

El presupuesto participativo. Una apuesta para Cuba desde las lecciones aprendidas en el Centro Histórico de la Ciudad de La Habana

The Participatory Budget. A Bet for Cuba from the Lessons Learned in the Historical Center of Havana City

Orestes Jesús Díaz Legón^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-2479-9641>

Maidolys Iglesias Pérez² <https://orcid.org/0000-0002-0447-5375>

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Cuba

²Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Cuba

*Autor para la correspondencia: orestes@lex.uh.cu

RESUMEN

El presupuesto participativo, como instrumento de gestión, resulta elemento clave para involucrar en la toma de decisiones a todos los actores locales de un territorio. Aun cuando es un método conocido y aplicado en países latinoamericanos como Brasil y Uruguay, en Cuba solo se ha realizado una experiencia piloto, bajo la coordinación de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Mostrar la viabilidad de esta herramienta para la gestión participativa del desarrollo local en la Isla, desde una mirada jurídica y desde las lecciones aprendidas en el experimento de La Habana Vieja, constituye el hilo conductor del artículo. Aquí se podrán encontrar una breve conceptualización del término, los fundamentos legales que respaldan su aplicación en Cuba y el acercamiento a la práctica, con el ejercicio de Presupuesto Participativo “Por tu barrio”, desarrollado en el casco histórico habanero.

Palabras clave: participación popular; presupuesto participativo; Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

ABSTRACT

The participatory budget, as a management tool, is a key element in involving all the local actors of a territory in the decision-making process. Although this method is known and applied in Latin American

countries, such as Brazil and Uruguay, only one pilot experience has been carried out in Cuba, under the coordination of the Office of the Historian of the City of Havana. Presenting the viability of this tool for the participatory management of local development on the island, from a legal perspective and from the lessons learned in the Old Havana experiment, constitutes the main thread of this article. In which, a brief conceptualization of the term can be found, as well as the legal foundations that support its application in Cuba and the approach to the practice, with the Participatory Budget exercise “Por tu barrio”, developed in the historical center of Havana.

Keywords: *popular participation; participatory budget; Office of the Historian of the City of Havana*

Enviado: 18/9/2021

Aprobado: 4/10/2021

INTRODUCCIÓN

En el marco de las reformas administrativas y económicas que tienen lugar en Cuba constituyen líneas de trabajo el perfeccionamiento del nivel municipal y los mecanismos de participación popular, así como la promoción del desarrollo local.¹ En la Constitución de la República, proclamada en 2019, se consagra el principio de autonomía municipal y se reconocen nuevas formas de participar en el espacio local (artículos 168 y 200, respectivamente), cual muestra del fortalecimiento –al menos desde un punto de vista formal– del rol del municipio cubano en el entramado político, económico y social del país.

Los efectos sanitarios, económicos y sociales provocados por la COVID-19 y otros eventos ocurridos en la Isla han puesto a prueba la capacidad de respuesta de los órganos municipales del Poder Popular. Junto con el accionar del Gobierno central, las autoridades locales han tenido que desarrollar una hoja de ruta para sortear las dificultades y encontrar las mejores soluciones para hacer frente a problemas acumulados y emergentes. La desconexión entre el presupuesto municipal y las problemáticas fundamentales que identifica la población son unas de las barreras que atenta contra una correcta gestión municipal en pos de satisfacer las necesidades locales. En la actualidad existe voluntad política de acercar a la ciudadanía al procedimiento presupuestario, de proyectar presupuestos más participativos (Ministerio de Finanzas y Precios, 2022).

En tal sentido, este artículo tuvo como objetivo exponer pautas para la introducción en el entorno cubano de prácticas de Presupuesto Participativo, a partir de las lecciones aprendidas en una experiencia desarrollada en el Centro Histórico de La Habana. Lo anterior, sobre la base de las posibilidades que franquea el nuevo texto constitucional a la actuación de las autoridades municipales y la población, y lo necesario que resulta que la transparencia, la rendición de cuentas y la participación popular sostengan el procedimiento presupuestario local en Cuba, como fórmula para vincular a la ciudadanía con la toma de decisiones trascendentales para la vida municipal.

DESARROLLO

Breves notas sobre el Presupuesto Participativo (PP)

Acerca de la participación popular se ha dicho y escrito mucho. Politólogos, sociólogos, juristas, entre otros han dedicado innumerables esfuerzos al estudio de tal categoría. La «participación popular» se revela como uno de esos términos capaces de despertar a su alrededor los más acalorados debates; posee un caudal tan rico y es tanto su atractivo científico que siempre se justifica volver sobre él, máxime si se trata de su articulación a nivel local (municipal).

Décadas atrás, el centro de atención con respecto a la democracia local giraba en torno a la participación ciudadana en la elección-conformación de las autoridades locales. En la actualidad, existe una comprensión más amplia con respecto a la participación popular, tanto en la doctrina (González, 2010; Méndez & Cutié, 2012) como en las regulaciones jurídicas (*v.gr.* Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 70). No basta con la celebración de elecciones locales y la participación entendida como representación. 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, la aprobación, la implementación y el control de las políticas públicas locales. Así las cosas, han cobrado importancia canales de interacción como el planeamiento estratégico, los consejos consultivos, las unidades de gestión local, los cabildos abiertos y las audiencias públicas. Dentro de ese catálogo, destaca el presupuesto participativo (PP) como mecanismo que comporta participación popular y control social.

La experiencia del PP surgió en Brasil en la década de los años 70 del siglo XX, en el municipio de Lages. En la década de los años 80, numerosas ciudades adoptaron la participación popular para la elaboración de la ley presupuestaria, como aconteció en Vila Velha, Angra dos Reis y Porto Alegre. El PP, tal como se

concibe hoy, surgió en 1989, impulsado por el Partido de los Trabajadores cuando accedió a la Prefectura (Seabra & Oliveira, 2019). En Porto Alegre se buscó la radicalización de la democracia a través de fórmulas participativas que ponían al municipio como centro de la lucha política, para procurar la transparencia, mitigar la corrupción y atacar la pobreza. Sobre la base de esas premisas nació el PP, como una forma de influir en la formación, la ejecución y el control de las decisiones públicas locales. En el primer lustro del siglo XXI, la experiencia brasileña del PP se había adaptado y adoptado en ciudades latinoamericanas y europeas (Alcaldía de Porto Alegre, 2005).

El PP, para El Troudi, Harnecker y Bonilla-Molina (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. (p. 79)

Por su parte, Goldfrank (2006) sostiene que el PP

es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. (p. 4)

En líneas generales, sobre la base de la diversidad de experiencias y metodologías existentes, puede decirse que el PP tiene como ambiente natural al municipio, cual instancia político-territorial más cercana al ciudadano y plaza en la cual manifiesta sus necesidades inmediatas. El PP constituye un espacio público, en el cual interactúan las autoridades locales y los ciudadanos de manera directa, y que cobra vida a través de diferentes etapas. Al momento que se deciden los gastos a acometer, a través del PP 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 administración. Si en los presupuestos municipales las partidas de egresos se dividen en gastos corrientes y gastos de inversiones, el PP opera, principalmente, en estos últimos –ya sea en una parte o en su totalidad–, por cuanto son los que impactan de manera directa en el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El PP apunta a la democratización del procedimiento presupuestario en la escala municipal. No puede olvidarse que:

Si es el pueblo el que ha de ver en los Municipios satisfechas sus necesidades y sus aspiraciones, si es el pueblo el que ha de recibir directamente los servicios públicos por la acción gubernativa y administrativa de los Municipios, es el pensamiento del pueblo, sin duda de clase alguna, el primer elemento que se ha de tener en cuenta en las actividades técnicas, y por ello mismo democráticas, de los Municipios. (Carmona, 1955, p. 31)

Fundamentos jurídicos para promover el PP en Cuba

La Constitución cubana regula principios, reglas y derechos que resultan plataforma para la realización de experiencias de PP, cual práctica democrática; díganse:

- el reconocimiento de Cuba como Estado socialista de derecho y de justicia social, que está organizado con todos y para el bien de todos (Artículo 1);
- la consideración de que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado (Artículo 3);
- la obligación de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados de respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control (Artículo 10);
- el derecho de las personas a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades (Artículo 53);
- el derecho de los ciudadanos cubanos a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder del Estado, lo cual se traduce, entre otras cuestiones, en participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Artículo 80, inciso d);
- el desarrollo de iniciativas encaminadas al aprovechamiento de los recursos y las posibilidades locales por los órganos estatales (Artículo 101, inciso d); y
- la actuación de los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios con la debida transparencia (Artículo 101, inciso h).

De igual manera, la Constitución les confiere a las autoridades municipales el fundamento de poder necesario para desarrollar propuestas autotransformativas con cariz de participación ciudadana en sus límites territoriales, en la medida que el diseño del municipio descansa, entre otros aspectos, en la atribución de «autonomía y personalidad jurídica» para lograr la satisfacción de las necesidades locales, el reconocimiento de «ingresos propios», la facultad para «decidir sobre la utilización de sus recursos» y la posibilidad de «dictar las disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades» (artículos 168 y 169).

A lo antes mencionado se necesita agregar las vías que franquea la «Ley de leyes» en lo concerniente a las «garantías a los derechos de petición y participación popular local» (Artículo 200), para el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones, como son:

- la convocatoria a consulta popular de asuntos de interés local en el ámbito de las atribuciones de la Asamblea Municipal del Poder Popular;
- la atención a los planteamientos, las quejas y las peticiones de la población;
- el derecho de la población del municipio a proponerle a la Asamblea Municipal del Poder Popular el análisis de temas de su competencia; y,
- el mantenimiento a la población de un adecuado nivel de información sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular.

Asimismo, en el entorno jurídico cubano pueden encontrarse, a nivel constitucional o de legislación ordinaria, otros elementos positivos para el diseño y la implementación del PP. Constituye una fortaleza el reconocimiento de los Consejos Populares como órganos del Poder Popular local, que trabajan sobre la base de promover la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución. Los Consejos Populares, en la institucionalidad municipal vigente, son el espacio propicio para «identificar los problemas y las necesidades de la demarcación [...] y sus posibles soluciones», lo cual conduce a revalorizarlos como terreno para promover el PP (Constitución de la República, Artículo 199; Ley No. 132, Artículo 194, inciso b).

Constituye otro elemento propicio para promover el PP, la existencia de un tributo afectado para el desarrollo sostenible de los municipios. El establecimiento de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local (CTDL) constituye una de las novedades plausibles de la Ley No. 113 (artículos desde el 305 hasta el 315) de cara al desarrollo local en el territorio cubano. En la actualidad, presupuestariamente hablando,

ese tributo figura como un ingreso cedido de los presupuestos municipales; sin duda alguna, forma parte de la cesta de ingresos propios que reconoce la Constitución para el municipio. Ante la exigibilidad en todos los municipios del país de la CTDL, una parte del monto que se recauda puede someterse a consulta pública para determinar dónde es más conveniente colocar el recurso dinerario, lo cual puede propiciar, además, mayor interés en las cuestiones municipales por los ciudadanos.

Especial mención merecen, como apoyaturas para la implementación del PP en los municipios cubanos, la “Política para impulsar el desarrollo territorial”, aprobada en julio de 2020, y el Decreto No. 33. Para la gestión estratégica del desarrollo territorial, de marzo de 2021. En consonancia con el Lineamiento 17 de la *Política Económica y Social para el período 2016-2021*, el Eje estratégico “Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social” de las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, y el Artículo 168 constitucional, la precitada Política se erige como una política pública marco para promover a nivel territorial la actuación armónica en los ámbitos institucional, económico, ambiental y sociocultural, con la población como protagonista y beneficiario principal de la gestión integral del desarrollo. Por su parte, el Decreto No. 33 se erige como la norma jurídica de cobertura a los postulados esenciales de la Política. A través de este, el PP encuentra carta de reconocimiento en el escenario de la democracia local en Cuba, al momento de establecer lo siguiente:

El Consejo de la Administración Municipal propone a la Asamblea Municipal del Poder Popular la realización de mecanismos de presupuestos participativos a partir de fondos provenientes de la contribución territorial para el desarrollo local u otras fuentes de recursos financieros [...] con el objetivo de fomentar la participación popular en la promoción del desarrollo local. (Artículo 38)

Claro está, la introducción del PP en el diseño municipal, de forma sistémica y coherente, requiere variaciones en las maneras de hacer. Con tal ánimo, es necesario que en todos los municipios se institucionalice la estrategia de desarrollo municipal, como herramienta para orientar la gestión municipal en aras de lograr la satisfacción de las necesidades locales, y contribuir al desarrollo económico y social del territorio y al cumplimiento de otros fines del Estado. La estrategia, aprobada por la Asamblea Municipal del Poder Popular, contribuirá a fijar las prioridades del municipio, y así poder traducir presupuestariamente los planteamientos de la población recogidos por los delegados del Poder Popular y las propuestas del Consejo de la Administración Municipal, como insumos para el PP.

Para la implementación del PP también se precisa una efectiva cooperación interinstitucional. La Asamblea Municipal del Poder Popular y el Consejo de la Administración Municipal, desde sus respectivos ámbitos competenciales, deben establecer una hoja de ruta –contentiva de acciones intencionadas, causales, planificadas, coherentes y sistémicas–, que permita el empleo de las partidas presupuestarias obtenidas por concepto de la CTDL y de otras fuentes que se determinen, sobre la base de la participación popular. Para ello, también se necesita la identificación, participación y coordinación de otros actores clave, formales o no, en el territorio, como los centros universitarios municipales, que contribuyan a encauzar el sentir de los vecinos de una comunidad.

La elaboración de bases e indicaciones para el PP por parte de los ministerios de Economía y Planificación y de Finanzas de Precios –en sus respectivos ámbitos competenciales, y sin atentar contra la autonomía municipal y la iniciativa ciudadana– resultan necesarios. No se generará un genuino PP de existir un ámbito decisorio reducido para el municipio, y amplias facultades de ordenación y control para los niveles superiores. De igual manera, lograr la sincronización de las etapas de elaboración del Plan de la Economía con las del presupuesto municipal, bajo los cánones del PP, constituye otra de las cuestiones a tener en cuenta y resolver.

Sin más, contar con los vecinos de un municipio representa una exigencia ética del modelo político y social de Cuba. La incorporación de la ciudadanía en el procedimiento presupuestario en la escala municipal representa un camino para la transparencia, el acceso a la información, la publicidad y la coparticipación en los actos de Gobierno y administración del dinero público, y puede ser una realidad.

“Por tu barrio”, PP en el Centro Histórico de La Habana

Las prerrogativas otorgadas a la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH),² 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, convirtieron al Centro Histórico de La Habana en un escenario propicio para realizar una experiencia de PP, aun cuando el marco jurídico nacional no instituía este instrumento en la gestión del presupuesto público.

En dicho contexto se consideró el PP un instrumento de gestión local efectivo para consolidar el modelo de gestión integral del Centro Histórico capitalino, 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 asumirían 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, estaba llamada a elevar su protagonismo en la gestión pública, al compartir 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 protagonista en el proceso de toma de decisiones. Todo ello implicaba mayor diálogo, concertación y transparencia en el manejo del recurso financiero.

Bajo estas premisas, en 2014, el Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana –después de un estudio profundo sobre el tema, la visita de los especialistas encargados a experiencias latinoamericanas de PP y la realización de talleres de capacitación al respecto– desarrolló en el Consejo Popular Catedral de La Habana Vieja, el ejercicio “Por tu Barrio”, bajo los cánones y la metodología contextualizados del PP. Lo anterior, en el marco del proyecto “Gestión participativa local en la rehabilitación del Centro Histórico de La Habana Vieja” (GEPAC), auspiciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

A partir de cumplir con cada uno de los momentos del proceso, se determinó, con la evaluación pertinente, la elección del Consejo Popular Catedral para la realización del ejercicio piloto, la cual 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, dígase la OHCH. Ello garantizó la articulación y retroalimentación constantes 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 –espacios en los cuales participa directamente la población no solo en la identificación de los problemas del territorio, sino en las propuestas de solución– fueron clave para el éxito. Es importante apuntar que durante el proceso primó la puntualidad de los participantes, la calidad de las intervenciones y la claridad de las propuestas. Se evidenció, igualmente, la capacidad y sensibilidad de la población para proponer soluciones de beneficio colectivo, más allá de las necesidades individuales.

En la realización de “Por tu barrio” resultó 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).

A partir de la experiencia del ejercicio de PP en La Habana Vieja, se pueden enunciar los aprendizajes adquiridos por sus coordinadores, colaboradores y protagonistas. Tenerlos en cuenta, en el caso cubano, puede constituir un factor de éxito a la hora de replicar en otros territorios el PP como instrumento de gestión participativa para el desarrollo local. Se trata de las siguientes lecciones:

- Los territorios con mayor cultura de participación tienen más probabilidad de éxito en la aplicación del PP. La participación debe ser vista como un proceso cultural, consustancial a la cotidianeidad. El PP no debe desarrollarse donde se desconozca la importancia de los procesos de gestión colectiva. Cada ciudadano debe comprender que representa 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. Las autoridades públicas, por su parte, deben estar convencidas de que el escenario de la corresponsabilidad y la gestión compartida resulta más efectivo que el monopolio de la información, los recursos y las decisiones. Aquellos territorios con la práctica de alguna experiencia que haya generado confianza en las autoridades y la percepción de que se tendrán en cuenta los criterios de la ciudadanía, presentan cierta ventaja sobre otros.
- Los territorios capaces de conformar equipos multidisciplinares tienen un buen punto de partida para la aplicación del PP. Si se dispone de profesionales capacitados en las instituciones clave, apoyo de la academia y líderes formales e informales que gozan de prestigio entre la población, se facilita la coordinación del proceso. La ausencia de estos actores puede generar desconfianza en la ciudadanía y cuestionamientos acerca de su legitimidad.
- La existencia de normas jurídicas y técnicas que amparen el PP 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 PP y existe una estrategia de participación ciudadana en el municipio, se facilita la coordinación y la articulación entre las diferentes escalas de Gobierno.
- El consentimiento de las autoridades de Gobierno en las diversas escalas resulta clave. El proceso no debe iniciarse hasta que existan evidencias del reconocimiento de este por parte de las autoridades en todos los niveles. Es importante que el PP se haya aprobado por las instancias pertinentes y constar como acuerdo institucional.

- El PP debe desarrollarse de forma articulada con el resto de los instrumentos de gestión pública y el proceso de desarrollo local. Las estrategias de desarrollo municipal, 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 PP.
- El PP debe coordinarse por un ente público, con autoridad, conocimiento y competencias para aprobar y gestionar el presupuesto del territorio. La Asamblea Municipal del Poder Popular tiene el reto de erigirse como líder del proceso, al conducir la intervención de los diferentes actores, por lo que resulta fundamental promover las capacidades de los miembros del grupo coordinador, los delegados del Poder Popular y los funcionarios de las diversas escalas de decisión
- La presencia de diversos actores en el PP 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 a las autoridades municipales. 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 implementarse satisfactoriamente.
- El reconocimiento de la utilidad del PP constituye un factor clave para el éxito de su implementación. La ciudadanía se motiva 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 del poder. Bajo ningún concepto se debe realizar el PP cuando las autoridades han decidido la intervención a ejecutar. Los participantes deben influir realmente en el resultado final del proceso.
- El contexto social, económico, político e histórico condiciona la participación ciudadana, por lo que el conocimiento del territorio es determinante para desarrollar un proceso exitoso. La idiosincrasia, las creencias, las características sociodemográficas y la cultura de participación condicionan el modelo y la planificación del proceso: institución responsable, tiempos, miembros del grupo coordinador, actores involucrados, estrategia de comunicación, incluso los espacios y las técnicas de participación.

- La planificación de los pasos y las actividades del PP, desde el diagnóstico hasta la evaluación del proceso, resulta fundamental para desarrollar un proceso triunfante. El proceso de PP exige intensas horas de dedicación del grupo coordinador y la ciudadanía en general, por lo que las actividades, los participantes y los recursos que se demandan en todas las etapas del proceso deben estar definidos con claridad. El cronograma del PP debe ser detallado y previsto en las agendas de trabajo de los actores participantes. Bajo ninguna circunstancia se deben violentar las etapas y los pasos previstos en busca de apresurar el proceso o alcanzar metas ajenas a este. Sin embargo, debe resultar 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 pueden evitarse 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 esenciales para el éxito del PP. Los procesos participativos requieren espacios de coordinación, encuentro, reflexión y diálogo entre los actores. El PP puede apropiarse de los espacios y mecanismos de articulación y participación ciudadana reconocidos normativamente, o puede generar espacios propios. La elección depende de las características de cada territorio, 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, para aprovechar las oportunidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- La estrategia de comunicación resulta fundamental para garantizar el éxito del PP. La participación debe ser mayor si los objetivos del proceso y sus beneficios se muestran ampliamente visibles y se convoca a todos los implicados a trabajar juntos en aras de una visión compartida del bien común. De igual manera, se deben comunicar, claramente y con realismo, las limitaciones y los riesgos; así se evita crear falsas expectativas y la posterior frustración de la ciudadanía. Además, aparece como indispensable garantizar la transparencia de cada etapa: las informaciones deben ser claras, relevantes, oportunas y plurales; ello facilita 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) deben estar acordes al contexto en el cual se desarrolle la experiencia, para evitar gastos innecesarios en estrategias inefectivas.

- El proceso del PP 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 y eficacia del proceso y el cumplimiento de las actividades planificadas– como para la evaluación de impactos, necesarios para valorar su efectividad. Los actores, 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, se identifican errores y factores de riesgo, lo cual favorece el diseño de procesos más eficientes y efectivos en el futuro.

El ejercicio de PP en el Centro Histórico de La Habana Vieja fortaleció la institucionalidad de las entidades públicas, elevó el conocimiento de autoridades y ciudadanía sobre los instrumentos de gestión participativa, y profundizó en la realidad del territorio, sus problemáticas y necesidades. De igual manera, promovió el estudio y la validación de la aplicabilidad y utilidad del ejercicio en las condiciones cubanas.

CONCLUSIONES

La *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030* y los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*, como documentos políticos rectores, convocan al perfeccionamiento de la participación popular, lo que traduce la posibilidad de proponer prácticas de PP en Cuba.

En los marcos de la Constitución de la República de Cuba y normas de inferior jerarquía, el PP se erige en un mecanismo viable para que los vecinos de un municipio puedan influir en el destino de los recursos financieros locales, de cara a la implementación del proyecto común de desarrollo que determinen.

En la institucionalidad cubana se identifican elementos favorables para la materialización del PP. Someter a debate popular una parte de lo que se recauda por CTDL puede contribuir a la oxigenación de la actividad municipal y convertir al presupuesto municipal en un instrumento fehaciente de planificación y gestión pública local, sobre la base de la participación popular.

El ejercicio “Por tu Barrio”, desarrollado en los predios del Centro Histórico de La Habana, constituye una muestra de cuánto se puede hacer en el empeño de vincular de manera activa a los ciudadanos, y se convierte en referente para la profundización y realización en el entorno cubano de prácticas de PP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Porto Alegre (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Brasil: Alcaldía de Porto Alegre.
- Carmona, A. (1955). *La autonomía financiera municipal a la luz de la Escuela Sociológica del municipio*. Madrid, España.
- Constitución de la República de Cuba* (10 de abril de 2019). *Gaceta Oficial de la República*, Edición Extraordinaria, N. o 5.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (20 de diciembre de 1999). *Gaceta Oficial*, N. o 36.860.
- Decreto-Ley N. o 143 (30 de octubre de 1993). Sobre la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, N. o 14.
- Decreto-Ley N. o 216 (30 de enero de 2001). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, No. 12.
- Decreto-Ley N. o 283 (21 de junio de 2011). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, No. 24.
- Decreto-Ley N. o 325 (16 de octubre de 2014). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, No. 52.
- Decreto-Ley N. o 368 (17 de diciembre de 2018). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, N. o 24.
- Decreto N. o 33 (11 de marzo de 2021). Para la gestión estratégica del desarrollo territorial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, N. o 40.
- El Troudi, H., Harnecker, M. & Bonilla-Molina, L. (2005). *Herramientas para la Participación*. Venezuela.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26, (2), 3-28.
- González, J. (2010). *Bases jurídicas, desde la participación ciudadana, para el empoderamiento político. Estudio de los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. Tesis de Maestría. Universidad de La Habana, Cuba.

Ley N. o 113 (23 de julio de 2012). Del Sistema Tributario. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, N. o 53.

Ley N. o 132 (20 de diciembre de 2019). De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los consejos populares. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, N. o 5.

Ministerio de Finanzas y Precios (2022). *Informe de Balance 2021*. <https://www.mfp.gob.cu/inicio/noticia.php?&id=777>

Méndez, J. & Cutié, D. (2012). La participación popular y los derechos. Fundamento y contenido del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En Viciano R. (ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.

Seabra, M. & Oliveira, E. I. (2019). O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: avanços e desafios. En de Lima, B. N., Gontijo L. & Bicalho M. F. (orgs.). *Cuba-Brasil diálogos sobre democracia, soberanía popular y derechos sociales*. Belo Horizonte, Brasil: Editora D'Plácido.

Notas aclaratorias:

¹ Véanse *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista; Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, actualizados en el VII Congreso para el período 2016-2021 y el VIII Congreso para el período 2021-2026; y, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*. También deben observarse las previsiones contenidas en los *Objetivos de Trabajo del Partido Comunista de Cuba*, aprobados por la Primera Conferencia Nacional.

² Véase Decreto-Ley No. 143, que ha sido modificado por los decretos-leyes No. 216, No. 283, No. 325 y No. 368.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

Contribución autoral

Orestes Jesús Díaz Legón: Conceptualización, metodología, redacción-revisión, edición y aprobación de la versión final.

Maidolys Iglesias Pérez: Conceptualización, investigación, redacción-revisión y aprobación de la versión final.