

Los presupuestos participativos desde una perspectiva comparada

**Comunicación presentada al VIII Congreso de Sociología
(Alicante, 23-25 de septiembre de 2004) Grupo 8, sesión 4ª.**

Carmen Pineda Nebot

Universidad Autónoma de Madrid

María de Guzmán 61- 4D 28003 Madrid

Tf.: 91 5534058

carmen.pineda@uam.es

INTRODUCCIÓN

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo (PP) se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todos los interesados en democracia y desarrollo local. Ha sido adaptado y adoptado por una amplia gama de ciudades de América Latina, principalmente de Brasil, donde se inició a finales de los años ochenta. En estos momentos en Brasil, según distintas fuentes, alrededor de 250 ciudades, están aplicando el presupuesto participativo. Si bien la gran mayoría de las experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen surgiendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular en Perú, en Ecuador, en Colombia y en los países del Cono Sur. Por otra parte, varias experiencias están construyéndose en ciudades europeas, muchas de ellas haciendo referencia a Porto Alegre como ciudad paradigmática y de referencia.

El gran número de experiencias en marcha y el rápido y creciente aumento de ellas en los últimos tiempos permiten ya en estos momentos realizar un estudio comparativo de las experiencias de presupuesto participativo.

El trabajo lo he estructurado en tres bloques. En primer lugar hago una pequeña introducción sobre el presupuesto participativo; el segundo está referido a la experiencia de presupuesto participativo más antigua y conocida, la de la ciudad de Porto Alegre (Brasil) y; en el tercero comparo mediante siete variables diez experiencias de presupuesto participativo.

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

El Profesor De Sousa Santos trabaja con una noción del Presupuesto Participativo involucrando una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal.

Los tres principios serían:

- (a) participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún *status* especial atribuido a las organizaciones comunitarias;
- (b) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y,

(c) disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras).

Pero sin embargo, todas estas dimensiones todavía no configuran un concepto propiamente dicho. Las estructuras sólo se dan a conocer a través de la práctica y las interpretaciones todavía están demasiado cargadas con una tendencia, que es la experiencia de Porto Alegre. Siendo así, lo que tenemos es aún una noción, que seguramente se actualiza y redimensiona en cada una de las demás experiencias hoy en funcionamiento.

El Presupuesto Participativo es un proceso de múltiples dimensiones. Ciertamente, no existe un diseño acabado y definitivo de Presupuesto Participativo. Porto Alegre es una referencia, no un modelo a ser copiado. Además el diseño que existe hoy en Porto Alegre es bastante diferente del que tenían al inicio de los años 90, en varios niveles: criterios, temas, ciclo anual, funcionamiento del CPP, elección de representantes, coordinación, prestación de cuentas, relación con consejos sectoriales, etc.

Como proceso el Presupuesto Participativo es un trabajo permanentemente en construcción, producto de la dialéctica social y que tiene el conflicto como uno de sus elementos constitutivos. Conflicto que atraviesa todo el ambiente en el cual opera.

¿DESDE CUANDO EXISTEN LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Aunque, en general, se considera que las experiencias de Presupuesto Participativo comienzan en Brasil, más concretamente en Porto Alegre en 1989; no creo que se deban olvidar las experiencias precursoras que se realizaron en algunos municipios de este país entre 1978 y 1988, que aunque no recibieron este nombre sí que contenían elementos que los aproximaban a él.

De ellas las más conocidas son las de Lajes y Boa Esperanza que entre 1978-82, con gobiernos de diferentes partidos, intentaron establecer un diálogo entre el ayuntamiento y los ciudadanos, fundamentalmente con los barrios periféricos carentes de infraestructuras. También, aunque menos conocidas, fueron las experiencias de Vila Velha, Diadema y Piracicaba, esta última con una particularidad que le hace ser especial, al ser escenario de experimentación (bastante documentada) para algunos

partidos, el Movimiento Democrático Brasileño- Partido del Movimiento Democrático Brasileño (MDB-PMDB) (1978-82) y el Partido de los Trabajadores (1989-92)¹.

Pero realmente no es hasta las elecciones de 1988, cuando el PT² gana las elecciones en 36 municipios cuando se comienza a poner en marcha la experiencia del Presupuesto Participativo. Diferenciándose de las anteriores experiencias por dos motivos básicos: primero convertían al presupuesto público en catalizador de la participación ciudadana, dirigida a objetivos a corto plazo (mejora de las infraestructuras urbanas y de las políticas públicas locales, con resultados positivos inmediatos para la población de menor renta); segundo, tenía un marcado carácter ideológico. A partir de ese momento podemos señalar tres fases.

La primera fase, de 1989 a 1997, es de *experimentaciones*. Se “inventan” las nuevas formas de gestionar los recursos públicos, en primer lugar en Brasil, en Porto Alegre, y en pocas más como Santo André (interrumpida en 1993 y reiniciada en 1997), Piracicaba, Ipatinga, Betim, Santos y Jaboticabal y en Montevideo – Uruguay.

La segunda fase, que llaman de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, período durante el cual más de 140 municipios brasileños³ adoptan el modelo, con variaciones notables. En esta época ya no todas las experiencias se producen en municipios gobernados por el PT, habiendo hasta del Partido del Frente Liberal (PFL) que en el espectro político brasileño se encuentra en el extremo opuesto del PT.

También se producen experiencias en gobiernos de algunos estados, como Rio Grande do Sul (el más conocido y más polémico, porque hubo un enfrentamiento entre el gobernador y algunos diputados), Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre y Amapá. Y organismos de la sociedad civil⁴ comienzan a organizar forums sociales para acompañar al presupuesto.

Esta fase se caracteriza por algunos factores que pueden explicar la aceptación y adopción del presupuesto participativo. Son: que el principio de participación ciudadana se consagra en la Constitución Brasileña de 1988; la puesta en marcha de la

¹ Lo que permite identificar las semejanzas y diferencias que tienen los dos partidos a la hora de abordar la participación ciudadana y la forma de organizarla.

² El PT se había fundado en 1979

³ La mayor parte de las experiencias se dieron en ayuntamientos de las regiones sudeste (60) y Sur (56). En el nordeste hubo 16 municipios. Y en general no muy grandes, el 66% tenían menos de 100 mil habitantes.

⁴ Es bastante amplia la lista de ONGs e instituciones en Brasil que se han implicado de distintas formas en el presupuesto participativo.

participación ciudadana en la gestión de algunas políticas públicas, como la sanidad o la educación, mediante los consejos; los resultados conseguidos en Porto Alegre; el discurso favorable al control ciudadano para evitar la corrupción o el mal uso del dinero público; y el incentivo de los documentos oficiales favorables de algunos organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional o la Organización de Naciones Unidas.

La tercera fase, del 2000 hasta hoy, puede ser identificada como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes.

La expansión exponencial sugiere que se trata de un fenómeno irreversible y una de las dificultades es precisamente la insuficiencia técnica y teórica para acompañar este momento de *florecimiento incontrolado*.

En cuanto al nivel de consolidación, sólo la experiencia de Porto Alegre se ha mantenido durante cuatro mandatos pero en general casi todas las experiencias acaban de iniciarse.

LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE

El Presupuesto Participativo (PP) se implantó en Porto Alegre en 1989, un año después del triunfo del Frente Popular⁵ en las elecciones locales de 1988. La primera tarea de la nueva administración fue una reforma financiera. A esta reforma siguió la organización de una esfera pública no estatal de poder, que permitiera una administración compartida de la ciudad entre el sector público y la sociedad civil.

Para ello dividieron la ciudad en dieciséis regiones⁶. Cada región elige representantes para los consejos superiores en las asambleas regionales. Las asambleas son los principales vehículos de participación popular, estando abiertas a todos los ciudadanos.

⁵ El Frente Popular es una coalición de partidos políticos de izquierda que gobiernan Porto Alegre desde 1988. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el PT y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

⁶ En 1989, el primer gobierno del PT comenzó dividiendo la ciudad en cinco regiones. Pero los dirigentes de las organizaciones comunitarias consideraron que eran demasiado grandes, provocaban problemas de transporte y esa división no tenía tradición política. Por eso se decidió, en colaboración con las organizaciones comunitarias, dividir la ciudad en dieciséis regiones. Esta división se ha mantenido hasta

En un primer momento, el PP consistía en una serie de reuniones en cada región, de marzo a junio. A partir de 1994, empezaron a celebrarse también asambleas por temas, utilizando la misma metodología que las asambleas regionales.

En la primera reunión (rodada) el ejecutivo municipal da cuenta del presupuesto del año anterior, con explicaciones sobre la situación de las obras públicas decididas anteriormente. Ello permite el control por parte de los ciudadanos. También presentan la estimación que han realizado de los recursos financieros disponibles para el año siguiente y de las inversiones a ejecutar. La comunidad elige en ese momento parte de los delegados⁷ que la representará en el Forum de Delegados de acuerdo con un criterio⁸ previamente establecido. Las reuniones de las asambleas regionales y temáticas se realizan al mismo tiempo. Es importante señalar que el alcalde participa en las asambleas

Entre la primera y la segunda reunión se celebran las llamadas intermedias, en las que la población discute⁹ las propuestas y son elegidos delegados. Cerca de 1000 delegados son elegidos anualmente. Cada región escoge cuatro entre las trece prioridades temáticas¹⁰ (limpieza básica, pavimentación, vivienda, salud, educación, asistencia social, transporte y circulación, áreas de ocio, deporte y ocio, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y limpieza ambiental) y se les atribuyen notas a las prioridades de cada región.

Sumando las notas de todas las prioridades escogidas por las regiones se llega a seleccionar las tres prioridades de la ciudad para el próximo año, que son las que tienen mayor puntuación.

hoy aunque se han ido introduciendo algunos pequeños cambios. En los últimos años se ha planteado la división de la región Centro, ya que al ser la que más población tiene y la más rica parece que sale favorecida con el sistema en vigor.

⁷ Resulta muy difícil que en esta primera reunión sean elegidos para delegados ciudadanos no integrados en estructuras colectivas.

⁸ El criterio para determinar el número de delegados se ha modificado con los años. Inicialmente era un delegado por cada cinco personas que asistían a la asamblea; a comienzos de los 90 cambió y se elegía un delegado por cada diez personas, después uno por cada veinte y posteriormente se utilizó un criterio más complejo. A propuesta del Coordinador de Relaciones con la Comunidad (CRC), este último criterio excesivamente riguroso, fue abolido en 1997 y en 1998-1999 se utilizó otro. A partir del 2000 se volvió a utilizar un número fijo: 1 delegado por cada 10 participantes.

⁹ Los niveles de conflicto dependen del nivel de organización de la comunidad y del nivel de polarización política entre los líderes.

¹⁰ Hasta 1997, las regiones escogían de entre ocho temas para priorizar, cuatro. A partir de 1998, se seguían eligiendo cuatro pero los temas ahora eran doce. En el 2001 se volvieron a realizar cambios, aumentando las opciones a trece.

Estos cambios reflejan las discusiones en el seno del Consejo del Presupuesto para aumentar los temas que deben ser cubiertos por el PP.

Tabla 1.- Prioridades de 1992* a 2003

PP	1° Prioridad	2° Prioridad	3° Prioridad
2003	Vivienda	Educación	Pavimentación
2002	Vivienda	Educación	Pavimentación
2001	Pavimentación	Vivienda	Limpieza Básica
2000	Política de Vivienda	Pavimentación	Salud
1999	Limpieza Básica	Pavimentación	Política de Vivienda
1998	Pavimentación	Política de Vivienda	Limpieza Básica
1997	Política de Vivienda	Pavimentación	Limpieza Básica
1996	Pavimentación	Limpieza Básica	Regularización de terrenos
1995	Pavimentación	Regularización de terrenos	Limpieza Básica
1994	Regularización de terrenos	Pavimentación	Limpieza Básica
1993	Limpieza Básica	Pavimentación	Regularización de terrenos
1992	Limpieza Básica	Educación	Pavimentación

Fuente: PMPA * 1992 fue el primer año en que estas prioridades fueron incluidas en los criterios generales para distribución de recursos.

Como se puede ver en la tabla anterior existen unos temas que han sido prioritarios para los ciudadanos durante estos años, situación que se modifica en el 2002 cuando se introduce la materia de educación, lo que no había ocurrido desde 1992.

En la segunda reunión los participantes en las asambleas regionales y temáticas eligen dos consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP)¹¹. Cuando finaliza

¹¹ La articulación de los consejos regionales con los temáticos y con el Consejo del Presupuesto Participativo (COP) es problemática y suscita a veces problemas de competencias. En opinión de Sousa Santos y Brunet la articulación entre las diversas instancias de participación debe ser construida a partir de una premisa clara: la centralidad del COP en el proceso de decisión presupuestaria.

la segunda reunión en todas las regiones y temáticas, el Consejo esta formalmente formado y se convierte en el órgano más importante para la definición del próximo presupuesto.

Para el año 2004 se han aprobado algunos cambios¹² con el fin de simplificar el ciclo, lo que parece que favorecerá la ampliación del debate comunitario.

El Consejo¹³ del Presupuesto Participativo¹⁴ esta compuesto por:

- a) 2 Consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las 16 regiones de la ciudad
- b) 2 Consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las 6 plenarias temáticas
- c) 1 consejero titular y un suplente del Sindicato de Empleados Municipales de Porto Alegre (SIMPA) y 1 consejero y un suplente de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA) (con derecho a voz y a voto)
- d) 2 representantes titulares y dos suplentes de las siguientes áreas del Ejecutivo Municipal: 1 representante titular y un suplente de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad (CRC) y 1 representante titular y un suplente del Gabinete de Planificación (GAPLAN) (derecho a voz pero no a voto).

El Consejo tiene el apoyo técnico del Gabinete de Planificación (GAPLAN), que está directamente ligado al alcalde.

Durante los meses de julio y agosto se inicia la elaboración del presupuesto por el Consejo del Presupuesto Participativo y representantes del gobierno, a partir de las prioridades definidas en las asambleas. Primero el Ejecutivo prepara la propuesta presupuestaria de ingresos y gastos intentando conciliar las exigencias de los ciudadanos con las llamadas “exigencias institucionales” (las propuestas de las secretarías municipales) y el Consejo realiza el proceso interno de formación de los consejeros recién elegidos, durante el cuál estos se familiarizan con el Régimen Interno y con los criterios de distribución de recursos. Posteriormente el Consejo discute la matriz presupuestaria preparada por el Ejecutivo. Esta matriz, después de ser aprobada por el Consejo, es convertida en propuesta de Ley Presupuestaria que es entregada el 30 de septiembre a la Cámara de Vereadores (por exigencia legal). Mientras que es discutida la ley, el COP sigue los debates y ejerce presión sobre los legisladores de

¹² Los debates y la definición de prioridades comenzaran en abril o mayo y la Asamblea Municipal se celebrará en julio. Creen que la simplificación del ciclo favorecerá la ampliación del debate comunitario.

¹³ El Consejo del Presupuesto Participativo es un órgano de participación directa de la comunidad, que tiene por finalidad planificar, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los gastos e ingresos del Presupuesto Municipal (art. 1 del Reglamento Interno).

¹⁴ El Reglamento Interno del Consejo en vigor fue aprobado el 6 de febrero de 2003 en un consejo extraordinario.

varias formas (por ejemplo, reuniéndose con miembros individuales de la Cámara y movilizándolo a las comunidades).

De septiembre a diciembre, el COP prepara el plan de inversiones, en el cuál incluye una lista pormenorizada de las obras y de las actividades que considera prioritarios y, la distribución específica de los recursos programados para cada región y cada área temática.

Las inversiones son distribuidas de acuerdo con criterios que tienen en cuenta las diferencias entre las regiones. Actualmente los criterios¹⁵ son:

- 1) Prioridad de la micro-región o comunidad (el peso de las prioridades es el siguiente: cuarta: 1; tercera: 2; segunda: 3 y primera: 4)
- 2) Carencia del servicio o infraestructura (el peso de las prioridades es el siguiente: de 0,01% A 14,99%: 1; de 15% A 50,99%: 2; de 51% A 75,99% y; del 76% en adelante: 4).
- 3) Población total de la región (el peso de las prioridades es el siguiente: hasta 25.000 habitantes: 1; de 25.001 à 45.000 habitantes: 2; de 45.001 à 90.000 habitantes: 3 y; por encima de 90.001 habitantes: 4).

La estructura institucional básica del PP de Porto Alegre esta formada por tres tipos de instituciones:

- a) Unidades administrativas del Ejecutivo Municipal encargadas de dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos: Gabinete de Planificación (Gaplan), Coordinador de las Relaciones con las Comunidades (CRC), Forum de las Asesorías de Planificación (Asseplas), Forum de las Asesorías Comunitarias (Fascom), Coordinadores Regionales y Temáticos del PP (CROPs y CTs). Las dos más importantes son el CRC y el Gaplan.
- b) Organizaciones comunitarias dotadas de autonomía¹⁶ frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de base regional: consejos populares, uniones de barrios...

¹⁵ Al principio los criterios eran los mismos pero seguían otro orden de prioridad (carencia de servicios e infraestructuras, población y prioridad). Se intentaba de esa forma beneficiar a las áreas pobres de la ciudad y estimular la participación de la población con menos recursos.

En 1991, por primera vez se utilizó para la distribución de los recursos una metodología previamente negociada con los líderes comunitarios. En ese año un 70% de los recursos se aplicaron en las regiones prioritarias, las cuáles fueron escogidas en base a criterios objetivos. En 1992 las inversiones pasaron a ser distribuidas por sectores prioritarios, siguiendo una metodología muy parecida a la que se sigue en estos momentos.

- c) Instituciones de participación comunitaria con funcionamiento regular: Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Asambleas Plenarias Regionales, Forum Regional del Presupuesto, Asambleas Plenarias Temáticas y el Forum Temático del Presupuesto.

Desafíos actuales del Presupuesto Participativo de Porto Alegre

Identificaremos, en opinión de diversos autores¹⁷, los distintos problemas o dilemas a los que se enfrenta en estos momentos la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre:

1. La necesidad de articulación entre el presupuesto y la planificación. En la medida en que las ciudades pasan a asumir cada vez más responsabilidades por su propio desarrollo urbano, social y económico, se hace fundamental el desarrollo de una articulación más amplia de intereses, que involucre tanto cuanto sea posible al conjunto de los sectores privados, atrayéndolos a las ideas de justicia social, sostenibilidad y calidad de vida.
2. La democratización de la ejecución del presupuesto. Democratizadas las decisiones sobre el presupuesto público, es necesario ahora la democratización de la ejecución. Por ejemplo, ya no sirve más que el sistema de licitaciones de obras públicas deje de vincular criterios de socioeconomía solidaria en las propuestas en disputa. Además, parte de las obras podrían ser perfectamente gestionadas y ejecutadas por las propias comunidades, generando renta y capacidad emprendedora para las comunidades beneficiadas. De la misma forma, todos los gastos de mantenimiento podrían ser previstos dentro de los mismos presupuestos. En relación a los recursos humanos, hoy casi toda la definición de los resultados se da de forma burocrática y no transparente, con pocas experiencias de control social directo (consejos escolares, comisiones de salud), en general sin herramientas adecuadas de intervención y operando muchas veces apenas con indicadores subjetivos.

¹⁶ Siendo estructuras autónomas, que dependen por tanto del potencial de organización de cada región, no surgen necesariamente en todas las regiones del PP.

¹⁷ Bairle (2003), Sousa Santos (2002), Cabannes (2003).

3. La necesidad de control social de las organizaciones comunitarias. De la misma forma que la organización pública, también la organización comunitaria necesita control social, porque opera con recursos públicos, genera renta y ofrece servicios de interés popular. Democratizar radicalmente las organizaciones comunitarias, así como establecer criterios de responsabilidad social-solidaria.
4. Otra revolución fundamental es la de la comunicación y publicidad, esencial tanto para la transformación de la organización pública como para la radicalización democrática de la gestión comunitaria.
5. Desarrollar parámetros de evaluación de forma participativa. Así como han conseguido construir directrices y metas de forma colectiva a través de los congresos de la ciudad y de las innumerables conferencias temáticas, será perfectamente posible que desarrollaran parámetros de evaluación de forma participativa, y que hubiera compromiso en la producción de informaciones relevantes.

OTRAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El gran número de experiencias en marcha, en estos momentos, hace imposible realizar un estudio comparativo de todas ellas. Por lo que he tenido que seleccionar un número pequeño (10 experiencias), intentando que hubiera de todos los tamaños poblacionales y de todas las zonas.

Las experiencias seleccionadas son: Sao Paulo, Buenos Aires, Recife, San André, Campinas, Juiz de Fora, Villa El Salvador, Albacete, Palmela y Mons.

Tabla 1.- Experiencias seleccionadas de presupuesto participativo

Población	Brasil	América Latina	Europa	Total
Mayores de 4 millones	Sao Paulo	Buenos Aires (Argentina)		2
De 1 a 4 millones	Recife Campinas			2
De 500 a 1 millón	S. André			1

De 50 a 500 mil	Juiz de Fora	Villa El Salvador (Perú)	Albacete (España) Mons (Bélgica)	4
Menos de 50 mil			Palmela (Portugal)	1
Total	5	2	3	10

Tabla 2.- Experiencias seleccionadas de presupuesto participativo

Ciudades	Año de inicio de la Experiencia	Partido del Alcalde*	Número de mandatos electorales
Sao Paulo	2001	PT	1
Buenos Aires	2002	FREPASO (Frente País Solidario)	1
Recife	1997	PT	2
Campinas	2001	PT	1
S. André	1989-92 1997-	PT	3
Juiz de Fora	1998	PMDB	2
Villa El Salvador	2000	SOMOS PERÚ	1
Albacete	2002	PSOE	1
Mons	2002	PS (Partido Socialista)	1
Palmela	2002	CDU (Coalición Democrática Unitaria)	1

Fuente: Elaboración propia * Se ha puesto el partido del alcalde ya que en Brasil y algunos países de América Latina el alcalde se elige separadamente de los concejales

Al mirar el universo de experiencias en construcción, una de las dificultades y de las riquezas de los presupuestos participativos es precisamente que ninguna experiencia se

parece exactamente a otra. Tienen diferencias tanto cualitativas como cuantitativas. Para facilitar la comprensión, pueden presentarse algunas *variables de diferenciación*¹⁸.

a) *Formas de participación*

La primera gran diferencia se refiere a las formas de participación en el proceso de presupuesto participativo. La primera forma es de democracia *directa*: todos y todas los ciudadanos y las ciudadanas tienen el derecho de participar directamente en las asambleas. Cada participante puede, a partir de un voto universal, votar y ser elegido delegado o consejero. Los ciudadanos controlan en este caso *directamente* el proceso.

La segunda forma de participación, es *indirecta*. La participación en las discusiones y en las decisiones se da a través de organizaciones. El ciudadano está representado a través de sus líderes pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. Se trata de una forma de Democracia, al mismo tiempo Representativa y Comunitaria. Es según algunos autores una Democracia Representativa Comunitaria.

A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de Democracia Representativa puede llegar a tener riesgos y límites mayores que la democracia representativa convencional.

Una de las características principales de los presupuestos participativos en las ciudades brasileñas es el reconocimiento del derecho a participar en forma individual y directa y no necesariamente a través de representantes comunitarios. En cambio las demás ciudades latinoamericanas tienden a privilegiar una participación vía representantes de las organizaciones existentes.

Villa El Salvador es ilustrativa del sistema mixto de presupuesto participativo que a la vez descansa sobre las organizaciones vecinales, pero que al mismo tiempo amplía las discusiones presupuestarias hacia el conjunto de la ciudadanía. Buenos Aires también sigue un sistema mixto.

De todas las ciudades estudiadas, sólo en Albacete se da una participación indirecta aunque la tendencia es ir hacia un sistema mixto. En Mons y Palmela la participación es individual.

¹⁸ He utilizado algunas de las variables de diferenciación utilizadas por Y. Cabannes en el *Documento Base sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativos* elaborado por encargo de la Alcaldía de Porto Alegre para el Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9.

En Sao Paulo, como en otras ciudades brasileñas, pueden participar directamente los ciudadanos, pero posee unas características especiales como son el haber creado un presupuesto participativo de niños (también lo ha hecho Recife) y tener un sistema de cuotas para segmentos sociales vulnerables (mujeres, negros, indígenas, sin techo, deficientes, jóvenes, niños y adolescentes, pensionistas y homosexuales).

En lo que respecta a la edad de participación, excepto en la experiencia española, es desde los dieciséis años.

a) Poder de decisión en relación al presupuesto

En todos los casos son los electos los que aprueban el presupuesto municipal. En ninguna de las experiencias se cuestiona la democracia representativa, siendo los concejales los que aprueban el presupuesto preparado de forma participativa.

Este elemento es importante en el sentido de que los presupuestos participativos reconocen la democracia representativa y el poder legislativo.

b) Órgano de decisión del Presupuesto Participativo

La gran mayoría de las experiencias brasileñas, y otras pocas más, eligen delegados que a su vez eligen consejeros. El Consejo del Presupuesto Participativo (COP) o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se elaboran las “reglas del juego”, plasmadas en el Reglamento Interno. Los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de reuniones y de ejes temáticos están ahí definidos.

Frente a esta situación, muchas de las experiencias no brasileñas aunque también alguna reciente brasileña, se construyen sobre estructuras sociales preexistentes (juntas de vecinos, consejos de vecinos) o políticas preexistentes, las cuales van a integrar el proceso de presupuesto participativo en sus actividades: Campinas (Consejos). En este sentido el presupuesto participativo refuerza y amplía el rol de las organizaciones preexistentes.

Por otra parte, varias de las iniciativas recientes se construyen a partir de dinámicas y espacios de participación ciudadana que tampoco tratan solamente de presupuesto participativo: Villa el Salvador (Comité de Desarrollo Territorial) y Juiz de Fora (Plan Estratégico y Plan Director). Estas iniciativas tienden a diluir y a integrar el presupuesto

participativo (práctica de transversalización) mientras que los Consejos de Presupuesto Participativo tienden a volverse una nueva institucionalidad (práctica de focalización).

c) Seguimiento y control social

Existen diferencias importantes: desde el control por parte del Ejecutivo (quién retomó su poder convencional) hasta el control desde los vecinos sin mandato ni formación particular. Entre estos puntos existe una gama amplia de comisiones específicas creadas desde el COP o desde las organizaciones barriales.

El control ciudadano en la fase de ejecución permite ver hasta qué grado hubo devolución de poder a la ciudadanía, y también hasta qué grado hubo apropiación del poder devuelto por parte de la ciudadanía.

En la mayoría de las experiencias latinoamericanas, los presupuestos participativos tienen instancias de control social, tanto para la implementación del presupuesto como para la ejecución de las obras. Es interesante señalar que no existe una, sino más bien una combinatoria de modalidades, que se suman en forma específica en cada ciudad y en cada momento del proceso. La situación más común, por ejemplo en Santo André, es que el Consejo del Presupuesto Participativo, o su equivalente, ejerce a través de sus delegados esta función. Otras ciudades tienen comisiones específicas compuestas por delegados electos del Consejo del Presupuesto Participativo, tales como los *Grupos de Trabajos del COP* (Campinas), o la *Comisión de Fiscalización y de seguimiento de obras* en Recife (Brasil). Otra modalidad de fiscalización y de control social se ejerce a partir de organizaciones de ciudadanos, de organizaciones de vecinos (Villa El Salvador, por ejemplo).

En el caso de las europeas, aunque se plantean crear comisiones de seguimiento aun no han comenzado sus funciones (caso de Palmela y Mons). En el caso de Albacete, la comisión de seguimiento dependiente del Consejo del Presupuesto ya ha empezado a funcionar y celebrará una reunión general en el mes de junio o julio.

d) Ámbito de participación

La gran mayoría de los casos apuntan a una mejoría de las condiciones de vida a nivel del barrio o a nivel comunitario. La participación en este caso está circunscrita a una participación de proximidad. Sin embargo, otras experiencias no se limitan al barrio o

al distrito y apuntan a la definición de obras y servicios a escala de la ciudad o del municipio. Según el ámbito de participación que se adopte, barrio o ciudad, se apunta claramente a construcciones sociales diferentes.

En todas las experiencias estudiadas, excepto Albacete, existen dos ámbitos de participación: territorial y temático; en cambio no es tan generalizado la escala de ciudad fundamentalmente en las experiencias más recientes.

Los presupuestos participativos tienden, en particular en las grandes ciudades como es el caso de Buenos Aires o Sao Paulo, a profundizar el proceso de descentralización municipal.

e) Proporción del Presupuesto

Existe una diferencia abismal entre experiencias que debaten menos del 1% de su presupuesto y aquellas que ya alcanzaron el 100% (tanto inversión como gastos de personal, gastos de mantenimiento y deuda). Campinas se encuentra entre las experiencias que ya han alcanzado el 100% del presupuesto.

Pero la tendencia general es que se debata sólo el capítulo de gasto en inversiones y no siempre toda la cantidad disponible. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este capítulo es muy variable en cantidad tanto de un municipio a otro como de un año a otro. Los municipios brasileños y el argentino debido al impacto de la crisis financiera que han sufrido estos países en estos últimos años, han dedicado unos porcentajes muy bajos de sus presupuestos a inversiones. No ocurre lo mismo con las ciudades europeas que dedican un mayor porcentaje a las inversiones.

En Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo examina e incide sobre el presupuesto total (antes de ser presentado a la cámara municipal) pero la parte debatida en asambleas en las cuales todos los ciudadanos pueden participar corresponde al 100% del recurso de inversión, el cual varía de año en año y supera el 10% del presupuesto total. Algo parecido ocurre en Albacete.

f) *Grado de formalización o institucionalización*

Varía desde la informalidad del proceso (descansando sobre el dinamismo de la sociedad civil y la voluntad del Alcalde) hasta su reglamentación con ordenanzas y con un conjunto de leyes a nivel municipal y/o nacional.

Uno de los temas a debate es saber cuando y como formalizar los procesos de presupuestos participativos para garantizar su buen funcionamiento. Otra pregunta es, hasta donde institucionalizar para al mismo tiempo preservar su dinámica y evitar la burocratización y/o la cooptación política. En el momento que se institucionaliza, los riesgos de instrumentalización del proceso y de manipulación de los propios participantes aumentan considerablemente.

En la mayoría de las experiencias, el *Reglamento Interno* del presupuesto participativo define las principales reglas del juego: sistema de elección de delegados, modos de representación, criterios de distribución de recursos, responsabilidades del consejo cuando existe, número de plenarios y ejes temáticos, etc. Estando a veces, como en el caso de Porto Alegre, acompañado de manuales de directrices y de criterios generales. Son relativamente raros los casos en los cuales el presupuesto participativo llega a ser parte de la Ley Orgánica del Municipio. Esta inscripción se da, como es el caso en Santo André, en un estatuto formal y normativo más acabado. Esta inscripción del presupuesto participativo en el marco jurídico legal del Municipio no es limitado a las ciudades brasileñas. Existe también por ejemplo en Villa El Salvador. En este último caso el Reglamento fue aprobado en ordenanza municipal, a diferencia de la mayoría de los Reglamentos brasileños que no tienen estatuto legal.

El elemento original del PP es que las reglas del juego y la metodología no son definidos por el gobierno local (de arriba por abajo) sino más bien por los participantes. Además, y eso también lo diferencia de instrumentos que *coagulan* procesos sociales vivos, el reglamento interno es evolutivo y los participantes en el PP lo ajustan generalmente cada año. Las discusiones alrededor del Reglamento Interno y las adaptaciones periódicas permiten *autorregular* el proceso y conservar su dinámica. Se trata probablemente de uno de los aspectos más originales de este tipo de presupuesto participativo.

En varias ciudades (por lo general no brasileñas) el presupuesto participativo está reglamentado e institucionalizado por resoluciones, decretos, ordenanzas o constituciones municipales. Tal es el caso de Buenos Aires (Constitución de la ciudad),

de Villa El Salvador. Importante notar que en este caso el presupuesto participativo es reconocido y oficializado desde lo legislativo, elemento muy diferente de la mayoría de los casos brasileños. Por otra parte, la capacidad de la ciudadanía y de las organizaciones en controlar el proceso y apropiárselo a través del tiempo podría ser menor.

g) Presupuestos Participativos y planificación

Los presupuestos participativos por lo general son ejercicios de corto plazo (un año o a veces dos) respondiendo a demandas inmediatas de la población. Así que, en consecuencia, uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los presupuestos participativos es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo y en especial con los planes estratégicos y los planes de desarrollo.

Dos situaciones pueden identificarse:

La primera (en particular en América Latina) se refiere a ciudades en donde los presupuestos participativos son *posteriores* a los Planes de Desarrollo. Ejemplo de ello son Villa El Salvador y Juiz de Fora. Para facilitar este proceso, el municipio hace un esfuerzo de formación de los participantes del proceso del presupuesto participativo sobre los contenidos de estos planes.

La segunda situación se refiere a ciudades en las cuales, la implementación del PP *antecedió* a la definición de Planes Estratégicos o de Desarrollo Urbano (o a su revisión, como ocurre actualmente en Brasil). Ejemplo de ello son Campinas y Palmela.

CONCLUSIONES

Existe en las experiencias de presupuesto participativo una referencia obligada, tanto por su antigüedad como por su reconocimiento internacional, que es la experiencia de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), pero es una referencia no un modelo. Desde el principio los impulsores del proyecto de Porto Alegre señalaban que su experiencia habría una puerta a la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario, pero hay que ser consciente de que la forma de hacerlo no tenía que ser igual en todos los lugares. Esta premisa fue puesta en práctica por los propios impulsores del proyecto ellos, que lo aplicaron y fueron modificando durante estos quince años su propia experiencia.

Y esto es lo que parece ocurrir, no hay dos experiencias iguales; algunas son parecidas pero otras tienen poco en común como hemos podido ver en el trabajo. La razón es que como no existen dos ciudades iguales tampoco pueden existir dos experiencias iguales, cada una debe utilizar una metodología distinta adaptada a sus propias características.

Pero todas tienen algo en común, permiten a los ciudadanos participar en el proceso presupuestario, algo que estaba hasta hace poco fuera de su alcance a pesar de ser una decisión política importante. 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 ciudadanos.

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 a aplicación de los recursos. Para ello es necesario abrir espacios para la participación de los ciudadanos en los distintos momentos del proceso presupuestario. Esto es lo que se consigue con los presupuestos participativos.

Conseguirlo no es ni sencillo ni rápido por lo que muchas experiencias tardarán en conseguir resultados o fracasarán, desapareciendo. Pero lo más importante es que con ellas se ha abierto un espacio de participación que será difícil de cerrar.

BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (1998): "Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil". En Mike Douglass and John Friedmann (Editores), *Cities for Citizens*. Chichester: John Wiley & Sons.

Albacete: <http://www.amialbacete.com>

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

Baierle, S. (2003): "La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.

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

Blanco, I. (2003): "Presupuestos Participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera" en *Jornadas sobre participación ciudadana "Tu decides"*, Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, 29-31 de octubre.

Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gov.ar>

Cabannes, Y.(2003): "Introducción y Metodología" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.

— (2003): "Presupuestos Participativos en ciudades europeas y latinoamericanas: lecciones aprendidas de las experiencias" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.

Calles, J.A. y Pineda, C. (2001): "Participación en los gobiernos locales de la Comunidad de Madrid: ayudas y subvenciones a las asociaciones" Ponencia presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Tenerife, septiembre.

Campinas: <http://www.campinas.sp.gov.br>

Cassen, B. (1998): "Democracia participativa em Porto Alegre: Uma experiência exemplar no Brasil". <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto6.htm>

Chaves Teixeira, A. C. (2001): "*O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência*" Proyecto Democracia Participativa.

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

Fedozzi, L. (1997): *Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre. Editorial Tomo.

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

Ganuzá, E. (2003): “Los Presupuestos Participativos en Córdoba” en *Jornadas sobre participación ciudadana “Tu decides”*, Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, 29-31 de octubre

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

Goldsmith, W. y C. Vanier (2001): “Participatory Budgeting and Power Politics in Porto Alegre” <http://www.lincolinst.edu/landline/2001/january/january3.html>.

Juiz de Fora: <http://www.juizdefora.mg.gov.br>

Marquetti, A. (2000): Participatory budgeting in Porto Alegre. *Indicator S A*, Johannesburg, v.17, n.4, p.71-78, 2000.

____ (2002): “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*.

Mons: <http://www.mons.be>

Navarro, V. (2001): “La sociedad civil como actor para el desarrollo humano: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre” en *Magazine Dhial*, nº 25, 18 de diciembre de 2001.

Navarro, Z. (2000), “Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, en Rattner, Henrique (org.) *Brasil no limiar do Século XXI*. São Paulo, Edusp, p. 211-230.

____ (2002), “O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico” *Proyecto Democracia Participativa*.

Palmela: <http://www.cm-palmela.pt>

Pineda, C. y Sanz, A. (1999): "Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala", Ponencia presentada en el *IV Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Granada, 30 de septiembre-2 de octubre 1999.

Pineda, C. (2002): "Mejora de la gobernabilidad en el nivel de Gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario", Ponencia presentada en el *VI Congreso del CLAD*, Lisboa, octubre.

___ (2002a): "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario" en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, n° 21.

___ (2003): "La participación ciudadana en el proceso presupuestario dentro de ámbito local: consideraciones generales y la experiencia de Albacete", Ponencia presentada en el *VI Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.

___ (2004): "Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos" en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, n° 113

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

___ (2000b) "Participación de la sociedad en los procesos presupuestarios: la experiencia brasileña reciente". Ponencia presentada en el *XXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público*. Madrid.

Porto Alegre: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Pozzobon, R. M. (2000): "Uma experiência de gestão pública: O Orçamento Participativo de Porto Alegre" <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto8>

Recife: <http://www.recife.pe.gov.br>

Santo André: <http://www.santoandre.sp.gov.br>

Sao Paulo: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Sousa Santos, B. (1998): “Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice”. *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

__(2002), “Seis razões para pensar”, en *Lua Nova*, São Paulo, número 54, p. 13-23

__(2002a), “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, en Santos, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 455-560

Utzig, J. E. (1999): “Orçamento Participativo e Performance Governamental”. paper escrito para el programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) en el MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, en el primer semestre de 1999.

__(2000) El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental

Villa El Salvador: <http://www.munires.gob.pe>

Wampler,B.(2002): “Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados”. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*