

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/287112878>

Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos

Article · January 2004

CITATIONS

6

READS

89

1 author:



[Yves Cabannes](#)

University College London

37 PUBLICATIONS 576 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



alternative to city as a commodity [View project](#)



Migrations and remittances [View project](#)

Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos

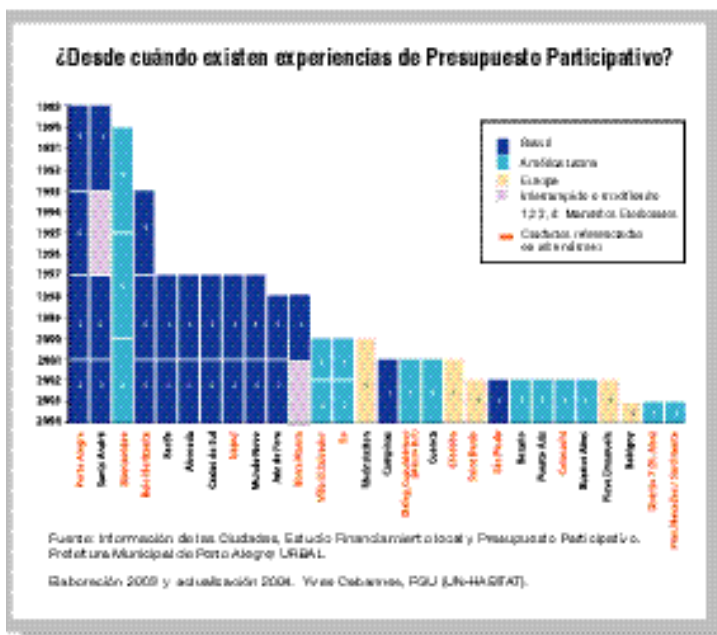
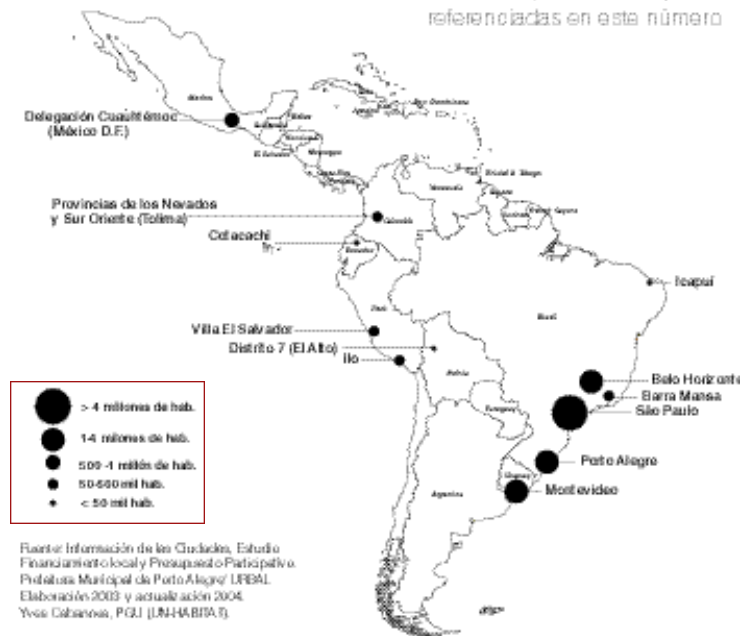
Yves Cabannes
 Urbanista.
 Entre 1997 y 2003 coordinó el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe PGU-ALC (UN-Habitat)
 Asesor del Municipio de Porto Alegre
 Profesor e investigador invitado en varias universidades.

Las 14 experiencias de presupuesto participativo recogidas (Ver Mapa de localización) en el presente número especial de la Era Urbana, a través de testimonios de alcaldes y alcaldesas o de responsables comunitarios, así como de reflexiones conceptuales, de textos analíticos o críticos, son ilustrativas y reveladoras de tendencias muy recientes¹ de lo que está ocurriendo en la actualidad en más de 300 municipios latinoamericanos de diverso tamaño y, en menor medida, en otras regiones.

Algunas tendencias recientes

A partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de control del presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997-2000) correspondió a la masificación brasileña, seguida por un período, el actual, de expansión fuera de Brasil y su diversificación. (Ver Gráfico: Desde cuándo existen los PP). A continuación se identifican algunos rasgos de las tendencias recientes.

Localización de las experiencias latinoamericanas de Presupuesto Participativo referenciadas en este número



El territorio municipal como espacio principal

El municipio continúa siendo el ámbito privilegiado de actuación y el presupuesto municipal (total o parcial) el objeto principal en debate. Desde hace poco tiempo, los Presupuestos Participativos tienen lugar en ámbitos "infra-municipales", por ejemplo en distritos o en regiones de grandes ciudades,² o "supra-municipales", como en el caso del estado brasileño de Río Grande do Sul, de algunas provincias (conjunto de municipios) y departamentos colombianos,³ o de Perú, donde por primera vez, se votó en 2003 una Ley Marco de Presupuesto Participativo para que cada distrito (municipio) promoviera este proceso innovador.⁴

Una multiplicación de experiencias, más allá del Brasil

Si bien hasta el momento la gran mayoría de las experiencias se han generado en el ámbito brasileño, desde el año 2000 muchas de ellas se han producido en la Región Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia), seguidas de algunas ciudades del Cono Sur. Todo indica que América Central, en donde se consolidan algunas experiencias pioneras, como la de San Salvador y de algunas ciudades nicaragüenses, será la cuarta región de expansión. Lo original de la fase actual es que varias ciudades europeas⁵ adoptaron y adaptaron el método a sus contextos locales (Ver fotografías). Además, los primeros puentes han sido tendidos con África y Asia. Probablemente varias ciudades de Camerún⁶ o de Benín seguirán de aquí a poco tiempo los pasos de Guedawaye, en Senegal. Se puede decir que las experiencias de Presupuesto Participativo se están globalizando, más allá del fenómeno de moda y de la curiosidad iniciales. De aquí a 10 años, o quizás antes, alrededor de 1000 municipios habrán adoptado, con todas las variaciones posibles, los principios del Presupuesto Participativo, colocando centenas de millones de dólares a consideración del debate ciudadano. ¿Cómo enfrentar esta onda sin perder en calidad? Es una pregunta que surge para el futuro inmediato.

Hoy los Presupuestos Participativos ya no se limitan al Brasil son adoptados y adaptados por ciudades europeas y latinoamericanas.



Alcaldía de Caxias do Sul



Ayuntamiento de Córdoba, España

Influencias en agendas urbanas

Los presupuestos, que en sus primeras fases fueron la marca original de gobiernos locales de izquierda y de movimientos sociales pujantes, se están desarrollando también en la actualidad en municipios gobernados por partidos de centro o incluso de centro - derecha. Por otra parte, varias agencias de cooperación internacional apoyan procesos locales o nacionales, tanto del lado de la ciudadanía (agencias voluntarias), como del lado de los gobiernos locales o provinciales (agencias bilaterales). Algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas están también aproximándose al tema. La Campaña Mundial para una Buena Gobernabilidad Urbana, promovida por UN Hábitat, está por ejemplo apoyando varias iniciativas.⁷ En enero de 2004, el amplio seminario de lanzamiento en Porto Alegre de la Red URB-AL sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativo, apoyado por la Unión Europea, demostró con fuerza el importante espacio que ha conquistado este tema a nivel de las agendas internacionales en menos de quince años,⁸ si bien el interés predominante, en muchos casos, sea tan solo el mejoramiento de la eficacia en la gestión local.



Una gran diversidad con fuertes elementos comunes

El interés evidenciado hacia los PPs durante los últimos años invita a identificar el porqué de tanto entusiasmo por parte de públicos tan diversos. La crisis actual de los modelos políticos de referencia y la legítima ansiedad por encontrar soluciones concretas a la pauperización de una parte cada vez mayor de la humanidad son seguramente elementos explicativos.

Otro elemento es, con seguridad, el impacto a corto plazo que los PPs tienen sobre la mejoría de las condiciones de vida de la población y sobre las ciudades. En pocos años, el acceso a los servicios básicos como agua, saneamiento o vías ha mejorado, los equipamientos públicos se han multiplicado y avances significativas en los campos de salud y educación se han producido. Pero aquellos no son los únicos beneficios tangibles; sus resultados son diferentes en cada lugar en función de las demandas. Estos resultados concretos, significativos y de corto plazo, explican el entusiasmo y la pasión que puede despertar el tema entre la ciudadanía, y en particular entre la población más necesitada.

Los demás aportes esperados o alcanzados son ampliamente abordados por los autores del presente número: profundización del ejercicio democrático y creación de ciudadanía,⁹ extensión de la participación ciudadana,¹⁰ mayor eficiencia de la administración pública y nueva institucionalidad,¹¹ generación de un espacio público de aprendizaje.¹²

Sin embargo, las experiencias de PPs constituyen un universo heterogéneo, "profundamente desigual, inestable y complejo".¹³ Para poder diferenciar entre las diversas experiencias que se autocalifican como "de Presupuesto Participativo", un estudio reciente de 25 experiencias significativas, propone una serie de variables que permiten llegar a una primera clasificación. Dichas experiencias fueron analizadas a partir de cuatro dimensiones: a) Presupuestaria y fiscal, b) Participativa, considerando la participación ciudadana (el aspecto por lo general más estudiado) y la participación pública, c) Normativa y legal, y d) Física o territorial.¹⁴

Siete variables, en particular, ayudaron a diferenciar las experiencias: I) Participación directa de la ciudadanía o participación indirecta, es decir a través de sus organizaciones sociales o políticas (Democracia Representativa Comunitaria); II) ¿Quién tiene el poder de decisión en relación con los presupuestos? Las experiencias varían desde simples consultas hasta sistemas de poder ciudadano; III) ¿Cuál es el órgano de decisión?, el cual varía desde el Consejo de Presupuesto Participativo hasta otros sistemas de decisión; IV) ¿Dónde y cómo se ejerce el control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto? V) Las experiencias se ubican entre demandas al nivel del barrio (democracia participativa de "proximidad") o la ciudad en su conjunto (democracia participativa ciudadana); VI) La parte del presupuesto público municipal puesto a debate varía de menos del 1% del total hasta al 100%. VII) Las experiencias se diferencian mucho por su grado de institucionalización y/o de formalización.¹⁵

Valores presupuestales debatidos

Por la brevedad del presente texto, se presentará de forma sintética una de las variables financieras, por ser de las menos abordadas en el conjunto de este número especial.

Si bien los Presupuestos Participativos han permitido dar un primer paso hacia un control social de los recursos públicos, existe tal variedad de situaciones que resulta hasta cierto punto exagerado calificar a todas ellas de "Presupuesto" Participativo. En este sentido, se pueden diferenciar tres situaciones típicas:

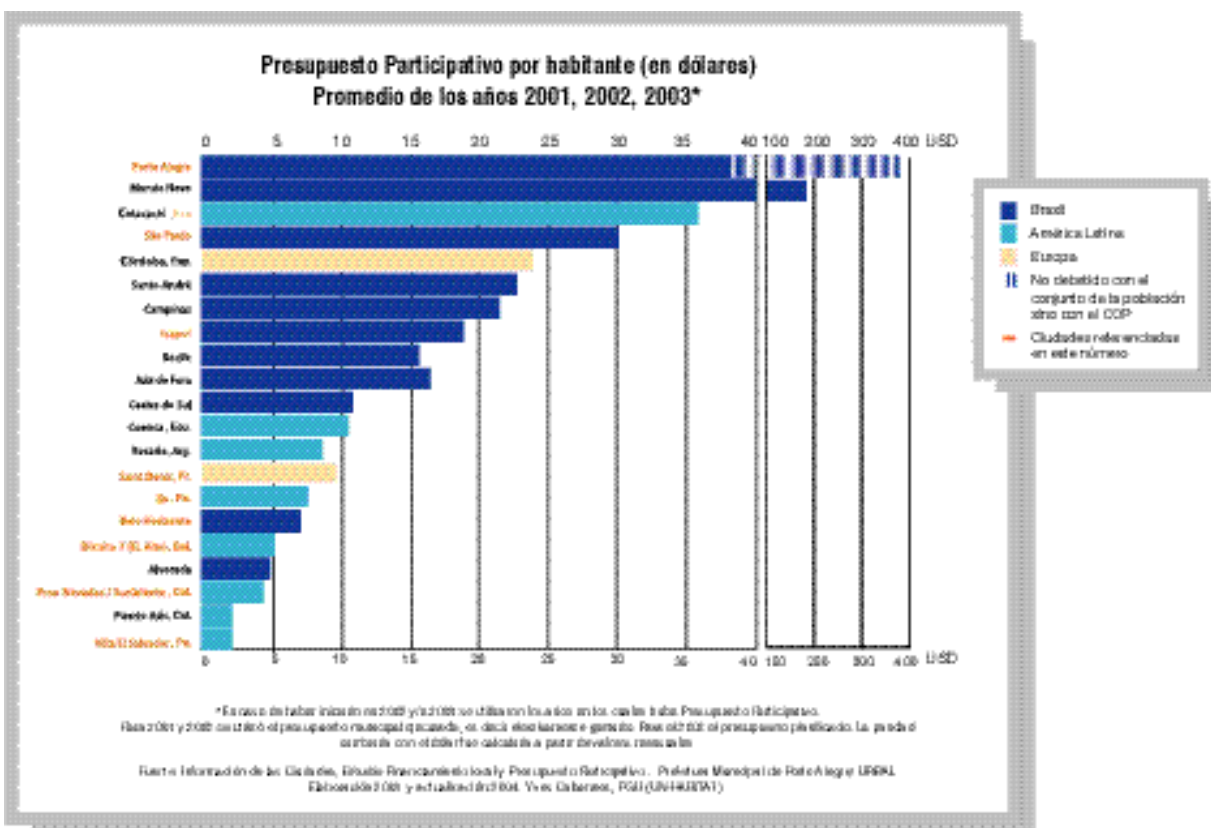
Unas que podrían denominarse "minimalistas", en las cuales se debate públicamente menos del 2% del presupuesto total, lo cual puede llegar a representar hasta el 20% del presupuesto de inversión. Son por lo regular experiencias incipientes, animadas por una cierta cautela (o por tradiciones populistas) que no visibilizan los valores presupuestados y

que ocurren, principalmente, en ciudades europeas, aunque no exclusivamente. La segunda categoría, mucho más común, concierne a las ciudades que debaten una parte significativa de su presupuesto de inversión (del 20% al 100%), lo cual representa, por lo general, entre el 2% y el 10%, (excepcionalmente más) del presupuesto municipal total. La tercera situación corresponde a ciudades que someten a discusión no solamente su presupuesto de inversión sino una parte o la totalidad de los rubros de personal y de mantenimiento. Su número es extremadamente reducido, mientras que aquellas en las cuales se somete a debate público el 100% del presupuesto municipal son excepcionales.¹⁶

Presupuesto Participativo por habitantes

El gráfico "PP por habitantes en dólares, promedio 2001, 2002, 2003"¹⁷ ilustra la enorme diversidad de situaciones encontradas bajo el paraguas del Presupuesto Participativo. Las dos ciudades que debaten sobre el 100% de sus recursos (Mundo Novo, en forma directa, y Porto Alegre, en forma directa e indirecta a través del COP) son las más destacadas. El gráfico muestra que por lo general el presupuesto debatido se sitúa entre 2 y 36 dólares por habitante y por año, en las ciudades analizadas. Cabe destacar que municipios como Cotacachi, en Ecuador, con escasos recursos, pero con una fuerte voluntad política y con una relativa capacidad de inversión, están sometiendo a discusión mucho más recursos que otras ciudades que cuentan con presupuestos mayores.

Los valores en debate están directamente relacionados con la capacidad de la ciudad para responder a las demandas y para hacer intervenciones significativas. Los valores en debate son también un estímulo para la movilización masiva de la ciudadanía, en particular de aquellos grupos que tradicionalmente no han participado.



Riesgos presentes y desafíos para el futuro

Entre los numerosos desafíos que enfrentan los Presupuestos Participativos, cuatro nos parecen particularmente actuales:

Producir conocimientos

Un primer desafío se refiere a la necesidad de acompañar, monitorear y evaluar de forma participativa las experiencias en su diversidad y en su expansión exponencial. La producción de conocimientos críticos y pedagógicos, alimentados por los procesos, y la retroalimentación de los actores involucrados son tareas todavía insuficientemente desarrolladas, pese a ser fundamentales para la construcción de una memoria colectiva, para posibilitar una visión crítica y, al mismo tiempo, para evitar la deificación o fetichización estéril de los Presupuestos Participativos. Existe el gran riesgo de considerar a estos procesos como la "panacea", o sea el remedio para todos los males, tal como lo indica Yves Sintomer.¹⁸ Este riesgo es real, tanto para los gobiernos locales que pueden prometer demasiado, como para la ciudadanía que puede esperar demasiado.

Irreversibilidad de los procesos

El segundo desafío se refiere a las condiciones de irreversibilidad de los procesos, a fin de que se consoliden más allá del alcalde de turno, o del protagonismo de la ciudadanía. João Verle, actual Alcalde de Porto Alegre, identifica con claridad cuatro factores que explican la permanencia de la experiencia en su ciudad: a) la voluntad política del gobierno de Administración Popular, b) la existencia de un movimiento comunitario organizado, c) la gestión fiscal responsable, y d) el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de inversión anuales. Parecería, además, que la irreversibilidad de los procesos va a la par con el empoderamiento de la población y su comprensión del interés del proceso y de los beneficios que éste aporta (...). Llegar a este empoderamiento supone una clara priorización de la concienciación y de la educación popular, así como un cambio de escala en las actividades o dimensiones educadoras ligadas a los procesos de Presupuesto Participativo.¹⁹

Construir democracias multiculturales y pluriétnicas

Una tendencia reciente que merecería un análisis más profundo apunta a la construcción, vía el Presupuesto Participativo, de formas de gestión local urbana, no solo democráticas, sino multiculturales y pluriétnicas.²⁰ Frente a la exclusión histórica, los Presupuestos Participativos han posibilitado la emergencia de un nuevo diálogo entre los indígenas y una sociedad mestiza, cuya democracia fue fundamentalmente excluyente hacia ellos.

Las naciones indígenas, a pesar de constituir solamente cerca del 8% de la población, representan más del 25% de los pobres de América Latina. Hoy en día, las naciones Guaraní en varios países, los Aymaras en Bolivia, los Quichuas en Bolivia y Ecuador, los Caiguangues en el sur de Brasil y muchas naciones más, son asociadas a procesos de Presupuesto Participativo; más aún, son portadoras de modelos de democracia participativa sustentados por valores éticos ancestrales y por una fuerte cultura comunitaria. A diferencia de aquellas políticas de inclusión social que suponen el renunciamiento por parte de estas naciones a su cultura, los Presupuestos Participativos aparecen como una esperanza para la construcción de ciudades democráticas que reflejen y se nutran de las riquezas milenarias, producto de la diversidad cultural y étnica de la Región.

Contribución de los PPs al "Otro mundo posible"

Un cuarto desafío se refiere a la contribución concreta y política que los PPs están haciendo y/o podrían hacer para la construcción de ese "otro mundo posible", anhelado por el movimiento altermundialización.²¹ El tema es hoy en día aglutinador y movilizador de las ciudades, los gobiernos y la ciudadanía, que sueñan con un mundo diferente. No es una mera coincidencia que Porto Alegre sea, al mismo tiempo, la experiencia de referencia para los Presupuestos Participativos y la sede del Foro Social Mundial. Sin embargo, la relación entre los dos ámbitos, tanto a nivel local como global, y tanto a nivel político como operativo, carece de claridad. Todo ello, merece una atención mayor, por las expectativas que ambas dinámicas despiertan a otro futuro para el planeta.



Dos ejemplos de
Reglamento Interno del
Presupuesto Participativo
de Porto Alegre



Alcaldía de Juiz de Ford

Boletín de Convocatoria para el Presupuesto Participativo. El slogan resume las apuestas del gobierno hacia la ciudadanía: “Cambiar el sentido de la relación Estado/sociedad civil”.

1 Para consideraciones de tendencias sobre años anteriores ver: Cabannes Y. Panorama latinoamericano de la planificación participativa del desarrollo. En: Reportajes del Iº Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Municipalidad de Villa El Salvador, DESCO, PGU. 2da. Ed. marzo 2003, pp45-54; y, Conceptualización sobre presupuesto participativo a partir de experiencias latinoamericanas. En: Memoria del Seminario Internacional Presupuesto Participativo en el contexto boliviano. RED PC CS, Misereor, PGU, septiembre 2003, pp81-98.

2 Ver en el presente número: Rea, Oscar, Ciudad y cultura comunitaria. Distrito 7 (D7), El Alto – Bolivia, quien presenta la experiencia incipiente del Distrito 7 (30 000 habitantes) del Municipio de El Alto, vecino de La Paz, Bolivia.

3 Ver en el presente número: Correa Valdés, C. Presupuestos participativos a escala provincial. El Tolima, Colombia

4 Ver en el presente número: Blanco, Lourdes, Ley Marco de Presupuesto Participativo ¿Oportunidad para procesos sostenibles? – Perú; Villavicencio, Mario, Fortaleciendo la identidad local. Ilo – Perú; y Llona, Mariana, La institucionalización de la participación. Villa El Salvador, Lima - Perú. Para acceder al texto de la ley 28056, al Decreto Supremo de la Ley y al Reglamento de la Ley, visitar la Colección de recursos sobre PP en el sitio www.pgualc.org

5 Ver en el presente número: Bacqué, M.H. La recuperación social del territorio. Saint Denis, Francia; y Llamas, F. Participación y construcción de ciudadanía en Europa - Córdoba, España. Se trata de dos experiencias de las más destacadas actualmente.

6 Durante la Cumbre de Africités (Nov. 2003) en la ciudad de Yaoundé, un primer acuerdo entre ciudades, movimientos sociales, ONG's, y organizaciones internacionales de apoyo al municipalismo de África y América Latina ha sido firmado. Prevé entre otros la implantación de PP en municipios rurales y urbanos de Camerún y de otras ciudades africanas.

7 Sobre la Campaña Global de Gobernanza Urbana ver en particular, UN-Habitat Urban Governance Index, Guidelines for second field testing, April 2003 and UN-Habitat, the Global Campaign on Urban Governance, Concept Paper. 2nd Edition, march 2002, 27p+ annex. Visitar también el sitio web www.unhabitat.org/campaigns/governance

8 Para mayores informaciones sobre la Red Urbal 9 (Finanzas Locales y PP) visitar el sitio web <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>> de Porto Alegre, ciudad coordinadora de la Red. Ver también en el presente número la entrevista a João Verle, Alcalde de esta ciudad.

9 Ver en este número, el artículo de Willan Masdeu, Descentralización con Participación Social en Montevideo.

10 Ver Llamas F., art cit.

11 Ver la contribución de Nuria Cunill Grau, Transformaciones institucionales y Presupuesto Participativo en el cual indica que los PP tienden a demostrar que la democracia no es incompatible con la eficiencia de la administración pública.

12 Ver el artículo de Pedro Pontual, Construyendo una pedagogía de gestión democrática, en el cual el Presupuesto Participativo es abordado como una escuela de ciudadanía.

13 Torres Ribeiro A.; Gracia, G. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000. Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p

14 Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves. Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.

15 Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves, op cit. Resumen Ejecutivo.

16 Ver Torres Ribeiro A.; Gracia, G. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000 y Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves. Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.

17 Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves, op cit.

18 Ver en el presente número: Sintomer Y. Democracia local y Presupuesto Participativo.

19 Sobre el valor pedagógico de los Presupuestos Participativos y la necesidad de reforzar la dimensión educativa ver en este número, Pontual, P. Construyendo una pedagogía de gestión democrática y Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves, op cit.

20 Ver en el presente número Rea, O, art. cit. Más del 80% de la población del distrito 7 es Aymará. Ver también la entrevista a Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi (Ecuador).

21 Ver en particular Sánchez, Félix. Orçamento Participativo teoria e prática. Cortez Editora, São Paulo, 2002, en especial el Cap 3. Neoliberalismo e reinversão democrática pp.69-87.