



Presupuesto Participativo

Julio Alguacil

Universidad Carlos III de Madrid

julio.alguacil@uc3m.es

Resumen

En la primera década del siglo XXI se pone de relieve el importante desarrollo de innovaciones democráticas en el ámbito local. Sin duda, la más emblemática es el Presupuesto Participativo, proceso a través del cual los ciudadanos tienen oportunidad de decidir de forma directa sobre el destino de una parte del presupuesto municipal. Si bien, estos procesos precisan de una nueva cultura política, más inclusiva, más relacional. De ahí sus límites, la vulnerabilidad de las experiencias, y sus desiguales resultados.

Palabras clave

Presupuesto municipal, deliberación, participación, capacidad de decisión, nueva cultura política.

Participative Budget

Abstract

In the first decade of the XXI century the development in democratic innovations in the local scope have been prominent. Certainly, the most emblematic of these innovations is the Participative Budget, a process in which citizens have the opportunity to directly influence the municipal budget. However, these processes require a new political culture, more inclusive, more relational. Hence, these are the limits of the Participative Budget, the vulnerability of the experiences and their varying results.

Keywords

Municipal budget, deliberation, participation, ability to decide, new political culture.

La nueva agenda neoliberal que sustituyó a la agenda socialdemócrata, allá por los años 70, significó un punto de inflexión, que en el ámbito de las administraciones públicas se ha traducido en un cuestionamiento de las estructuras y procedimientos políticos asociados al Estado social. Acorde con el nuevo marco establecido en la globalización y con la creciente capacidad estratégica, que en ella adquieren las grandes corporaciones y los denominados mercados, ha ganado protagonismo una mirada que se orienta a prescribir las políticas y estructuras administrativas en una doble dirección: hacia fuera de las estructuras administrativas, transfiriendo capital público hacia el ámbito privado, y hacia dentro, interiorizando los valores empresariales. Se combina así la privatización de empresas y servicios públicos, y la empresarización o incorporación de la cultura empresarial en el funcionamiento de las administraciones públicas. La denominada Nueva Economía y la Nueva Gestión Pública confluyen en esta perspectiva, que estrecha los vínculos entre el mundo de la empresa y de la administración pública, sojuzgando la política a la economía convencional, subordinando las estructuras administrativas a las estrategias empresariales y supeditando, en definitiva, los ámbitos locales al ámbito global.

La consolidación de estas estrategias y la puesta en evidencia de los fallos y desajustes que produce en la regulación de las relaciones sociales y políticas, siendo algunas de las consecuencias más importantes el ensanchamiento de la exclusión social, de la corrupción y de la creciente desafección de los ciudadanos para con la política, explica en buena medida la eclosión en los años 90 de las organizaciones del tercer sector y el desarrollo de numerosas innovaciones democráticas, sobre todo en el ámbito local. Ambos fenómenos, con muchos puntos de conexión, suplen la escasez de grandes movimientos sociales desde mediados de los 80, que sólo reaparecen a finales de los 90, con el denominado movimiento antiglobalización, y que vienen a reforzar las estructuras societarias, y a impulsar la extensión de nuevas figuras y procedimientos participativos en el ámbito local en la primera década del siglo XXI.

La búsqueda de nuevas fórmulas de inclusión social y política ha permitido el surgimiento de una amplia batería de nuevas figuras participativas. Innovaciones que permanecen muy ocultas por su carácter local y su desarticulación, pero no por ello dejan de poner de relieve la emergencia de una corriente proclive a explorar una nueva cultura política, orientada a habilitar a los ciudadanos para la toma de decisiones públicas y para incrementar la calidad de la democracia. Así, van apareciendo multitud de figuras, procesos y procedimientos participativos, como Planes Integrales, Planes de Desarrollo Comunitario, Agendas 21, Foros Ciudadanos, Jurados Ciudadanos, Gestión Compartida de espacios y equipamientos públicos, Círculos de estudios, Encuestas deliberativas, Audiencias, Consultas populares, Asambleas... (Font, 2001).

Sin duda, por su profundidad, extensión y complejidad, el buque insignia de todas éstas nuevas innovaciones son los denominados Presupuestos Participativos (PPs). Es la figura, proceso y procedimiento participativo, más emblemática, aunque también la más mitificada y la que más modificaciones y reinterpretaciones ha sufrido. Aunque, en su desarrollo teórico, metodológico y aplicabilidad, en muchos casos, han mostrado su capacidad implicativa, inclusiva y transformadora, en otras muchas prácticas reales, y por circunstancias muy diversas se ha alejado de la naturaleza, fresca y radicalidad que presentó en sus comienzos.

Sus orígenes hay que buscarlos en la simbólica ciudad de Porto Alegre (Brasil), cuando en 1989 alcanza el gobierno de la ciudad el Partido de los Trabajadores. Esta formación de reciente creación en esos momentos, muestra una

clara voluntad por incorporar procedimientos radicalmente democráticos que combinan métodos de participación de carácter deliberativo con la capacidad de decisión de los ciudadanos, la participación directa con la delegación, la escala territorial con la sectorial o temática (Gomà y Rebollo, 2001), en un proceso en el que a los ciudadanos se les brinda nuevas oportunidades y adquieren nuevas capacidades para decidir sobre el destino de una parte significativa del presupuesto municipal en sus capítulos de inversiones.

En la ciudad brasileña de Porto Alegre se producen las condiciones que permiten el éxito de la experiencia, y su enorme impacto provoca posteriormente una transferencia de la experiencia a muchos municipios latinoamericanos y europeos. Las condiciones que son imprescindibles para desarrollar acciones complejas de participación, que de forma coherente sean capaces de establecer una estrategia dirigida a incrementar y mejorar la calidad de la democracia, parecen tener mayor caldo de cultivo en las ciudades. El ámbito de las políticas de proximidad es el municipio, la ciudad, el barrio, ámbitos que precisan de un tipo de gobernanza con vocación de transformar su propia realidad, sobre todo las relaciones sociopolíticas entre los diversos actores, y para ello se tienen que dar de forma combinada unas determinadas condiciones que lo permitan (Blanco y Ballester, 2011; Figueroa, 2011). A saber:

- 1) Voluntad y determinación política por parte de los que ocupan posiciones de poder institucional. Una disposición, por tanto, a distribuir el poder, transformándolo en potencia, reconociendo la pluralidad y trabajando por la puesta en común de los diversos actores, principalmente, políticos, técnicos, entidades sociales, asociaciones y ciudadanos. Se precisa, entonces, de un tipo de liderazgo relacional y mediador, en disposición de implicar a distintos actores en la toma de decisiones, frente al dominante liderazgo de tipo tradicional y racional.
- 2) Existencia de recursos tangibles e intangibles, tales como empleados públicos capacitados, motivados y con vocación pública; contenedores e instalaciones de proximidad y estructuras organizativas adaptadas. La combinación entre la voluntad política y la existencia de recursos adecuados, conforma el necesario despliegue de oportunidades para la participación. Entre estos recursos nos interesa poner de relieve las estructuras que tienen que cultivar el incremento de las capacidades de los actores vinculados a ellas, independientemente de sus funciones normativas.
- 3) Una comunidad ciudadana con suficiente cohesión social, con suficiente autonomía, activa, organizada y con capacidad de movilización e intervención.
- 4) Asentamiento de los compromisos institucionales para con la ciudadanía haciendo vinculantes las decisiones y prioridades establecidas por los ciudadanos.
- 5) Vocación de continuidad estableciendo los mecanismos institucionales para que ello sea posible y dejen de ser procesos vulnerables subordinados a los avatares de los cambios políticos y electorales.

A raíz de esta experiencia, y la de la ciudad de Belo Horizonte, prácticamente coetánea de la de Porto Alegre, se expresa el interés por identificar y definir los PPs. Se establecen múltiples definiciones de lo que es un Presupuesto Participativo (PP),

con la dificultad de incorporar todas las dimensiones y variables que se encuentran contenidos en estas pioneras e influyentes experiencias.

Carlos López, sociólogo y responsable de los PPs de la ciudad de Getafe, uno de los PPs más exitosos de España, y promotor de la creación de la Red Estatal de Presupuestos Participativos (agrupa a más de 20 municipios españoles) ha recopilado diferentes definiciones de los PPs (López, 2010: 67). Entre ellas, la definición del economista Ubiratán de Sousa, responsable técnico de la primera experiencia de Porto Alegre, y que hacemos nuestra:

El presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gasto y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser el protagonista permanente de la gestión pública...

Desde las consideraciones apuntadas sobre las condiciones necesarias para implementar procesos participativos complejos y la aceptación de la definición de lo que son los PPs podemos desgranar y abundar en los distintos aspectos que conforman la naturaleza de los PPs: objetivos específicos, principios, modelos, estructuras, para finalmente apuntar sus fortalezas y debilidades, y los retos que tienen por delante.

Modelos y principios del Presupuesto Participativo

El impacto que han tenido las experiencias brasileñas, tanto en el ámbito del municipalismo, como en el de los movimientos sociales y en el académico, hace que las experiencias de los PPs se extiendan rápidamente por Latinoamérica y algunos países europeos del sur. Si bien los contextos sociales, políticos, jurídicos, culturales... de los países, de las ciudades, de los municipios, son diferentes. Así, variables territoriales, sociodemográficas y socioeconómicas, normativas, culturales... establecen modificaciones y diferenciaciones en los métodos, en los procedimientos, en los objetivos y en las estructuras.

De las diferenciaciones en los modelos cabe destacar fundamentalmente dos variables: la primera se refiere a la pluralidad y perfil de los actores intervinientes (Ganuza, 2007; López, 2010; Parés, 2011) y, la segunda, a la variable ideológica (Montecinos, 2011). Ambas muy imbricadas entre sí.

Con respecto al perfil de los actores intervinientes se distingue entre:

- 1) Un modelo de base individual directa y de carácter universal que proclama una relación exclusiva, sin contar con otros actores que pueden jugar un rol de mediación entre la administración (políticos y técnicos) y los ciudadanos. A los ciudadanos a los que se les ofrece la oportunidad de deliberar, establecer prioridades y decidir en asambleas territoriales y sectoriales sobre las propuestas que ellos mismos han elaborado. En algunos procesos los ciudadanos eligen delegados o representantes en las fases donde hay que coordinar prioridades y tomar decisiones sobre las propuestas sobre las que se ha deliberado en las diferentes asambleas. Este modelo, que se construye sobre una relación directa entre administración y ciudadanos, desplaza a las organizaciones sociales, induciendo en algunas ocasiones la oposición de las asociaciones ciudadanas al desarrollo del PP y, como consecuencia, se

provoca una cierta deslegitimación del proceso por la confrontación con el propio tejido asociativo.

- 2) Un modelo de base asociativa en el que la participación se establece exclusivamente entre la administración y las diversas asociaciones territoriales y sectoriales con actividad en el municipio. A veces se constituye un foro ciudadano conformado por las asociaciones donde se delibera, a veces se negocia, junto a los políticos y técnicos sobre las propuestas, prioridades y decisiones. Sin embargo, este modelo no se puede considerar como universal y se le presume una representatividad de la ciudadanía que no está confirmada y que a veces es cuestionada.
- 3) Un modelo de carácter mixto en el que se combinan la participación a nivel individual con la implicación de las asociaciones. En este modelo, y según la naturaleza de la fase del proceso, las asociaciones pueden jugar diferentes roles: como diseñadores, mediadores, facilitadores, convocantes, asesores, participantes de pleno derecho...

En todos estos modelos se respetan los principios que se le supone a un proceso de PPs, tales como el de distribución del poder y empoderamiento (Herrera, 2005: 22-29), inclusión, deliberación, capacidad de decisión, decisiones vinculantes, transparencia, capacidad de control sobre el desarrollo de las propuestas, rendimiento de cuentas y evaluación. Todos estos modelos establecen un sentido de comunicación bidireccional arriba-abajo/abajo-arriba. Pero también, cada uno de estos modelos puede presentar variantes que suelen mostrar la incapacidad para superar la mirada ideológica y/o partidista, manteniendo, así, la vieja cultura administrativa. El lastre de la vieja cultura administrativa, que considera a los ciudadanos administrados o clientes, viene a prescribir una lógica que deriva en una instrumentalización de una figura que al ganar protagonismo y prestigio, se viene a considerar como un buen reclamo para obtener legitimidad del liderazgo racional-tradicional, para alimentar la legitimidad de una democracia representativa, de por sí muy desgastada y para la obtención de beneficios de orden electoral y político. En esta perspectiva, el proceso que acoge esta denominación de Presupuesto Participativo suele establecer una estrategia unidireccional arriba-abajo, que no hace sino crear un simulacro de la participación dejando en un segundo plano los principios y procedimientos que permiten el empoderamiento y la capacidad de decisión de los actores no institucionales. Esta perspectiva, considerada elitista, establece límites a la participación real y estrecha los márgenes de decisión, alejándose del espíritu original de los PPs brasileños.

El guion del Presupuesto Participativo y sus retos

El recorrido de un PP es siempre un proceso con vocación de sostenibilidad, a la misma vez, que con vocación de recrearse continuamente. Como tal proceso dinámico tiene distintas fases que trazan su recorrido. Atendiendo a la posición y naturaleza de las distintas fases y estructuras asociadas a ellas (asambleas, consejos, comisiones, delegaciones...), podemos considerar su capacidad de inclusión y de participación para poder así estimar su mayor lejanía o su mayor cercanía a los principios de los PPs participativos originales. Una secuencia completa de las distintas fases que puede contener un PP es la siguiente:

- El inicio del proceso se realiza sobre una metodología, construida de forma compartida entre distintos actores con saberes y experiencias plurales (políticos, técnicos, expertos, entidades sociales), que es difundida, presentada, discutida, corregida y validada por los ciudadanos.

- De forma simultánea es necesaria la apertura de espacios para el incremento de las capacidades, habilidades y aprendizaje de los actores participantes. Dada la complejidad de los mecanismos presupuestarios y financieros en una administración pública, es preciso facilitar de forma comprensible los farragosos procesos administrativos y considerar el PP, no sólo como medio para alcanzar unos objetivos, sino que también debe ser considerado como un fin en sí mismo, como un elemento formativo y pedagógico, que va enriqueciendo la experiencia política y motivando el aumento de las virtudes cívicas en los distintos tipos de actores.
- Es necesaria la construcción conjunta de un reglamento, o más bien, un auto-reglamento del Presupuesto Participativo que establezca de forma común, clara y sencilla las reglas de juego.
- Creación de las estructuras assemblearias, territoriales y sectoriales, y en su caso los procedimientos de delegación y representación de segundo y tercer nivel, generalmente imprescindibles en escalas de ciudad mediana y grande.
- Realización de propuestas por parte de los participantes en las asambleas territoriales y sectoriales. Evaluación de su viabilidad técnica y jurídica, y posterior deliberación sobre las mismas. Establecimiento de prioridades y decisión final sobre las propuestas que son viables.
- Elevación de las propuestas definitivas al gobierno municipal y aprobación de las mismas según los compromisos adquiridos.
- Evaluación del proceso e incorporación de mejoras en el auto-reglamento y en los procedimientos, para el inicio del siguiente ciclo (generalmente anual).
- Seguimiento y control de la ejecución efectiva de las propuestas aprobadas.

Cuanto más inclusivas sean las estructuras funcionales en cada una de las fases y más fluida sea la comunicación bidireccional, mayor es la potencia y calidad democrática.

Si bien algunas investigaciones denuncian un excesivo optimismo en relación a la capacidad transformadora mostrada por una buena parte de las experiencias; más concretamente ponen de relieve cómo los PPs suelen ocupar una posición institucional periférica, deciden sobre una parte muy limitada del presupuesto municipal y su invisibilidad, contribuyendo a su falta de capacidad para producir una movilización social significativa. Sin embargo, estos mismos autores nos descubren buenos resultados en el impacto de las propuestas ciudadanas en la toma de decisiones públicas y en la modificación de las actitudes de los actores intervinientes. (Blanco y Ballester, 2011; Parés, 2011).

Cabe, finalmente, a la luz de las evaluaciones de estos estudios de casos acentuar los principales retos que los PPs tienen que afrontar. El más estructural tiene que ver con las innovaciones necesarias para modificar unas estructuras administrativas impregnadas de una cultura administrativa burocrática y gerencial. Es necesario construir una nueva cultura política, sobre la que la propia figura del PP se podría considerar como un síntoma de su emergencia. Pero para su extensión y consolidación son necesarias estructuras administrativas preparadas

para afrontar su propia transformación hacia un medio más relacional, inclusivo y participativo. La voluntad política es determinante, y otro tipo de liderazgo más inclusivo y relacional tiene que instaurarse. De ello también depende que el número de participantes y el margen del presupuesto municipal sobre el que se decide, se ensanche, y el proceso se perciba y se reconozca como significativo.

Bibliografía

- BLANCO, I. y BALLESTER, M. (2011), “¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Núm. 5, pp. 117-144.
- FIGUEROA, J.T. (2011), “Condiciones necesarias para la implementación del presupuesto participativo”, en BRISEÑO, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, México.
- FONT, J. (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- GANUZA, E. (2007), *Tipología y modelos de presupuestos participativos en España*, IESA-CSIC, Córdoba.
- GOMÀ, R. y REBOLLO, O. (2001), “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- HERRERA, J. (2005), “La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos”, en RODRÍGUEZ-VILLASANTE, T. (coord.), *La pedagogía de la decisión. Construyendo Ciudadanía nº 10*. CIMAS, Madrid.
- LÓPEZ, C. (2010), “Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe”, *Documentación Social*. Núm. 159, pp. 65-84.
- PARÉS, M. (2011), “Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)”, en BRISEÑO, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, México.
- MONTECINOS, E. (2011), “Democracia participativas y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en BRISEÑO, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, México.