

Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos

Carmen Pineda Nebot
Universidad Autónoma de Madrid

El mecanismo de participación ciudadana llamado presupuesto participativo, puesto en marcha desde 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), está basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones, que varían según el tamaño y las características del municipio, las cuales funcionan como mecanismos o canales de participación popular. Los tres principios son:

- Todos los ciudadanos tienen derecho a participar
- La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno está determinado por los participantes.
- Los recursos son distribuidos según un método objetivo basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos.

Los principios básicos de este modelo, adaptado a las características de cada uno de los municipios, ha comenzado a ser aplicado en diversas ciudades españolas, lo que ha provocado un sinnúmero de artículos y noticias señalando los aspectos positivos pero sobre todo indicando los aspectos negativos del modelo. En este trabajo, de una manera muy esquemática, se plantearán algunas posibilidades y condicionamientos de este nuevo enfoque.

Posibilidades

El Presupuesto Participativo presenta muchas posibilidades en muy diversos ámbitos:

A) Políticas

- La utilización prolongada del presupuesto participativo crea un contexto favorable para estimular un nuevo comportamiento político, lo que supone la lenta formación de un “ethos” político diferente.

- Se crea un nuevo «espacio público», en donde se encuentran los ciudadanos y el poder ejecutivo, que se convierte en el auténtico centro de decisión. Este es un espacio público totalmente nuevo que permite la emergencia de una ciudadanía más consciente, más crítica y más exigente, distinta de la ciudadanía tradicional, caracterizada por las demandas individuales y las acciones aisladas e improductivas.
- Produce entre la población, sobre todo entre los grupos de renta más baja, un aprendizaje democrático, comenzando a acostumbrarse a negociaciones intensas, a tratar personalmente con las autoridades municipales y a plantear cuestiones complejas relacionadas con el presupuesto y sus mecanismos. Como resultado, se empieza a formar una colectividad ciudadana. Este aprendizaje político no se aplica solamente los ciudadanos sino también a las organizaciones comunitarias y a las autoridades públicas. Todos ellos deben aprender que el foco principal debe ser la ciudad en su conjunto y que las demandas deben ajustarse a un conjunto de prioridades.
- Aumenta el nivel de práctica política. Ello se refleja en el aumento creciente de apoyo popular al partido que sustenta al gobierno de la ciudad.
- El debate democrático ya no supone la idea de modelos competitivos de democracia.
- La adopción de esta nueva herramienta de participación ciudadana permite recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones
- Provoca un impacto no sólo sobre las políticas públicas sino también sobre la dinámica política del municipio.
- Aumenta los niveles de transparencia. La ciudadanía conoce de esta forma perfectamente la disponibilidad que existe de los recursos y ello crea la sensación, compartida por muchas personas, de la existencia de una relación correcta entre los impuestos y los beneficios conseguidos por la ciudadanía. Permitiendo establecer una mayor confianza entre los diferentes actores y crear un clima de cooperación y mutuo respeto entre el gobierno local y la sociedad.
- Crea un instrumento de control social. El seguimiento de las actividades del poder público, generalmente hechas sin transparencia, haciéndolas públicas por medio de la presión social y los medios legales, el logro de decisiones en favor

de las necesidades de la mayoría y la fiscalización de la utilización de los recursos, son elementos del proceso de "accountability" que empieza a cumplirse.

B) *Legales*

- La nueva Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que entró en vigor el 1 de enero de este año, obliga en su artículo 128 a los ayuntamientos de un determinado tamaño a “crear distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora...” Correspondiéndole al Pleno de la Corporación, la creación de los distritos y su regulación, así como determinar...”el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.”. Con esta ley se ha creado un marco legal para la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto, inexistente hasta ahora en la legislación española.

C) *Administrativas*

- Permite (teóricamente) la optimización del uso de los recursos escasos.
- Existe una mayor concordancia entre los servicios públicos que quieren los ciudadanos y los que facilita el ayuntamiento.
- Crece el número de “ojos externos” que inspeccionan las acciones del gobierno municipal.
- Los servicios de los funcionarios son más valorados por los ciudadanos, como resultado de una relación más estrecha entre los grupos sociales y los funcionarios públicos.
- Los técnicos tienen mayor autonomía e independencia para emitir opiniones especializadas sobre materias técnicas. Curiosamente el funcionamiento del presupuesto participativo hace que los funcionarios se sientan más aislados y protegidos de las presiones no sólo de los políticos sino también de los intereses privados, al estar más expuestos ante la sociedad. La razón es simple: existen

reglas claras y públicamente controladas que deben ser seguidas en el proceso de formulación presupuestario.

- Al ser un proceso autorregulado tiene gran capacidad de variación y adaptabilidad a diversos ambientes. La autorregulación da a los actores que participan amplia capacidad de rediseñar su formato, lo que difícilmente ocurre con otros formatos institucionales.

Condicionamientos

Existen una serie de condiciones que pueden facilitar o dificultar la aplicación del presupuesto participativo en un contexto específico. Algunas de estas son:

- La voluntad política y la determinación de liderazgo del gobierno municipal, con el apoyo inequívoco de las fuerzas políticas que han recibido el mandato de las urnas. Es necesaria una voluntad política resuelta e indiscutible de compartir el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. Al no ser el presupuesto participativo vinculante para el Poder Ejecutivo, el gobernante sólo puede comprometerse y dar explicaciones de su comportamiento ante los ciudadanos participantes del proceso, lo que está muy lejos de realizar una transferencia de competencias de decisión. Los gobiernos locales tienen que estar dispuestos, como mínimo, a modificar las relaciones políticas existentes e incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Sin ello, el proceso participativo no es más que un gran ritual de consulta
- Cuantos mayores apoyos tenga el alcalde dentro de su equipo de gobierno y de los empleados públicos mayores son las posibilidades.
- La experiencia requiere una “base mínima” de tradición de la organización social de la ciudad. En caso contrario su desarrollo será lento y difícil de consolidar, abriendo un campo mayor de conflictos. Si no hay una mínima estructura asociativa, no tiene los mismos efectos democratizantes en la cultura política.
- Es necesaria una autonomía de las organizaciones comunitarias. Los espacios participativos son más efectivos si son ocupados con calidad e independencia por la sociedad civil. Esto es en muchos casos difícil por la escasa propensión de

la población a integrarse en procesos participativos, en el marco de una sociedad que espera todo del Estado y con poca credibilidad en las convocatorias participativas promovidas por el mismo.

- Otro requisito que facilita el desarrollo del presupuesto participativo es la división territorial de la ciudad, la cuál no debe seguir criterios tradicionales, sino basarse en la cohesión y la identidad social, comunitaria y de organización existentes. Este es un pre-requisito que aumentará enormemente la capacidad de adhesión de la población a la propuesta del presupuesto participativo.
- Otro elemento necesario es la eficiencia administrativa del gobierno local, ofreciendo información precisa y rigurosa cuando se le solicite, así como valoraciones técnicas y económicas del plan de obras públicas decidido por los barrios. Debe ser desarrollada una metodología eficiente de dialogo con la población local.
- Es también necesario un “mínimo” potencial de inversiones; el interés de la población en el proceso aumenta cuando se consigue un mayor nivel de recursos para inversiones.
- El sistema presupuestario debe estar organizado para que sea de fácil acceso y entendimiento para la mayoría de los ciudadanos. Debe existir un importante esfuerzo de difusión a los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de participación en este ámbito. Una mayor transparencia informativa, es un tema especialmente importante cuando, como ocurre en el proceso presupuestario existen importantes dificultades técnicas. El acceso del ciudadano a la información debe poder realizarse sin ninguna restricción y la información debe ser amplia y clara. Además debe estar disponible con la suficiente anticipación para la consulta de los participantes del proceso.
- Si el sistema no muestra resultados claros en un plazo medio de tiempo para los participantes provoca un efecto negativo y desmoralizante para los ciudadanos y los técnicos.
- Dado que la participación no es generalizada puede provocar una concentración de poder en determinadas asociaciones, colectividades, distritos...
- También se puede ver como un nuevo clientelismo político, con promesas para ganar votos

En líneas generales es preciso señalar que el procedimiento de presupuesto participativo debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolo a sus peculiaridades. Si bien hay posibilidades de utilizar la metodología aplicada en un municipio donde el presupuesto participativo ha tenido éxito, es preferible que la metodología se adapte a cada ámbito o nivel particular ya que el modelo nunca encuentra las mismas condiciones para ser aplicado.

También es necesario esperar unos años para valorar sus resultados. Cuanto más tiempo funcione el presupuesto participativo, mayores probabilidades hay de presentar resultados importantes; ya que los primeros años son en general difíciles y poco fructíferos.

La ausencia de asociaciones comunitarias autónomas, el favoritismo hacia determinados colectivos o asociaciones, la falta de contenido real del presupuesto a negociar y la utilización del sistema como recurso político partidista harán fracasar este nuevo mecanismo de participación ciudadana.

Por el contrario, la voluntad política de los gobernantes, la tradición asociativa ciudadana, la transparencia en la información y el contenido real de inversiones incluidas en el proceso, si bien no son una garantía de éxito del sistema de participación presupuestaria son requisitos indispensables para el mismo.