



**CGLU**  
Comisión

Inclusión Social,  
Democracia Participativa  
y Derechos Humanos

Observatorio  
Ciudades Inclusivas

## «CONSOLIDACIÓN PARTICIPATIVA: EL SISTEMA DE CRÉDITOS»

Santa Cruz, Cabo Verde

*Período de implementación: 1985-1990 | Estudio de caso escrito en 2010*

El “Sistema de los Abonos” es un instrumento que fue creado para implementar el Proyecto de *Saneamiento Participativo*, que fue realizado, promovido y financiado por la Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz en la Municipalidad de Santa Cruz, Cabo Verde. Tras una fase preliminar de planificación participativa, que permitió definir las obras públicas que se iban a llevar a cabo para la recalificación del centro de la Villa de Pedra Badejo, los vecinos participaron en la realización de las obras poniendo a disposición su propio trabajo y a cambio recibían una ayuda para mejorar sus propias viviendas. Cada vecino obtuvo una libreta de ahorros para los abonos, y por cada día que participaba en el trabajo de las obras públicas se le estampaba un sello en la libreta. Periódicamente, los/ las residentes percibían el importe equivalente a los sellos obtenidos recibiendo materiales de construcción o mediante los servicios ofrecidos por los demás para llevar a cabo las obras en sus viviendas particulares. En caso de que llegase a ser necesario, los participantes también podían obtener una parte del valor de su trabajo en dinero, pero la cantidad de dinero recibido nunca debía superar el 50% del valor total. La cantidad de dinero que se recibía siempre era inferior al valor de los materiales.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

## Contexto

### *Contexto local*

El Municipio de Santa Cruz está situado en la parte oriental de la Isla de Santiago, a 35 kilómetros de la ciudad da Praia, la capital de la República de Cabo Verde. Tiene una superficie de 109,8 km<sup>2</sup>, lo cual corresponde al 11,1% de la superficie total de la isla.

Es el cuarto Municipio más grande de todo el país y según los datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2010, posee una población de 26.609 habitantes (el 5,4% de la población nacional), con un porcentaje (del 51,7%) de mujeres que supera ligeramente el porcentaje de hombres (48,3%). La tasa de crecimiento medio anual fue un 0,5%, inferior a la tasa registrada a nivel nacional, la cual se redujo a un 1,23% durante el período del 2000 al 2010.

La población de Santa Cruz, y la de Cabo Verde en general, es una población esencialmente joven. La edad media se encuentra en los 26,8 años y el 50% de la población tiene menos de 22 años. Alrededor de un tercio (31,7%) de la población de Cabo Verde tiene menos de 15 años de edad, el 61,9% tiene entre 15 y 65 años, mientras que tan sólo el 6,4% tiene 65 años o más.

Alrededor del 65% de la población habita en un entorno rural, contrariamente a lo que ocurre a nivel nacional, en el que el 62% de la población reside en un entorno urbano.

Santa Cruz fue proclamada Municipalidad. Y, en 1971, el municipio de Pedra Badejo, sede de la Municipalidad, alcanzó a la categoría de Villa, por lo que empezó a ganar un cierto grado de autonomía y redujo su dependencia de la ciudad de Praia, la capital del País. En setiembre de 2010, Pedra Badejo fue ascendido a la categoría de "ciudad."

La Municipalidad de Santa Cruz se divide en tres zonas administrativas: Zona Centro, Zona Sur y Zona Norte. Cada Zona Administrativa posee una sede –Delegación Municipal– con la finalidad de aproximar los servicios que ofrece el Ayuntamiento a las comunidades locales.

### *Contexto de gobierno y descentralización*

En Cabo Verde, el proceso de descentralización es bastante reciente, pero se han realizado notables progresos. Su inicio estuvo marcado por la Ley Básica de los Gobiernos Locales/ Ley Electoral Municipal de 1989 y por las primeras Elecciones libres de los Gobiernos Locales que se llevaron a cabo en 1991.

Los marcos legislativos regionales y locales han ido demostrando como el proceso de descentralización se iba extendiendo por todo el país, lo cual reafirma el compromiso del poder local con la legislación en vigor. Asimismo, se puede apreciar un buen nivel de fiabilidad en el sistema de gestión, cuando se observa la forma como este proceso se ha ido expandiendo y las positivas valoraciones realizadas por la población cuando hacen referencia a la gobernanza local.

Este proceso está enmarcado en la Constitución de la República de 1992 y las responsabilidades de los Municipios se encuentran debidamente enumeradas en el Estatuto de los Municipios de 1995. Además, los dos principales marcos jurídicos fueron aprobados y se reformaron otras leyes y normativas que definen aspectos de la autonomía de los municipios, de entre las que cabe destacar, la reciente Ley sobre las Economías Locales (Ley nº 79/VI/2005) y la Ley Básica sobre la Ordenación del Territorio y la Planificación Urbanística (Decreto Legislativo nº 1/2006).

Y mientras tanto, la última década ha estado marcada por la creación y por la consolidación progresiva de los gobiernos locales a nivel municipal. Estos gobiernos han tenido una autonomía efectiva, la cual, aunque limitada y en muchos aspectos esencialmente formal frente al Poder Central, ha tenido un impacto visible en la vida de los/ las ciudadanos/ as y en la organización y el funcionamiento de las Ciudades y de los Municipios de todo el país.

Se puede afirmar que, en Cabo Verde, la descentralización se ha convertido en una conquista manifiesta y consensuada, que ha sido asumida por los poderes políticos, por los gobiernos locales y por la población, como uno de los factores principales para el desarrollo local. En resumen, hoy en día, la idea de la descentralización está bien enraizada en la sociedad de Cabo Verde.

Sin embargo, existe la necesidad de generar una mayor claridad a la hora de definir las responsabilidades entre el poder central y los municipios, y el papel que cada uno debe asumir en este tema. También es preciso instaurar un marco legal concreto, que cumpla con la Constitución y que entienda la descentralización como un proceso, el cual pueda vincular al Gobierno con unos principios y con una normativa clara, cuyas reglas incluyan una agenda, horarios y criterios para acabar de concretar el proceso de descentralización administrativa. Estas son las necesidades que pretende cubrir la nueva Ley Marco sobre la Descentralización (aprobada el 23 de abril de 2010).

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** Municipal

### *Contexto social*

La Municipalidad de Santa Cruz está situada en una de las regiones más desfavorecidas del interior de la isla de Santiago. En esta región hay una gran predominancia de zonas rurales, en las que la población es más vulnerable y la pobreza se hace sentir con más fuerza. La Municipalidad está conformada por 24 localidades dispersas, de las cuales un 25% se consideran zonas urbanas y un 75 % se consideran zonas rurales.

Según los datos del Censo del año 2000, en Santa Cruz, la agricultura (29,4%) y el comercio (17,4%) constituyen las principales actividades económicas. Santa Cruz posee la mayor superficie agrícola de regadío del país, por lo que tradicionalmente ha ocupado un lugar importante en la producción de productos hortícolas, pero –al igual que en otros Municipios del país y de una forma más pronunciada desde finales de los años sesenta– ha estado sufriendo los catastróficos efectos de la sequía. La insuficiencia y la irregularidad de las precipitaciones, junto con la pequeñez del territorio y con la elevada erosión de los suelos y las intrusiones salinas, son causas de una debilidad estructural del sistema productivo primario. El comercio es principalmente informal. Gran parte de la población se dedica a este sector como una forma de supervivencia.

La escasez en la agricultura generó un desempleo a gran escala, por lo que, en el año 2000, se alcanzó una tasa de desempleo del 31,6% en términos generales, la cual era superior a la tasa de desempleo del país y a la de los demás municipios. Según el análisis llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) “Santa Cruz presenta valores muy superiores a la media nacional, especialmente, por cuanto se refiere al sexo femenino. En la franja que se sitúa entre los 15 y los 24 años, la tasa de desempleo de las mujeres asciende al 60,2%, casi el triple si lo comparamos con la tasa total de mujeres a nivel nacional” (INE 2000).

El Cuestionario Unificado de Indicadores Básicos de Bienestar (CUIBB – Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem Estar – QUIBB) del 2007 revelaba poca variación en la tasa de la población desempleada y mostraba un desempleo crónico entre la población femenina que

superaba el 30% (ascendía a un 26,6% entre la población masculina y a un 32,8% entre la población femenina).

Esta situación, que se registró en la Municipalidad hace ya varias décadas, ha determinado una tendencia del Estado a asumir la tarea de cubrir las necesidades básicas y de ingresos de una parte considerable de la población, ya sea a través del apoyo económico directo, o a través de políticas sociales con un cariz asistencial. Como consecuencia de este hecho se crearon: el FEF (*Fundo do Estado para o apoio às Famílias* – Fondo del Estado para ofrecer apoyo a las Familias por sus siglas en portugués), los FAIMO – (*Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra* – Frentes de Trabajo con alto porcentaje de Mano de Obra por sus siglas en portugués) y la Pensión Social en lugar de la Reforma.

El déficit en la producción agropecuaria, el desempleo crónico, junto con el importante papel que juega la economía informal y la ausencia de ingresos fijos, determinan el nivel socioeconómico y la calidad de vida de la población residente.

La situación de pobreza en Santa Cruz sigue siendo preocupante a pesar de que este indicador se ha ido reduciendo gradualmente y ha pasado de ser de un 58,4% en el año 2002, a un 46,6% en 2007. Tradicionalmente, la incidencia de la pobreza recae sobre todo en las mujeres desempleadas y en las mujeres que son cabezas de familia.

El principal centro urbano es Pedra Badejo, lugar donde se encuentra la sede de la Municipalidad. La ciudad creció considerablemente en las décadas de los años 70 y 80 debido al éxodo rural que generó una gran afluencia de personas a los centros urbanos de la isla, las cuales se dirigieron principalmente a la capital Praia, pero también a los centros urbanos más pequeños. El rápido incremento de la población no se vio acompañado por la construcción gradual de las infraestructuras y de los servicios urbanos, lo cual generó un rápido deterioro de las condiciones de vida en los distintos centros urbanos, que conllevaron serios problemas habitacionales y de higiene, y una gran concentración de pobreza. De esa forma, se observó una rápida inversión del proceso de crecimiento de la población y la tendencia de los/ las vecinos/ as fue la de abandonar la Municipalidad.

Las primeras obras de urbanización empezaron en el año 1984, gracias a la Cooperación Austriaca, con el Proyecto de *Saneamiento Participativo* que dio inicio a la rehabilitación de la villa, que estaba encaminada a mejorar las condiciones de habitabilidad y las circunstancias socioeconómicas de los/ las vecinos/ as.

El informe del Proyecto realizado por la *Associação Amizade Pedra Badejo* (Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz – 1986) describe la situación de la Villa de esta forma:

- Pedra Badejo no es ninguna ciudad.
- Aunque ya hace tiempo que dejó de ser una aldea.
- El número de personas que se concentraba en torno a ese peñasco situado junto a los grandes regadíos de Santiago aumentó rápidamente durante los años posteriores a la Independencia y llegó a ascender a cuatro mil habitantes. Y, evidentemente, la vida de la aldea se acabó confundiendo con la dinámica de la ciudad: el comercio, los transportes, el consumo, el empleo y la diversión.
- Prácticamente no queda ninguna persona en nuestra tierra que no conozca el atractivo de la vida industrial. Y por supuesto, ocurre exactamente lo mismo en Pedra Badejo. Este hecho genera una gran inquietud entre nuestras gentes. La supuesta riqueza metropolitana parece inaccesible y fuera de nuestro alcance. “No es para nosotros.” Y

los hijos se van yendo, van emigrando para hallar una buena vida, buenos servicios, un empleo “fuera del pueblo”.

- Y esos/ as jóvenes que se marchan son muy necesarios para el desarrollo de la propia villa. “¡Aquí no tenemos buenas condiciones!”, es una frase que se repite con frecuencia, pero también se ha convertido en una excusa muy cómoda.
- Las condiciones se pueden cambiar.
- Sabemos que el mundo de hoy en día funciona como una gran máquina. Una villa como Pedra Badejo es tan sólo una pequeña reserva de energía humana. Una pequeña reserva que podría convertirse en una pieza de esta máquina. Sería suficiente.

En 2008, la ciudad contaba con 9.488 habitantes, y su crecimiento se aproxima al aumento natural de la población.

## Desarrollo de la política

A mediados de los años ochenta se desarrolló un programa público para mejorar las condiciones de vida en la villa de Pedra Badejo, el principal centro urbano y la sede de la Municipalidad de Santa Cruz. El programa de Saneamiento Participativo, diseñado por la Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz, tenía prevista una intervención de “revitalización” del centro de la villa, para que, partiendo de la organización física y de la infraestructura se consiguiese promover de forma integrada una mejora de las condiciones económicas, culturales, sociales y sanitarias de la zona.

Durante la primera fase de Planificación Participativa se definieron las intervenciones y la estrategia que se debía seguir. El instrumento fundamental para la implementación de este proyecto fue el “Sistema de Abonos,” más conocido como el “*Sistema Carimbo o Sistema del Sello*”.

Tal y como se describe en el informe del Proyecto (Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz – 1986):

*Aquellos que participen en las obras públicas recibirán materiales y servicios para el saneamiento de su propia casa. Cada casa de la zona recibirá una libreta de ahorros para los abonos, que será parecida a una libreta de ahorros del banco. Por cada día en el que una persona participe en las obras se estampará un sello en su libreta de abonos. Cada sello representará un punto en la libreta. Cuando esa persona haya conseguido quince puntos se podrá comprar un carro de piedras, tres puntos se pueden canjear por un saco de cemento, etc. No nos gusta mucho la burocracia. Tan sólo tenemos la libreta de abonos, el sello y la ficha del abono. Ni tan siquiera es preciso saber leer.*

De hecho, los/ las vecinos/ as de la zona que está siendo objeto de intervención, podían participar en el “Sistema del Sello” trabajando en las obras programadas para la recalificación de la zona y a cambio, recibir ayudas para mejorar sus propias viviendas. La retribución del trabajo prestado en las obras comunitarias se podía pagar mediante materiales o servicios (mano de obra), o parcialmente en dinero en efectivo, cuyo importe nunca debía superar el 50% del total recibido. Cabe destacar que el valor de la retribución en materiales era sensiblemente superior a su valor en efectivo (el valor de un día de trabajo en efectivo era de 350 Escudos Caboverdianos (ECV), o de 480 Escudos Caboverdianos (ECV) en materiales de construcción).

La planificación, la asesoría técnica y también la administración del "Sistema de Abonos" fue una labor que realizó la Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz, la cual también fue la patrocinadora de este proyecto.

Un gran porcentaje de la mano de obra que se empleó para llevar a cabo la ejecución de las obras se pagó a través de los abonos. "De esa forma, no tan sólo se llevó a cabo un gran trabajo en la comunidad, sino que también se facilitó una considerable inversión privada. Estos dos componentes se unieron para conseguir una mejora general en las condiciones de vida de los/ las vecinos/ as de la zona." (Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz –1986)

### *Antecedentes y trayectoria*

El instrumento del "sello" fue la clave de la estrategia planteada por los organismos responsables del Proyecto para lograr sus objetivos.

Este instrumento permitía satisfacer distintos aspectos al mismo tiempo: se creaba ocupación y se generaban ingresos para las personas desfavorecidas; se promovía el saneamiento y se fomentaba una recalificación duradera de la villa; se impulsaban las relaciones de colaboración entre los/ las vecinos/ as y, de esa forma, se mejoraban también las relaciones y el sentimiento de comunidad entre ellos; se fortalecía la participación y el diálogo entre los/ las vecinos/ as y las instituciones de la zona.

La idea es muy simple y fue implementada de tal forma que se adaptase a las reglas de la comunidad local, al sentido común y a las prácticas habituales en la zona. Se podría considerar que se basa en una tradición ya existente de prácticas mutualistas y de trabajo intensivo que implicaban la participación de mano de obra local en las obras públicas, cuyo precedente más próximo era el mecanismo de los FAIMO – *Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra* (Frentes de Trabajo con alto porcentaje de Mano de Obra por sus siglas en portugués).

Se recuperaron los aspectos positivos de aquellas prácticas, como podían ser: la apropiación de las obras y del patrimonio común, la formación de la mano de obra para promover las técnicas locales apropiadas y los principios del uso sostenible del territorio. Se trató de mejorar esos aspectos, teniendo en cuenta ciertos puntos fundamentales como la cuestión de género, las relaciones entre los/ las vecinos/ as y las instituciones, el protagonismo y la responsabilidad asumida por los/ las ciudadanos/ as. Otra apuesta fundamental fue la revalorización de la tradición de colaboración entre los/ las vecinos/ as fomentando la ayuda mutua en detrimento de la visión asistencialista de la relación pasiva que existía entre el/ la ciudadano/ na y el estado o entre el/ la beneficiario/ a y el/ la benefactor/ a. De hecho, el "Sistema del Sello" se basaba en la colaboración y en el intercambio de ayuda, de acuerdo a la tradición caboverdiana denominada "djunta-mon" (que en criollo significa "echar una mano todos juntos", "trabajar unidos con un mismo fin". Se trata de una intervención comunitaria basada en la ayuda mutua). Por lo tanto, no se apostó tan sólo por el valor monetario del trabajo y de los servicios, sino que sobre todo se valoró la gran capacidad humana de ayudar a los demás.

### *Objetivos de la política*

Los objetivos para los que fue pensado el instrumento del "Sello" son los mismos objetivos que tiene el Proyecto en líneas generales: ofrecer una respuesta inmediata a la situación de emergencia en la que se encontraba la ciudad y garantizar el aumento de las oportunidades de empleo a corto plazo, mayores ingresos para los/ las vecinos/ as y la creación de infraestructuras para mejorar de forma efectiva y duradera las condiciones de vida de los/ las vecinos/ as basándose en el apoyo a la comunidad.

El objetivo del Proyecto no pretendía simplemente recalificar el barrio en el que se llevó a cabo la intervención, sino que sobre todo trataba de conseguir la participación de la población y la propagación de un sentido de responsabilidad entre los/ las vecinos/ as de la zona. Se intentó crear una metodología que permitiese desencadenar un proceso de transformación integral del territorio y, de hecho, se logró alcanzar ese objetivo. El informe del Proyecto expone:

- Uno de los mayores problemas es la falta de responsabilidad de la población. *“¿A quién pertenece el espacio que se encuentra entre las dos casas?” “Es del Estado”. Y ¿quién es el estado? ¿El municipio? ¿El Ministerio?”* No se sabe. No es de nadie. Entonces lo usaremos para tirar la basura. Durante el trabajo de Planificación Participativa las cosas se han acabado aclarando: se trata de una vía pública, aquel callejón pertenece a esa casa, esta zona podría servir de corral, aquella señora querría construir un balcón con flores. Ese árbol pertenece a esa familia. Ahí haría falta construir un muro para preservar el terreno. El agua debería pasar por allí, etc. De esa forma, se ha establecido claramente de quién eran las responsabilidades: los animales se mantendrán en el corral, se cerrará el callejón y se construirá un balcón. El resto forma parte de la vía pública y se va a pavimentar. Las aguas pasan por aquella zona. No es gran cosa pero se adelanta mucho. Una vez se ha llevado a cabo la “distribución del terreno” se manifiestan las exigencias técnicas: es necesario dotar de iluminación pública, construir letrinas o escaleras, hacer obras de fortificación, se precisa empedrar una calle o pavimentar un camino. Es decir, se requiere de un programa de obras públicas.
- El saneamiento de un barrio entero es un tema complejo. No basta con hacer llegar una carretera, no basta con pintar las casas. Para generar una buena convivencia urbana hay que unir distintas fuerzas, una multitud de actividades y motivos. Las obras de construcción sirven de motor impulsor y como fuente de energía para un proceso integral. El “triángulo” es un barrio bastante bien definido. Hay lotes que están ocupados, hay derechos establecidos. El terreno es rocoso e inclinado. Apenas se puede encontrar una línea recta en aquella zona. Así que poco se podrá hacer con grandes máquinas y con materiales industriales. Es preciso movilizar las fuerzas humanas. Y de eso tenemos un montón.
- A los/ las vecinos/ as le gusta participar en las obras, hay algunos/ as que saben hacerlas y a la gente le gusta mejorar sus viviendas. De esta forma, se ha creado el Sistema de Abonos. (Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz – 1986).

Así fue como se consiguió crear un sistema que, además de permitir una gestión eficaz de los recursos disponibles para llevar a cabo la realización de las obras, fue capaz de generar unas plusvalías indispensables que tuvieron un efecto multiplicador. Fueron los “efectos colaterales” que posibilitaron el alcance del objetivo a medio y a largo plazo, y consiguieron mejorar la calidad de vida basándose en el desarrollo sostenible y en la participación de la comunidad.

### *Desarrollo cronológico e implementación*

En una primera fase, el “Sistema del Sello” fue implementado de forma experimental en una zona limitada, lo cual permitió confirmar y perfeccionar su funcionamiento. Muy pronto, pasó a ser utilizado por las mismas estructuras del Proyecto, hasta 1990. En este período también se utilizó para llevar a cabo programas paralelos, como la construcción de letrinas domésticas efectuada por la Secretaría Administrativa de Santa Cruz (Gobierno Regional).

Debido a los profundos cambios políticos que tuvieron lugar en 1991 –la apertura democrática y el multipartidismo– esta práctica desapareció junto con los agentes que la habían estado utilizando y promoviendo. En 2010, el ejecutivo municipal del Ayuntamiento de Santa Cruz decidió volver a utilizar el “Sistema del Sello” para implementar nuevas acciones en el territorio de Pedra Badejo. El Proyecto de “Desarrollo de la comunidad, apoyo comunitario, apoyo institucional y capacitación para mejorar las condiciones habitacionales en Cabo Verde” que se puso en marcha en el mes de diciembre de 2010, y que fue implementado por el Ayuntamiento de Santa Cruz y por la ONG española “Fundación Habitáfrica”, con la cofinanciación de la Cooperación Española. El “Sistema de Abonos” será utilizado como instrumento de gestión de los fondos destinados a la recalificación urbanística y a las mejoras habitacionales en el barrio de Cutelinho, Pedra Badejo.

A lo largo de este período se ha ido modificando el papel que el Municipio ha ido jugando en la implementación del proceso. En un primer momento, el Municipio aceptó llevar a cabo la experiencia, pero muy pronto pasó a ser el sujeto responsable de la ejecución del proceso y, en la actualidad, se ha convertido en el gran defensor de esta política, que ya ha asimilado el instrumento y lo ha interiorizado en sus propias prácticas de actuación en el territorio. Este hecho ha acabado por cambiar la postura de los/ las vecinos/ as, los cuales, tras la desconfianza inicial, han ido aceptando el sistema y han reconocido las ventajas que éste les ofrece, y gradualmente se han ido activando y entusiasmando con el proyecto. Y en el presente, incluso han llegado a demostrar su orgullo por haber participado en esa experiencia y han llegado a solicitar que se vuelva a emplear el “sello”.

Es casi conmovedor escuchar como las mujeres que participaron en el proceso hace veinte años y que hoy en día, en muchos casos ya son ancianas, explican que estarían dispuestas a volver a movilizarse y a trabajar para lograr nuevos objetivos. También es interesante escuchar como los técnicos y los responsables del Ayuntamiento proponen y defienden el “Sistema del Sello”.

### *Actores, beneficiarios y metodologías participativas*

#### **Agentes implicados**

- El Proyecto y el “Sistema de Abonos” fue concebido por el Municipio de Pedra Badejo y por la Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz.
- Las obras fueron llevadas a cabo por la Secretaría Administrativa de Santa Cruz con el apoyo técnico del Ministerio de Obras Públicas.
- La Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Liebnitz fue la encargada de llevar a cabo la supervisión y la gestión del “Sistema de Abonos”.
- Los agentes implicados en la implementación del proyecto fueron: el sector administrativo, el área técnica de los servicios sociales, los servicios de urbanismo, obras públicas y saneamiento del Municipio.
- Los agentes involucrados en la readaptación que se está llevando a cabo en la actualidad implican al Ayuntamiento y a la ONG española “Fundación Habitáfrica.”

#### **Beneficiarios/ as**

El “Sistema de Abonos” estaba destinado a los/las beneficiarios/ as directos/ as del Proyecto de *Saneamiento Participativo*. Los/ Las vecinos/ as de la zona que estaba siendo objeto de intervención podían presentar una solicitud y ser seleccionados/ as teniendo en cuenta sus condiciones habitacionales y su situación económica. La mayoría de los/ las beneficiarios/ as



eran mujeres que eran cabezas de familia. Como bien advierte un técnico municipal, “no fue preciso recurrir a formularios o encuestas, las condiciones de pobreza eran tan evidentes y las condiciones de las viviendas eran tan precarias, que los beneficiarios se podían reconocer a simple vista.”

Como es evidente, también se beneficiaron de la experiencia las instituciones y los técnicos involucrados en la implementación y en la gestión del proceso, puesto que realmente se fortaleció el diálogo y la colaboración entre los/ las vecinos/ as y las instituciones.

### **Procesos participativos desarrollados**

Los/ as vecinos/ as del barrio en el que se llevó a cabo el Proyecto se convirtieron en los/ as socios/ as colaboradores/ as de las instituciones municipales, y estuvieron directa y constantemente involucrados en todas las fases del proceso: participaron en el proyecto desde el momento de su planificación hasta la definición de las obras públicas y particulares, e intervinieron en la ejecución y el seguimiento de las mismas. El hecho de ser propietarios/ as de los “planos” y del programa de las obras, garantizaba a los/ las vecinos/ as el derecho y la capacidad de control sobre las obras que se estaban realizando y sobre la forma de llevarlas a cabo.

Las entrevistas llevadas a cabo en el transcurso de la realización del presente estudio fueron muy esclarecedoras: la sensación que se desprende de las declaraciones y de las historias referidas por los/ las beneficiarios/ as y por los/ las vecinos/ as es de gran satisfacción, y demuestran un completo conocimiento de la experiencia. Se habla de los técnicos y de los responsables de la época con familiaridad y complicidad, y se describe una interacción constante con las estructuras de gestión del Proyecto (Ejecutivo Municipal y Cooperación Intermunicipal). Y todavía hoy en día, pasados veinte años, nos han proporcionado, una riqueza de detalles que demuestra la transparencia de la gestión y una activa y efectiva participación en el proceso.

## *Proceso de institucionalización y financiación*

### **Proceso de institucionalización de la política**

El “Sistema de Abonos” nació como un proyecto operativo, vinculado a una acción específica. El Ejecutivo Municipal asumió el papel de entidad responsable de la implementación del sistema, el cual fue adoptado como parte de los mecanismos internos de gestión de los fondos y pasó a ser utilizado de igual forma que los demás sistemas habituales, pues estaba sujeto a los mismos criterios de monitoreo y seguimiento.

El proceso de institucionalización de esta experiencia consiste en la apropiación de aquellos elementos intrínsecos de las relaciones sociales locales, tales como los principios de colaboración y ayuda mutua por parte del poder local. El empleo de la estructura administrativa y deliberativa del proceso del Presupuesto Participativo fue el vehículo a través del cual la comunidad local accedió a aceptar el compromiso de responsabilidad social ante su territorio. Sin embargo, el agente articulador entre las acciones de la política pública y la movilización social en favor de la recalificación urbana fue el Sistema de Abonos, el cual tenía su base legal en el municipio.

### **Financiamiento**

Los fondos gestionados a través del “Sistema de Abonos” procedían de una parte de los fondos del Proyecto de *Saneamiento Participativo*. La Asociación de Amistad entre Pedra Badejo y Leibnitz (Austria) proporcionó dos terceras partes de la financiación del Proyecto y la Secretaría Administrativa de Santa Cruz aportó la tercera parte restante. “La mayor parte de esta inversión

se empleó para pagar la mano de obra (un 60%), y un gran porcentaje de esta mano de obra se pagó a través de los abonos (un 65%).”

En caso que se vuelva a implementar de nuevo el sistema para llevar a cabo las obras públicas en el marco del Proyecto de “Desarrollo de la comunidad, apoyo comunitario, apoyo institucional y capacitación para mejorar las condiciones habitacionales en Cabo Verde” se ha previsto gestionar la totalidad del importe destinado al pago de la mano de obra a través de los abonos.

## Resultados y reflexiones

### *Resultados, logros y obstáculos*

#### **Principales resultados y logros**

Podemos afirmar que, de hecho, la colaboración, el “pacto” establecido a través del “Sistema del Sello” entre el Gobierno Municipal y los/ las vecinos/ as, permitió alcanzar el resultado esperado: pues promovió la participación de la población, impulsó a la población a asumir su responsabilidad y consiguió un auténtico y verdadero apoyo por parte de la ciudadanía.

Y permitió desarrollar un sistema de gestión de fondos muy eficaz.

El “Sistema de Abonos” es un instrumento sencillo, diseñado e implementado en un contexto igual de sencillo, y a pequeña escala. Sin embargo, tiene especial interés debido a la incidencia que éste ha tenido en la comunidad y a la posibilidad de adaptación en otros ámbitos y en otros contextos. Sin duda ha sido una experiencia de éxito, tal y como lo demuestra el hecho de que los recuerdos de este proyecto siguen vivos entre la población y, aunque ya han pasado veinte años desde su implementación, tanto los/ las vecinos/ as como los/ las funcionarios/ as municipales siguen viviendo y hablando de esta experiencia como algo importante, como una etapa decisiva en la construcción y en el desarrollo de la propia ciudad, de la propia vida y del propio trabajo.

Sin embargo, a pesar del éxito y la satisfacción obtenida, a pesar de todo el potencial que tenía, este sistema no se volvió a utilizar tras haber llevado a cabo la primera experiencia y tampoco se generaron nuevos proyectos.

Según han referido los responsables de los servicios del Ayuntamiento, “otros grupos de cooperación y los responsables de otros proyectos siempre prefirieron emplear otros sistemas para gestionar los fondos de las obras, pues no querían implicar directamente a los/ las vecinos/ as, con el fin de minimizar los riesgos y los imprevistos. En el caso de que se tuviese que ayudar directamente a las familias se recurrió al uso de sistemas de microcrédito o a los fondos rotativos, aunque no éstos funcionasen tan bien como el sistema del sello”.

Todavía no se ha dado el paso decisivo en la implementación de la práctica. Hasta el momento no se ha considerado la posibilidad de utilizar el “Sistema de Abonos” para gestionar también los fondos propios del Ayuntamiento en sus actividades habituales, y de no utilizar tan sólo este sistema en los casos de fondos extraordinarios procedentes de financiamientos o de proyectos específicos.

El éxito obtenido por esta práctica ha demostrado que es preciso y posible inventar nuevos sistemas de gestión de los recursos que fomenten la participación de los/ las vecinos/ as de la zona. Que hay espacio para introducir aquellas prácticas basadas en los hábitos locales, que apuestan por el valor de las personas y por las tradiciones de la comunidad.

## Principales obstáculos y limitaciones

La principal dificultad que surgió durante la implementación de la práctica, procedía en primer lugar de la postura de los agentes locales, de los administradores y de los/ las vecinos/ as. Pues todos ellos mostraban una postura contaminada por años y años de políticas de ayuda, que difundía una mentalidad asistencialista y pasiva, la cual ha enmascarado y distorsionado el concepto de participación de la comunidad.

El hecho de asumir una postura de “beneficiario/ a” antes que la de “ciudadano/ a” lleva a los/ las vecinos/ as a aceptar y a aferrarse de forma acrítica a cualquier iniciativa, práctica o proyecto que se plantee como una oportunidad de recibir algo, sin que tal aceptación implique realmente que tienen la intención de participar en el proyecto de forma efectiva. La participación activa, el cumplimiento de los compromisos y la decisión de llevar a cabo un proceso complejo no se producen tan fácilmente. El hecho de adherirse al “Sistema de Abonos” implicó desde sus inicios, un gran compromiso por parte de los/ las candidatos/ as y su esfuerzo constante. Fue necesario llevar a cabo una intensa campaña de información y de sensibilización y, sobre todo, fue del todo indispensable que los resultados obtenidos en la primera fase despertasen el interés de los/ las vecinos/ as, que la transparencia y la apertura del proceso de decisión sobre la participación legitimasen la confianza que las gentes habían depositado en ella.

Otra dificultad que surgió posteriormente y que se presenta con facilidad en el contexto de Cabo Verde tiene relación con la gran polarización político-partidaria que caracteriza el país en general, y que puede afectar –e incluso frenar– cualquier proceso que implique debe haber una relación entre los/ las habitantes y los/ las representantes elegidos/ as, entre los órganos políticos y los/ las vecinos/ as pertenecientes a una tendencia política opuesta.

### *Balance final y potencial replicabilidad*

Puesto que el “Sistema del Sello” es un instrumento muy simple, éste se puede reproducir de forma muy fácil en distintas áreas temáticas a través de una gran variedad de agentes.

La experiencia ha demostrado la utilidad de la aplicación de esta práctica en el ámbito de la recalificación urbana, en la construcción de infraestructuras públicas o en la realización de obras y de mejoras habitacionales, aunque también sería posible e interesante, aplicar esta experiencia en otros sectores de intervención, siempre y cuando se prevean los ajustes y las adaptaciones necesarias para llevarla a cabo.

Evidentemente, las condiciones de partida tienen que ver con la participación de varios servicios institucionales: desde aquellos que están vinculados con el sector específico de la intervención pública (en el caso de Santa Cruz se trataba de los órganos de planificación y gestión urbana), hasta los servicios sociales, los de contabilidad y administración, de esta manera, el proceso puede ser interiorizado en las propias instituciones.

La replicabilidad de esta experiencia en otros contextos no presupone particularidad alguna del sistema legal, ni ninguna peculiaridad de la estructura institucional. Pero como contrapartida, las tradiciones socioeconómicas locales sí pueden llegar a ser determinantes: la existencia de tradiciones de autoayuda y de formas comunitarias de gestión del territorio podrían ser un prerequisite muy importante. La naturaleza y las características de los grupos a los que está destinada esta política también son una variable determinante, puesto que el tipo de actividad y/ o servicio que se ofrece es una contribución para el buen funcionamiento del sistema que está condicionado y determinado por los hábitos e intereses de las personas que participan en la experiencia.

El “Sistema del Sello” puede representar una alternativa válida para otras formas de gestión de financiamiento y de ayuda, tales como el microcrédito y los fondos rotativos, los cuales, en ciertos contextos, muchas veces se han revelado como fallidos o insolventes. Pero el verdadero potencial de este sistema tiene que ver con la capacidad de generar un efecto multiplicador, pues materializa un instrumento que se adapta muy bien a las intervenciones de carácter multisectorial, que puede funcionar como un motor para impulsar los procesos integrales de desarrollo y mejora de las condiciones de vida.

Su propagación a otros ámbitos temáticos y a los correspondientes sectores/ servicios de las instituciones locales representa la oportunidad de “modernizar” este instrumento y de ampliar sus posibilidades y su impacto. Es decir, los/ las vecinos/ as/ as podrán poner su propio tiempo y sus propias capacidades a disposición de los demás y realizar trabajos y servicios de utilidad pública o de interés para la comunidad implicada, creando una especie de “banco de tiempo,” para ampliar el universo de los grupos potenciales a los que está destinado el proyecto y garantizando a los/ las vecinos/ as la posibilidad de participar activamente en los trabajos más adecuados a sus propias capacidades. Y, por añadidura, las instituciones podrán ampliar el abanico de competencias municipales sobre las que debatir, podrán promover la participación de los/ las ciudadanos/ as en la decisión de la asignación de recursos a las políticas públicas municipales, y de esta forma, se ofrecerá la posibilidad al ejecutivo municipal de aumentar la eficiencia y la eficacia de las actuaciones propias del ayuntamiento que se corresponderán con las necesidades y aspiraciones reales de la población, también podrán contar con una participación activa y responsable de los/ las ciudadanos/ as y tendrán a su disposición el enorme recurso que este hecho puede representar.

## Para más información

Este caso ha sido estudiado y escrito por Mariangela Fornuto bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coímbra, Portugal, en 2010.

### Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclg-cisdp.org/>

Información de contacto: [cisd1@uclg.org](mailto:cisd1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

## Referencias documentales

Associação Amizade Pedra Badejo – Liebnitz, 1986, *Saneamento Participativo*. Relatório. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Chefia do governo, Comissão para a descentralização e desconcentração, 2007, *Parâmetros do processo conjunto de descentralização e desconcentração do estado*. Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2001, *Características Económicas da População, Censo 2000*, Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2007, *QUIBB – Questionário Unificado dos Indicadores Básicos do Bem-estar*, Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2011, *Recenseamento Geral da População e das Habitações, Dados preliminares*. Praia, Cabo Verde.

Município de Santa Cruz, 2006, *Diagnostico Socioeconómico de Santa Cruz*. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Município de Santa Cruz, 2008, *Plano Municipal de Desenvolvimento Local*. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Proença S. Carlos, 2009, *A Exclusão social em Cabo Verde. Uma abordagem Preliminar*. CESA, Documentos de Trabalho nº76, Lisboa.