

## **La participación ciudadana en el proceso presupuestario dentro del ámbito local: consideraciones generales y la experiencia de Albacete.**

**Carmen Pineda Nebot**

**Universidad Autónoma de Madrid**

**[carmenpineda@uam.es](mailto:carmenpineda@uam.es)**

### **Resumen**

En la primera parte de la ponencia se hace referencia al modelo de participación presupuestaria de Porto Alegre, describiendo los principales aspectos de las instituciones y de los procesos relacionados con el Presupuesto Participativo, y analizando algunos de los efectos que ha producido. En la segunda se explica la experiencia de Albacete, ciudad que pretende aplicar el modelo de participación ciudadana de Porto Alegre.

### **Nota biográfica**

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora en varios proyectos sobre gobiernos locales. Especializada en temas de gobierno y administración local: participación, empleo, organización, liderazgo... y sobre administración comparada del sur de Europa.

### **Palabras claves**

Participación ciudadana, proceso presupuestario, gestión local, efecto redistributivo, transparencia.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

*“ Em un período histórico de pesimismo estructural, há tendencia a ser demasiado complacente com o que existe e nos é familiar e excessivamente reticente ou desconfiado em relação ao que é apenas emergente e, por isso, fora do comum.” (Santos, 2002 a, p. 546)*

En los últimos tiempos, debido sobre todo a la celebración de elecciones municipales, el tema del presupuesto participativo ha estado en los medios de comunicación y en los programas de los partidos políticos (aunque es una propuesta presentada sobre todo por los partidos de izquierda, también ha entrado en los programas del Partido Popular de algunas ciudades).

Las razones para ello son variadas. En primer lugar, el modelo de presupuesto participativo (Orçamento Participativo) de Porto Alegre ha conseguido, debido a los Foros Internacionales celebrados en esta ciudad de Brasil, un reconocimiento a nivel internacional. En segundo lugar, el triunfo en las últimas elecciones presidenciales de Brasil de Lula ha provocado en todo el mundo una corriente de esperanza por una “nueva” forma de hacer política distinta a la dominante y el presupuesto participativo es uno de los proyectos más conocidos de esa nueva forma de la política. En tercer lugar, el descenso de los niveles de participación electoral de los ciudadanos europeos, considerado por muchos como una falta de interés de éstos por los asuntos públicos<sup>1</sup>, ha forzado a los gobiernos a intentar adaptar los procesos de decisión a los deseos de los ciudadanos. Por último, la dificultad creciente de los ayuntamientos españoles para subsanar su déficit presupuestario además de sus dificultades para emplear eficiente y eficazmente los recursos disponibles, hacen cada vez más necesario una priorización estratégica de sus recursos. La participación directa de los ciudadanos en el proceso de asignación de estos 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 presupuestario.

---

<sup>1</sup> Esta opinión no es compartida por el grupo de expertos convocados por el Consejo de Europa para estudiar el tema, que en su Informe sobre “*La participación de los ciudadanos en la vida pública local*” señalan que no es que haya disminuido la participación de los ciudadanos sino que únicamente ha cambiado de forma.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Me gustaría destacar que el objetivo de mi ponencia es plantear el presupuesto participativo como una propuesta de mejora de la gestión pública local. Dentro de este marco plantearé algunas cuestiones sobre uno de los mecanismos de participación ciudadana: el Orçamento Participativo<sup>2</sup> (Presupuesto Participativo), adoptado por la ciudad de Porto Alegre (Brasil) desde 1989 y que ha servido como modelo para otras ciudades<sup>3</sup>. Una de las ciudades que sigue este modelo o pretende hacerlo es Albacete, a cuya experiencia me referiré posteriormente.

La ponencia, por tanto, está dividida en dos partes. En la primera hablaré del modelo de Porto Alegre, describiendo los principales aspectos de las instituciones y de los procesos relacionados con el Presupuesto Participativo (instituciones y procesos de participación y criterios y metodología para redistribución de recursos) y analizando algunos de los efectos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre. En la segunda parte trataré la experiencia de Albacete, ciudad que pretende aplicar un modelo de participación ciudadana basado en el modelo de Porto Alegre.

## **PORTO ALEGRE**

Con una población de 1,3 millones de habitantes<sup>4</sup>, Porto Alegre es la mayor ciudad industrial del Estado brasileño de Rio Grande do Sul. Responsable del 14,6% del PIB del Estado y del 35,6% del PIB de la región metropolitana; su población representa el 13% de la población del Estado.

Como otras ciudades brasileñas, Porto Alegre experimentó, en las últimas décadas un proceso acelerado de urbanización. En 20 años, de 1960 a 1980, su población se duplicó,

---

<sup>2</sup> El Presupuesto Participativo de Porto Alegre es en estos momentos una referencia mundial como mecanismo de participación ciudadana.

<sup>3</sup> En opinión de la ONU el Presupuesto Participativo es una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo. También el Banco Mundial lo reconoce como una buena práctica de relación entre el gobierno local y la sociedad civil. Este reconocimiento también se manifiesta de otras formas. Todos los años van a la ciudad de Porto Alegre alcaldes o representantes municipales de ciudades brasileñas y extranjeras y muchas ciudades han adoptado este modelo, como es el caso de: Saint-Denis (Francia), Rosário (Argentina), Montevideo (Uruguay), Barcelona (España), Toronto (Canadá), Bruselas (Bélgica); Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Belo Horizonte.

<sup>4</sup> Dato del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativo al Censo Demográfico de 2000.

Su población es muy heterogénea, estando compuesta por un lado por familias de inmigrantes de varios países de Europa (portugueses, italianos y alemanes principalmente) u de otras zonas del mundo (sirios, libaneses, japoneses, chinos...) aunque la mayor parte son emigrantes de los 466 municipios del interior del Estado.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

aunque en la última década sólo creció un 12%. Entre 1970 y 1980, la participación de la industria de Porto Alegre en la producción industrial total del estado de Rio Grande do Sul cayó del 26% al 18%. Es una ciudad que ha estado tradicionalmente organizada en torno al sector terciario y de servicios públicos<sup>5</sup>.

Y aunque el estado de Rio Grande do Sul y la ciudad de Porto Alegre presentan alguno de los mejores indicadores sociales del país<sup>6</sup> tienen también otros indicadores negativos que contrastan con estos, indicadores que incluyen profundas desigualdades sociales, como ocurre en el resto de Brasil, (problemas de vivienda<sup>7</sup> o desempleo).

Porto Alegre es una ciudad de gran tradición democrática, con una sociedad civil fuerte y organizada. La oposición a la dictadura fue dirigida por los intelectuales, por los sindicatos y por el único partido de oposición legalizado, el Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Dado que la oposición a nivel nacional no era posible, las organizaciones de oposición centraron su actividad en el fortalecimiento de los sindicatos y de los movimientos comunitarios, como las asociaciones de vecinos, los clubs de fútbol, los grupos culturales, etc.<sup>8</sup>. A principios de los 80, estos movimientos populares de base, hasta entonces muy heterogéneos en términos políticos y de organización, ganaron una nueva influencia en la política local. En 1983 se fundó la Uampa (Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre) que en 1985 realizó su primer congreso. En él además de exigencias específicas (enseñanza, educación, empleo...) pidieron la “*efectiva democratización de las estructuras políticas en el nivel federal, estadual y local*”<sup>9</sup>. En 1985, en las primeras elecciones democráticas, el Partido Democrático Trabalhista (PDT), ganó fácilmente las elecciones con el 42,7% de los votos. El Partido de los Trabajadores (PT) que apenas iniciaba entonces su influencia, recibió el 11,3%<sup>10</sup>. En las elecciones de 1988, el PT inició su ascenso político en la ciudad, ganando desde ese momento todas las elecciones celebradas.

---

<sup>5</sup> En 1949, el 73% del rendimiento de la ciudad provenía del sector servicios, en 1980, era el 78%.

<sup>6</sup> La esperanza de vida (68 los hombres y 76 años las mujeres) es la más alta de todos los estados brasileños, también tiene una de las tasas de mortalidad infantil más baja del país.

<sup>7</sup> Un tercio de la población vive en barrios en estado precario.

<sup>8</sup> Según Tarso Genro, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) ganó por primera vez la alcaldía de Porto Alegre, a finales de 1988, existían cerca de mil organizaciones comunitarias en la ciudad.

<sup>9</sup> Boaventura de Sousa Santos: “Orçamento participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva” en *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Pág. 464.

<sup>10</sup> En las elecciones de 1982 para gobernador del estado, el PDT recibió el 31,7% de los votos de la ciudad de Porto Alegre y el PT sólo el 3,9%.

## 1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo es una institución que intenta transformar la vida de los ciudadanos en la medida en la que abre esferas, normalmente restringidas, de toma de decisiones gubernamentales. Es una “escuela” en la cuál los ciudadanos adquieren un conocimiento sobre lo que los gobiernos hacen, sobre lo que los gobiernos no pueden hacer y sobre ellos, ciudadanos, que pueden presentar sus intereses y demandas a los representantes públicos. El PP permite la deliberación, la negociación y el control. Con la deliberación consigue que un conjunto amplio de cuestiones, frecuentemente cuestiones conflictivas, estén en la agenda política. Con la negociación logra que los grupos entiendan mejor como obtienen y qué durante la fase de planificación del presupuesto. Y el control público aumenta los niveles de transparencia y establece las bases iniciales para el proceso de *accountability*.

El Presupuesto Participativo es un proceso dinámico que intenta adecuarse periódicamente a las necesidades locales, buscando siempre un formato que permita el debate entre los ciudadanos y el Gobierno Municipal.

Por todo ello ha despertado un gran interés en la comunidad científica y en el debate político. El número de ciudades que en Brasil utilizan el PP ha crecido continuamente<sup>11</sup>: entre 1989 y 1992 eran 12, entre 1993 y 1996 eran 36 y entre 1997 y 2002 ya eran 140, la gran mayoría (127) en ciudades de 500.000 habitantes<sup>12</sup>. Aumentando su número<sup>13</sup> después de las elecciones municipales de 2002<sup>14</sup> y el triunfo en las presidenciales del PT. Esto significa que las decisiones tomadas dentro del PP están afectando a millones de personas. Pero no sólo ha ocurrido en Brasil, también otras ciudades de América Latina (como por

---

<sup>11</sup> El Forum Nacional de Participación Popular con la participación de distintas ONGs y el apoyo de la Fundación Ford realizó en el 2002 una investigación “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil - gestão 1997-2000”, en él se hace un mapa exhaustivo de las experiencias de gestión participativa a nivel municipal.

<sup>12</sup> Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer: “Introdução: para ampliar o cânone democrático” en *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Pág. 67.

<sup>13</sup> Aunque hay que tener en cuenta que de los ayuntamientos que aplicaban en el 2000 el PP, sólo la mitad estaban gobernados por el PT.

<sup>14</sup> Aunque no existen datos de los municipios que comenzaron a aplicar el PP después de 2001, es posible según Chaves Teixeira que el número se haya duplicado.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

ejemplo, Montevideo) y de Europa (Córdoba, Rubí, Albacete...) han comenzado un proceso similar.

### **1.1 Instituciones de participación**

El PP es una estructura y un proceso de participación basado en tres grandes principios y un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular. Los tres principios son:

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

La estructura institucional básica del PP está formada por tres tipos de instituciones<sup>15</sup>:

- 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 autonomía<sup>16</sup> frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de base regional: consejos populares, uniones de barrios...
- c) Instituciones de participación comunitaria con funcionamiento regular: Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Asambleas Plenarias Regionales, Forum Regional

---

<sup>15</sup> Boaventura de Sousa Santos : “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva” en *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Pág. 468.

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

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

del Presupuesto, Asambleas Plenarias Temáticas y el Forum Temático del Presupuesto.

## 1.2 El proceso participativo

El PP se implantó en Porto Alegre en 1989, un año después del triunfo del Partido de los Trabajadores 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 regiones<sup>17</sup>. 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.

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 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 delegados<sup>18</sup> que la representará en el Forum de Delegados de acuerdo con un criterio<sup>19</sup> previamente

---

<sup>17</sup> 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 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.

<sup>18</sup> Resulta muy difícil que en esta primera reunión sean elegidos para delegados ciudadanos no integrados en estructuras colectivas.

<sup>19</sup> 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

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

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 discute<sup>20</sup> las propuestas y son elegidos delegados. Cerca de 1000 delegados son elegidos anualmente. Cada región escoge cuatro entre las trece prioridades temáticas<sup>21</sup> (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.

Primera prioridad	nota 4
Segunda prioridad	nota 3
Tercera prioridad	nota 2
Cuarta prioridad	nota 1

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.

**Tabla 1.- Prioridades de 1992\* a 2003**

OP	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

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.

<sup>20</sup> Los niveles de conflicto dependen del nivel de organización de la comunidad y del nivel de polarización política entre los líderes.

<sup>21</sup> 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.

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)<sup>22</sup>. Cuando finaliza 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 cambios<sup>23</sup> con el fin de simplificar el ciclo, lo que en su opinión favorecerá la ampliación del debate comunitario.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

El Consejo<sup>24</sup> del Presupuesto Participativo<sup>25</sup> 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 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.

---

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> El Reglamento Interno del Consejo en vigor fue aprobado el 6 de febrero de 2003 en un consejo extraordinario.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Las inversiones son distribuidas de acuerdo con criterios que tienen en cuenta las diferencias entre las regiones. Actualmente<sup>26</sup> los criterios<sup>27</sup> 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).

#### **Ciclo del Presupuesto Participativo para el 2004:**

Febrero: Descanso

Marzo/Abril: Reuniones Preparatorias

2ª quincena Abril/Mayo: Ronda Única

Mayo/Junio/Julio: Regionales y Temáticas

1ª Quincena Julio: Asamblea Municipal

Julio/Agosto/Septiembre: Análisis de las demandas

Agosto/Septiembre: Votación de la Matriz

Octubre/Diciembre: Pormenorización del Plan de Inversiones

Noviembre/Diciembre: Discusiones

Diciembre/Enero: Discusiones y votaciones

---

<sup>26</sup> Los criterios han cambiado con los años.

<sup>27</sup> 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.

### 1.3 Participación Ciudadana

La participación de los ciudadanos en el proceso ha ido aumentando, con algunas pequeñas oscilaciones, conforme iba consolidándose el presupuesto participativo. Según la estimación del Gabinete del Alcalde, si se tienen en cuenta el centenar de reuniones intermedias regionales y temáticas la participación total sería aproximadamente de 100.000 personas, o sea el 8% de la población de la ciudad; pero si tenemos en cuenta los datos de participación ofrecidos para el 2000 por el CRC y PMPA (19.025 personas) los participantes sólo representan el 1,5% de la población

**Tabla 2.- Participación en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre**

Región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ilhas	14 80	33 90	32 132	148 129	58 77	195 103	131 72	246 104	271 113
Navegantes	5 10	15 32	37 128	68 337	112 227	273 136	215 75	476 91	498 126
Leste	52 100	90 705	125 385	235 467	166 409	243 229	214 409	204 195	591 119
Lomba do Pinheiro	24 40	44 119	55 514	207 419	124 551	823 827	679 294	792 362	129 509
Norte	34 50	47 97	90 511	208 224	209 141	240 380	175 317	339 489	538 386
Nordeste	5 28	NA 363	55 221	604 668	323 388	485 283	396 286	530 184	696 210
Partenon	22 53	74 264	174 922	210 569	270 826	595 205	638 171	500 216	465 340
Restinga	NA 36	NA 181	66 303	144 206	196 768	404 480	589 174	834 311	922 426
Glória	10 20	55 142	104 206	127 226	164 350	299 70	321 151	251 133	234 120
Cruzeiro	91 90	101 128	62 235	293 345	59 423	283 283	426 223	430 132	399 205
Cristal	6 10	NA 81	80 388	107 252	157 215	195 74	240 98	278 290	251 81
Centro Sul	49 52	44 458	89 502	320 1.268	156 1.051	108 293	1.159 354	1.571 239	1.162 299
Extremo Sul	16 25	64 80	118 569	485 397	238 484	380 420	403 251	542 247	749 257
Eixo Baltazar	0 28	23 152	97 455	304 405	127 517	376 563	352 391	287 189	528 332
Sul	14 0	NA 29	85 378	119 501	219 390	654 449	492 155	553 424	282 306
Centro	6 6	18 165	173 319	181 562	60 183	329 171	147 153	350 119	669 305
<b>Total</b>	<b>976</b>	<b>3.694</b>	<b>7.610</b>	<b>10.735</b>	<b>9.638</b>	<b>11.821</b>	<b>10.148</b>	<b>11.908</b>	<b>13.687</b>

Fuente: CRC- Coordinación de Relaciones con la Comunidad/Ayuntamiento de Porto Alegre.

Los datos existentes sobre participación lo primero que parecen mostrar es que la participación de los ciudadanos está directamente ligada a la credibilidad del proceso. Esto se puede ver si se analizan con más detalle los datos de la tabla 2, en ella se ve que la participación inicial fue baja en casi todas las regiones y muy baja en regiones sin una tradición previa de organización, como Restinga, Glória o Ilhas y Humaitá. El bajo nivel de

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

participación de los primeros años esta ligado, según Avritzer, a las dudas sobre la eficacia del proceso participativo. Esta situación no varió hasta pasados unos años y el cambio comenzó por las regiones con mayor tradición participativa.

Otro elemento a tener en cuenta, es la capacidad mostrada por la población para identificar el momento deliberativo y participar de forma racional. Si analizamos la evolución de la participación vemos que en los primeros cinco años, la segunda ronda de asambleas era más frecuentada que la primera. A lo largo de este período, el momento deliberativo más importante era la elección de consejeros que ocurría en la segunda ronda; a partir de 1996 los delegados se eligieron en primera ronda. Desde ese momento la participación en la primera ronda fue mayor que en la segunda.

Otro aspecto destacado de la participación es conocer cuáles son los grupos sociales<sup>28</sup> que participan en el proceso. En 1995 señalaba Fedozzi al “participante típico” como un hombre o mujer de alrededor de 40 años, de raza blanca, con una renta familiar media de hasta cinco salarios-mínimos y con un nivel de escolaridad de primer grado completo. Tres años después, en otra investigación más amplia realizada por Cidade<sup>29</sup>, se advirtieron cambios<sup>30</sup> en el perfil de los participantes, en esos momentos el participante típico era: una mujer, casada, con más de 34 años, con renta familiar de hasta cuatro salarios-mínimos, escolaridad hasta primer grado, trabajadora manual sin cualificación en el sector privado y con jornada semanal de trabajo entre 40 y 44 horas, que habría participado en el PP varios años pero nunca elegida como consejera o delegada. Sigüientes investigaciones, como la realizada por el PMPA en el 2002, demuestran que se mantiene actualmente el mismo perfil.

La participación de las mujeres, bastante equilibrada en la base, disminuye a medida que se sube en la escala de decisión. La participación de las mujeres en las asociaciones de las comunidades y en las estructuras básicas del PP (asambleas) es más alta de lo habitual en experiencias participativas semejantes en Brasil y en otros países de América Latina. En cambio la situación cambia en el momento de ocupar ciertos cargos: consejo de los

---

<sup>28</sup> Habría que buscar soluciones para conseguir que otros grupos sociales de la ciudad participen en el presupuesto.

<sup>29</sup> La investigación de CIDADE de 1998, se realizó por investigadores de CIDADE, de CRC, y de la alcaldía de Porto Alegre; contando además con el apoyo del profesor G. Baiocchi de la Universidad de Wisconsin.

<sup>30</sup> Se detectó un aumento de la educación y de la renta de los participantes.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

directores de la asociación de vecinos (20% son mujeres); Consejo del PP (20%); Forum de Delegados (16,9%).

**Tabla 3: Participación en el PP por género**

sexo	lbge/Po a	1993	1995	1998	Deleg OP	Cons OP
mujeres	53,2%	46,7 %	46,8 %	51,4 %	45,3%	48,7%
hombres	46,8%	47,6 %	52,2 %	48,4 %	54,7%	51,3%
nr	-----	5,7%		0,2%		

Fuente:Cidade

Los datos de la tabla 3 muestran la permanencia de la discriminación genérica en la representación, en cuanto que la participación de las mujeres aumentó de 1995 a 1998, siendo similar a la composición genérica de la población. Según la investigación realizada en 1998, la diferencia entre los hombres y las mujeres en lo que respecta a la intervención activa en las reuniones, es pequeña (14,2 y 17,2% respectivamente) y parece que va subiendo la de las mujeres. No obstante existen algunas diferencias, los hombres intervienen más en las asambleas regionales y las mujeres lo hacen más en las asambleas temáticas referidas al desarrollo económico y tributario, la educación, la cultura y el ocio. Es importante, conocer también la percepción que tienen los ciudadanos sobre su poder de decisión en el Presupuesto Participativo. En la tabla 4, vemos que más del 57% de la población cree que lo que se decide en el Presupuesto Participativo pasa al presupuesto municipal.

**Tabla 4. Percepción sobre el poder de decisión del PP entre los participantes de las Plenarias – 1995 e 1998**

¿El Presupuesto Participativo decide realmente sobre las políticas públicas, obras y servicios?	Entrevistados (622)%	Entrevistados (1039)%
Siempre decide	32,96%	30,2%
Casi siempre decide	27,33%	27%
Decide a veces	23,79%	23,9%
Nunca decide	0,64%	2,8%
No sabe	8,20%	10,7%
No contesta	7,07%	5,4%
Total	100%	100%

Fuente: FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

#### **1.4 Efectos del Presupuesto Participativo**

Los estudios sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre han tratado durante estos años esencialmente sobre sus características fundamentales: democracia, equidad, solidaridad y eficacia. Este conjunto de características ha sido importante para mejorar la calidad de vida de la población de rentas más bajas, y se debe principalmente al efecto redistributivo del presupuesto participativo<sup>31</sup>. Pero hasta hace poco no se habían realizado estudios empíricos sobre este efecto. Los motivos pueden ser: en primer lugar, el esfuerzo inicial para desarrollar un armazón teórico para el estudio del PP a fin de entender mejor las cuestiones generales que el mismo incluía, en segundo lugar, el reducido material estadístico a disposición de los investigadores. Tampoco ha habido preocupación por parte de los ejecutores del PP en cuantificar sus realizaciones y, mucho menos, sus efectos sobre la población de la ciudad.

Intentaremos en las próximas páginas de una manera breve analizar la experiencia del Presupuesto Participativo a la luz de los parámetros de eficacia y eficiencia gubernamental. Un análisis de los cambios en el gobierno de Porto Alegre en estos años de funcionamiento del PP debe tener en cuenta, por lo menos tres criterios fundamentales: a) equilibrio financiero; c) efecto redistributivo; d) eficiencia en el funcionamiento.

##### **a) Equilibrio financiero**

Sobre este tema, hay que tener en cuenta que el gobierno fue capaz de transformar una situación de caos absoluto en una de equilibrio sostenible<sup>32</sup>. En 1989, los ingresos totales del Ayuntamiento se utilizaron casi exclusivamente para cubrir los gastos de personal. Desde 1990, como se puede ver en la tabla siguiente, los ingresos han sido, de forma constante, superiores a los gastos, lo que significa que el gobierno ha conseguido tener

---

<sup>31</sup> Es importante señalar que Brasil posee una elevada concentración de renta y riqueza. Por ello cualquier innovación institucional que incorpore a los segmentos más pobres de la población en el proceso democrático y en el desarrollo económico es fundamental para cambiar el marco de distribución de renta y riqueza.

<sup>32</sup> Algo no muy corriente en las ciudades brasileñas.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

superavit fiscal. Este cambio fue posible debido parte al proceso de descentralización que se realizó en Brasil en los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución Federal de Brasil de 1988, al crecimiento sostenido de la recaudación y a la relativa reducción del gasto corriente.

Para conseguir aumentar los impuestos fue necesario que la Cámara de Vereadores, en la que no tenía mayoría el PT, aprobara una reforma fiscal<sup>33</sup>. Los puntos más importantes de esa reforma fueron: la introducción del principio de progresividad en dos impuestos, el impuesto sobre la propiedad rustica y urbana (IPTU)<sup>34</sup> y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISSQN)<sup>35</sup>; la actualización de varias tarifas de servicios municipales y; el aumento de la eficacia en la vigilancia del cobro de impuestos y tarifas.

**Tabla 5.- Ingresos y Gastos - US\$**  
Valores en R\$ convertidos a US\$ al tipo de cambio de Diciembre de 1998\*

AÑO	Ingresos totales	Ingresos por tasas	Ingresos on SUS	Ingreso sin SUS	Gasto Total	Gasto en Inversiones	Gastos del SUS	Gasto total sinSUS
1989	200.181.879,79	73.912.522,77	0,00	200.181.879,79	228.187.444,90	4.225.511,38	0,00	228.187.444,90
1990	278.048.713,85	98.923.349,40	0,00	278.048.713,85	262.144.731,85	17.595.775,73	0,00	262.144.731,85
1991	301.288.051,79	120.025.833,42	0,00	301.288.051,79	303.266.499,16	34.013.845,16	0,00	303.266.499,16
1992	327.954.847,74	117.107.825,92	0,00	327.954.847,74	300.445.982,29	46.769.153,24	0,00	300.445.982,29
1993	321.458.062,37	99.364.815,44	0,00	321.458.062,37	290.224.402,62	25.508.119,69	0,00	290.224.402,62
1994	374.279.337,11	120.256.316,12	0,00	374.279.337,11	373.144.266,52	64.970.884,50	0,00	373.144.266,52
1995	426.539.466,57	159.731.345,99	0,00	426.539.466,57	412.618.336,25	35.419.180,02	0,00	412.618.336,25
1996	505.746.019,29	173.824.506,38	69.187.151,34	436.558.867,95	498.378.914,49	34.663.287,89	62.414.876,41	435.964.038,09
1997	672.992.095,81	188.085.353,23	229.177.004,38	443.815.091,43	672.035.488,59	22.906.596,11	236.901.663,64	435.133.824,96
1998	727.043.208,84	196.759.552,25	226.861.387,68	500.181.821,16	706.572.262,90	44.502.197,93	230.575.374,19	475.996.888,72

Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

\* Desde 1996, el Gobierno Municipal pasó a dirigir el sistema de salud de Porto Alegre dentro del Sistema Unificado de Salud (SUS). Por esta razón comenzó a recibir un recurso adicional vinculado, tal y como se puede ver en la tabla.

<sup>33</sup> Como Tarso Genro recuerda, los legisladores del centro y de la derecha no conseguían comprender porque razón los ciudadanos les presionaban para que aumentasen sus impuestos.

<sup>34</sup> Este impuesto representaba en 1990 el 5,8% de los ingresos municipales, en 1992 aumento hasta el 13,8% y, en 1998 era ya del 18%.

<sup>35</sup> En 1998 representaba cerca del 20% de los ingresos municipales.

Como se observa en la Tabla 5, de 1989 a 1998, los ingresos del Ayuntamiento de Porto Alegre se incrementaron dos veces y media en términos reales. Este crecimiento se debe en parte al proceso de descentralización<sup>36</sup> que se realizó en Brasil en los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución Federal de Brasil de 1988. Pero también se debe al gran esfuerzo realizado por el mismo gobierno municipal. Ese esfuerzo tiene dos componentes principales: el primero fue una serie de reformas fiscales que comenzaron en 1989<sup>37</sup> y continuaron en los años siguientes y el otro fue un proceso de modernización de la Secretaria de Hacienda. Por el lado del gasto, una gestión fiscal austera y controlada y un firme compromiso de mantener el gasto público bajo control, es lo que explica porqué el gobierno fue capaz de lograr una relativa reducción de los gastos corrientes (aunque haya crecido de manera notable en términos absolutos) y un aumento de gasto de capital posible de costear.

### **c) Efecto redistributivo**

Aunque parece cierto que los ciudadanos de Porto Alegre ganan poder con el PP, es importante conocer cuál es el sector social que resulta más favorecido.

En la Tabla 6 se muestra la distribución porcentual de los participantes en las diferentes estructuras del PP y de la población de la ciudad por estratos de renta familiar en 1998. La participación porcentual de los individuos con renta familiar inferior a 4 salarios mínimos en las diversas estructuras del PP es muy superior al porcentaje de población de Porto Alegre que posee esta renta familiar. Llama la atención, sobre todo, la diferencia entre el porcentaje de participantes en el PP con renta familiar hasta 2 salarios mínimos y el porcentaje de población de Porto Alegre con esta renta familiar. Estos números confirman

---

<sup>36</sup> Si bien hubo transferencias de recursos al ayuntamiento a raíz del proceso de descentralización, también se transfirieron muchas otras obligaciones y servicios. Así pues, aunque el proceso de descentralización permite en parte explicar el crecimiento de los ingresos, no permite explicar el equilibrio fiscal, porque el gobierno gastó mucho más en nuevas actividades.

<sup>37</sup> Estas reformas han modificado todos los impuestos locales intentando hacerlos más progresivos.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

que la población de renta baja posee una participación en el PP muy superior a su representación en la ciudad.

**Tabla 6: Distribución porcentual de la renta familiar en 1998 entre los participantes de las diferentes estructuras del PP y en Porto Alegre.**

	Reuniones	Forum de Delegados	Consejo del PP	Porto Alegre
Hasta 2 salarios mínimos	30,3	19,9	16,3	11,4
De 2 hasta 4 salarios mínimos	25,5	23,1	24,5	19,4
Más de 4 salarios mínimos	42,0	55,7	57,2	64,1
Sin respuesta	2,2	1,3	2,0	5,1

Fuente: Baierle (1999) e IBGE(2000)

Parece, por tanto, por estos datos que el PP ha sido capaz de introducir en la toma de decisiones a sectores pobres de la población que nunca tuvieron voz activa en la definición de la acción de gobierno.

#### *Efecto redistributivo por regiones*

Existen importantes diferencias entre las regiones en lo que se refiere a: población, área, organización política, renta, nivel educacional, vivienda, etc. También existen diferencias entre los barrios que forman las regiones, aunque hay una mayor uniformidad.

La Tabla 7 muestra la población por regiones en 1996, la renta media nominal de los cabezas de familia en salarios mínimos por región en 1991, el porcentaje de viviendas en zonas no legalizadas en cada región en 1991 y el porcentaje de madres sin estudios con hijos muy pequeños a su cargo, en cada región.

**Tabla 7.- Población y rendimiento nominal medio de los cabeza de familia en salarios mínimos por región del PP, porcentaje de domicilios en zonas no legalizadas y de madres sin estudios con hijos muy pequeños a su cargo en cada región del PP.**

Región	Población <sup>b</sup>	Número de Salarios Mínimos <sup>a</sup>	Viviendas en zonas no legalizadas <sup>a</sup> , %	Madres con el primer grado incompleto <sup>c</sup> , %
Humaitá/Navegantes/Ilhas	48199	4,14	30,97	52,9
Noroeste	127574	7,90	5,49	24,0
Leste	110451	8,63	28,14	51,4
Lomba do Pinheiro	48368	3,33	30,96	65,9
Norte	88614	3,56	37,90	48,9
Nordeste	24261	2,19	72,93	69,2
Partenon	114127	3,88	34,64	50,0
Restinga	45999	2,35	14,08	60,4
Glória	37439	4,00	41,09	53,9
Cruzeiro	64952	5,46	47,18	61,4
Cristal	30054	6,24	26,32	52,8
Centro Sul	101397	4,84	10,84	40,7
Extremo Sul	23905	2,95	19,28	63,1
Eixo Baltazar	86057	4,04	16,71	39,9
Sul	62837	9,47	17,57	41,3
Centro	271294	11,4	1,46	18,5
Porto Alegre	1285528	6,40	20,55	45,8

a) En 1991. b) En 1996. c) En 1998.

Fuente: PMPA (2000).

Se observan grandes diferencias entre las regiones. La región Centro es la que posee un menor nivel de pobreza, en cambio la región Nordeste es la más pobre. Hay algunas regiones que están entre las de mayor pobreza en lo que se refiere a renta y educación, pero no en términos de viviendas en zonas no legalizadas. Este es el caso de Restinga y de Extremo Sul. Por esta razón Marquetti<sup>38</sup> en vez de construir un índice común, utiliza varios indicadores de pobreza para realizar un análisis del efecto redistributivo del PP.

La Tabla 8 muestra la evolución porcentual de las inversiones, según los Planes de Inversiones (PIs)<sup>39</sup> en el período 1992 a 2000 por regiones y en toda la ciudad. Se observa que de las inversiones reflejadas en los PIs, aproximadamente un 65% se refieren a demandas que corresponden a toda la ciudad<sup>40</sup> y el 35% a las que son realizadas en las

<sup>38</sup> Marquetti, Adalmir. 2000. Participatory budgeting in Porto Alegre. *Indicator S A*, Johannesburg, v.17, n.4, p.71-78, 2000.

<sup>39</sup> Según la información del Gabinete de Planificación (Gaplan), el 87% de las obras reflejadas en los PIs para las regiones se han realizado, un 6% están en ejecución y otro 6% están en licitación. Parece, por tanto, que las PIs son una fuente fiable de información sobre las inversiones decididas o realizadas por medio del PP.

<sup>40</sup> No existe un criterio claro definiendo que tipo de demanda es correspondiente a toda la ciudad. Así una gran obra, como la Tercera Perimetral, que corresponde a varias zonas no se sabe bien si se cuantifica en esas regiones o a toda la ciudad.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

regiones. Dos tercios de las demandas de toda la ciudad se refieren a limpieza básica y pavimentación.

Si relacionamos el total de inversiones per capita en cada región y los indicadores de pobreza señalados anteriormente<sup>41</sup>, observamos que existe una relación negativa entre la renta de la región y el volumen de inversión per capita. Y que hay una relación positiva entre el porcentaje de madres sin estudios, el porcentaje de viviendas en zonas no legalizadas y el porcentaje de habitantes con menos de 15 años con el montante de inversión per capita en cada región. Los análisis realizados con el número de obras realizadas o en ejecución por habitante en el período 1989-2000 y los indicadores de pobreza muestran los mismos resultados. Parece por tanto que el PP funciona como un poderoso instrumento de distribución de la renta, recibiendo mayor volumen de inversiones por habitante las regiones más pobres.

**Tabla 8.- Distribución porcentual de los valores de las inversiones reflejadas en los PIs por región y en toda la Ciudad, 1992-2000**

Región	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,78	0,84	0,93	0,32	3,88	1,46	5,04	0,2	1,02	1,56
Noroeste	5,2	3,13	0,39	2,45	2,27	0,82	1,23	1,24	0,91	1,96
Leste	5,79	2,35	3,65	4,93	1,58	2,22	2,25	1,23	1,56	2,93
Lomba do Pinheiro	3,71	2,86	2,79	5,29	6,54	0,99	1,5	2,31	1,91	2,93
Norte	8,82	3,69	1,39	2,6	1,8	1,92	1,47	2,22	1,61	2,96
Nordeste	2,16	1,11	1,7	2,02	4,07	1,68	1,45	2,01	1,66	1,91
Partenon	2,29	1,14	1,11	4,2	2,27	1,3	1,32	2,8	2,21	2
Restinga	4,39	1,83	0,79	2,22	1,2	3,79	0,92	2,84	1,55	2,23
Glória	1,39	1,77	1,8	2,5	1,76	1,23	1,89	0,75	1,96	1,63
Cruzeiro	4,55	2,71	1,62	2,65	1,81	2,05	1,28	2,39	1,09	2,29
Cristal	1,24	3,04	0,49	4,35	1,9	1,03	0,53	1,58	1	1,58
Centro Sul	9,37	5,52	1,96	2,27	2,82	1,78	1,9	3,55	1,61	3,56
Extremo Sul	5,65	1,19	0,68	4,55	5,05	3,99	1,19	1,27	1,6	2,68
Eixo Baltazar	1,39	0,84	1,47	1,78	2,15	3,48	2,09	1,97	2,16	1,9
Sul	0,59	1,04	0,94	3,21	2,37	1,5	1,52	0,97	1,16	1,38
Centro	2,07	1,16	1,72	1,29	1,31	0,37	3,02	1,3	0,98	1,53
Total de las Regiones	59,39	34,24	23,42	46,65	42,79	29,62	28,59	30,98	23,98	35,32
Toda la Ciudad	40,61	65,76	76,58	53,35	57,21	70,38	71,41	69,02	76,02	64,68

Fuente: Gabinete de Planificación (Gaplan) (diversos años).

<sup>41</sup> Un indicador adicional de pobreza utilizado por Marquetti en su análisis es el porcentaje de habitantes con menos de 15 años del total de población de cada región.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

El efecto redistributivo también puede comprobarse analizando la expansión de los servicios públicos. Es importante señalar que esta expansión se da principalmente en los barrios pobres donde no se ofrecían y en las zonas de viviendas nuevas. Existe, por tanto, una relación ente las áreas pobres y las zonas de viviendas nuevas.

La Tabla 9 muestra un aumento en la recogida de basuras, en la iluminación pública y en la pavimentación de las calles en el período de 1982 a 2000. Se ve también una fuerte expansión en la oferta de estos servicios después de 1990.

Según datos oficiales del 2002, más del 99% de la población tiene agua potable y el 84% sistema de alcantarillado, cuando en 1989 eran, respectivamente del 94,7% y, el 70%. Entre 1989 e 1998, aproximadamente, 126 mil unidades se incorporaron al sistema de agua y cerca de 130 mil al de alcantarillado (según datos del PMPA, 2001).

**Tabla 9.- Expansión de los servicios públicos, 1982-2000**

Año	Recogida de basuras (ton)	Iluminación pública (puntos instalados)	Asfalto (m <sup>2</sup> en conservación y construcción)
1982	157213	845	121979
1985	145094	714	327197
1986	126188	925	177827
1987	151062	852	252130
1988	147258	736	290454
1989	179448	435	81399
1990	186118	1371	235122
1991	224066	2537	396686
1992	184005	5843	519151
1993	203793	2278	411177
1994	204928	2848	444758
1995	232749	2247	502565
1996	261087	2130	947816
1997	284080	1725	871809
1998	296970	2758	667557
1999	273201	1574	901058
2000	297767	2870	819555

Fuente: Gaplan (2001, 1991).

En lo que respecta a la vivienda, en 1998 73.057 fueron declaradas en mal estado, lo que representaba el 22% del total de viviendas de Porto Alegre (según datos del DEMHAB, 1999). La Tabla 10 muestra las mejoras en vivienda realizadas por el Departamento Municipal de la Vivienda entre 1986 e 1996. Observamos un crecimiento en la construcción de viviendas y en la regularización de terrenos a partir de 1988.

**Tabla 10.- Construcción de viviendas y regularización de terrenos, 1986-1996**

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades hasta 25 m2	1205	561	661
Unidades por encima de 25 m2	-	96	400
Viviendas	549	640	1446
Emergencias y distribución de material de construcción	164	199	512
Total	1918	1496	3019
Regularización de terrenos (lotes)	-	5364	12224
Urbanización (unid, Beneficiadas)	-	96	5736
Cooperativas (unid, Beneficiadas)	-	160	5000

Fuente: Departamento Municipal de la Vivienda (Demhab) (1997)

Sobre educación<sup>42</sup> señalar que la Constitución de 1988 dispuso que la educación primaria estuviera bajo el control de los municipios. En Porto Alegre, el número de matrículas en las escuelas municipales aumentó un 193% en el período de 1988-2000, como revela la Tabla 11. La mayoría de las escuelas municipales están localizadas en las zonas más pobres de la ciudad, donde la demanda de educación básica ha crecido mucho.

**Tabla 11.- Datos totales de matriculas en las escuelas municipales, 1985-1999**

Año	Educación Infantil	Enseñanza Básica	Enseñanza Media	Total
1985	1248	10492	1617	13357
1987	1321	13331	1485	16137
1988	1677	14838	1347	17862
1989	2659	20214	1359	24232
1991	2415	24216	1330	27961
1992	3977	24855	1375	30207
1994	4978	30687	1361	37026
1995	6053	31742	1366	39161
1997	5852	38988	1505	46345
1999	4987	44905	1584	51476
2000	4213	46505	1583	52301

Fuente: Secretaria Municipal de Educación (Smed) (1999) e PMPA (2001)

<sup>42</sup> El nivel de alfabetización en Porto Alegre, según datos del Smed de 1999, es del 91%. El número de centros escolares es de 480, de los cuáles 90 son municipales, 250 del estado, 3 federales y 137 privados. El número de alumnos matriculados es de 311.913. (datos de 1999)

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Todos estos datos evidencian que la oferta de bienes y servicios aumentó significativamente después de la implantación del PP y, que se realizó fundamentalmente en las zonas más pobres de la ciudad donde no existían o eran muy deficientes estos servicios.

Otro aspecto importante a tener en cuenta son los cambios en la estructura del gasto público en el período anterior y durante la implantación del PP; ya que si de hecho los ciudadanos y el gobierno definen los gastos públicos de manera conjunta teniendo como uno de sus objetivos centrales la redistribución de las inversiones y de los servicios públicos, lo lógico es un cambio en la composición del gasto público. Debería por tanto observarse un aumento en el gasto de sectores que realizan obras y prestan servicios públicos en las zonas con población de renta más baja.

La Tabla 12 muestra la media porcentual del gasto realizado por la administración en algunas funciones durante los períodos 1984-1988 e 1990-2000. No se analiza el año 1989 debido a las dificultades financieras del PMPA y a que ese año comenzó el PP. Lo primero que se observa es un fuerte descenso del porcentaje de gasto en administración y planificación; en el período 1984-1988 representaba el 25% del gasto en cambio en el período 1990-2000 sólo representa el 16,6%. Se advierte, en cambio, un aumento del gasto en educación, cultura, salud y alcantarillado. Este aumento beneficia a los grupos más pobres de la ciudad, que son los más beneficiados por este tipo de servicio público

**Tabla 12.- Gasto medio porcentual realizado por la administración en determinadas funciones en los períodos 1984-1988 y 1990-2000.**

	Media porcentual	Media porcentual
	1984- 1988	1990-2000
Administración y Planificación	25.0	16.6
Educación	13.2	19.1
Cultura	0.6	1.3
Vivienda y Urbanismo	18.8	19.4
Vivienda	3.7	3.7
Urbanismo	8.4	7.1
Vías Urbanas	6.9	6.4
Servicios de Utilidad Pública	5.1	5.4
Industria, Comercio y Servicios	1.1	1.3
Salud y Alcantarillado	14.0	18.8
Salud	6.4	11.6
Alcantarillado	2.0	2.9

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Fuente: PMPA (diversos números).

Es destacable por otra parte, que el porcentaje de gasto en vivienda se mantenga constante (el mantenimiento del gasto en vivienda puede ser debido a la poca capacidad del PMPA para atender lo que los ciudadanos han pedido sobre esta cuestión) y el de vías urbanas baje ligeramente. Estos resultados llaman la atención en la medida en que la vivienda y la pavimentación de las calles<sup>43</sup> han sido escogidas muchas veces como prioridades de la ciudad.

De todo lo visto anteriormente parece desprenderse que el PP tiene un efecto redistributivo, ya que las regiones más pobres fueron las que recibieron mayor cantidad de inversión per capita en el período 1992-2000 y el mayor número de obras por mil habitantes en el período 1989-2000<sup>44</sup>. También se observa una expansión importante en la oferta de bienes y servicios públicos, así como un cambio en la composición del gasto de la administración después de la implantación del PP.

A pesar de todo, existen límites a la capacidad del PP para resolver los problemas de la población, como se puede ver en el caso de las viviendas. Estos límites tienen que ver con la ausencia de capacidad financiera de los ayuntamientos para hacer frente a los problemas que enfrentan las ciudades.

Otro problema que presenta el presupuesto participativo, es que aunque dé lugar a la transferencia de recursos hacia los más pobres, termine excluyendo a los realmente más pobres de la ciudad. Este problema lo plantea Abers<sup>45</sup> al expresar que, si bien no han surgido casos extremos en Porto Alegre, en realidad existen problemas de desigualdad porque *"si bien los participantes en general representan a los sectores pobres de la población, lo más frecuente es que no sean los más pobres."* Asimismo, agrega: *"Los habitantes de mayor pobreza de Porto Alegre...rara vez participan"* porque son los que

---

<sup>43</sup> El gasto para arreglar las calles puede ser que se haya trasladado a las zonas más necesitadas.

<sup>44</sup> Existe una relación positiva entre el puesto que una región ocupa en términos del número de obras por mil habitantes y el puesto que ocupa en términos de la cantidad de inversión per capita. El coeficiente de correlación entre estos puestos es de 0,8.

<sup>45</sup> Abers, Rebecca. 1998: *Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil*. In Mike Douglass and John Friedmann (Editors), Cities for Citizens. Chichester: John Wiley & Sons. Pág. 54.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política "Gobernar en Europa". Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

*"menor cantidad de tiempo tienen para hacerlo"* y en general tienen menor capacidad para organizarse con el fin de luchar por recursos. En consecuencia, el presupuesto participativo puede producir una distribución desequilibrada de recursos que favorece a los pobres "no tan pobres" y mejor organizados en perjuicio del sector de la población que se encuentra en la pobreza más extrema y que está completamente desorganizado. El gobierno y los líderes de la comunidad han identificado esta posibilidad desde el comienzo del proceso; y, con el propósito de evitarla<sup>46</sup>, han discutido durante mucho tiempo sobre reglamentaciones destinadas a lograr una distribución más justa entre las regiones de la ciudad.

#### **d) Eficiencia en el funcionamiento**

Es mucho más difícil entender la situación en lo que respecta a la eficiencia<sup>47</sup> administrativa debido a la falta de datos que permitan hacer un análisis comparativo y, a las diferencias en la forma de prestación de los servicios. En opinión de Utzing<sup>48</sup> parece que en este tema ha habido menos evolución que en los demás. Aunque también es verdad que se han conseguido algunos progresos, por ejemplo, una relativa reducción en la actualidad del número de empleados que desempeñan funciones burocráticas en comparación con hace diez años; simplificación de procesos en algunos casos; mayor agilidad en las tramitaciones..., es más bien por la implementación de un proceso de modernización tecnológica y de modificaciones en el proceso de gestión Buena parte de estos avances parecen también deberse más al hecho de que el gobierno municipal ha sido capaz de aumentar las inversiones (gastando más dinero en contratar más empleados, por ejemplo) que por conseguir incrementar la eficiencia.

---

<sup>46</sup> Uno de los métodos usados para hacerlo es estimulando y creando condiciones para que los sectores más pobres de la población y los que ingresan a la pobreza comiencen a participar en el proceso del presupuesto participativo. Por otro lado, como recalca Abers (1998a), se ha formado una cultura de "solidaridad negociada" entre los líderes populares que a menudo apoyan las demandas de otras comunidades más pobres y desorganizadas

<sup>47</sup> Por eficiencia administrativa entendemos la capacidad de incrementar los resultados obtenidos por unidad de recurso utilizado, en lugar de aumentar los resultados obtenidos elevando la cantidad de recursos utilizados.

<sup>48</sup> Utzig, J. Eduardo: "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.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Sin embargo, en general estos resultados más pobres en términos de eficiencia administrativa no son resultado de la existencia del presupuesto participativo, aunque es cierto que éste puede ocasionar algún tipo de ineficiencia<sup>49</sup>. La mayoría de las veces esta falta de eficiencia no guarda ninguna relación con el presupuesto participativo sino que es el resultado de las acciones políticas y administrativas del gobierno<sup>50</sup>. Es en esta materia donde los resultados alcanzados por el gobierno de Porto Alegre son menos sorprendentes.

### **Algunas conclusiones sobre el Orçamento Participativo**

El PP es un proceso social y político muy dinámico y complejo, que ha permitido hasta ahora la participación de los ciudadanos en decisiones que han producido, como hemos podido ver, efectos redistributivos entre la población, que han mejorado los servicios públicos y han conseguido equilibrar la situación financiera del municipio.

En el dinamismo del proceso ha tenido mucho que ver la actitud de las élites políticas de la ciudad que han sido capaces de enfrentarse siempre a los problemas de una manera abierta; permitiendo en todo momento que los ciudadanos modificaran aquellos aspectos del PP que consideraran necesarios. Un ejemplo reciente de este talante es el impulso dado por Tarso Genro, alcalde de la ciudad, en el 2001 a la creación de un Grupo de Trabajo para la Modernización del PP que tenía como objetivo reflexionar sobre la experiencia del PP y presentar propuestas de revisión y reformulación. Algunos de los problemas y desafíos principales identificados por este Grupo de Trabajo han sido: el exceso de instancias participativas y conflictos de competencias; los problemas de representatividad y calidad de participación; la autonomía *versus* dependencia y; la democratización del Estado.

Y es también un proceso complejo cuya credibilidad reside en la eficacia de las decisiones y en la responsabilización tanto del Gobierno municipal como de los representantes de la sociedad civil con el Consejo del Presupuesto Participativo. Varios mecanismos garantizan

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, un consultor contratado por el gobierno comprobó en 1996 que el precio medio de algunas obras de Porto Alegre (pavimentación de calles y alcantarillado) era superior a los precios internacionales para proyectos de las mismas características. La razón de esto en parte era la inusual e irregular topografía de la ciudad, pero también se debía a que las decisiones del presupuesto participativo vinculadas con estas obras dificultaban el logro de economías de escala

<sup>50</sup> Por ejemplo, la eventual baja productividad de los empleados de un área determinada es en principio consecuencia de métodos inadecuados de gestión o de organización de los procesos de trabajo, el uso de tecnologías obsoletas o la falta de cualificación del personal...

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

la eficacia y la responsabilidad. En primer lugar, hay que citar la voluntad política del Gobierno municipal. El principio básico de la administración municipal es cumplir el plan de inversiones y justificar lo que falte por cumplir. En segundo lugar, hay comités cuya función es supervisar las obras y; en caso de alteraciones o atrasos, los delegados tienen acceso directo al gabinete del alcalde para pedir explicaciones. En tercer lugar, las propias estructuras del PP animan a la responsabilización. Las dos instituciones de funcionamiento regular, el Consejo y el Forum de Delegados, están vinculadas a las instituciones de base: las asambleas regionales y las temáticas. Estos órganos al estar abiertos a la participación individual y colectiva de los ciudadanos, ejercen un control doble: sobre el Gobierno y sobre los representantes de la comunidad.

Pero no son todo ventajas, existen múltiples problemas y dificultades y así lo han manifestado constantemente los responsables políticos cuando presentan su modelo de participación ciudadana en foros y reuniones. Por ello cualquier intento de implantar procesos similares en otras ciudades debe tener en cuenta además de estas y otras cuestiones, la importancia de considerar las particularidades sociales, culturales y políticas.

## **ALBACETE**

Albacete, ciudad de 153.636 habitantes<sup>51</sup>, situada en la Comunidad de Castilla La Mancha y conocida en los últimos tiempos en los medios de comunicación como “el Porto Alegre manchego”, decidió a partir del año 2000 con el fin de aumentar el grado de participación ciudadana<sup>52</sup> incluir al movimiento asociativo en la gestión y construcción de la ciudad y para ello creó los Plenos de la Participación. Desde entonces se han celebrado tres plenos: el primero el 15 de febrero de 2000 en el que participaron 65 de las 323 asociaciones invitadas (el 20% de las asociaciones invitadas); el segundo el 15 de febrero de 2001 en el

---

<sup>51</sup> Según el Padrón Municipal de 2001. La ciudad está dividida en 23 barrios.

<sup>52</sup> Antes de esa fecha su marco de participación ciudadana era el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado el 28 de octubre de 1988 y reformado el 29 de enero de 1993 y el 26 de octubre de 2000. Este Reglamento es similar en su contenido a casi todos los aprobados en los ayuntamientos españoles.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

que participaron 83 de las 364 asociaciones invitadas (el 23%) y; el tercero el 24 de enero de 2002 en el que participaron 277 de las 365 asociaciones invitadas ( el 76%).

Para supervisar el grado de ejecución de las propuestas presentadas en cada Pleno a partir del III Pleno se crearon Comisiones de Seguimiento<sup>53</sup> formadas por representantes de los colectivos que intervienen en cada Pleno, miembros del Equipo de Gobierno municipal y técnicos del Ayuntamiento.

El IV Pleno, el de 2003, ha supuesto un cambio con respecto al anterior al haberse creado y puesto en marcha, con la participación de 107 asociaciones, el 9 de noviembre de 2002 el I Foro de Participación.

La misión de este Foro fue la elección de un coordinador así como de un consejo, en el que deberían estar presentes representantes de los diferentes sectores agrupados por la temática de su trabajo habitual. La comisión elegida estaría compuesta por 25 ó 30 personas<sup>54</sup>, que en sesiones posteriores, se debían encargar de ir agrupando las propuestas por temas, que se presentarían en la negociación del presupuesto. La negociación tendría lugar en una comisión más reducida en la que estarían presentes el Alcalde, el concejal de Hacienda y 1 miembro de cada partido político con representación municipal. Del resultado de esta negociación saldrán las propuestas y la cuantificación de las mismas que se incluirán sin modificaciones en el presupuesto, el cuál finalmente será presentado para su aprobación en el Pleno del Ayuntamiento.

En este cuarto pleno de 2003 se han realizado algunas innovaciones: a) incorporación de otros colectivos, con el fin de que todos los sectores de la ciudad estén representados, es el caso de cultura, deporte, empresarios, sindicatos y; b) aumento de los fondos destinados a la gestión ciudadana (descentralización del gasto).

---

<sup>53</sup> Comisiones que se reúnen periódicamente.

<sup>54</sup> El Consejo del Presupuesto elegido el 9 de noviembre de 2002 esta formado por: 3 representantes de la Federación de Asociaciones de Vecinos, 2 de la Federación de Padres de Alumnos, 2 de Mayores, 2 de Discapacitados, 2 de Mujeres, 2 de Jóvenes, 2 de Ecología y Medio Ambiente, 2 de Sindicatos, 2 de Consumidores/Sociosanitarios, 1 de Deportivas, 2 de Culturales, 2 de ONGs, 1 de Empresariales, 1 de Familia, 2 de Inmigrantes y 1 de Comunidad Gitana.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

También se ha creado en junio de este año un enlace en la página web municipal del Foro Ciudadano ([www.amialbacete.com](http://www.amialbacete.com)) donde los ciudadanos pueden consultar información y seguir las noticias que se generan en relación a esta iniciativa. Asimismo, las 482 asociaciones que hay registradas en Albacete, así como otros colectivos sociales, pueden registrarse como usuarios y hacer llegar sus propuestas al Foro Participativo.

## **El Foro de la Participación**

Después de la realización del IV Pleno, el Foro de la Participación, decide dotarse de un Reglamento. Con este fin crean una Comisión para elaborarlo. Pretenden con ello que una norma escrita materialice los usos utilizados en el Foro y reconozca y facilite el derecho de las asociaciones, incluso de los vecinos no organizados en asociaciones, a presentar propuestas en el Presupuesto municipal anual del Ayuntamiento. En él señalan su independencia y su carácter **consultivo**, determinando las normas de su funcionamiento.

El Foro Participativo contará con los siguientes órganos colegiados y personales:

- 1.- Foro participativo Plenario
- 2.- Foros temáticos
- 3.- Foros territoriales
- 4.- Consejo del Presupuesto
- 5.- Coordinador o Coordinadora del Consejo del Presupuesto
- 6.- Coordinador o Coordinadora del Foro Participativo
- 7.- Secretaría del Consejo del Presupuesto
- 8.- Comisiones

### **1.- Foro Participativo Plenario**

Es el órgano máximo y soberano que encauza las propuestas vecinales de contenido presupuestario de la ciudad de Albacete, e integra a todos los miembros del Foro

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Participativo. Está formado por las Asociaciones<sup>55</sup> inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones del Ayuntamiento que se hayan acreditado para participar en el Foro Plenario con una semana de antelación a la sesión. También pueden participar en él, con voz pero sin voto, los ciudadanos y ciudadanas que, a título individual<sup>56</sup>, se registren en el Foro Plenario y presenten propuestas para el presupuesto municipal con una semana de antelación a la fecha prevista para la sesión.

Sus funciones son: analizar el funcionamiento global del Foro de la Participación, presentar las propuestas emanadas de cada Asociación y de los otros cauces (Foros Temáticos, Territoriales, propuestas individuales) para que sean defendidas por el Consejo Participativo ante el Ayuntamiento y elegir el Consejo del Presupuesto. El Foro Participativo Plenario celebrará dos sesiones ordinarias al año<sup>57</sup>, una en octubre, para presentar propuestas, y elegir el Consejo del Presupuesto, y otra en junio, para evaluar el funcionamiento del Foro de la Participación y hacer las sugerencias que las Asociaciones estimen oportunas.

## 2.- Foros temáticos

El Consejo del Presupuesto, organizará al año un mínimo de dos Foros Temáticos. Su contenido responderá a las preocupaciones prioritarias manifestadas en las propuestas del Presupuesto Participativo.

Son funciones son:

- Analizar la realidad de la ciudad de Albacete en el área que le compete
- Recabar la opinión, tanto de expertos como asociaciones y ciudadanos en particular, sobre su área de interés
- Recoger en forma de propuestas para presentar ante el Foro Plenario, las sugerencias aprobadas por los miembros del Foro Temático

---

<sup>55</sup> Cada asociación tiene derecho a un voto.

<sup>56</sup> Aunque la base de funcionamiento del Foro de la Participación es el movimiento asociativo, intentan recabar también la participación de la ciudadanía en general.

Los cauces para esta participación individual son:

- El Foro Plenario
- El libro de atención al ciudadano y ciudadana (art. 4 del Reglamento de Participación Ciudadana)

<sup>57</sup> Son convocadas por el Consejo del Presupuesto. Considerándose que es válida la sesión si asisten los tres quintos de sus integrantes en primera convocatoria y la mayoría simple en segunda convocatoria.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

### 3.- Foros territoriales

Son asambleas de asociaciones de ciudadanos y ciudadanas con presencia en un barrio, distrito o sector de la ciudad. Siendo el Consejo del Presupuesto el que decidirá la distribución de los barrios y distritos.

Sus funciones son:

- Analizar la realidad de cada barrio o distrito de la ciudad de Albacete
- Recabar la opinión tanto de expertos y expertas, como de asociaciones y ciudadanos y ciudadanas, en particular sobre cada barrio o distrito
- Recoger en forma de propuestas para presentar ante el Foro Plenario, las sugerencias aprobadas por los miembros del Foro Territorial

### 4.-Consejo del Presupuesto

Lo componen<sup>58</sup> dos miembros por cada uno de los siguientes ámbitos de participación (susceptibles de ser modificados o ampliados según surjan otros ámbitos interesados), excepción hecha de las Asociaciones de Vecinos (AA.VV.) que tendrán tres representantes:

- AA.VV
- Consumidores
- Cultura
- Discapacitados
- Educación
- Empresarios
- Familia e infancia
- Inmigrantes
- Juventud
- Mayores
- Medio – ambiente
- Mujer

---

<sup>58</sup> El primer Consejo del Presupuesto fue elegido el 9 de noviembre de 2002 y esta formado por 29 personas.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

- Sindicatos
- Solidaridad
- Socio - sanitarios
- Deportivas

Los miembros del Consejo son elegidos en el Foro Plenario de Octubre, a propuesta de las asociaciones y organizaciones inscritas en el mismo. Para ello, cada asociación se adscribe, en el momento de inscripción en el Foro, a uno sólo de los ámbitos de participación establecidos.

Son funciones del Consejo:

- Elegir la Comisión de Coordinación
- Elegir al Coordinador o Coordinadora del Foro de la Participación
- Elegir las distintas comisiones que se requieran para desarrollar las tareas del Foro de la Participación
- Debatir, seleccionar y ordenar por prioridades las propuestas presentadas para el Presupuesto Participativo
- Presentar y defender ante el equipo de Gobierno Municipal el Presupuesto Participativo
- Realizar el seguimiento de su ejecución, definiendo los parámetros o criterios de dichas propuestas. Para realizar estas atribuciones, y otras que le sean propias, podrá buscar asesoría técnica externa
- Organizar y coordinar a través de las comisiones que estime oportuno tanto los Foros Temáticos y Territoriales como el Foro Plenario
- Organizar los procesos de formación y cualificación que se estimen necesarios para la dinámica del Foro Participativo
- Representar pública y oficialmente el Foro de la Participación, con capacidad de tomar decisiones y manifestar posturas asumidas democráticamente por sus miembros
- Discutir y proponer reformas, parciales o totales, del presente Reglamento
- Elaborar una memoria del trabajo realizado durante el período de mandato del Consejo y garantizar la información necesaria para el mejor funcionamiento del Consejo entrante

#### 5.-Coordinadora del Consejo del Presupuesto

Está formada por el Coordinador o Coordinadora del Foro Participativo, y cuatro miembros del Consejo del Presupuesto Participativo, elegidos todos ellos por el Consejo del Presupuesto.

Sus funciones son:

- Representar al Consejo en actos públicos, ante los medios de información y en cualquier otro cometido que le encargara el Consejo. Esta función podrá delegarse en cualquier otro consejero titular del Consejo.
- Convocar, animar y moderar el funcionamiento del Consejo, así como las Asambleas del Foro Plenario.

#### 6.- Coordinador o Coordinadora del Foro Participativo

Es elegido por el Consejo del Presupuesto Participativo<sup>59</sup>. La duración de este cargo será anual, eligiendo un nuevo Coordinador el Consejo entrante, salvo revocación o dimisión.

Sus funciones son:

- Moderar las reuniones de la Coordinadora, el Consejo del Foro y el Foro Plenario
- Actuar como portavoz del Foro de la Participación, siempre con conocimiento y por encargo del Consejo del Presupuesto

#### 7.- Secretaría del Consejo del Presupuesto

Es el ayuntamiento el que cubre sus gastos.

Sus competencias son:

- Elaborar las actas de las reuniones del Consejo del Presupuesto.
- Organizar y mantener toda la documentación e información del Foro Participativo, así como proporcionar el acceso a las mismas a todos los Consejeros.

---

<sup>59</sup> Pudiendo ser elegido cualquier ciudadano o ciudadana de Albacete.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

- Dar apoyo material al trabajo de los Consejeros.
- Realizar el control de asistencias de todos los Consejeros a las reuniones del Consejo del Presupuesto.
- Servir de enlace técnico con el Ayuntamiento

### **Ciclo del Foro de Participación**

**Octubre: Asamblea de la Participación** (presentación propuestas, elección Consejo del Presupuesto)

**Octubre-Diciembre: Consejo del Presupuesto** (selección de propuestas, elaboración Presupuesto Participativo)

**Diciembre: Presentación Presupuesto** (presentación del presupuesto al gobierno municipal y a los partidos políticos)

**Enero-Febrero: Consejo del Presupuesto** (acompañamiento del presupuesto y organización de los foros territoriales y temáticos)

**Enero-Mayo: Foros Territoriales y Temáticos** (recogida de propuestas)

**Junio: Foro Plenario** (presentación propuestas de los foros, evaluación del proceso, presentación del plan de trabajo del siguiente foro)

**Septiembre: Consejo del Presupuesto** (petición de propuestas a las asociaciones y ciudadanos, organización del Foro Plenario de octubre).

### **Funcionamiento del Foro de Participación**

El Consejo de Presupuesto, elegido en el Foro Ciudadano, presentaron las principales líneas de las propuestas para el Presupuesto Participativo de 2003<sup>60</sup>. Aunque los veintisiete miembros del Consejo representan sectores muy variados de la sociedad y enfoques a veces contrarios y, a pesar de la multiplicidad y variedad de las cuestiones afectadas por las propuestas de las Asociaciones consiguieron un consenso.

---

<sup>60</sup> Después de un duro trabajo, ya que las propuestas presentadas por las asociaciones eran 2.000.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Las preocupaciones que apuntan el conjunto de las propuestas, las han resumido en cuatro direcciones:

- 1 Igualdad de oportunidades, sobre todo en la línea de conciliar la vida laboral y la vida familiar, para que sea posible la plena incorporación de la mujer al mercado laboral.
- 2 Integración social, atención a los colectivos que se ven más dificultado es su acceso a los recursos municipales, como es el caso de discapacitados, inmigrantes o presos.
- 3 Gestión más cercana, operativa y corresponsable de los recursos municipales. La concreción de muchas de las propuestas, además de mejorar el análisis del que debe partir la previsión de respuestas, se aprecia un interés porque la política municipal responda a la realidad más inmediata y cotidiana.
- 4 Apostar por un desarrollo sostenible, empezando por supervisar el gasto energético y aprovechar mejor nuestro medio.

Además de plantear las propuestas, el Consejo ha realizado un seguimiento<sup>61</sup> de las propuestas que han sido recogidas en los presupuestos municipales del Ayuntamiento; han elaborado y discutido un borrador de reglamento del consejo<sup>62</sup> que establezca sus pautas de trabajo<sup>63</sup>; han preparado, con la ayuda de técnicos municipales que trabajan en el área de la participación ciudadana, una documentación que ayude a explicar cuál es la experiencia del foro<sup>64</sup>, cómo se ha llevado a cabo, los logros, las deficiencias...y; están organizando un foro temático de la vivienda<sup>65</sup>.

El 20 de mayo de 2003, antes de las elecciones locales, el Coordinador del Consejo del Presupuesto y cuatro representantes de asociaciones dieron una Rueda de Prensa para informar de su trabajo a las asociaciones y a los partidos políticos.

Lo primero que señalaron en cuanto a resultados es que, aunque se ha conseguido que algunas de las propuestas presentes en el presupuesto se hayan realizado (por ejemplo: la apertura de la oficina de la comunidad gitana; el cambio de nombre de calles...) o estén en proceso de realización, hay otras todavía pendientes. Entre las pendientes, la que

---

<sup>61</sup> Este seguimiento lo han llevado a cabo mediante una serie de encuentros con los responsables de cada área municipal, con los concejales y también con los técnicos de esas distintas áreas. En concreto con: servicios sociales, mujer, empleo, participación ciudadana, infraestructuras, deportes, medio ambiente, urbanismo y vivienda. (Rueda de prensa celebrada por el Consejo del Presupuesto el día 20 de mayo de 2003 a las 12,30 horas en el Ateneo de Albacete).

<sup>62</sup> Aunque el consejo del presupuesto ha aprobado el reglamento creen, que en su momento, cuando haya una asamblea general de asociaciones debería aprobarse por ésta.

<sup>63</sup> Reglamento que no han puesto en marcha porque están esperando que lo apruebe el Secretario General del Ayuntamiento.

<sup>64</sup> Esta documentación sirve también para compartir esta experiencia con otras ciudades.

<sup>65</sup> Se han planteado realizar este foro al darse cuenta que era un tema que aparecía en muchas propuestas.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

consideran más importante y que englobaría a todas, es la de conseguir una administración más cercana a la ciudadanía. Una administración que efectivamente consiga ser más operativa, no sólo porque tenga más o menos recursos, sino sobre todo porque su política de gestión de la administración tenga más en cuenta esta participación de la ciudadanía.

En lo que respecta a la valoración del proceso comenzaron por señalar el carácter dinámico de éste. Para posteriormente subrayar el que consideran el mayor logro del proceso, ser una nueva forma de hacer política: el hecho de que se contara con estas propuestas para la confección de los presupuestos, el hecho de que pudieran dialogar con las concejalías, el hecho de que los distintos partidos hayan contado con ellos también para dialogar sobre su idea de ciudad, apunta hacia una política en la que el protagonismo no radica exclusivamente en los representantes, *cuya legitimidad y necesidad en el sistema democrático nadie pone en duda*, pero si que se debe profundizar en su función de gestionar lo público, de gestionar lo que a todos compete, porque es tarea de todos.

Parte importante de este nuevo proceso es el diálogo y la tolerancia, que se han guiado, en su opinión, por cuatro criterios:

- El primer criterio que ha favorecido ese diálogo ha sido la *igualdad de oportunidades*.
- La segunda línea de horizonte, hacia la que han apuntado ha sido hacia la *integración social*, es decir conseguir que nuestra sociedad no excluya.
- En tercer lugar es la de caminar hacia esa *gestión más cercana de la administración*.
- Por último apostar por un desarrollo “contenido”, no sólo sostenible, sino “contenido”.

Pero no todo ha sido positivo, también han existido puntos negativos. Parte de ellos provienen de la inexperiencia de los participantes y responsables, que ha producido ciertas dificultades en el funcionamiento interno y una cierta falta de información. Aunque parezca contradictorio, uno de los problemas es que el Foro de Participación a veces es muy lento y otras muy precipitado. Es precipitado porque se quieren hacer cosas con mucha rapidez cuando es más importante en muchos casos ir más despacio pero creando un modelo fiable.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Al mismo tiempo es lento porque es necesario dialogar con muchas personas con puntos de vista e intereses muy distintos. En cuanto a la información, en opinión de las Asociaciones participantes consultadas<sup>66</sup>, esta es muy escasa.

Otros problemas son producto del recelo que existe en la sociedad por todo lo nuevo, aquello que suponga cambio.

### **Algunas conclusiones sobre la participación presupuestaria en Albacete**

A pesar de la publicidad que se ha dado al proceso, motivada quizá por la cercanía de las elecciones municipales, el Presupuesto Participativo en Albacete no se puede considerar más que un proyecto que está comenzando.

Existe una voluntad política clara, manifestada en innumerables ocasiones por parte del alcalde de impulsar un proyecto de participación ciudadana cercano al implantado en la ciudad brasileña de Porto Alegre. También, y así nos lo han manifestado los representantes de las asociaciones con los que he contactado, hay una actitud muy positiva por parte de ellas para que el proyecto salga adelante.

Pero para conseguirlo deben solucionarse algunos de los problemas existentes. El primero es la falta de información a las asociaciones, aunque es cierto que se ha hecho un esfuerzo creando un enlace al Foro ciudadano en la página web del ayuntamiento muchas de ellas no tienen posibilidad de acceso a esta página. Por ello creemos que debían utilizarse también, mientras fuera necesario, otros medios más clásicos de información. Algunas de las asociaciones se quejan de haber conocido este sistema de participación por la prensa y además sólo unos pocos días antes de su presentación oficial y; de que se han efectuado exposiciones sobre el tema en varias ciudades de España y en cambio aun no ha habido ninguna en su ciudad.

Tampoco existe información en algún documento presupuestario sobre la inclusión de las propuestas presentadas. En otras ciudades, como por ejemplo Rubí, que están comenzando a aplicar el presupuesto participativo, es posible ver en el presupuesto la inclusión de las propuestas aceptadas.

---

<sup>66</sup> Con el fin de conocer la opinión de las asociaciones participantes se mandó una carta a una muestra de estas asociaciones, pidiéndoles su opinión sobre el funcionamiento del proceso participativo.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

En cuanto a la elaboración de las propuestas, no es posible ahora conocer ni como se presentaron (para los barrios parece que se han utilizado las que tradicionalmente se hacían a través de la F.A.V.A y de los antiguos Plenos de la Participación), ni como se seleccionaron (teniendo en cuenta la dificultad, ante la diversidad y heterogeneidad de las cuestiones planteadas); lo único que se conoce son las propuestas que según el ayuntamiento se han incluido en el presupuesto.

Y lo que quizá sea más importante y más necesario solucionar lo más rápidamente posible: **¿cómo, quien y en base a que, se priorizarán las necesidades a incluir en los presupuestos?** Es necesaria la creación de unos criterios objetivos y transparentes que permitan priorizar las necesidades con una visión global de la ciudad.

Lo que ocurre es que están algo lejos de lo que realmente persiguen, aunque lo cierto, y en eso hay que felicitarles, es que de alguna manera hay que comenzar y ellos lo están haciendo.

## **Bibliografía**

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

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

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

Ayuntamiento de Porto Alegre

Chaves Teixeira, Ana Claudia. 2001: “*O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência*” Projeto Democracia Participativa.

CIDADE. 1999. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE.

Fedozzi, Luciano. 1997: Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

GAPLAN. 2001. *Anuário Estatístico 1999*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

GAPLAN. Diversos Números. Plano de Investimentos. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Marquetti, Adalmir. 2002. “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*

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

Navarro, Zander (2000), “Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, *in* 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” Projeto Democracia Participativa.

PMPA. 2000. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA.

PMPA. Diversos Números. *Balanço Geral da Administração Direta*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

PMPA. 2002. *Quem é o público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos)

Santos, Boaventura. 1998. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

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

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

Utzig, J. Eduardo: “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.

\_\_\_\_\_ El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental

VI Congreso Nacional de Ciencia Política “Gobernar en Europa”. Barcelona 18-20 de Septiembre 2003

Wampler, Brian. 2002. ‘Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados’. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*