja, determinar las lecciones aprendidas y diseñar una propuesta metodológica para su socialización y réplica en demás territorios cubanos, se emplearon las siguientes técnicas:

El análisis de documentos que resultó factible para la investigación, pues a través de la misma se logró un mayor acercamiento y análisis a la bibliografía especializada en los temas de participación social y gestión del desarrollo local a través de la herramienta de presupuesto participativo con miradas desde el ámbito teórico y metodológico tanto a nivel internacional, regional, como del país. Además, se accedió a documentos específicos del territorio, así como a materiales de trabajo y programas de la Oficina del Historiador y los documentos que recogen la experiencia de presupuesto participativo realizado en 2014: libros, textos digitales, documentales, plegables de convocatoria, relatorías de reuniones de base, entre otros.

La entrevista en profundidad semiestructurada informantes clave como los gestores y coordinadores del ejercicio "Por tu Barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: especialistas de la Dirección de Plan Maestro y de Cooperación Internacional, presentes en la planificación, ejecución y monitoreo a la experiencia de presupuesto participativo analizada, con el objetivo de identificar las etapas y proceso metodológico desarrollado.

El grupo focal compuesto por líderes formales como delegados de circunscripciones, líderes de proyectos comunitarios y representantes de la ciudadanía participante, que se empleó para conocer la percepción y opinión (positiva y negativa) de las personas involucradas en el ejercicio de presupuesto participativo "Por tu Barrio", lo que permitió delimitar beneficios, limitaciones, satisfacciones o insatisfacciones con el proceso de desarrollo y resultados de la experiencia.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El concepto de desarrollo ha sido objeto de diversas ciencias, como la historia, la demografía, la economía, la sociología, entre otras. El mismo ha transitado por disímiles concepciones que han ido desde una visión reduccionista y economicista, hasta una mirada que pone énfasis en el desarrollo como un concepto integral, en el cual el ser humano y la satisfacción de sus necesidades constituyen el objetivo supremo.

En 1948, surge la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la cual constituye el primer cuerpo importante de doctrina sobre desarrollo originario del Tercer Mundo. La Cepal introdujo una perspectiva diferente, aquella que considera que el subdesarrollo no se explica por las características de una nación en particular, sino por el entrelazamiento económico internacional y alrededor de esta hipótesis se enuncian los términos de centro y periferia deformada.

En la década del 60 continuó la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo, fundamentado por críticas al crecimiento económico, que había generado importantes costos en los países subdesarrollados, siendo incapaces de reducir el desempleo, la desigualdad y la pobreza en el Tercer Mundo. En contraposición al carácter netamente cuantitativo del crecimiento, el desarrollo se definía como un proceso que involucraba aspectos cualitativos de la condición humana en un país, región o continente.

Esta premisa ha estado vigente desde entonces y una muestra de ello lo constituye el Primer Informe de Desarrollo Humano, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990.

Este informe tuvo como objetivo superar enfoques anteriores y abordar el vínculo entre el ser humano y el desarrollo, para lo cual se propone un replanteo del concepto de desarrollo y cómo medirlo; en este sentido, se sobrepasa la perspectiva económica de crecimiento para analizar indicadores vinculados al desarrollo humano.

Sin embargo, la aproximación al desarrollo, desde la perspectiva local, surge en los años 70 en Europa. Las nuevas propuestas se produjeron en un contexto caracterizado por el cambio estructural en la economía internacional, el empuje de la globalización, el desencadenamiento de la crisis de la deuda y el impacto del reajuste del modelo neoliberal. Desesperados por encontrar nuevas respuestas, pocos negarán en tal contexto la necesidad de replantear la problemática del desarrollo y de contribuir a su examen, perfeccionamiento y readecuación a las nuevas exigencias de la realidad contemporánea.

La propuesta del desarrollo local no constituye por sí sola un marco general para el ejercicio de una nueva forma de gobernabilidad para una nación, sino que aporta, dentro de un modelo de desarrollo más amplio, la perspectiva de rescate del lugar y potencialidad de la localidad.

A partir de estudiar a Arocena (1995) y a lo cual la autora se suma, para que exista una sociedad local, es necesaria la presencia de ciertas condicionantes que se expresan en tres niveles: el social, el económico y el cultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, fue necesario en esta investigación identificar los elementos esenciales del concepto de desarrollo local, ya que la mayoría de los autores consultados se esfuerzan por dejar claros los mismos en todos sus análisis:

El carácter de proceso del desarrollo, la sostenibilidad como requisito esencial del desarrollo, la centralidad de los actores sociales, individuales y colectivos, entendidos como sujetos con capacidad de reflexión. La utilidad de instrumentos concretos de planificación y concertación de estrategias para la construcción y negociación de agendas de desarrollo entre actores diferentes y el carácter participativo del desarrollo, en tanto construcción colectiva de relaciones horizontales que debería excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas, enfatizando las cualidades de autoorganización de los actores.

El tema de la participación social constituye hoy un lugar común en las Ciencias Sociales, es una proyección optimista, relativa a un nuevo modo de construcción social, realmente democrático, que logra relaciones de poder diferentes.

La autora concuerda que la participación constituye un derecho político, social y humano, planteado así por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde la participación constituye un eje transversal al mismo, afirmando que la participación, "debe ser un elemento esencial del desarrollo, el derecho de la población a decidir sobre aquello que influye en sus vidas, implica la distribución del poder en la sociedad y la transformación del concepto de desarrollo, este debe centrarse en el ser humano que pasa a ser considerado como motor a la vez que objeto del desarrollo y al que se le atribuye la capacidad y necesidad de participar activamente en los procesos de ampliación de sus propias oportunidades: así el ser humano es fin y medio del desarrollo, su objetivo y su agente esencial" (PNUD, 1998).

Después de examinar varias definiciones de participación formuladas desde ámbitos y niveles diferentes, se ha podido reconocer dos grandes tendencias: las que se centran en las relaciones de poder y específicamente en el acceso a la toma de decisiones y aquellas que contemplan un espectro más amplio de formas de participación, concibiéndolas como la posibilidad real de tomar parte en un proceso, que surge de una necesidad percibida, tiene un fin específico y responde a determinados intereses.

La participación debe ser analizada en diferentes dimensiones: sujeto de la participación: esta dimensión indica quiénes participan; objeto de participación: señala en qué se participa; objetivo de la participación: todo acto participativo tiene una finalidad, alcance o trascendencia de la participación: hasta cierto punto esta dimensión puede considerarse el resultado de la combinación de las dos anteriores; formas o niveles de participación: esta dimensión es la más importante de todas porque permite conocer el rol desempeñado por las partes en el proceso participativo.

Las formas en que se manifiesta la participación expresan "grados diferentes de involucramiento en este proceso" (Linares Fleites, 2004). Entre ellas: información, consulta, elaboración de propuestas, toma de decisión, implementación, control y resistencia.

La participación de la población en las diferentes etapas de un proceso de elaboración y gestión de un plan de desarrollo, legitima las acciones de la municipalidad y fortalece las capacidades de los actores (Llona, 2001).

La gestión participativa para el desarrollo local es entendida como el saber hacer de las municipalidades y las organizaciones locales (Jiménez Guethón et al., 2021). Es un proceso dinámico, donde los diferentes actores locales, públicos y privados articulan sus intereses alrededor de un objetivo común.

La democracia local implica la participación popular en toda su extensión, es decir, la posibilidad de los habitantes de un municipio de influir de manera directa en los asuntos que les conciernen, como lo es intervenir en la elaboración, aprobación, implementación y control de las políticas públicas locales.

Para la concreción de la participación social, han cobrado importancia instrumentos como el planeamiento estratégico, los consejos consultivos, las unidades de gestión local, los cabildos abiertos, las audiencias públicas (Díaz Legón & Iglesias Pérez, 2022), entre otros. Dentro de ese catálogo, también destaca el Presupuesto Participativo como mecanismo que comporta participación popular y control social.

La experiencia del Presupuesto Participativo surgió en Brasil en la década del 70 del siglo XX, en el municipio de Lages. En la década de los 80, numerosas ciudades adoptaron la participación popular en la elaboración de la ley presupuestaria, como aconteció en Vila Velha, Angra dos Reis y Porto Alegre (Cornwall & Coelho, 2007).

El Presupuesto Participativo, para El Troudi et al. (2005), "es el proceso a través del cual la población participa en la definición de los valores de los ingresos y gastos del presupuesto público municipal a invertir en las localidades, e indica en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas", concepción que fue considerada en esta investigación.

Sobre la base de la diversidad de experiencias y metodologías existentes, en líneas generales, puede decirse que el Presupuesto Participativo tiene como ambiente natural al municipio, como instancia política-territorial más cercana al ciudadano y plaza en la cual manifiesta sus necesidades inmediatas (Díaz Legón & Iglesias Pérez, 2022), además constituye un espacio público, en el cual interactúan las autoridades locales y los ciudadanos de manera directa, que cobra vida a través de diferentes etapas. Al momento que se determinan los gastos a acometer, a través del Presupuesto Participativo, se procura que los vecinos de un municipio determinen sus problemas, los jerarquicen para que constituyan el referente para el despliegue de las actividades de gobierno y administrativa.

El Presupuesto Participativo apunta a la democratización del procedimiento presupuestario en la escala municipal.

En Cuba, el discurso sobre desarrollo local y participación social ha logrado permear el marco académico investigativo. En 1959 con el triunfo de la Revolución, hubo un cambio en el modelo socio-económico que imperaba en la Isla, donde el ser humano pasa a jugar un papel protagónico en el desarrollo del país.

Se aprecia una clara vocación por la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales, aunque tuvo la limitante de transcurrir en condiciones de alta centralización, quedando muy poco espacio para opciones de autotransformación local, dando paso a una cultura centralista-verticalista.

Sin embargo, a partir de la crisis de los noventa, emerge con fuerza la relevancia del escenario territorial local, como espacio de heterogenización social, de expresión de desventajas y desigualdades y de toma de decisiones estratégicas, por lo que se comienzan a generar procesos de desarrollo y dinámicas sociales que involucran a los niveles locales. Surgen experiencias como los Talleres de Transformación Integral del Barrio, y la creación de los Consejos Populares extendida a todo el país, que representó un avance en el proceso de descentralización y la institucionalización de un gobierno popular en la base y de desarrollo de nuevas formas de participación popular.

Por otra parte, se fomentaron iniciativas como el Programa de Desarrollo Humano Local, de 1998 a 2012, extendido a lo largo del país, con la finalidad de poner a disposición un instrumento para favorecer e incrementar la coordinación y el impacto de los procesos integrados de desarrollo local (Muguerca Montes de Oca et al., 2023), a través de acciones de cooperación y de innovación.

Desde 2010, Cuba comenzó un proceso de actualización de su modelo de desarrollo económico y social a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, con la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, que se afianzó con el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 2030 y la vigente Constitución de la República de Cuba aprobada el 24 de febrero de 2019, imprimiéndole un papel preponderante a la escala local para el desarrollo integral.

A esto se suma la voluntad política de la dirección del Consejo de Estado y de Ministros que aboga por un desarrollo local participativo, ponderando estrategias que fortalezcan las municipalidades y

comunidades en la búsqueda creativa de soluciones a sus necesidades, a partir de sus potencialidades, propósito que merece reconocimiento especial a partir de la puesta en vigor del Decreto 33/2021 "Para la gestión estratégica del desarrollo territorial" (Consejo de Ministros, 2021) y la construcción en todo el país de Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) como propuesta integradora y necesaria para el desarrollo local.

La lógica de intencional a las EDM como un instrumento esencial se fundamenta en aspectos como los expuestos en la "Guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal", en cuya construcción se sintetizó el aporte de varios centros de estudios cubanos especializados en el tema. Aquí se plantea que la EDM determina la ruta del desarrollo en el municipio por etapas, precisando la meta desde una decisión política (Brito Montero & González Sousa, 2023) y considera tanto actividades de interés supramunicipal como aquellas relacionadas con potenciales y capacidades internas que pueden responder directamente a demandas y expectativas de la población local.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y políticas diseñadas, se mantiene en Cuba la necesidad de implementar un desarrollo local, ajustado a las condiciones específicas del territorio, que permita elevar los niveles de satisfacción de las necesidades, expectativas y calidad de vida de sus habitantes, con mayor participación ciudadana y control popular.

Como buena práctica, se encuentra La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, fundada en 1938, que cuenta con un fuero legal especial desde 1993, que la ha dotado de la autoridad necesaria para fomentar un desarrollo local sostenible.

Para guiar el desarrollo integral del Centro Histórico de La Habana, se dictaron por dicha Oficina cinco políticas fundamentales que devienen principios irrenunciables (Iglesias Pérez & Cruz Sosa, 2019): hacer de la cultura el eje transversal del desarrollo integral del Centro Histórico; proteger el patrimonio heredado rehabilitando el territorio a través de un Plan Especial de Desarrollo Integral, con fuerza legal, que concilie la conservación de los valores culturales con las necesidades de desarrollo socioeconómico sustentable; dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios que aseguren su funcionamiento, en correspondencia con las necesidades contemporáneas; lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en la recuperación del Patrimonio, impulsando una economía local que garantice el desarrollo sostenible; conservar el carácter residencial del Centro Histórico, garantizando la permanencia de la población

residente según los parámetros de habitabilidad, densidades y calidad de vida que resulten más apropiados.

Teniendo en cuenta esta última política, en la gestión integral del Centro Histórico de La Habana, se reconoce a la participación social como elemento eficaz y determinante en su rehabilitación (Iglesias Pérez & Cruz Sosa, 2019) pues la implicación de todos los actores locales influye directamente en sus resultados y sostenibilidad. La gestión participativa del Centro Histórico de La Habana tiene en cuenta una serie de aspectos políticos, económicos y sociales que pertenecen única y exclusivamente al espacio territorial habanero, por su historia, por su gente y, sobre todo, por su legado cultural.

Sin embargo, a pesar de la magnitud de los resultados y el valor del proceso metodológico desarrollado por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana para el logro de los mismos, se reconoce por parte de sus promotores e investigadores, que existe poca socialización de este modelo de gestión, y de sus instrumentos de gestión participativa, problemática que también suplió esta investigación con el diagnóstico del ejercicio de presupuesto participativo, que permitió la construcción de una metodología que posibilitará su réplica en otros territorios, resultados que, para este artículo, se exponen a través de preguntas y respuestas.

Principales elementos conceptuales y metodológicos del presupuesto participativo como instrumento para gestionar el desarrollo local, a partir del estudio realizado a la experiencia "Por tu barrio" de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana en 2014

¿Qué es el presupuesto participativo?

Es un mecanismo de participación que permite a los residentes de un territorio, decidir sobre el destino de una parte del presupuesto público en función del mejoramiento y transformación de la comunidad.

¿Dónde se realiza?

En un territorio determinado, ya sea a nivel municipal, a nivel de consejo popular o de barrio.

¿Quiénes pueden participar?

Todos los actores locales: decisores, líderes barriales, instituciones estatales, empresas públicas y privadas, cooperativas, trabajadores por cuenta propia, proyectos locales y comunitarios, organizaciones de masas, organizaciones políticas y población.

¿Cómo podrán participar?

- brindando opiniones y propuestas de solución a problemáticas del territorio;
- seleccionando las propuestas de mayor beneficio para el territorio y su gente;
- dando seguimiento y control a la ejecución de las propuestas seleccionadas.

¿Qué propuestas se podrán presentar?

Aquellas que sean: prioridades del territorio; beneficiosas para la comunidad, factibles de realizar, acordes con el presupuesto disponible.

¿Cuál es el presupuesto disponible?

El presupuesto que sea aprobado por las instancias de gobierno local para ese fin.

¿De dónde proviene el presupuesto?

- del Estado;
- de la Cooperación Internacional;
- del por ciento correspondiente Contribución Territorial para el Desarrollo Local;
- fondos para proyectos de desarrollo local;
- fondos propios de nuevas formas de gestión no estatal.

¿Cuáles son las etapas para el desarrollo del ejercicio?

Las siguientes etapas y la propuesta metodológica de las mismas nacen del análisis de documentos referidos al ejercicio "Por tu Barrio" y las entrevistas realizadas al grupo coordinador del mismo, insumos que se unen a la sistematización teórica metodológica de la investigación que precede este artículo y los aportes de la autora.

1 - Etapa de Preparación (hasta 2 meses)

En la etapa de "preparación", la entidad responsable de la realización del presupuesto participativo evaluará la pertinencia del instrumento e identificará posibles colaboradores (locales, nacionales e internacionales).

Conformación del 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 del 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, entre cinco y siete personas.

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.

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.

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.

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 Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) y el Consejo de la Administración Municipal (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.

2 - Etapa de Organización (hasta 2 meses)

Una vez tomada la decisión de impulsar el proceso participativo, se acuerda y planifica su modelo organizativo y cronograma de ejecución.

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.

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 concedores de los procesos inversionistas, 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.

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.

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.

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.

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 - Etapa de Desarrollo (de 2 a 3 meses)

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 (Partido Comunista de Cuba, Comités de Defensa de la Revolución, Federación de Mujeres Cubanas, Unión de Jóvenes Comunistas, Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana), líderes comunitarios, representantes de instituciones públicas y empresariales radicadas en el Consejo Popular y de la población local.

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.

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.

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.

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.

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). 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.

4 - Etapa de Ejecución (de 10 a 24 meses)

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.

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 participarán 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 formalizadas, 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.

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.

5 - Etapa de Retroalimentación (hasta 4 meses)

Monitoreo del proyecto ejecutado

Los proyectos ejecutados como resultado del presupuesto participativo deben ser monitoreados tras su ejecución; para ello se recomienda aplicar los indicadores propuestos en la presente investigación, con 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 de atención a la población. Los resultados tributarán al informe de evaluación del proceso.

Elaboración de informe de evaluación del proceso

Transcurrido el período 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.

Además de la propuesta metodológica que se mostró anteriormente, resultaron las siguientes lecciones aprendidas, las cuales fueron identificadas en el grupo focal aplicado por la autora como parte de las técnicas de investigación utilizadas que, en el caso cubano, pueden constituir un factor de éxito, tenerlas en cuenta a la hora de replicar en otros territorios este instrumento de gestión participativa para el desarrollo local:

- El presupuesto participativo no se debe desarrollar donde se desconozca la importancia de los procesos de gestión colectiva.
- Los territorios capaces de conformar equipos multidisciplinarios tienen un buen punto de partida para la aplicación del presupuesto participativo.
- Es importante que sea aprobado por las instancias de gobierno pertinentes, donde se debe hacer constar como acuerdo institucional.
- El presupuesto participativo debe desarrollarse de forma articulada con el resto de los instrumentos de gestión pública y el proceso de desarrollo local.
- La estrategia de comunicación es fundamental para garantizar el éxito del presupuesto participativo.
- El gobierno municipal tiene el reto de erigirse como líder del proceso y conducir la intervención de los diferentes actores.
- La identidad barrial, las características sociodemográficas y la cultura de participación, condicionan el modelo, la planificación y la gestión del proceso para establecer y aplicar el presupuesto participativo.

La investigación también arrojó que es necesario en la Cuba actual establecer la relación de esta herramienta con las Estrategias de Desarrollo Municipal, en tanto el presupuesto participativo permite la implementación de las líneas estratégicas para el desarrollo del territorio, establece un espacio fijo de participación para la consulta permanente de los aspectos correspondientes a la ejecución y evaluación de la Estrategia, posibilita la construcción colectiva de planes y programas de la misma y crea alianzas y espacios de concertación entre los diferentes actores locales (Iglesias Pérez, 2022).

También permite la actualización del diagnóstico territorial, estimula la elección participativa de cómo y en qué emplear una parte de la contribución al desarrollo local y posibilita la construcción colectiva de la Cartera de Proyectos que forma parte esencial de la Estrategia.

No caben dudas que la participación social es indispensable en la gestión del desarrollo local, hacer que la gente se sienta beneficiaria y más que eso, ejecutora de su propio desarrollo, constituye requisito de la apuesta territorial en Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Brito Montero, A., & González Sousa, R. (2023). Desarrollo y desarrollo territorial: Reflexiones imprescindibles para la Cuba de hoy. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11(3), 472-488. <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/7801>
- Consejo de Ministros. (2021). *Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial* (Decreto 33). Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No. 40. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-33-de-2021-de-consejo-de-ministros>
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. (2007). *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. The University of Michigan Press. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c03ed915d622c00107d/Cornwall-intro.pdf>
- Díaz Legón, O. J., & Iglesias Pérez, M. (2022). El presupuesto participativo. Una apuesta para Cuba desde las lecciones aprendidas en el Centro Histórico de la Ciudad de La Habana. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 10(Especial No. 2). <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/3145>
- El Troudi, H., Harnecker, M., & Bonilla Molina, L. (2005). *Herramientas para la participación*. Centro Internacional Miranda.
- Iglesias Pérez, M. (2022). La gestión participativa del desarrollo local, propuestas para su materialización. En *Una visión multidimensional del desarrollo local en La Habana: Realidades y desafíos* (pp. 48-62). Editorial Ciudad Educativa. <http://repositorio.eduniv.cu/items/show/3731>
- Iglesias Pérez, M., & Cruz Sosa, N. (2019). *Presupuesto participativo "Por tu barrio"*. Ediciones Boloña. Colección Arcos. [http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/libros/Sistematizaci%C3%B3n_Presupuesto Participativo_web.pdf](http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/libros/Sistematizaci%C3%B3n_Presupuesto_Participativo_web.pdf)

Jiménez Guethón, R. M., Hidalgo López-Chávez, V. H., & Álvarez Cruz, J. (2021). Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1). <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/4322>

Linares Fleites, C. (2004). Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano. En *La participación: Diálogo y debate en el contexto cubano*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana «Juan Marinello».

Llona, M. (2001). *Gestión local participativa: Del barrio a la ciudad*. Desco.
<http://www2.udec.cl/ecos/gestion%20local%20participativa.pdf>

Muguerca Montes de Oca, F. M., Martínez Tena, A. de la C., & Expósito García, E. (2023). Los estudios de desarrollo local en Cuba. Recorridos espaciales y temporales. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11(3), 235-246.
<https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/7458>

PNUD. (1998). *Informes sobre desarrollo humano 1990-1998*. Ediciones Mundi-Prensa.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1998escompletonostats.pdf>

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Maidolys Iglesias Pérez realizó la redacción del manuscrito y aprueba la versión finalmente remitida.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional