

GOBIERNOS LOCALES: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

Carmen Pineda Nebot*

INTRODUCCIÓN

A pesar de las muchas dificultades existentes se está planteando cada vez más la necesidad de creación de mecanismos que fomenten la participación de los ciudadanos en el nivel de gobierno local. La razón de la unanimidad cada vez mayor sobre el tema, viene dada por diferentes motivos. Entre ellos está la crisis que lleva sufriendo en todos los países democráticos, durante los últimos tiempos, el sistema representativo; el déficit de legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos y la necesidad de mejora de la gestión pública. En un intento de respuesta a estos problemas se han puesto en marcha diversos mecanismos que pretenden ampliar la participación de los ciudadanos tanto en la política como en las políticas.

El objetivo de mi artículo es plantear algunas pequeñas reflexiones sobre uno de estos mecanismos de participación que es menos conocido: la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Comienzo planteando algunas cuestiones generales sobre la participación ciudadana y el presupuesto; posteriormente, me referiré a algunos aspectos generales de la participación ciudadana en el proceso presupuestario a nivel local y señalaré la situación en España y en otros países, especialmente de América Latina.

1.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

No podemos comenzar a hablar sobre participación ciudadana y los motivos de su necesidad sin presentar una definición del término. No existe unanimidad sobre el

tema, siendo éste uno de los problemas básicos al realizar cualquier análisis sobre la cuestión, ya que determina el sentido del mismo. Una definición que me parece apropiada e interesante es la señalada por Navarro Yañez y Pérez Iruela (1994), según los cuales *“participación ciudadana es todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad”*.

¿Pero como se justifica la necesidad de nuevos mecanismos que amplíen la participación de los ciudadanos en sistemas democráticos representativos?.

El sistema democrático parece, en estos momentos, ir consolidándose con fuerza como mejor forma de gobierno en el mundo. Y así es visto por los ciudadanos que de forma mayoritaria eligen a esta forma de gobierno como preferible frente cualquier otra¹. Pero a pesar de ello la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema representativo sigue creciendo². En buena medida, ello se debe a que el conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas del sistema representativo fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a las actuales. Por una parte, el ámbito de la política se ha ampliado muchísimo, temas que hasta hace poco se consideraban fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de éste (violencia domestica, delitos ambientales...), a la vez que aparecen nuevos temas provocados por los cambios sociales o tecnológicos (clonación terapéutica, regulación de Internet...). Y al mismo tiempo que se expande el ámbito de la política se hace más compleja, tanto por la ampliación temática como por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. La aparición del gobierno multinivel dificulta la atribución de responsabilidad, ya que en muchos casos la responsabilidad no puede ser atribuida a un solo nivel de gobierno.

Pero no sólo existen cambios políticos, también la sociedad ha cambiado (la globalización, mayores niveles de educación, nuevas tecnologías...). Los ciudadanos ya no tienen los mismos intereses y parece que tampoco están dispuestos a participar a

¹ En España el 85% de los españoles consideran preferible la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Ver: Estudio 2309, diciembre 1998, del Centro de Investigaciones Sociológicas.

² NORRIS distingue distintos ámbitos sobre esta cuestión: mientras el apoyo a la democracia se mantiene en niveles muy elevados en todos los países, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias. NORRIS, P: *Critical citizens*, Oxford University Press, 1999.

través de instrumentos tan jerarquizados y disciplinados como los partidos políticos sino que buscan organizaciones de funcionamiento más horizontal y desean hacerlo de una forma más esporádica.

Esta situación ha provocado una falta de eficacia de los mecanismos decisorios tradicionales ante la complejidad y diversidad de los problemas planteados, lo que ha llevado a los ciudadanos a desconfiar de sus gobernantes³. La desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes se refleja en la práctica en el alarmante descenso de participación en las elecciones detectado, en términos generales, en todos los países europeos. Este descenso es más preocupante en las elecciones locales⁴, al ser este el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos.

Los déficits de legitimidad que afectan a las democracias representativas es otra de las razones que sirven para justificar la necesidad de una mayor participación ciudadana. Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías pero no existen espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en temas concretos.

La legitimidad de un sistema de autoridad pública es la capacidad para engendrar y mantener la creencia de qué es lo más adecuado. En un sistema de democracia representativa, la legitimidad de la administración pública depende de la legitimidad del sistema político. Por tanto no sólo importa legitimar al gobierno, sino también lo que hace y produce y, una parte fundamental de la actividad gubernamental⁵ la constituye el conjunto de políticas y programas públicos que en su seno se generan. Por esta razón, para los gobiernos resulta de central importancia política dotar de legitimidad dichos instrumentos. Para ello, los regímenes democráticos no sólo han generado, mantenido y especializado instituciones y mecanismos (leyes y reglas de juego) orientados a dotar de

³ Esto produce que en muchos países el nivel de desafección política sea muy alto; entendiendo por desafección política la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y los partidos políticos, junto con el sentimiento de incapacidad para influir en el sistema.

Véase en ese sentido:

MONTERO, JR, GUNTHER, R. y TORCAL, M: "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección ". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 83, 9-49.

TORCAL, M. "Partidos y desafección política", *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*. Número 14 (2001).

⁴ En España la participación electoral en los comicios locales es baja en comparación con los generales, aunque si la comparamos con otros países de nuestro entorno resulta aún aceptable. En las últimas elecciones locales de 1999 la abstención fue del 30,89 %.

⁵ BAENA DEL ALCAZAR, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*, 4ª Edición reformada, Tecnos, Madrid, 2000.

legitimidad al entramado institucional que conforma el gobierno, sino también mecanismos orientados a la legitimación de la acción gubernamental⁶. Tal vez el argumento más poderoso relacionado con la legitimidad en las sociedades contemporáneas sea el de la toma de decisiones mediante mecanismos y procedimientos democráticos y participativos.

Como hemos podido ver, los distintos elementos integrantes del sistema político (el Estado, las instituciones políticas y administrativas...) se están transformando sustancialmente y reorientando en un nuevo entorno y una nueva sociedad civil; lo cual conduce a la necesidad de un nuevo modo de gobernar y de gestionar lo público, en el que se desarrollen las posibilidades del gobierno al máximo, en un entorno cada vez más complejo, plural y multinivel. La gobernabilidad como concepto y como contenido novedoso del gobierno actual, requerido por las nuevas circunstancias y entorno, pretende ser la respuesta, y ello con sus efectos y problemas añadidos.

La gobernabilidad⁷ (governance) es una visión diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía que utiliza la negociación, el pacto y el consenso antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo y, que implica cambios en el modo de actuar de la gestión pública. Supone una revisión del papel de las instituciones políticas y de la política misma, y tiene importantes consecuencias para la democracia y para la forma de gestionar lo público. Es un modo diferente de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo, y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación, entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública.⁸ Entre estos indicadores se incluyen la rendición de cuentas y la publicación oportuna de información accesible por parte del gobierno. Las debilidades en estas áreas nos

⁶ “No basta con que el sistema político sea legítimo para que su administración sea legítima; ésta puede experimentar pérdidas de legitimidad que de mantenerse de forma prolongada y acusada pondrían en cuestión la legitimidad del sistema político” en BAÑON, R. y CARILLO, E.: *La nueva Administración Pública*, Alianza Textos, Madrid, 1997. Capítulo 2.

⁷ El concepto de gobernabilidad es complejo y difícil de traducir al castellano. El éxito del concepto se atribuye a la creación por Guy Peters en 1988 de una revista en la Universidad de Pittsburg con este nombre.

Ver: JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE: *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*, Universidad de Alicante, Alicante, 2002.

⁸ J.CORKERY : *Governance : Concepts et Applications*, I.I.S.A., Bruselas, 1999

muestran la fragilidad del lazo democrático entre el gobierno y la sociedad. Por otro lado, la gobernabilidad viene a complementar, superar y reorientar la gestión pública, tras la experiencia de la “Nueva Gestión Pública”.

La clave para conseguir suplir las deficiencias a las que acabamos de referirnos está en que los ciudadanos e individuos tengan los medios a su alcance para participar en el proceso de toma de decisiones políticas. De hecho, la salud política de un país depende del nivel de participación de sus ciudadanos en acciones sociales y políticas. Pero para que tal participación se produzca son necesarios ciertos elementos o factores que garanticen su existencia. Entre estos factores se encuentran la inclusión social y política, la cultura política, la educación y opinión informada del ciudadano, el contacto con ideas y disfrute de libertad, la calidad de vida, la gobernabilidad y una sociedad civil activa y organizada.

La gobernabilidad es un factor que facilita la participación ciudadana manteniendo estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos. En los últimos años, los analistas políticos han utilizado el nivel de corrupción en un país como indicador de buena gobernabilidad. Los resultados de las investigaciones realizadas muestran que si se relaciona el nivel de corrupción con la participación política de una sociedad es más alto el nivel de corrupción en aquellas sociedades con menor participación política. La organización World Audit⁹ ha presentado un estudio de Transparency International (TI), una organización dedicada a analizar la corrupción en el mundo, en el que se exponen los resultados de 102 países. El estudio utiliza una escala de 0 a 10 para calificar el nivel de corrupción en estos países, y en el informe publicado en mayo del 2002, setenta países han obtenido una puntuación menor de 5, lo que nos viene a mostrar la existencia de un alto nivel de corrupción en los países estudiados.

Ante este escenario de crisis del sistema democrático han ido surgiendo diversas alternativas encaminadas a minimizar estos problemas. Pudiendo reducirse a dos opciones generales¹⁰: acentuar la capacidad resolutoria de los gobiernos y de las instancias decisorias o incrementar la participación de los ciudadanos en las decisiones. La primera opción aumenta la capacidad de resolución pero ello implica sacrificios en la

⁹ WORLD DEMOCRACY AUDIT (2002): <http://www.worldaudit.org/corruption.htm>

¹⁰ Para ampliar este tema, ver: SUBIRATS, J.: “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en Font, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

componente representativa y participativa. Puede hacerse de dos formas: la solución autoritaria, presentando un mensaje de eficiencia y rapidez en la solución de los problemas aunque ello les obligue a dar pocas oportunidades a la participación¹¹ y; la solución técnica o independiente. En esta última perspectiva, la solución reside en crear órganos independientes que legitiman su actuación y capacidad de decisión a partir de criterios de autoridad y representatividad profesional y técnica en vez de en criterios de representatividad popular. El incremento de la participación de los ciudadanos se ha intentado a través de modificaciones en los sistemas tradicionales de representación y participación¹², mejora de los canales de comunicación e información, establecimiento de ámbitos de consulta-concertación con asociaciones y grupos e instrumentos de democracia directa¹³.

Frente a las opiniones favorables a la participación ciudadana, existen otras más escépticas hacia las ventajas que ésta puede tener para la mejora del sistema democrático, la legitimidad o la mejora de la gestión. Los argumentos que se plantean son, de una manera breve:

- a) Representatividad: la introducción de mecanismos de participación ciudadana para potenciar la capacidad de representación exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Se corre el riesgo de premiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o grupos con más recursos para participar, o sea que la participación puede que no sea representativa del conjunto de intereses y demandas presentes en la población.
- b) Legitimidad: el volumen de participantes es una de las cuestiones. Otra es la falta de capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus

¹¹ Presidencias fuertes acompañadas de concepciones de “democracia delegativa” o alternativas que se presentan como rebajadas de carga política y llenas de sentido empresarial (Fujimori, Berlusconi..)

¹² Mejoras en la forma de selección de candidatos (primarias, listas abiertas), reformas de los sistemas electorales y revisión e incluso supresión de los privilegios de los políticos.

¹³ El uso de referéndum se ha incrementado de forma notable en todo el mundo, pero la situación es distinta en España. Aquí casi no se ha utilizado, las razones son tanto políticas como jurídicas. También existe la posibilidad de consultas populares a los ciudadanos por parte de los gobiernos locales desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pero no se hace casi uso de ellas, desde la aprobación de la Ley hasta octubre del 2001 sólo se habían solicitado por parte de los Ayuntamientos 103 al Gobierno y muchas de ellas no han sido autorizadas por no reunir los requisitos legales.

puntos de vista. También piensan que produce un debilitamiento de la legitimidad y la autoridad de las instituciones representativas y de los partidos políticos ya que implica una desconfianza sobre su capacidad de representación y defensa de los intereses generales y particulares.

- c) Gestión: Aumenta los costes (económicos, organizativos, de tiempo) en la toma de decisiones, lo que puede convertirse en una barrera en entornos con pocos recursos. La lentitud en la toma de decisiones; se ha de consultar a más gente; han de aceptarse más puntos de vista (contra la lógica del corto plazo en el que se mueven los políticos).

Una forma útil para conocer y medir empíricamente la existencia y el grado de participación ciudadana de una sociedad es la utilización de la escala de participación creada por Weidemann y Femers y posteriormente adaptada por Carver y al¹⁴. La escala tiene siete niveles, es acumulativa y aunque los tres primeros niveles no pueden considerarse realmente participación ciudadana, lo cierto es que si no se cumplen no es posible llegar a conseguir unos niveles aceptables de participación. El nivel siete es el nivel más elevado de participación ciudadana.

Escala de participación política

7.- Participación de los ciudadanos en la implementación y control de las decisiones.
6.- Participación de los ciudadanos en la toma de decisiones
5.- Participación de los ciudadanos en la valoración de alternativas y recomendaciones.
4.- Participación de los ciudadanos en las elecciones
3.-Proximidad de la información a los ciudadanos
2.-Disponibilidad y divulgación de la información

¹⁴ Aunque este autor utiliza la escala para estudiar temas de democracia electrónica, creo que es útil para medir de una forma general el nivel de participación.

1.-Derecho a la Información

Como podemos ver en la escala los tres primeros niveles se refieren a la información, absolutamente necesaria para poder llegar a niveles aceptables de participación. Sin una información clara, accesible y oportuna no existe la posibilidad de una participación de calidad y responsable, mucho más en un campo como el presupuestario de complejidad técnica.

También es posible identificar empíricamente cinco “metas” o fines deseables que podrían conseguirse con la participación¹⁵. Son:

1. la incorporación de valores públicos a las decisiones
2. la mejora de la calidad substantiva de las decisiones
3. la resolución de los conflictos entre los intereses en juego
4. la construcción de confianza en las instituciones
5. mejora de la educación e información en el público sobre las cuestiones públicas.

La forma de medir la consecución de estos objetivos es:

1. La incorporación de valores públicos a las decisiones es fundamental en democracia y ha constituido uno de los principales argumentos detrás de la crítica a los modelos tecnocráticos de adopción de políticas a los que no se les reconoce la preocupación por la consecución del “interés público”. En ocasiones los expertos tienden a tener consideraciones y percepciones diferentes de las de los ciudadanos sobre los asuntos. Se puede evaluar valorando en qué medida se incorporan valores públicos a las decisiones y entendiendo que se incorporan si alguna de las visiones expresadas en la participación ciudadana ha llegado hasta las decisiones finales.

2.- La mejora de la calidad substantiva de las decisiones puede encontrarse expresada de diferentes maneras:

- incorporación de una visión o conocimiento local específico sobre el tema que no se tenía por parte de los expertos,
- descubrimiento de errores en los postulados expertos,

¹⁵ Ver: Carmen Navarro: “La participación de la comunidad local en la mejora del medio ambiente urbano”. Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid sobre *Técnicas para el diseño de Agendas 21 Locales*. 2002. (no publicada).

- generación de alternativas que satisfagan un mayor número de partes implicadas.

3.- La resolución de conflictos entre los intereses en juego es un objetivo que se funda sobre el presupuesto de que la colaboración (si se consigue) en vez del enfrentamiento en la toma de decisiones facilita el proceso y reduce las resistencias externas

4.- La construcción de confianza en las instituciones. Frente al preocupante descenso de los niveles de confianza (índices de desafección política) en las instituciones que en las últimas décadas se percibe en las democracias modernas, las investigaciones sugieren que una de las formas de las que las agencias públicas disponen para tratar de reconstruir esa confianza perdida es la de permitir una mayor implicación e influencia del público en los procesos de toma de decisiones

5.- Mejora en la educación e información del público sobre los temas públicos. El incremento en el entendimiento de los problemas aumenta la capacidad para resolver dichos problemas. Educación en este contexto se refiere a la integración del conocimiento con la intuición, la experiencia y el conocimiento más cercano que tienen el público sobre los problemas, lo que da como resultado un entendimiento y una percepción colectiva y compartida de las soluciones.

A estas cinco metas que pueden conseguirse con la participación se puede añadir la implementación. Uno de los argumentos que frecuentemente se escucha es el de que la participación afecta a la implementación, reduciendo los niveles de déficit de implementación. Sin embargo, es difícil de operativizar el impacto que tiene debido a que la implementación depende de muchos factores además de la participación pública (ej.: financiación, liderazgo de la autoridad pública responsable, concurrencia de la voluntad de otros niveles de gobierno, factores macroeconómicos,). En todo caso, se podría intentar entender que la participación ayuda al proceso de implementación.

Con la escala de participación y las seis (incluyendo la implementación) metas o fines sería posible conocer si existe participación ciudadana, en que grado y si esa participación mejora la calidad de las decisiones tomadas.

2.- EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El estudio de la participación ciudadana en el presupuesto público puede realizarse encuadrándolo tanto en el marco teórico de la Ciencia Política como de la Ciencia Económica. En el caso de hacerlo desde esta última uno de los enfoques sería desde la Economía del Sector Público y más en concreto a la luz de la teoría económica de la determinación presupuestario.

En nuestro caso nuestro interés está más en el presupuesto¹⁶ como mecanismo de decisión política¹⁷. El presupuesto público es el documento que refleja de manera fidedigna las prioridades económicas y sociales del gobierno y que traduce las políticas y los compromisos gubernamentales a decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Es, por tanto, la herramienta concreta mediante la cual los gobiernos instrumentan planes de acción y programas que deben estar enfocados a hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

El presupuesto define cuál va a ser la calidad de vida de los ciudadanos y es el instrumento que debe permitir a la sociedad controlar la forma en que el gobierno administra los recursos públicos, obligando a una reflexión sobre el papel que corresponde desempeñar a quienes financian y deben beneficiarse del gasto público. Para que cumpla este papel es necesario que los presupuestos públicos respondan eficazmente a las necesidades de la población y sean, por consiguiente, más transparentes para los ciudadanos¹⁸.

¹⁶El presupuesto desde un punto de vista normativo constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones reconocidas y las estimaciones de gastos e ingresos.

¹⁷ Las estimaciones de gasto e ingresos del presupuesto comportan decisiones políticas y así lo señalan muchos autores. Como ejemplo la definición que Beltrán nos da del presupuesto es " *la expresión cifrada en términos monetarios del programa político que el Gobierno presenta para su aprobación al Parlamento*".

Ver: BELTRÁN, M.: *La acción pública en el régimen democrático*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2000.

¹⁸La documentación presupuestaria deberá especificar los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se funda el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables. Los datos presupuestarios deberán presentarse en forma que facilite el análisis de la política y que fomente la rendición de cuentas. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y seguimiento del gasto aprobado y los procedimientos de recolección de ingresos. Los datos

La transparencia no supone sólo la reducción de los espacios de discrecionalidad y corrupción, sino que implica crear debate público y procesos de toma de decisión democráticos en lo referente al manejo y la aplicación de los recursos. Es necesario para ello abrir espacios para la participación de diversos actores en distintos momentos del proceso presupuestario. La tarea es compleja porque la mayoría de los presupuestos públicos están diseñados para ser cajas negras, de las cuales desconocemos el funcionamiento y en cuyos procesos, por ende, no podemos tener injerencia¹⁹. Mucho del carácter inescrutable de los presupuestos reside en la falta de acceso a la información.

La necesidad de una mayor transparencia a nivel macro ya fue señalada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1998 y 1999²⁰, y consiste según este organismo en *"que se den a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de la política, el marco jurídico institucional y económico de la misma, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y financieras y los términos en los que los organismos deben rendir cuentas"*²¹. Mayores niveles de transparencia sirven, según el FMI, para: el reforzamiento de la eficacia de las políticas al permitir a los distintos actores una mejor comprensión de las metas e instrumentos²², facilitar la coherencia de las políticas, fortalecer la gestión del gobierno, ayudar a resolver los conflictos y fortalecer la credibilidad. A nivel micro, aunque los actores son distintos, el fundamento y las ventajas de una mayor transparencia y por tanto de mayores niveles de participación son muy similares.

fiscales deben notificarse periódicamente al poder legislativo y al público. Ver: FMI: *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal: Declaración de principios*. Aprobada el 23 de marzo de 2001.

¹⁹ HELENA HOFBAUER: "El análisis de presupuestos públicos: una herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas" publicado en los boletines del IBP (The International Budget Project) Es directora ejecutiva de FUNDAR (Centro de Análisis e Investigación) organización civil independiente mexicana integrada en el IBP (The International Budget Project).

²⁰ En estos años y después de consultas con bancos centrales, organismos internacionales, organismos financieros y expertos académicos se han aprobado el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal y el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. En ellos se definen las prácticas de transparencia aconsejables en la aplicación de las políticas monetarias, financieras y fiscales.

²¹ FMI: *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. Declaración de principios*. Adoptado por el Comité Provisional el 26 de septiembre de 1999. Página web del FMI.

²² Una descripción transparente del proceso de formulación de las políticas permite a los ciudadanos comprender las reglas del juego.

El tema de la transparencia presupuestaria es uno de los que más preocupan en estos momentos tanto a los gobiernos como a los organismos internacionales. Por ello un equipo de investigadores independientes formado por miembros de organizaciones civiles y académicas²³, apoyados por la Fundación Ford, han realizado en el año 2001 un estudio en cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú sobre la transparencia presupuestaria. Los objetivos de este estudio eran: crear un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que a la vez permita hacer comparaciones tanto entre países como a través del tiempo, generar conocimiento sobre el presupuesto y la importancia de la transparencia e identificar las áreas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

El estudio está dividido en dos partes, la primera parte consiste en una encuesta²⁴ llevada a cabo en los cinco países basada en un índice sobre transparencia presupuestaria²⁵. Legisladores, miembros de la sociedad civil y otros usuarios clave del presupuesto²⁶, fuera del poder ejecutivo, respondieron la encuesta²⁷ sobre las prácticas que rigen la transparencia presupuestaria en sus países. Las respuestas fueron tabuladas²⁸, para concretar el índice de transparencia presupuestaria. La segunda parte del estudio consiste en una revisión, independiente de la encuesta, del marco legal de transparencia en cada país²⁹. Los resultados de esta segunda parte muestran que la

²³ Los organismos e instituciones participantes fueron: Poder Ciudadano (Argentina), el Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas (Brasil), el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (Chile), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Perú) y, CIDE, Equidad de género y Fundar (México).

²⁴ El cuestionario tenía 78 preguntas y se utilizaron varios métodos para la recolección de los datos: fax, correo, internet...

²⁵ Para la medición del índice general de transparencia presupuestaria se realizaron dos preguntas de calificación general en escala de 1 a 10, realizadas una al principio y otra al final del cuestionario (la del final es para ver el efecto del conocimiento del cuestionario).

²⁶ El censo de población era de 792 personas, de las cuales 555 pertenecían al legislativo.

²⁷ El margen de error oscila entre el 6,1% de Chile al 9,9% de México, salvo en el caso de Argentina que tiene un margen de error muy alto (casi 17%) debido al bajo número de respuestas a causa de la celebración de elecciones. Por lo tanto se deben leer con un cierto cuidado los resultados de Argentina.

²⁸ Al comenzar a analizar los resultados se dieron cuenta que las respuestas del legislativo tenían calificaciones más positivas, lo que unido a su proporción en las respuestas de cada país (variaba de un 29% hasta un 69%), provocaba un "sesgo legislativo". Para evitarlo se ponderaron los resultados para que las respuestas de los legisladores representaran el 30% en cada uno de los países.

²⁹ Un investigador por cada país realizó un análisis del marco legal, mediante la respuesta a 85 preguntas (en una escala de tres calificaciones).

existencia de un marco legal orientado hacia la transparencia no garantiza las prácticas presupuestarias transparentes que dependen del nivel de aplicación de la ley.

De acuerdo con el índice de transparencia³⁰ desarrollado por este estudio, los sistemas presupuestarios en los cinco países proporcionan deficientes oportunidades para la participación ciudadana³¹, no aseguran mecanismos adecuados de rendición de cuentas³² y no publican información presupuestaria de manera accesible y oportuna³³. A pesar de esta conclusión general, los resultados muestran diferencias significativas en transparencia presupuestaria entre los países estudiados. Chile alcanzó el nivel total más alto con un promedio de 5.9 en la escala del 1 al 10. Argentina, Brasil y México recibieron calificaciones promedio de 5.0 y Perú recibió la evaluación más baja, con 3.7.

Parece por tanto, que ante la mayor complejidad de la mayoría de las cuestiones planteadas los procedimientos democráticos tradicionales pueden ser insuficientes para desarrollar un buen modelo social. Ello hace cada vez más necesario plantear formas de participación que amplíen la base de consenso social de los procesos decisorios, con el fin de mantener y aumentar la satisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático y de esta forma contrarrestar las tendencias autoritarias justificadas en una mejora de la eficacia en la resolución de los problemas³⁴.

Estos cambios en el proceso de elaboración de decisiones deben ir dirigidos tanto al mecanismo formal de decisión como al proceso de elaboración de estas decisiones. Debe existir una preocupación tanto por la decisión como por la forma en que se alcanza. Y las medidas que se tomen deben ir enfocadas, en primer lugar, a

³⁰ Las calificaciones son bajas, todas están por debajo de 6. Y bajaron en todos los países, excepto en Brasil, después de que los entrevistados contestaron al cuestionario y conocieran la definición de transparencia utilizada en el estudio.

³¹ En particular en México, Perú y Argentina que sólo reciben un 8% de calificaciones positivas.

³² El control y la rendición de cuentas son insuficientes en todos los países, sólo reciben entre el 17% y el 39% de calificaciones positivas,

³³ La opinión de los expertos es que es muy deficiente y sólo le otorgan entre 9% y 26% de calificaciones positivas,

³⁴ Ante la complejidad y variedad de los problemas que se plantean hoy en día existe una fuerte tendencia a considerar que la solución pasa por la creación de sistemas presidencialistas, en los cuales una persona sea la que tome las decisiones; con ello piensan que se gana en rapidez y eficacia. Aunque ello es cierto, creo que no es incompatible una centralización de la toma de decisiones en unas pocas personas con la participación plural de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

mejorar el grado de información que las personas implicadas tienen sobre los condicionantes y los efectos posibles de sus decisiones y posteriormente, en intensificar el dialogo entre los distintos actores sociales con el fin de conseguir soluciones que mejoren los resultados, minimicen las divergencias irreductibles e introduzcan mecanismos de supervisión de los procesos.

Para mejorar la toma de decisiones en el caso del proceso presupuestario deben dar dos tipos de condiciones. Por un lado la introducción de una mayor transparencia informativa, un tema especialmente importante cuando como ocurre en el proceso presupuestario existen importantes dificultades técnicas. Democratizar la información supone no sólo facilitar su acceso, sino también acercar esta información a los ciudadanos y hacerles asequible ese debate técnico, mediante la creación de equipos plurales que puedan explicar de una manera cercana los temas complejos para facilitar su discusión. Por otro, la aceptación de la pluralidad de sujetos sociales a los que afectan las decisiones y que se traduce en pluralidad de intereses, que en muchos casos sólo pueden ser reconocibles si tienen capacidad de expresión autónoma.

Pero a pesar de la importancia que los presupuestos públicos tienen para la vida de los ciudadanos ellos son precisamente los grandes ausentes en todo el proceso presupuestario. En todos los países, en mayor o menor grado, existen grandes deficiencias en los sistemas de rendición de cuentas y de producción de información accesible y oportuna sobre el uso de los recursos públicos. Las tres áreas más problemáticas, en los países donde se han estudiado los niveles de transparencia presupuestaria³⁵, son la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso y la oportunidad de la información. Al tratarse de los recursos que provienen de los contribuyentes, la debilidad en estas áreas lesiona aspectos fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y la sociedad.

³⁵ Los países estudiados en América Latina han sido: Chile, Argentina, Brasil, México y Perú. Este trabajo forma parte de un amplio proyecto sobre transparencia presupuestaria llevado a cabo en todo el mundo mediante la ayuda del IBP del Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas (CBPP) en Washington, DC. Este proyecto y el centro son financiados por la Fundación Ford. Los resultados del informe se pueden ver en el Boletín nº 7 de enero de 2002 de The International Budget Project

3.- LA PARTICIPACIÓN PRESUPUESTARIA LOCAL

3.a. Aspectos generales

Aunque pueda parecer paradójico, el proceso de globalización esta influyendo en un mayor reconocimiento del nivel de gobierno local³⁶. La ciudad es el territorio de la ciudadanía, donde el poder estatal está más próximo a las personas y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos y representativos. Es en la ciudad donde viven las personas y es allí donde en muchos casos quieren resolver sus problemas y mejorar su calidad de vida. Y la solución de estos problemas con mayor eficacia a pesar de su creciente complejidad es un reto para los gobernantes locales, que deben cada vez más dar respuesta a un mayor número de peticiones de los ciudadanos de servicios con calidad pero contando con recursos escasos para estas necesidades.

Una participación ciudadana más efectiva y extendida a nuevos sectores de la población puede ser una de las posibles soluciones que puede llevarnos a la construcción de un desarrollo urbano sostenible que garantice las libertades y oportunidades de sus habitantes, a la vez que mejore las relaciones entre gobernantes y gobernados. La inclusión de la voz de los ciudadanos en la formación de las políticas públicas³⁷ podrá aportar un mayor interés político por parte de la población, consiguiendo el necesario cambio de la cultura política y la afección hacia las instituciones.

Pero para que la ciudadanía participe activamente en la gestión de su ciudad, han de darse dos características que configuren el marco idóneo para tal fin, a saber, voluntad política de los gobernantes e información³⁸. Respecto al primer punto, ha de haber una voluntad de los gobernantes a ceder potestades a los ciudadanos renunciando a la autoridad del poder y estando dispuesto a la distribución de éste. Además, la

³⁶ Además el principio de subsidiariedad que va unido al fenómeno de la globalización supone el reconocimiento de la participación cada vez más creciente de los Ayuntamientos en un mayor número de políticas públicas (políticas de orientación e integración de la población emigrante, políticas de medio ambiente, desarrollo de las energías renovables, etc...).

³⁷ SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, I.N.A.P, Madrid, 1989.

³⁸ ZABALZA (2001): *La experiencia de Porto Alegre* considera que para que la ciudadanía participe activamente en la administración popular han de darse tres características: voluntad política del gobernante, autonomía del movimiento popular e información. La autonomía del movimiento popular la entiende como la autorregulación de las distintas organizaciones civiles.

información ha de ser clara y libre, puesto que los ciudadanos necesitan saber sobre el funcionamiento de la administración, para poder participar activamente en ella. Mientras la información se mantenga privada, la población no tiene ninguna garantía sobre el manejo de la administración. Y debe ser bidireccional, no sólo los gobernantes necesitan conocer lo que piensan los ciudadanos sino que los ciudadanos necesitan saber los medios existentes, las razones técnicas de las decisiones y las opiniones de sus electos³⁹. Un tercer elemento a añadir es el referente al acceso y oportunidad de la información. Este aspecto está claramente ligado con los dos anteriores. En primer lugar, el interés de la ciudadanía y su deseo de participación se inhiben si ésta no cuenta con elementos de información sobre el uso de los recursos públicos; en segundo lugar, una condición necesaria para crear pesos y contrapesos que favorezca la rendición de cuentas es la producción de información entendible y oportuna para las instancias de control, sean éstas institucionales o ciudadanas. Estos factores realizan una función de cambio en el rol de la ciudadanía, que puede dejar de ser un actor político que se manifiesta cada cuatro años en las urnas para ser un partícipe activo en la configuración de las políticas públicas.

La participación activa de los ciudadanos supone que se reconozca la multiplicidad de los participantes y toda la red de fuerzas sociales y políticas existentes y, que se mejore la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas de los funcionarios municipales y de los electos. En lugar de enfrentar a los diferentes protagonistas (dirigentes políticos, funcionarios municipales, especialistas de los servicios municipales, movimientos populares), la estrategia ha adoptar debe basarse en compartir responsabilidades en la toma de decisiones y en su aplicación.

Pero la participación de los ciudadanos en la gestión de los ayuntamientos se plantea no sólo por la dificultad de estos para subsanar su déficit presupuestario sino más bien por sus dificultades para emplear eficiente y eficazmente los recursos disponibles, ya que parece que de otra forma, o sea aumentando los recursos financieros de los ayuntamientos no se puede garantizar una provisión suficiente en términos de cuantía y calidad de servicios públicos locales. Aunque la estabilidad y suficiencia de la financiación local tiene una influencia incuestionable en la gestión presupuestaria, no

³⁹ Un ejemplo es el caso de los estudios de opinión o de mercado que realizan muchos Ayuntamientos, que deberían cambiar su nombre y llamarse encuestas ciudadanas, lo que implica dar un mensaje muy distinto. Los entrevistados entonces serían tratados como ciudadanos, con derecho por tanto a conocer el resultado de la encuesta y lo que pretende hacer el ayuntamiento con ella.
En: FONT, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001

puede considerarse como el determinante único de la calidad de los servicios y de la eficacia del gasto de la Administración Local. Por mucho que se aumenten los fondos presupuestarios siempre habrá necesidad de priorizar estratégicamente su asignación y gestionarlos con eficiencia para responder a necesidades sociales ilimitadas.

La participación directa de los ciudadanos en el proceso de asignación de recursos es una línea relativamente nueva para la mejora de la gestión presupuestaria, que podría permitir alcanzar de manera sostenida el equilibrio presupuestario y mantener la legitimidad ante el ciudadano en términos de provisión de servicios de acuerdo con las prioridades elegidas en colaboración con todos los actores que participan en el proceso presupuestario⁴⁰. Algunas iniciativas (consejos consultivos, reglamentos de participación, cartas municipales,...) están en España en una fase de desarrollo e implantación para mejorar el proceso presupuestario por la vía de reestructurar el proceso de negociaciones presupuestarias incluyendo una mayor involucración de los gestores y ciudadanos en la formación y seguimiento de los presupuestos locales.

3.b. El caso español

En España aunque todos los partidos políticos hablan, sobre todo cuando se aproximan las elecciones, de participación no existe ningún Ayuntamiento que haya aplicado un modelo de participación en el proceso presupuestario.

Tampoco los partidos mayoritarios, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), hacen referencia al tema en sus documentos sobre temas municipales. El PP cuando se ha referido, en los últimos tiempos, a la necesidad de una segunda descentralización⁴¹, no ha hecho ni una mínima referencia a una mayor participación de los ciudadanos.

⁴⁰ ZAPICO, E. "Tendencias en la Reforma del Gasto Publico en los Gobiernos Locales: Notas para una Visión Comparada de la Experiencia Española". Ponencia presentada en el "*Mediterranean Development Forum*" organizado por el Banco Mundial. El Cairo, 5 de marzo del 2000.

⁴¹ En este proceso descentralizador, las Comunidades Autónomas deben atribuir parte de sus competencias a los Entes Locales, cediendo para ello los medios humanos, materiales y económicos que hagan posible una gestión adecuada.

El PSOE si se refiere al tema de la participación ciudadana ⁴²cuando se refiere a la autonomía local, señalando cual es su modelo de participación: *“los socialistas concebimos la participación como una estrategia de acción pública en el ámbito local. Tan importante como la disponibilidad y agilidad de los cauces de participación es el fortalecimiento de los proyectos propios de las organizaciones sociales del ámbito local”*, pero tampoco hace ninguna referencia a temas presupuestarios.

Los mecanismos de participación ciudadana se encuentran en nuestro país en niveles bastante bajos, aunque por los libros y artículos publicados en los últimos tiempos parece existir un mayor interés doctrinal por el tema, sobre todo en Cataluña. Estos estudios permitirán a los políticos y técnicos de los Ayuntamientos conocer las teorías y modelos participativos y, las buenas prácticas realizadas en nuestro país o en otros países.

En estos momentos hay muy pocos Ayuntamientos que intenten introducir modelos de participación ciudadana en sus presupuestos y en casi todos los casos están gobernados por Izquierda Unida, partido que ha seguido con mucho interés todo el proceso de participación presupuestaria llevado a cabo por el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño. Los Ayuntamientos de Rubí y de Sabadell (Cataluña) firmaron, en febrero de 2000, convenios con la Universidad Autónoma de Barcelona y la Diputación de Barcelona, para la realización de los estudios previos necesarios y la financiación parcial en la implementación de sus respectivos presupuestos participativos. En las páginas Web de estos dos municipios es posible ver los presupuestos municipales, con todo lujo de detalles. Este es uno de los primeros pasos que se han dado para conseguir la participación de los ciudadanos en el presupuesto municipal, el que todos puedan conocer detalladamente lo que se va a discutir. Ello sería deseable que ocurriera en todos los municipios. También hay otros Ayuntamientos como Córdoba o San Fernando de Henares que se plantean poder aplicar ese mismo modelo.

Otra experiencia interesante es la de Albacete, ciudad donde se ha creado un foro municipal bajo el nombre de Pleno de Participación. En el cual, las asociaciones y colectivos de la ciudad junto con los electos, gestionan parte del presupuesto municipal. Hasta el momento han gestionado el 10% del presupuesto, pero su Alcalde, impulsor del

⁴² En el documento en que presentaron las conclusiones de la I Convención Municipal: “Los nuevos horizontes de la Autonomía Local” que celebraron en Santiago de Compostela los días 26 y 27 de enero de 2001.

proyecto, desea que terminen gestionando en los próximos años el 100% del presupuesto.

Existen otros Ayuntamientos que mediante la aplicación de políticas descentralizadoras, de mayor transparencia informativa mediante nuevas tecnologías y de introducción de un modelo de presupuesto por programas confían en introducir mecanismos de participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario (ejemplos: Barcelona y Alcobendas)

3.c. Otros países

En muchos países se han planteado la necesidad de una mayor participación de los ciudadanos en la gestión municipal y la utilización del proceso presupuestario como uno de los mecanismos de participación; siendo el más conocido y estudiado el Orçamento Participativo de Brasil y en concreto su aplicación en la ciudad de Porto Alegre⁴³.

El Orçamento Participativo de Porto Alegre supuso la creación de un proceso, que permitía por primera vez participar a la ciudadanía dando su opinión sobre la aplicación de los fondos públicos y controlando las rendiciones de cuentas en los períodos posteriores a la gestión del período presupuestario. Mediante este mecanismo la sociedad puede intervenir en momentos políticamente importantes dando su opinión tanto en programas del gobierno, como controlando anualmente la ejecución de los actos de implementación de estos programas.

El Presupuesto Participativo ha demostrado, en estos años en que se ha aplicado, que la administración transparente y democrática de los recursos, es la única forma para evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos. También ha servido para que los alcaldes y concejales (vareadores) que han gobernado durante estos años conocieran cuales son las prioridades en el gasto público de la mayoría de la población, que no se correspondían en muchos casos con lo que se solía pensar y, que ha valido para que el gasto pueda ser eficaz y efectivo donde tiene que serlo.

⁴³ Es el más conocido tanto por los años que lleva en funcionamiento como por la publicidad que le han dado tanto los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, ONU...) como el hecho de haber sido la sede del Foro Social.

El éxito de este instrumento de gestión municipal se ha expresado en un aumento muy significativo del número de participantes, desde apenas unas 1.000 personas en 1990 a 11.000 en 1994, a 16.000 en 1998 y 40.000 en 1999⁴⁴. La experiencia también ha rendido buenos dividendos políticos para el Partido de los Trabajadores, que además de ganar las últimas elecciones en Porto Alegre⁴⁵, su cuarto período consecutivo, con el 66 por ciento de los votos ha conservado las cinco mayores ciudades que había ganado en las elecciones de 1996 y aumentado en doce más. Pero no todo ha sido ventajas y facilidades, la implementación del modelo ha estado plagada de dificultades y rechazos y estos no han terminado⁴⁶.

Una de las ventajas del modelo de participación presupuestaria de Porto Alegre es que elude la discusión del conjunto del presupuesto⁴⁷ y tiende a concentrarse en la inclusión de nuevas propuestas⁴⁸. (por ejemplo, la definición de nuevos planes de inversiones). Normalmente en los presupuestos existen una serie de estructuras (equipamientos, personal, departamentos) consolidadas a partir de decisiones anteriores y cuya continuidad es más o menos automática. Por lo tanto las decisiones realmente importantes se encuentran en aquello que transforma estas estructuras, decisiones discretas que requieren una reflexión y que son, al mismo tiempo claramente identificables. La decisión de realizar una nueva inversión en equipamientos no sólo tiene efectos puntuales en el momento de la realización sino que arrastra tras de sí

⁴⁴ Es importante señalar la participación de sectores de la población que no estaban acostumbrados a ser escuchados ni tenidos en cuenta en la gestión de su ciudad (clases sociales más desfavorecidas, mujeres, ancianos, parados...).

La participación de estos colectivos fue uno de los principios que impulsó a los creadores de este modelo, aunque tuvieron que corregir posteriormente la importancia que se les concedía en el modelo al provocar un rechazo de otros sectores de la ciudad (clases medias y altas).

⁴⁵ El sistema electoral local en Brasil con un sistema mayoritario a dos vueltas para la elección del Alcalde y un sistema proporcional para el caso de los concejales (vareadores) dificulta mucho la gobernabilidad de los municipios.

⁴⁶ Dificultades técnicas, al no existir personal preparado para explicar con claridad a los ciudadanos con bajo nivel cultural el proceso presupuestario. Culturales, los políticos y los empleados públicos no tenían la costumbre de compartir y discutir los asuntos públicos con los ciudadanos, les parecía que de esta forma perdía su poder. Social, los ciudadanos no estaban acostumbrados a que se les diera opción de opinar y menos de decidir.

Los medios de comunicación y los grupos de poder tampoco han apoyado la iniciativa.

⁴⁷ Aunque en una entrevista personal que tuve en agosto de 1999 con el hoy alcalde de Porto Alegre y principal impulsor del proyecto, Tarso Genro, este me manifestó su interés en ampliar la participación de los ciudadanos al tema de gasto de personal cuando el modelo estuviera un poco más consolidado.

⁴⁸ Entre el 15 y el 25% del presupuesto se asigna según el modelo participativo, el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes.

efectos futuros (por ejemplo construir un nuevo equipamiento supone generar en el futuro un gasto inercial en términos de funcionamiento y mantenimiento del mismo). Estas decisiones pueden ser tanto positivas - realización de nuevas inversiones y actividades-, como negativas, eliminación de aquellas que se han mostrado obsoletas o inadecuadas. El carácter discreto de estas decisiones favorece las posibilidades de participación en la medida que permite abrir un debate sobre cuestiones específicas. Incluso discutir sobre los límites presupuestarios de los cambios. Es ésta una fórmula más realista de participación que la discusión general del presupuesto, actividad que resulta imposible de entender a la mayoría de personas por la enorme dificultad de manejar miles de datos dispersos.

Otra de las ventajas de este modelo es la creación de un espacio, en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los que deciden⁴⁹ sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción. Este nuevo espacio permite al ciudadano común opinar sobre el gasto, la inversión, los recursos⁵⁰ y lo que a nuestro entender es lo más importante, el control de la actividad financiera del sector público. En este nuevo «espacio público» es donde se encuentran los ciudadanos, el poder legislativo y el poder ejecutivo y 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. De esta forma el Presupuesto Participativo genera una nueva forma de conciencia ciudadana a través de la democratización de las decisiones y de la información sobre las cuestiones públicas. Es dentro de este proceso que la gente comprende las funciones del Estado y sus límites y comienza a decidir con conocimiento de causa. Se constituye un espacio abierto y surgen las condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadanía: una ciudadanía activa, participativa, crítica, que se diferencia de la ciudadanía tradicional, la de las demandas individuales, la de las sublevaciones aisladas e improductivas.

En el Presupuesto Participativo, a diferencia de lo que ocurre en el ciclo presupuestario tradicional, se somete a la decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades en las que gastar los recursos, donde y cuando realizar las inversiones y cuales son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno, por

⁴⁹ Son los electos los que aprueban el presupuesto municipal. Estos normalmente no cambian lo que los ciudadanos han decidido, aunque pueden hacerlo.

⁵⁰ Según Raul Pont, anterior alcalde de Porto Alegre, la popularidad del sistema de presupuesto participativo ha contribuido a triplicar la recaudación impositiva de la ciudad.

intermedio de un proceso de debates y consultas. Este mecanismo deja de lado la concepción del presupuesto como algo meramente técnico para pasar a considerarlo como algo esencialmente político en tanto se someten a la voluntad popular las decisiones relativas a la recaudación y al destino de los recursos públicos.

Con planteamientos parecidos aunque con las diferencias propias de cada comunidad se han aplicado mecanismos de participación presupuestaria en más de 70 ciudades y varios Estados de Brasil, en Argentina, en Uruguay, Chile, México y Bolivia. Pero no sólo en América Latina se buscan soluciones para la mejora de la gestión local, también en ciudades europeas como San Denis en Francia, en la India (Asia) y en ciudades de varios países africanos.

1. CONCLUSIÓN FINAL

El desafío de la gobernabilidad metropolitana es particularmente agudo en la medida que las ciudades en todo el mundo –también las ciudades latinoamericanas -- comienzan a ubicarse dentro de un sistema competitivo en el cual parece que sólo las mejores lograrán atraer inversiones extranjeras. Y como señalaba el anterior alcalde de Seattle, Charles Royer "Las ciudades exitosas del futuro, tanto las grandes como las pequeñas, e independientemente de dónde se encuentren en el mapa del mundo, deben utilizar todos sus recursos si esperan competir y prosperar en una nueva economía mundial".

Esta situación ha provocado el que exista, a pesar de las diferencias ideológicas, consenso en la necesidad de buscar nuevas formas de gobierno que incluyan a toda la sociedad. Tanto los gobiernos, como los organismos internacionales y los expertos plantean la necesidad de crear espacios en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permita informar a los decisores sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.

Cualquier estrategia que pretenda transformar de fondo la relación gobernantes y gobernados debe partir de una visión integral de la realidad, reconocer las contradicciones sociales y las identidades colectivas; combinar formas de representación directa y representativa, y abrir canales y mecanismos claros para la toma de decisiones.

Para que la ciudadanía participe activamente, han de darse dos características: voluntad política de los gobernantes e información. Sin una voluntad de los gobernantes a consensuar con los ciudadanos las decisiones públicas, no es posible el cambio. Y una de las potestades que los gobernantes deben compartir con los ciudadanos es la información ya que sin ella se dificulta la toma de decisiones. En este aspecto es necesaria una mejora importante de la información que reciben los ciudadanos sobre las decisiones políticas que toman sus gobernantes. Información que no sólo debe estar accesible para todos los ciudadanos sino que es función de los gobernantes el acercarla a estos ciudadanos con todos los medios a su alcance. Ya que sin una información de calidad y asequible para todos no es posible una participación real.

Esta falta de información es aún más clara en el caso de los presupuestos públicos, que con la justificación de sus dificultades técnicas escapan claramente del ámbito público, a pesar de su importancia política. Los ciudadanos podrán participar en el proceso presupuestario si tienen que tener información y esta tiene que ser clara y libre, ya que los ciudadanos necesitan saber para poder participar activamente.

La creación de mecanismos de participación en el proceso presupuestario permite la creación de un nuevo tipo de esferas públicas transparentes y democráticas, la construcción de una ciudadanía más activa, la ampliación y profundización de la democracia, la reforma del Estado, además de ser un espacio de aprendizaje para los actores de la sociedad civil y del Gobierno.

* Investigadora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ABERS, R.: "Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre" RGS 1998.
<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>

ABERS, R.: "Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil". Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers. 2000.
<http://www.rienner.com/viewbook.cfm?BOOKID=1109&search=Abers>

ABERS, R.: "Do clientelismo à cooperação: Governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre". 2000
<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto11.htm>

AGUIAR, F.: "El dilema de la participación ciudadana: acción colectiva y gobierno municipal" en *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Sociales Avanzados.*, nº 94-16. Córdoba. Noviembre 1994.

ALBA, C. y VANACLOCHA, F. J. (editores): *El Sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

AVRITZER, L.: "Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil" 1999
<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf>

BAENA DEL ALCAZAR, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*, 4ª Edición reformada, Tecnos, Madrid, 2000.

BAIOCCHI, G.L.: "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". 1999.
<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF>

BALME, R.; FAURE, A. y MABILEAU, A. (eds.): *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Presses de Sciences. Paris. 1999.

BAÑÓN, R.y CARILLO, E.: *La nueva Administración Pública*, Alianza Textos, Madrid, 1997.

BARCELÓ, S. y PIMENTEL, Z.: *Radicalizar la democracia*, Catarata, Madrid, 2002

BELTRÁN, M.: *La acción pública en el régimen democrático*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2000.

CANALES J. M.: *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 2002.

CARVER, S. KINGSTON, R. y TURTON, I.: *Accessing GIS over the Web: an aid to Public Participation in Environmental Decision-Making*. University of Leeds, Leeds. (mayo de 2002).

<http://www.ccg.leeds.ac.uk/vdmisp/publications/paper1.html>

CASSEN, B.: "Democracia participativa em Porto Alegre: Uma experiência exemplar no Brasil". 1998.

<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto6.htm>

CIDADE: "Os personagens principais do Orçamento Participativo: O que é ser delegado e conselheiro do Orçamento Participativo". 1998

<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto4.htm>

CIDADE: "Cidadania inquieta: Reflexões a partir da segunda rodada do OP". 1998

<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto5.htm>

CORKERY J. : *Gouvernance : Concepts et Applications*, I.I.S.A., Bruselas, 1999

C.R.A.P.S (Centre de recherches administratives politiques et sociales): *La démocratie Locale. Représentation, participation et espace public*. Presses Universitaires de France. 1999.

D.E.T.R (Department of the Environment, Transport and the Regions:London): *Enhancing Public Participation in Local Government*. London, septiembre 1998.

FONT, J. (coordinador): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

FMI: *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. Declaración de principios*. Adoptado por el Comité Provisional el 26 de septiembre de 1999.

FMI: *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal: Declaración de principios*. 2001.

INFORME SOBRE DESARROLLO DEL BANCO MUNDIAL 1999.

INFORME ESPAÑA 1997. Una interpretación de la realidad social. Fundación Encuentro. Madrid.

INFORME ESPAÑA 2000. Una interpretación de su realidad social. Fundación Encuentro. Madrid.

GENRO, T.: “El presupuesto participativo y la democracia”.1997
<http://www.arrakis.es/~ldrain/demopunk/sp/direct/porto/porto1.html>

GOLDSMITH, W. W. : “Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil”. Planners Network Online, no. 140.2000, March/April
<http://www.plannersnetwork.org/140/goldsmith.htm>

GOLDSMITH, W. W. and VANIER, C.: "Participatory Budgeting and Power Politics in Porto Alegre". *Land Lines* 13 (1). Available online: 2001, January <http://www.lincolninst.edu/landline/2001/january/january3.html>

GONZÁLEZ DE ASÍS, M.: "Reduciendo la corrupción a nivel local" *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 21, mayo/agosto 2001, págs. 151-156.

GOMA, R.: *Gobierno Local y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.

HOFBAUER, H.: "El análisis de presupuestos públicos: Una herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas" en *Revista Probidad "Novena Edición"*, julio/agosto 2000.

MAYNTZ, R.: "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* n° 21, 2001, págs. 7-22.

MONTARGIL, F.: "Democracia electrónica e participação pública em Portugal" en *Varios: A Reforma do Estado em Portugal. Problemas e perspectivas. Actas do I Encontro Nacional de Ciencia Polític*, Bizâncio, Lisboa, 2001

MONTERO, JR, GUNTHER, R. y TORCAL, M: "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección ". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 83, 9-49.

MOTTA, J. y BETÂNIA A. "Gestão Democrática em Porto Alegre: dificuldades e oportunidades para avançar uma experiência exitosa".2001. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/portafolios/prescaso3.html>

NAVARRO GÓMEZ, C.: "La participación de la comunidad local en la mejora del medio ambiente urbano". Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid sobre *Técnicas para el diseño de Agendas 21 Locales*. 2002. (no publicada).

NAVARRO YAÑEZ, C.J. y PÉREZ YRUELA, M: "Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al

caso del municipio de Córdoba”, *Documento de Trabajo n° 94-15*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Córdoba, 1994.

NAVARRO, V.: “La sociedad civil como actor para el desarrollo humano: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre” en *Magazine Dhial*, n° 25, 18 de diciembre de 2001.

NICANDRO, C.: “La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática” en *Magazine Dhial*, n° 27, 26 de febrero de 2002.

OLIAS DE LIMA, B.(coordinadora): *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

PETERS, B.G.: *The Future of Governing: Tour Emerging Models*, University of Kansas Press, Lawrence, 1996.

PIRES, V. "Límites y potencialidades del presupuesto participativo". Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Número 42 (2000a). <http://www.asip.org.ar/es/revistas/>.

PIRES, V. "Participación de la sociedad en los procesos presupuestarios: la experiencia brasileña reciente". Ponencia presentada en el XXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público. 2000b. Madrid.

POZZOBON, R. M.: “Uma experiência de gestão pública: O Orçamento Participativo de Porto Alegre”. 2000.
<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto8.htm>

PRADO, A.: “La experiencia del presupuesto y planeamiento (OP) participativo en Porto Alegre”.1998
<http://www.rosario.gov.ar/per/merco/eprado.htm>

RECIO A.: “Dimensiones de la democracia económica (III)”. *Veualternativa. Mientras Tanto*, 25 de junio de 2001.

RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M.: “La participación ciudadana en los gobiernos locales”. Ponencia presentada en el “*Mediterranean Development Forum*” organizado por el Banco Mundial. El Cairo, 5 de marzo del 2000.

RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M.: “Nuevas perspectivas de la participación ciudadana en los gobiernos locales”. VI Jornadas sobre Temas Contemporáneos de Gobierno y Administración Local en España, Madrid, 22 de mayo de 2002.

ROSE-ACKERMAN, S.: *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

ROSE-ACKERMAN, S.: “Desarrollo y corrupción”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas n° 21*, mayo/agosto 2001, págs. 5-21.

SILBERSCHNEIDER, W.: “Orçamento Participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais. Brasil” en *III International Congress of CLAD on State and Administration Reform*. 14-17 Octubre 1998. Madrid.

SOUSA SANTOS, B.: “ Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy” en *Politics and Society*, febrero 1998.

SOUZA,U: “La experiencia de Porto Alegre”.1997
<http://www.arrakis.es/~ldrain/demopunk/sp/direct/porto/porto2.html>

SOUZA SANTOS, B.:“Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”. 1998.
<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>

STREN, R.E: “Nuevos enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina”, *Centro Internacional de Investigaciones párale Desarrollo*, 2000.

SUBIRATS, J: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, I.N.A.P, Madrid, 1989.

SUBIRATS, J.(ed): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Estudios de la Fundación Encuentros. Madrid. 1999.

THE INTERNACIONAL BUDGET PROYECT. Boletín nº 7 de enero de 2002

TORCAL, M. "Partidos y desafección política". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*. Número 14 (2001).

http://www.iigov.org/dhial/dhial14/dhial14_04.htm

UNESCO: "The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre Brazil". 1996.
<http://www.unesco.org/most/southa13.htm>

VILLORIA, M.: "Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España" *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 21*, mayo/agosto 2001, págs. 95-115.

WAMPLER, B.: "A guide to Participatory Budgeting". 2000
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>

WEIDEMANN, I. Y FEMERS, S. : "Public participation in waste management decision-making : analysis and management of conflicts", *Journal of Hazardous Materials*, nº 33.1993.

WORLD DEMOCRACY AUDIT (2001).: <http://www.worldaudit.org/corrption.htm>

ZABALZA, J. La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular.
<http://usuarios.tripod.es/alfagua/ZABALZA.html>.

ZAPICO, E.: “Tendencias en la Reforma del Gasto Publico en los Gobiernos Locales: Notas para una Visión Comparada de la Experiencia Española”. Ponencia presentada en el “*Mediterranean Development Forum*” organizado por el Banco Mundial. El Cairo, 5 de marzo del 2000.