



Presupuesto
participativo

HERRAMIENTA PARA LA DEMOCRACIA

Carlos Alberto Briseño Becerra
(coordinador)

Congreso del Estado de Jalisco
Instituto Electoral
y de Participación Ciudadana de Jalisco



Presupuesto participativo

HERRAMIENTA PARA LA DEMOCRACIA

Carlos Alberto Briseño Becerra
(coordinador)

Congreso del Estado de Jalisco
Instituto Electoral
y de Participación Ciudadana de Jalisco
2011

Primera edición, 2011

D.R. © 2011, Congreso del Estado de Jalisco
Avenida Hidalgo 222
44100 Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 2011, Instituto Electoral
y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
Florencia 2370
Colonia Italia Providencia
44648 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN 978-607-8054-09-1

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

<i>Vigilancia y fiscalización de los ejercicios de participación ciudadana: hacia un marco legal para la transparencia y rendición de cuentas</i>	125
<i>Presupuesto participativo: instrumentos para su control y evaluación</i>	
NANCY GARCÍA-VÁZQUEZ	127
<i>Condiciones necesarias para la implementación del presupuesto participativo</i>	
JOSÉ TOMÁS FIGUEROA PADILLA	139
<i>Hacia una ley sobre presupuesto participativo: elementos a considerar para discutirse lo público</i>	
RICARDO JOEL JIMÉNEZ GONZÁLEZ	145
 <i>Reflexiones finales</i>	 157
<i>Presupuesto participativo como herramienta para la democracia: notas sobre una nueva Ley para el ámbito local</i>	
CARLOS BRISEÑO BECERRA	159
 ANEXO 1	
<i>Experiencias gubernamentales de participación ciudadana: tres perspectivas municipales</i>	165
<i>Hacia nuevos modelos de participación ciudadana</i>	
HÉCTOR VIELMA ORDOÑEZ	167
<i>La importancia de la participación ciudadana en los presupuestos participativos</i>	
MIGUEL CASTRO REYNOSO	171
<i>El Programa de Intervención por Objetivos: una experiencia de democracia participativa en la ciudad de Guadalajara</i>	
JORGE ARISTÓTELES SANDOVAL DÍAZ	175
 ANEXO 2	
<i>Iniciativa de decreto</i>	181
 <i>Sobre los autores</i>	 193



Presentación

La ciudadanía es el derecho a tener derechos

Hanna Arendt

Los trabajos reunidos en *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, pretenden recuperar un esfuerzo legislativo de discusión y deliberación en torno a la iniciativa de Ley sobre Presupuestos Participativos que se presentó ante el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco en julio de 2011. La iniciativa de ley tiene como propósito fundamental impulsar la participación de los ciudadanos en las distintas fases del ciclo presupuestario y obligar a los gobernantes y funcionarios públicos a la transparencia y rendición de cuentas. Esta iniciativa significa uno de los primeros esfuerzos legislativos en el país para establecer un marco jurídico en la materia de presupuestos participativos, que busca regular estos ejercicios y garantizar la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, más allá del ámbito electoral.

Además, algunos de los textos que aquí se presentan sirvieron como discursos y ponencias en el Primer Seminario Internacional, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 15 y 16 de junio de 2011, bajo el auspicio y colaboración del Congreso del Estado de Jalisco, el Colegio de Jalisco, la Universidad de Guadalajara y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Lo anterior, en el marco de la presentación de la Iniciativa de Ley sobre Presupuestos Participativos que tuvo como antecedentes un foro denominado «Legislando el Presupuesto Participativo» en el que se discutieron los parámetros para la elaboración de la nueva ley, y la realización de un taller que buscó identificar oportunidades de participación para los ciudadanos en el ciclo presupuestario.

Con la edición de *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia* queremos contribuir con la presentación de distintas voces de especialis-

tas y autoridades en el tema, quienes reflexionan sobre las experiencias de participación ciudadana en México y otras latitudes, así como valoraciones de su aplicación para el ámbito local del estado de Jalisco. Esto responde a la necesidad de legislar de manera correcta el derecho de los ciudadanos a intervenir en la forma en que deberá ser utilizado el dinero público, porque creemos que la ciudadanía no sólo tiene derecho a saber en qué se gastan sus impuestos, sino a definir su manejo. Esta idea resulta fundamental para entender la responsabilidad del legislador y la idea de ciudadanía, pues lo primero que se debe observar es que la labor legislativa no reduzca el alcance de los derechos ciudadanos, por el contrario, la acción legislativa debería reafirmarlos al dotar de herramientas jurídicas a los ciudadanos para que los derechos puedan ser ejercidos libremente. Más aún, el Estado debe asegurar, mediante la Ley, que el individuo tenga las libertades políticas y civiles para ejercer su condición de ciudadanía. Así, nuestro deber es legislar para que esas libertades se amplíen y conserven su vigencia.

Cabe mencionar que estas páginas no recuperan literalmente las ponencias presentadas, sino que, a petición expresa de los autores, se han transformado en textos de divulgación para un público más amplio. Más aún, esta obra incluye textos inéditos que no se derivan de ponencias leídas y no todas las que se leyeron están aquí presentadas. Además, cada apartado que las reúne tiene una unidad propia y han sido agrupados atendiendo a la lógica general de un libro. En efecto, hemos constatado que la participación verbal y la producción escrita es la manera más idónea para mantener el interés sobre el tema y propiciar la reflexión y la crítica que deben ser insumos constantes para contribuir al debate sobre este tema y con ello contribuir a la reflexión y el debate en el espacio público.

El libro presenta un total de 12 textos divididos en cuatro apartados: 1) Democracia, representación y participación en el ámbito local, 2) Ejercicios de presupuestos participativos en Brasil, Chile, España y México: contexto, democratización, diseño institucional, aplicación y evaluación y 3) Vigilancia y fiscalización de los ejercicios de participación ciudadana: hacia un marco legal para la transparencia y rendición de cuentas. Complementariamente, se presentan unas reflexiones finales y dos anexos: el primero incluye tres perspectivas municipales y en el último la iniciativa de decreto.

La primera parte está dedicada a la concepción y a las formas de participación en las democracias contemporáneas y la segunda se ocupa de análisis empíricos y ejercicio de evaluación sobre los temas de participación presupuestaria. La tercera parte aborda el tema de la fiscalización, regulación y fiscalización ciudadana de los ejercicios de participación ciudadana. Al final del libro, hacemos unas breves reflexiones que, sin ser conclusiones en sentido estricto, retoman los principales temas del conjunto de la obra.

Por último, quiero reconocer la disposición y la buena voluntad de las instituciones y autoridades que hicieron posible este trabajo editorial *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*. Agradezco a las autoridades del Colegio de Jalisco y de la Universidad de Guadalajara, al presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Mtro. José Tomás Figueroa Padilla, a los alcaldes de Guadalajara, Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; de Tlaquepaque, Lic. Miguel Castro Reynoso, y de Zapopan, C. Héctor Vielma Ordoñez; así como a las diversas organizaciones de la sociedad civil y las redes internacionales con quienes he venido trabajando, toda vez que no es una tarea fácil coordinar las agendas de trabajo y los esfuerzos de gestión institucional para contribuir a fomentar la participación de los ciudadanos del estado de Jalisco.

Carlos Briseño Becerra

*Democracia, representación y participación
desde el ámbito local*

gobierno local). Se trata, de cualquier forma, de preferencias que en ningún caso pueden anular la dimensión alternativa (Page, 1991).

Además, asumiendo el riesgo de una excesiva simplificación, podríamos afirmar que el habernos decantado por el espíritu eficientista nos coloca en un escenario dominado por la lógica de la democracia representativa, mientras que el espíritu democrático nos acerca a los ideales de la democracia participativa. La democracia representativa puede interpretarse como un mecanismo que nos permite seleccionar aquellas élites gobernantes que, a partir de su legítima elección, asumen las responsabilidades de gobierno. La democracia participativa, en cambio, supone que la inclusión de los ciudadanos en las tareas de gobierno no puede ser secuencial (limitada a la elección de los representantes), sino que ha de canalizarse hacia el día a día de las actividades gubernamentales.

En cualquier caso, la fortaleza de uno u otro de los espíritus municipales depende de la tradición de cada nación; pero también de la coyuntura y del momento histórico donde nos encontremos; es decir, los ayuntamientos británicos o los ayuntamientos franceses se caracterizan por otorgar a cada uno de sus espíritus un peso determinado, pero estos pesos relativos también pueden variar a lo largo del tiempo dentro de cada país. Esta es una afirmación importante, ya que nos permite observar como han evolucionado los gobiernos locales y como, en paralelo, se han ido redefiniendo las visiones sobre qué es y cómo funciona la democracia municipal.

Así pues, a continuación se confronta el llamado modelo del municipio de bienestar con el actual municipio relacional. En el contraste entre ambas visiones del municipalismo destacaremos, en primer lugar, su relación con determinadas coyunturas históricas y, en segundo lugar, sus implicaciones sobre la democracia local. Una vez presentada esta visión panorámica de la evolución más reciente de la democracia local, intentaremos profundizar en su impacto sobre tres grandes interrogantes: el porqué, el quién y el cómo de la participación. También observaremos algunos elementos de la práctica participativa en los municipios catalanes y finalizaremos con unas conclusiones sobre los retos de la democracia y la participación en el espacio local.

LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

El municipio de bienestar y la democracia representativa

Cuando utilizamos la expresión Estado de bienestar nos estamos refiriendo a una combinación de elementos económicos, sociales, tecnológicos, productivos y políticos que, una vez sumados y oportunamente combinados, generaron una situación de crecimiento económico y estabilidad social sin precedentes en la historia de nuestro entorno occidental. No entraremos ahora en detalles sobre las peculiaridades de este momento histórico, sino que nos limitaremos a destacar aquellos aspectos que más nos interesan desde la perspectiva que ahora nos ocupa; es decir, desde la relación entre gobiernos locales, democracia y participación ciudadana.

En primer lugar, hay quien ha definido —aunque sea en un exceso de simplificación— el Estado de bienestar como un pacto entre gobernantes y gobernados: los primeros se comprometían a ofrecer un volumen creciente de servicios a cambio de que los segundos limitasen su participación política al momento electoral. Se trata de un intercambio entre eficiencia técnica y pasividad política que se ajusta adecuadamente a un modelo de democracia elitista y representativa. El Estado de bienestar, por tanto, ha venido acompañado de unas dinámicas democráticas caracterizadas, tanto por la desactivación del posible dinamismo de la sociedad civil, como por potenciar la acumulación de responsabilidades públicas en manos de las élites políticas y burocráticas. El resultado ha sido la aparición de una democracia instrumental; una democracia útil para escoger entre élites gobernantes pero alejada del debate sobre aquello que estas élites hacen o dejan de hacer una vez se han instalado en posiciones de gobierno. En este entorno, la participación de la sociedad civil se ve seriamente limitada, ya que su papel queda absorbido por el propio sector público.

Por otro lado, este modelo (de Estado que ocupa todo el espacio político y administrativo) encontraba su manifestación más clara en el ámbito municipal, ya que en la arquitectura institucional que da forma al Estado de bienestar los ayuntamientos tienen asignado un papel eminentemente ejecutor: los ayuntamientos —en tanto que parte del Estado— acaparan actividades administrativas y marginan el potencial participativo de la ciudadanía a un segundo plano (Saunders, 1981; Gomà, 1997). De esta manera, los

ayuntamientos se convierten en aquello que Cockburn (1977) denominó Estado local y lo definió como el brazo ejecutor de las políticas de bienestar del Estado de bienestar. Esta dimensión ejecutiva, en último término, es la que decanta al municipio de bienestar hacia su espíritu eficientista y, en paralelo, hacia una visión representativa e instrumental de la democracia local.

Esta situación es la que mejor caracteriza el municipalismo español de los años ochenta; época en la que, no es casual, estamos construyendo nuestro particular estado de bienestar. Así, durante la primera década de ayuntamientos democráticos se impone la necesidad de superar el déficit y el raquitismo heredado de los municipios franquistas y, en consecuencia, aparecen administraciones locales centradas en tareas de construcción de los principales equipamientos, infraestructuras y servicios municipales (Brugué, 1997). No es extraño pues que se imponga una lógica eficientista, ya que lo más importante es hacer cosas. Tampoco es extraño que el espíritu democrático quede limitado al ejercicio periódico del voto, mientras que las promesas y las esperanzas de un gobierno local que impulse fórmulas innovadoras de contacto entre gobernantes y gobernados, nuevos mecanismos de participación directa o, en definitiva, un modelo de democracia municipal participativa, parecen frustradas o, tal como explican los responsables locales de la época: aparcadas; como una asignatura pendiente que, a poco que nuestra apretada agenda nos lo permita, estaremos encantados de abordar y aprobar.

Durante este periodo, las asociaciones de la sociedad civil pasan de un papel reivindicativo —central en los inicios de la democracia municipal— a una situación de desactivación e, incluso, domesticación. Es evidente que el mundo asociativo jugó un papel muy dinámico durante la transición y los primeros años de la democracia, representando el espacio donde la población volcaba sus inquietudes y sus demandas acumuladas. Aun así, las asociaciones se convierten en refugio de activistas y de personas comprometidas con la transformación de la comunidad. Las asociaciones de la sociedad civil, en definitiva, presentaban un panorama marcado por altos niveles de actividad y presencia. De todas formas, los años ochenta también han sido testimonio de cambios importantes en el papel y las actividades de estas asociaciones.

Quizás, en esta dirección, el principal desencadenante de aquello que se ha denominado la crisis del movimiento asociativo fueron los propios ayuntamientos democráticos, los cuales vaciaron a las asociaciones tanto de contenido (el ayuntamiento ya asume sus reivindicaciones y sus planteamientos), como de líderes (los cuales pasan a formar parte de los equipos municipales). Por la otra parte, se inicia un nuevo modelo de relación entre las asociaciones y los ayuntamientos. Se argumenta, en este sentido, que estamos en una situación más madura y que, por tanto, las asociaciones han de olvidar sus quejas y reivindicaciones para establecer nuevas relaciones de colaboración con los poderes públicos. Así pues, las nuevas relaciones ya no se basan en la confrontación de opiniones o en la exigencia de responsabilidades, sino en la coproducción de servicios y en las subvenciones. El resultado es una nueva desactivación del tradicional potencial participativo de las asociaciones, las cuales se convierten en un tipo de pseudo-administración. A finales de los años ochenta, en definitiva, los ayuntamientos han ganado colaboradores y las asociaciones disponen de recursos y apoyos institucionales, mientras que la comunidad se ha quedado sin aquellos espacios donde volcar sus inquietudes, demandas y malestar.

El municipio relacional y la innovación democrática

El dominio de la lógica eficientista y de una visión estrictamente representativa e institucional de la democracia impregna, como hemos visto, las dinámicas municipales que se producen en el marco de la construcción del Estado de bienestar. De todas maneras, una vez que se va difuminando esta tarea de construcción y se va poniendo en cuestión el propio modelo de Estado de bienestar, también van desapareciendo las certezas que tradicionalmente caracterizaban al municipio de bienestar. En este sentido, el thatcherismo de los años ochenta se convierte en el punto de partida y en el ejemplo que mejor nos permite observar como las dificultades del Estado y del municipio de bienestar corren en paralelo. La política conservadora de la primera ministra británica se orienta a dismantlar el Estado de bienestar, y con este objetivo central, concentra sus esfuerzos en dos ámbitos: la destrucción de los sindicatos (principales defensores del Estado de bienestar) y la destrucción de los gobiernos locales (principales ejecutores del Estado de bienestar).

En este contexto, por consiguiente, desaparece (o, mejor, se quiere hacer desaparecer) la percepción de los ayuntamientos como brazos ejecutores de las políticas de bienestar. Así mismo, al poner bajo sospecha las tareas ejecutoras de las administraciones locales se está, de hecho, cuestionando el énfasis en su espíritu funcional, en el dominio de la lógica eficientista. Los ayuntamientos, según proclaman los nuevos dominadores del discurso, no deben dedicarse a la provisión de bienes y servicios sino que deben habilitar, coordinar, contratar o capacitar a otros para que realicen estas actividades (Ridley, 1988; Stoker, 1988). Este nuevo ayuntamiento (al que algunos comienzan a denominar relacional) no se debe obsesionar con ser una administración eficiente, ya que son otros los actores a los que se responsabiliza de la ejecución de buena parte de los servicios (Stewart y Stoker, 1989; Brugué y Gomà, 1998; Goss 2001). En consecuencia, el municipio relacional sitúa a la sociedad y a sus organizaciones en una nueva situación. Ésta puede despertar del largo sueño que les había provocado el todopoderoso Estado de bienestar y re-encontrar un nuevo espacio de participación en la gestión de los servicios municipales. El municipio relacional, en definitiva, abre las puertas a una amplia constelación de actores y, en consecuencia, facilita su incorporación en las tareas de gestión y provisión de servicios municipales. Lo que no queda tan claro es si esta participación de carácter eminentemente funcional llega al ámbito de la toma de decisiones; es decir, si esta constelación de actores se limita a trabajar por el ayuntamiento o si, en cambio, consigue el nivel de pensar con el ayuntamiento.

A partir de esta situación, que pone en duda tanto al municipio de bienestar como su sesgo hacia el espíritu funcional, se plantea una interrogante crucial desde la óptica que ahora nos ocupa: ¿significa esto un movimiento pendular hacia el espíritu democrático?, ¿estamos ante un tránsito desde la administración al gobierno local?, ¿estamos asistiendo a la superación de la democracia representativa de mínimos que acompañaba al municipio de bienestar y a la emergencia de nuevas formas de democracia representativa? (Pratchett y Willson, 1996; Box, 1998; Font, 2001).

Responder a estas preguntas de una manera clara y bien argumentada no es una tarea simple, aunque podemos anticipar un par de evidencias que nos permiten intuir que alguna cosa está pasando en el espíritu demo-

crático de nuestros gobiernos locales. En primer lugar, parece claro que el ataque thatcherista al gobierno local, más allá de sus éxitos y sus fracasos, tuvo la capacidad de sacar al mundo local de la atonía técnica y administrativa de las últimas décadas. Todos —profesionales, políticos, académicos y público en general— comenzamos a discutir sobre qué es eso del gobierno local y como tendría que funcionar. Los ayuntamientos, dicho de otra manera, superan los límites de sus tradicionales preocupaciones eficientistas y se adentran en arenas políticas. Este proceso de politización del ámbito local tuvo un fuerte impacto, como no podía ser de otra forma, sobre su vertiente democrática. En segundo lugar, sin querer tampoco entrar en valoraciones sobre éxitos y fracasos, parece evidente que después de la crisis del municipio de bienestar comienzan a proliferar tanto los debates sobre la democracia local como las experiencias con instrumentos variados de innovación democrática. Se ha roto aquel pacto de bienestar que nos permitía intercambiar servicios eficientes por pasividad política y, en consecuencia, parece necesario volver a definir —aunque no sepamos muy bien en qué términos—, los parámetros de la relación entre gobernantes y gobernados (Font y Gomà, 2000).

Así pues, de manera sorprendente si nos situamos en la perspectiva dominante durante los años ochenta, la política y la democracia se convierten en los ejes centrales del mundo local. Nadie pone en duda la necesidad de impulsar la democracia local y prácticamente nadie se ha centrado en la defensa de su tradición representativa. Proliferan los experimentos, abundan los expertos, se inventan infinidad de mecanismos e, inevitablemente, aparece una realidad salpicada por éxitos y fracasos, así como por una cierta sensación de confusión y desorientación. Según parece, todos nos hemos embarcado en la cruzada por potenciar el espíritu democrático de los ayuntamientos, pero desgraciadamente, aún no tenemos muy claro ni que es exactamente eso de la participación ni como debemos hacerla funcionar. A continuación, con el objetivo de contribuir a reducir las confusiones, nos planteamos lo que creemos que son tres interrogantes básicos y de sentido común: el porqué, el quién y el cómo de la participación o, si se prefiere, de la democracia participativa.

IMPACTOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA LOCAL
SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El porqué de la participación

Cuando hablamos de participación ciudadana podemos estar refiriéndonos a cosas muy diversas y, por tanto, es imprescindible realizar algunas clarificaciones previas. Éstas son fundamentales para identificar los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, al mismo tiempo, para diseñar y evaluar los resultados de la participación en función de éstos. Por otro lado, la clasificación de los objetivos —el porqué— de la participación ciudadana puede realizarse también en función de diversos criterios (ver tabla 1). Podemos, en primer lugar, clasificarlos en función del papel que queremos otorgar a los ciudadanos y, en segundo lugar, en función de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella.

Respecto de la primera clasificación, partimos de aquello que en la literatura especializada se conoce como las escalas de la participación (Arnstein, 1971). En cada peldaño de estas escalas se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que se otorga a los ciudadanos y a sus organizaciones. Así, en la parte más baja de la escalera encontramos aquellos instrumentos participativos que sólo pretenden ofrecer información, a menudo con intenciones manipuladoras, a un ciudadano eminentemente pasivo; en la parte central aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y a sus organizaciones, aunque sólo sea por saber que opinan, y finalmente, en la parte alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente; es decir, aquella que permite trasladar el poder y, por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Gyford (1991) resume estos tres objetivos en los términos que hemos utilizado en la tabla: el derecho a ser informado, el derecho a ser consultado y el derecho a tomar parte.

No debe ser demasiado sorprendente afirmar que en el municipio de bienestar, donde domina la lógica representativa, la participación directa del ciudadano no consigue ir más allá de los primeros peldaños. El pacto de bienestar subraya el carácter pasivo de los ciudadanos, a la vez que su concentración en actividades prestacionales provoca que estos ciudadanos sólo necesiten estar informados de la oferta de servicios municipales.

Tabla 1

Los múltiples objetivos de la participación ciudadana

<i>En función del papel otorgado a los ciudadanos</i>	<i>En función de aquello que obtienen los gobernantes</i>
Derecho a ser informados	Disponibilidad de colaboradores
Derecho a ser consultados	Legitimidad política
Derecho a tomar parte	Mejora de las decisiones
	Fortalecimiento del capital social

Fuente: Elaboración propia.

A partir de aquí, continuar subiendo escalones parece un esfuerzo innecesario. En la actual situación, en cambio, el derecho a ser informado ha quedado superado, especialmente cuando la politización del ámbito local despierta fuertes interrogantes no únicamente sobre como se hacen las cosas (perspectiva tecnocrática), sino sobre qué cosas se han de hacer (perspectiva política).

Una vez reconocida la necesidad de subir peldaños, el debate actual se centra en si hemos de quedarnos en la parte intermedia o ascender hasta la parte más alta de la escalera. Aquellos que defienden la posición intermedia (el derecho a ser escuchado) combinan la aceptación de una ciudadanía más activa y con voz, con la reafirmación de los principios de la democracia representativa; mientras que aquellos que quieren continuar subiendo defienden la oportunidad de conseguir una democracia participativa donde sea el propio ciudadano quien ejerza la capacidad para tomar decisiones. A los primeros se les critica por organizar rituales donde se escucha pero se hace lo que se quiere, mientras que a los segundos se les acusa de propiciar la renuncia de las responsabilidades que deberían asumir los electos locales. No queremos entrar ahora en ese debate, sino tan solo apuntar su existencia y advertir que cualquiera de los debates actuales sobre la democracia local debe comenzar por clarificar hasta donde se quiere llegar.

En segundo lugar, con relación a la clasificación de la participación en función de aquello que obtienen los gobernantes de la misma, distinguiría-

mos entre dos objetivos tradicionales (legitimidad y mejora de las decisiones) y dos objetivos de nueva generación (disponer de colaboradores y generar capital social). La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre los ciudadanos y, por tanto, parece obvio que si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. De forma similar, sobretodo cuando tenemos que abordar asuntos complejos, está claro que las decisiones que se han tomado después de consultar múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito. No sólo por que se han incorporado más puntos de vista, sino por que el propio consenso rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito de la decisión que se ha tomado (Brugué y Gallego, 2001).

Por otra parte, las experiencias más recientes de participación ciudadana parecen justificarse a partir de dos aportaciones adicionales. En primer lugar, algunos responsables municipales nos hablan de un proceso de maduración democrática en el cual la intervención de los ciudadanos habría evolucionado desde la queja y la reivindicación hasta la colaboración. La nueva relación colaboradora entre la administración y la sociedad civil, como ya habíamos anticipado, abre las puertas a una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones en tareas prestacionales. A pesar de todo, también es cierto que al destacar la inmadurez de las reivindicaciones se desactiva el potencial participativo de la ciudadanía (entendido en el sentido de llegar a la toma de decisiones), a la que se prefiere asignar un papel de co-productora de servicios (trabajar con la administración sin pensar en el gobierno). Utilizando otros términos, este proceso —que se visualiza en el crecimiento del voluntariado o de las subvenciones a organizaciones de diferente tipo— ha tenido una gran importancia ante la ya mencionada crisis del municipio de bienestar, puesto que ha permitido mantener la prestación de determinados servicios en una coyuntura de restricción financiera. En cambio, su impacto sobre una participación con contenidos políticos ha sido escaso, cuando no claramente desmovilizador (Brugué, Gomà y Font, 2001).

En segundo lugar, más recientemente, aunque los argumentos puedan remontarse a la Grecia clásica, algunos han justificado la participación ciudadana por su capacidad para educar y sensibilizar a la propia ciudadanía. Además, disponer de una ciudadanía como ésta no mejora únicamente el

funcionamiento de los instrumentos participativos, sino que afecta positivamente al conjunto de la comunidad. Es decir, la participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve también para otra cosa, quizás incluso más importante: generar el capital social que ha de garantizar el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Desde que Putman (1993) popularizó el concepto de capital social entendido como un conjunto de características intangibles de una comunidad (densidad asociativa, niveles de confianza interna, etc.) útiles para explicar su rendimiento institucional, económico y social, la gran interrogante ha sido precisamente como fomentar este capital social. No hay respuestas claras al respecto, aunque la propia participación ciudadana parece ser un factor clave en el desarrollo de este capital. En definitiva, la participación sirve a los gobernantes en la medida que favorece la creación de la materia prima adecuada para el desarrollo de sus comunidades. Esta materia prima, ese capital social, hace referencia a una ciudadanía que adquiere madurez democrática y dinamismo socioeconómico a través de la propia participación en los asuntos colectivos. Una participación que, por tanto, no sólo sirve para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones, sino también para promocionar determinadas conductas y actitudes ciudadanas.

Existe, como ya hemos anticipado en los párrafos anteriores, una relación entre los objetivos de la participación que se definen de acuerdo al rol asignado a los ciudadanos y aquellos que se identifican en función de aquello que obtienen los gobernantes. Así, el derecho a ser informado y a ser consultado se encuentran fuertemente relacionados con los objetivos gubernamentales de potenciar la legitimidad y mejorar las decisiones públicas, mientras que podríamos vincular el derecho a tomar parte tanto con el fomento de actitudes colaboradoras como con la promoción del capital social.

El quién de la participación

En el apartado anterior nos hemos ocupado del porqué de la participación ciudadana, diferenciando los tipos de rol que se asignan a los ciudadanos y los beneficios que obtienen los gobernantes del mismo. Los debates más

recientes en torno al porqué de la participación tienen implicaciones en la forma de organizarla o, utilizando otros términos, en el quién y el cómo de dicha participación. A continuación nos referiremos brevemente a estos dos asuntos.

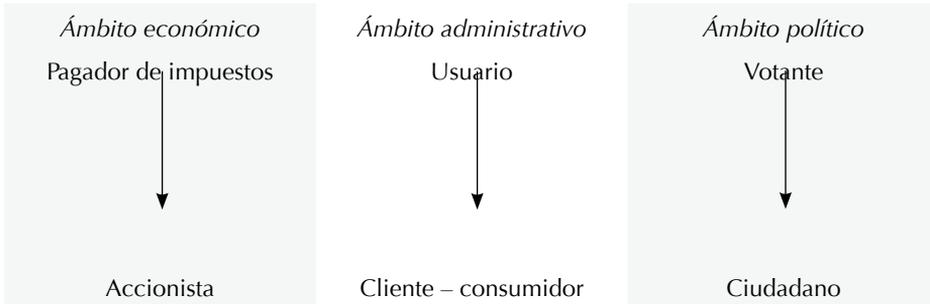
En primer lugar, respecto del quién de la participación ciudadana, Gyford (1991) nos recuerda como los sujetos de dicha participación han experimentado en las últimas décadas un proceso de activación de sus relaciones individuales con el gobierno y con la administración. De esta forma, mientras el Estado de bienestar se expresaba en la pasividad de los ciudadanos (una de las condiciones del pacto de bienestar), la situación actual se caracterizaría por la aparición de unos ciudadanos más activos, menos sometidos y más exigentes en sus relaciones con las instancias político-administrativas. Este nuevo activismo ha sido interpretado a partir de la aparición de una ciudadanía culturalmente más preparada y sofisticada (Inglehart, 1991); de las ansias por encontrar vías alternativas de expresión ciudadana (Budge, 1996), y por el creciente descontento de los ciudadanos respecto de unas nuevas instituciones que no han sido capaces de mantener las condiciones del pacto de bienestar (Kaasen y Newton, 1995), utilizando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías (Tsaganourious *et al.*, 1998), o como resultado de las exigencias de procesos decisivos cada vez más complejos (Subirats, 1998).

Sea como sea, los gobernantes parecen cada vez más dispuestos a activar sus relaciones con los gobernados, lo que se observa en las diferentes dimensiones económicas, políticas y administrativas de esas relaciones (Gyford, 1991). Tal como se resume en la figura 1, los ciudadanos ya no se conformarían con pagar unos impuestos sin saber muy bien —en un acto de confianza ciega— cómo se utilizan, sino que pretenderán convertirse en accionistas, en propietarios que vigilan y controlan las actividades de aquellas instituciones que trabajan con sus recursos (ámbito económico).

Además, estos mismos ciudadanos estarían hartos de ser tratados como usuarios pasivos que reciben servicios (los que hay, sin posibilidad de decir si nos gustan más o menos) y, como consecuencia, querrían comportarse como clientes o como consumidores que exigen a la administración aquello que quieren y en qué condiciones (ámbito administrativo o prestacional).

Figura 1

La activación del rol de los ciudadanos



Fuente: Elaboración propia con base en Gyford (1991).

Finalmente, los ciudadanos ya no se conformarían con emitir un voto cada equis años, sino que querrían asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar en el día a día de las actuaciones públicas (ámbito político). Todo eso, en definitiva, estaría justificando un nuevo quién de la participación, un individuo con voluntad y capacidad para fortalecer sus relaciones con las instancias político-administrativas que han de canalizar las demandas y las opiniones de una ciudadanía más exigente y sensibilizada.

Parece claro que existe una notable coherencia entre este proceso de activación de los roles individuales de los ciudadanos y las presiones hacia una democracia entendida como el derecho a tomar parte y de inspiración deliberativa. Al mismo tiempo, estos ciudadanos más activos —en una situación de crisis del modelo de bienestar keynesiano— pueden ser aprovechados en múltiples frentes: la co-producción, la legitimación, la mejora de las decisiones o el fortalecimiento del capital social.

Sin embargo, nos encontramos con otro asunto más complejo y menos tratado en lo que se refiere al quién de la participación. Concretamente nos estamos refiriendo a la distinción entre participación individual y la participación colectiva. Así, mientras es relativamente fácil detectar un amplio consenso sobre la activación de los roles individuales, en cambio aparecen más dificultades a la hora de referirse a la participación colectiva. No es ahora el momento de ir al fondo de dicho tema, aunque sí querríamos des-

tacar la presencia de diferentes puntos de vista al respecto. Por un lado, nos encontramos con aquellos que, desde la resignada o entusiasta aceptación de una sociedad cada vez más individualista, parecen dar por perdida cualquier batalla a favor de un modelo participativo que supere el estadio de la demanda individual y llegue a la definición de proyectos colectivos (Keat y Abercombie, 1991). Por la otra parte, en cambio, también encontramos aquellos que identifican nuevas formas de articulación de la participación colectiva que quizás aún no son demasiado visibles y están poco imbricadas en los procesos decisionales formales, pero que presentan un potencial de futuro que nos permite abrir espacios para nuevas oportunidades y renovadas esperanzas (Blanco y Gomà, 2002; Gomà, Ibarra y Martí, 2002).

Sin entrar ahora en el debate, sí queremos subrayar que, desde nuestra óptica, parece imprescindible completar la activación de los roles individuales con estrategias destinadas a dotar a esos mismos individuos de una visión colectiva de sus relaciones con el ámbito público. Sin esta activación colectiva se puede favorecer la clientelización de las relaciones entre los individuos y las administraciones, pero difícilmente se pueden potenciar relaciones —más complejas— entre gobernantes y gobernados (Brugué, Gomà y Amorós, 1994). Por otra parte, esta activación colectiva reclama el buen funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos. Aun así, está claro que la crisis de los partidos políticos o el desconcierto que viven algunos de los movimientos sociales más tradicionales pongan un interrogante sobre el adecuado funcionamiento de estos mecanismos. Recuperar la confianza en ellos, así como completar el desarrollo de los llamados nuevos movimientos sociales y propiciar su integración en las dinámicas políticas cotidianas, son pues condiciones imprescindibles para el desarrollo de una democracia local plena. Una democracia local que no transforma la política en un gran supermercado.

Tal como nos sugiere Walsh (1995), partimos de una situación donde el ciudadano es visto como miembro de un Estado, lo que comporta su pasividad e impulsa un modelo elitista y representativo de democracia. A partir de aquí, tal como se resume en la tabla 2, el debate actual se centra en torno a dos grandes alternativas: aquellas que definen al individuo como poseedor de derechos individuales y aquellas que lo observan como miem-

Tabla 2
Ciudadanía y democracia

<i>El ciudadano como miembro de un Estado</i>	<i>El ciudadano como poseedor de derechos individuales</i>	<i>El ciudadano como miembro de una comunidad</i>
Una autoridad superior articula la relación entre los individuos y la colectividad	El mercado asigna los recursos y la colectividad no es más que la suma de individuos	Existe una colectividad con relaciones de solidaridad y mecanismos de autorregulación social
Estado grande y centralizado	Estado mínimo y protector	Estado descentralizado
Ciudadanía pasiva	Ciudadano-consumidor	Ciudadanía activa
Democracia representativa	Democracia supermercado	Democracia participativa

Fuente: Elaboración propia con base en Walsh (1995).

bro de una comunidad. Según los mismos autores, la primera nos conduce hacia un modelo de democracia supermercado, mientras que la segunda fomenta la democracia participativa. La reestructuración del municipio de bienestar, en definitiva, ha propiciado la crisis de una ciudadanía pasiva e interpretada como el conjuntos de los miembros de un Estado, lo que, a su vez, ha cuestionado el modelo tradicional de democracia representativa. La llegada del municipio relacional, por su parte, ha abierto el debate entre el ciudadano como poseedor de derechos individuales (la activación de los roles individuales) y el ciudadano como miembro de una comunidad (la activación colectiva); un debate que, en último término, se refiere a las diversas percepciones sobre qué tiene que ser la democracia local.

El cómo de la participación

Respecto del cómo de la participación ciudadana nos limitaremos a presentar algunas reflexiones de carácter muy general. Así, querríamos comenzar señalando que en la última década hemos sido testigos de múltiples y variadas experiencias, aunque los resultados obtenidos no siempre han satisfecho las expectativas depositadas (Merino, 1997; Font, 1998; Pintado,

1999; Subirats *et al.*, 2001; Font, 2001). El cómo de la participación a menudo parece convertirse en el muro donde se encuentran las más diversas vocaciones y justificaciones de la participación ciudadana. En opinión de autores como Fox y Millar (1995), para entender las dificultades de los actuales instrumentos participativos, como también para valorar sus posibilidades de futuro, es imprescindible distinguir entre tres formas de articular la participación ciudadana: a través del monólogo (*few talk*), de la palabrería (*many talk*) y del diálogo (*some talk*). Estas tres formas de articular dicha participación pueden interpretarse como el embrión de cualquier discusión sobre como ponerla en funcionamiento.

De esta manera, en primer lugar, el monólogo representa una forma de organizar la participación ciudadana donde existe un discurso dominante, una élite que lo controla y que, en el mejor de los casos, transmite mensajes a una ciudadanía apática y sin capacidad para emitir opiniones propias. La palabrería se define como una situación opuesta. Ahora todo el mundo habla, las opiniones se multiplican anárquicamente y, en consecuencia, nadie es capaz de canalizarlas hacia la obtención de una conclusión o de un resultado concreto. No hay diálogo ni conclusión, se habla por hablar y finalmente sólo se escucha el rumor de frases solapadas y no identificadas. Al final, el diálogo representaría aquella forma de participación ciudadana estructurada a partir de espacios de conflicto bien definidos y de la presencia de actores informados e interesados en los asuntos objeto del debate. El diálogo, por tanto, focaliza la atención de los involucrados en un abanico limitado de temas, clarifica la posición de los actores al respecto y, a través de escucharse y rebatirse, permite llegar a conclusiones y resultados operativos. Queda claro, a partir de estas distinciones, que las dificultades de la práctica participativa están muy relacionadas con el exceso de monólogo y de palabrería.

Así, en una primera fase, la participación en los municipios catalanes aparece muy dominada por la introducción de unos instrumentos muy formalistas como los propios reglamentos de participación ciudadana, los consejos consultivos e, incluso, los planes estratégicos. Durante esta primera etapa se puso de manifiesto una fuerte tendencia a lo que antes denominamos el monólogo, ya que se trataba de impulsar espacios participa-

tivos fuertemente dominados por los discursos y la agenda de los actores políticos que los habían creado. Los resultados, en términos de inclusión ciudadana, fueron más bien modestos, y quizá más destacables, frustrantes para aquellos ciudadanos que no vieron satisfechas sus ansias participativas. Tras estas primeras experiencias, en una segunda etapa, aparecieron un conjunto de nuevos instrumentos vinculados al discurso de la innovación democrática: los núcleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos, los planes comunitarios, los presupuestos participativos, etc. Se trata de un conjunto de herramientas destinadas a trasladar un poder efectivo a los ciudadanos. Nos encontramos pues ante una situación de renovación y esperanzas, aunque la complejidad y los costos asociados a algunos de estos mecanismos hacen que no siempre se pueda mirar con demasiado optimismo las posibilidades de generalización de dichas experiencias.

Sea como sea, lo que parece claro es que el desarrollo de la participación y de la democracia local reclama una fuerte sintonía entre las justificaciones (el porqué), los protagonistas (el quién) y los instrumentos (el cómo). Esta sintonía existía en el marco del municipio de bienestar, mientras que la actual evolución del gobierno local nos ha enfrascado en un periodo de debates y dudas aún sin respuesta. Podemos entrever, entre las sombras de estas discusiones, un escenario donde el papel de los ciudadanos será más importante y donde el espíritu democrático de los municipios experimentará un fuerte impulso. Pero también podemos anticipar dificultades y obstáculos que entorpecen nuestro camino hacia este escenario. Quizá llegaremos, pero está claro que tanto los gobernantes como los gobernados tendremos que utilizar todas nuestras fuerzas y todas nuestras capacidades de coordinación.

Finalmente, siguiendo el trabajo de Gomà y Font (2001), podemos dar una ojeada general a las diferentes fórmulas de participación ciudadana que se han desarrollado en los municipios catalanes y españoles durante los últimos años. Para satisfacer dicho objetivo, utilizaremos una tipología que nos permitirá describir y sistematizar las diversas experiencias disponibles (tabla 3). Esta tipología se ha establecido a partir de dos criterios: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública sobre la que se proyecta la experiencia participativa. El primer criterio está estrechamente

vinculado al quién de la participación, mientras que el segundo tiene más que ver con el cómo de la misma.

Respecto de las bases de la participación podemos distinguir entre una base asociativa (cuando la participación se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos), una base personal (cuando los ciudadanos participan a título individual) y una base mixta (cuando se combinan las dos anteriores). Además, la participación de base asociativa puede dividirse entre aquella que responde a una lógica sectorial y aquella que se articula territorialmente, mientras que la participación de base personal puede ser intensiva (cuando exige a un grupo de ciudadanos una fuerte dedicación al proceso participativo) o extensiva (cuando involucra a un amplio número de personas pero no exige una participación intensa de las mismas).

En cuanto al segundo criterio, podemos diferenciar entre aquella participación que se dirige al diagnóstico de los problemas y a la formación de la agenda local, aquella que se ocupa de incidir en las decisiones y en la formulación de políticas, y aquella que se concentra en la gestión de los equipamientos y los servicios.

CONCLUSIONES

Para acabar con estas breves y panorámicas notas sobre la participación en el ámbito municipal sólo queremos resumir aquello que hasta ahora hemos expuesto a partir de cinco ideas básicas:

1. La superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional han revalorizado el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

Al margen de las justificaciones tradicionales, la participación ciudadana representa una forma de superar los déficit administrativos y políticos que han acompañado la crisis del Estado de bienestar a través del impulso de la co-gestión y del capital social.

2. El desarrollo de una democracia local participativa pasa, en primer lugar, por la activación de los roles individuales de los ciudadanos y, en segundo lugar, para dotar de sentido colectivo a la intensificación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Tabla 3
Tipología de fórmulas participativas

	Base asociativa		Base mixta		Base personal	
	Sectorial	Territorial			Intensiva	Intensiva
En el diagnóstico	Forums y mesas sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos, procesos participativos temáticos (agendas 21, planes educativos de ciudad, etc.)		Forums temáticos, círculos de estudio, conferencias de consenso	Asambleas, audiencias, teledemocracia
En las decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito, planes integrales	Consejos territoriales mixtos, jurados ciudadanos mixtos	Gestión compartida	Presupuestos participativos, jurados ciudadanos, paneles de ciudadanos, encuestas deliberativas	Referéndum, consultas populares, teledemocracia
En la gestión	Gestión asociativa de servicios	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión comparativa de conjunto		Gestión con voluntariado de servicios o programas municipales	Co-producción personalizada de servicios

Fuente: Comà y Font (2001: 70).

3. La revalorización de la participación en el ámbito local encuentra dificultades a la hora de identificar los instrumentos que han de llevarla a la práctica, aunque la proliferación de experiencias de los últimos años muestra algunos caminos que vale la pena seguir explorando.
4. La rol capital que tiene en esta relación la comunicación y la honestidad de los que impulsan los procesos de participación ciudadana, pues sin una comunicación efectiva, extensa y puntual muchos de los procesos pueden quedar opacados o, simplemente, sesgados. Y sin la honestidad de los impulsores de las políticas de participación las experiencias pueden degenerar en simples referendos de decisiones ya tomadas y, a la postre, incrementar a futuro la pasividad y el cinismo de los ciudadanos.
5. Los procesos de participación e innovación democrática deben impulsarse por parte de las autoridades competentes (representantes locales) indicando con claridad los objetivos que se pretenden, las herramientas que se van a utilizar, la utilidad de la participación y el compromiso adquirido sobre la decisión que adopte la ciudadanía al final del proceso participativo.

REFERENCIAS

- Arnstein, S. (1971) «A Ladder of Participation in the USA». En *Journal of the Royal Town Planning Institute*, abril, pp. 176-182.
- Blanco, I. y Gomà, R. (eds.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Box, R. (1998) *Citizen Governance*. Londres: Sage.
- Brugué, Q. (1997) «El gobierno local en Catalunya: construcción y reconstrucción del municipio de bienestar». En AA.VV. *La nova europa social i els municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig.
- y Gallego, R. (2001) «¿Una administración pública democrática?». En J. Font (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

- y Gomà, R. (eds.) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- , Gomà, R. y Amorós, M. (1994) «La administración pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?». En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, 33-46.
- , Gomà, R. y Font, J. (2001) «Consejos consultivos en Barcelona: un balance». En J. Font (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Budge, I. (1996) *The new Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press.
- Cockburn, C. (1977) *The Local State*. Londres: Pluto.
- Font, J. (ed.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- y Gomà, R. (2000) «Participación ciudadana en la política local». En Fundación Encuentro (ed.) *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Font, N. (1998) *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Fundació Bofill.
- Fox, C. y Miller, H. (1995) *Posmodern Public Administration*. Londres: Sage.
- Gomà, R. (1997) «El estado de bienestar y los gobiernos locales». En AA.VV. *La Nova Europa Social i els Municipis*. Barcelona: patronat Flor de Maig.
- y Font, J. (2001) «La democracia local: un mapa de experiencias participativas». En J. Font (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- , Ibarra, P. y Martí, S. (eds.) (2002) *La democracia radical*. Barcelona: Icaria.
- Goss, S. (2001) *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.
- Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils*. Londres: Macmillan.
- Inglehart, R. (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS.
- Kaasen, R. y Newton, K. (1995) *Belief in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Keat, R. y Abercombie, N. (eds.) (1991) *Enterprise Culture*. Londres: Routledge.
- Merino, A. (1997) «Democracia y participación: una visión desde el ámbito local». En *Revista del CIFA*, 6.
- Page, E. (1991) *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Pintado, F. (1999) *La participació ciutadana en la vida de les ciutats*. Barcelona: Ed. del Serbal.
- Pratchett, L. y Willson, D. (eds.) (1996) *Local Democracy and Local Government*. Londres: Macmillan.
- Putman, R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ridley, N. (1988) *The Local Right: Enabling not Providing*. Londres: Centre for Policy Analysis.
- Saunders, D. (1981) *The Urban Politics*. Londres: Allen & Unwin.
- Stewart, J. y Stoker, G. (eds.) (1989) *The future of local government*. Londres: Macmillan.
- Stoker, G. (ed.) (1988) *The Politics of Local Government*. Londres: Macmillan.
- Subirats, J. (1998) «Nous mecanismes participatius i democràcia: promeses i amenaces». En *Àmbits*, 6.
- *et al.* (2001) *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Tsaganourious, Z. *et al.* (1998) *Cyberdemocracy*. Londres: Routledge.
- Walsh, K. (1995) *Public Services and Market Mechanism*. Londres: Macmillan.

Los municipios son entes política y administrativamente autónomos y el proceso de descentralización política e institucional que ocurre actualmente en el país resulta en el fortalecimiento de los gobiernos locales, con la municipalización de importantes políticas públicas, garantizando a la esfera local una relativa autonomía para adoptar o instituir espacios de participación ciudadana, así como la democratización de informaciones y transparencia sobre los recursos públicos.

Actualmente existen 203 municipios que desarrollan experiencias de PP en Brasil, algunas de ellas con un período de duración de más de veinte años.

CIUDADES BRASILEÑAS

El PP surgió a finales de los años ochenta e inicios de los noventa en un momento de crisis de las ciudades brasileñas que, en su mayoría, se encontraban frente a una realidad económica y social de extrema dificultad, cuando la dramática situación financiera de los municipios resultaba en poco o ningún recurso para nuevas inversiones. Dichos años están marcados por una prolongada ausencia de inversiones federales o estatales en infraestructura, saneamiento y vivienda, llevando a una acumulación y retención de demandas urbanas y sociales generadas por la incapacidad de los municipios para resolverlas.

La ausencia de planificación en el mediano y largo plazo constituye otro factor de dificultad para que las ciudades brasileñas enfrentaran los problemas existentes en el ámbito local.

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN BRASIL

Como parte del proceso de democratización del presupuesto público en Brasil se destaca el surgimiento al inicio de la década de los ochenta de las primeras experiencias de discusión pública de las inversiones y la elaboración de las listas de demandas dirigidas a las autoridades municipales. Estas iniciativas todavía no tenían el carácter vinculante ni la garantía de que se cumplieran y tampoco había otros mecanismos que asegurasen el carácter democrático, universal y de control, posteriormente desarrollados por los PP.

La Constitución Federal de 1988 determinó la creación de múltiples espacios de participación ciudadana en la elaboración y la toma de decisión sobre las políticas públicas. De 1989 a 1993 empezó la implementación de las primeras experiencias de los PP abarcando 13 ciudades y llegando a 33 en 1997. A partir de esta fecha hasta el año 2005 hubo una expansión de las experiencias de los PP para 170 ciudades pequeñas, medianas y las capitales. Con la creación de la Red Brasileña de Presupuesto Participativo en 2007 se verificó una renovada expansión de las experiencias, que actualmente llega a 203 ciudades. En 2011 regresó el PP al Estado de Rio Grande do Sul, lo cual representa una importante iniciativa, pues después de la primera tentativa realizada de 1999 a 2002, se intentó nuevamente implantar el PP en un espacio territorial más allá del ámbito local.

Hasta 1997 la mayoría de las experiencias de los PP estaban vinculadas al Partido de los Trabajadores (PT), como consecuencia de la implementación de sus gobiernos, sus plataformas y sus programas, los cuales estaban comprometidos con estas prácticas. A partir de este periodo comenzó una tendencia a la expansión y la pluralización de experiencias entre los partidos considerados de izquierda y centro-izquierda. De las 53 experiencias existentes, 62% pertenecen a gobiernos del PT y 72% a partidos de la izquierda. Entre 2000 y 2004 se observó el crecimiento del número de experiencias vinculadas con partidos de centro-izquierda; cuando de las 170 experiencias de los PP, las relacionadas con partidos de izquierda constituyeron 57% y las implicadas al PT, 47% (Avritzer, 2009).

POTENCIAL DE LA PRÁCTICA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Varios son los aspectos sobre la virtud y el potencial del PP, entre ellos se puede destacar:

- El hecho de ser una práctica que logra hacer posible que la población experimente una formación y desarrolle la experiencia de una cultura democrática.
- La reafirmación del compromiso de la administración pública con la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público, lo que hace posible mayor control sobre las cuentas del gobierno, crea la posibilidad de aumento de eficiencia y la capacidad administrativa y

política resultante del incremento en el nivel de exigencia de la población.

- El fomento de la reorientación de las prioridades para las inversiones en dirección a las poblaciones y zonas con más carencias, lo que contribuye a la puesta en común entre los gestores y la sociedad civil en el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Ayuda a la continuidad administrativa como ocurrió en Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife, tres capitales brasileñas donde el PT logró elegir tres veces consecutivas a los alcaldes.

CARACTERÍSTICAS Y PREMISAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

A lo largo de un período de más de 20 años de desarrollo de prácticas de los PP fue posible la realización de un sin fin trabajos académicos e institucionales que resultaron en el estudio y evaluación de estos procesos en diversas partes del mundo, y proporcionaron un marco conceptual sobre las características y premisas de lo que puede ser considerado PP. Una buena síntesis de estos conceptos puede ser encontrada en la «Declaración de Málaga» que fue actualizada en la III Asamblea de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos realizada el 15 de junio de 2011 en Bogotá, en el marco del IV Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos de Colombia, como el título de «Declaración de Bogotá» que propone más de una decena de premisas que deben ser incluidas en los PP:

autoreglamentado; vinculante: cumplimiento de las decisiones; democracia directa: voto por participante; incluyente, incorporando a los excluidos legales (infancia, migrantes y las diversidades); espacios deliberativos previos: construcción de consensos; mandato imperativo de los/las delegados/as; sistemas de seguimiento, control social y rendición de cuenta; encaminado a la superación de las desigualdades y al disfrute de los derechos humanos; que garantice la participación ciudadana en todas las fases del proceso; sistemas de información, comunicación y formación que garanticen la autonomía, empoderamiento y apropiación social del proceso; vinculado a la planificación, gestión participativa y el desarrollo del territorio; con

marcos técnicos y administrativos que faciliten estos procesos; que garantice la participación ciudadana en todas las fases del proceso; que realice un movimiento significativo del presupuesto; práctica continuada; movilizador de la ciudadanía y transformador de la realidad social.

RED BRASILEÑA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Creada en 2007, la Red Brasileña de Presupuesto Participativo atrae a las ciudades interesadas en la participación popular y en la gestión de los recursos públicos.

La Red tiene como principales objetivos y tareas:

- El reforzamiento de la administración pública transparente con la activa participación de los ciudadanos.
- El fortalecimiento de las experiencias de los PP.
- Constituirse en un foro permanente para el intercambio, debate y profundización de los temas del PP.
- Hacer frente a los retos y dilemas experimentados por las experiencias del PP.
- La realización del registro de las experiencias del PP desarrolladas en Brasil en las últimas dos décadas.
- La promoción de la formación de los diversos actores involucrados en los procesos de los PP en Brasil.
- La incorporación del mayor número de ciudades participantes.

La Red está basada en una estructura horizontal y de colaboración constituida por una Coordinación Nacional y por Grupos de Trabajo (GT) con representación de las distintas regiones del país:

- *El GT Cooperación.* Coordinado por la ciudad de Contagem en Minas Gerais, tiene como principal objetivo desarrollar el intercambio de la Red con América Latina y otros continentes.
- *El GT Expansión.* Coordinado por la ciudad de Vitória en el Espírito Santo, tiene como principal objetivo incentivar y organizar los encuentros estatales.
- *El GT Memoria.* Coordinado por Porto Alegre en el Rio Grande do Sul con el principal objetivo de realizar el censo de las experiencias de los PP en Brasil.

- *El GT Formación.* Coordinado por la ciudad de Fortaleza, tiene como principal objetivo preparar propuestas y poner en marcha procesos de formación para los gestores de los PP.
- *La Coordinación Nacional de la Red* está a cargo de la ciudad de Guarulhos en Sao Paulo.

Son 57 las ciudades participantes de la Red Brasileña que todavía están concentradas en las regiones sudeste, sur y nordeste del país, donde también se ubican el mayor número de experiencias de los PP. Esta característica, que es posiblemente un reflejo de las distintas culturas políticas y organizativas existentes, representa un enorme desafío para la expansión de las experiencias en toda la extensión territorial de Brasil.

AVANCES LOGRADOS

Es innegable la importancia en la profundización de los procesos de gestión democrática en las tres últimas décadas en el país, con historia de una cultura administrativa poco permeable a la participación ciudadana y al control social y frente a una realidad de exclusión económica y social importante de la población.

La institución del PP, la realización de conferencias, la creación de concejos y otros canales de participación, constuye un proceso que crea y organiza instrumentos de discusión, decisión y control de las políticas públicas y de articulación entre la planificación territorial y la participación ciudadana llevando a la priorización de inversiones en las zonas más vulnerables de las ciudades, con amplia utilización de indicadores para medir las desigualdades y ayudar a ubicar a los ciudadanos en el centro de la actuación pública. Como fruto de esta democratización surgieron iniciativas importantes para el fortalecimiento de las ciudades como la de la creación del Frente Nacional de Prefectos (FNP) en 1989, como refuerzo de la capacidad de negociación de los municipios a lo largo del fortalecimiento de la participación ciudadana.

Las experiencias en gestión democrática y participativa son hoy una realidad en Brasil y en países de América Latina con gobiernos locales o nacionales de izquierda (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú, Paraguay, Chile, Argentina, Uruguay, República Dominicana, México).

PRINCIPALES RETOS

Entre los grandes desafíos para los avances de las experiencias se destaca la necesidad de construir procesos democráticos participativos menos dependientes de la voluntad política de los gobernantes. La puesta en marcha de algunas iniciativas tales como crear mecanismos a través de leyes, como las de Perú y República Dominicana, son ejemplos interesantes.

El otro desafío, es fortalecer la articulación entre los PP con la formación política y la movilización social, visualizando el empoderamiento de los diversos actores involucrados en los procesos. La formación y calificación de los participantes y también el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales son considerados importantes instrumentos para el fortalecimiento de las instancias de participación. En Brasil varias iniciativas de capacitación de concejales se han desarrollado por los gobiernos locales y nacional, en cooperación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y universidades como la Escuela de Participación que la prefectura de Contagem desarrolla en colaboración con la Universidad Federal de Minas Gerais; el Programa de Formación de Concejales Nacionales, promovido por la Secretaría General de la Presidencia de la República y la Universidade Federal de Minas Gerais. Otro ejemplo es el Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa, financiado por la Red 9 URB-AL en cooperación con ciudades de Europa y América Latina y con la Universidad de Rio Grande do Sul. Estas iniciativas contribuyen al objetivo común de reforzar la continuidad de las prácticas en democracia participativa que serán fortalecidas por la capacitación y la calificación, y reforzadas por el empoderamiento de los actores involucrados, por la revitalización de las capacidades estructurales de los gobiernos locales para el desarrollo de la gestión participativa.

Las inversiones del gobierno federal en los municipios creció mucho en los últimos años y es necesario garantizar mecanismos de discusión y deliberación pública sobre ellas.

Dos desafíos de dimensión política consisten en ampliar las experiencias de los PP para el conjunto de regiones de Brasil y proseguir y ampliar los procesos de gestión democrática y participativa, así como de control social del presupuesto público.

Queda todavía un desafío de dimensión institucional: articular el PP con los distintos niveles de gobierno, como la Secretaría General de la Presidencia, responsable por las iniciativas de participación ciudadana.

Finalmente el desafío de dimensión de la planificación que consiste en articular recursos e inversiones, así como identificar las demandas de las personas a través de la participación y deliberación ciudadanas.

REFERENCIAS

Avritzer, L. (org.) (2009) *Experiência nacionais de participação social*. Sao Paulo: Cortez Editora.

por medio de votación popular representa el momento más importante del proceso. No obstante esta tendencia, también se pueden identificar algunos casos que parecen estar más orientados por el modelo brasileño de la nueva izquierda (esta comparación se hace guardando las diferencias de contexto entre Brasil y Chile), donde se observa una mayor valoración del proceso de las discusiones sobre prioridades en las asambleas del PP. Así, el desarrollo del PP especialmente desde 2004 a 2008, ha sido progresivo y creciente, documentando hasta la fecha más de 30 iniciativas, de las cuales cuando mucho 13 se registran con un funcionamiento superior a los cuatro años¹ y en las cuales se puede observar ciertas regularidades que pueden ayudar a comprender de mejor forma el diseño del PP adoptado en Chile.

Esta creciente emergencia del PP hace necesario observar con mayor profundidad las condicionantes claves para su desarrollo y los diferentes diseños institucionales adoptados por los municipios que lo han implementado, y así establecer los alcances de este nuevo mecanismo participativo especialmente con relación a las instituciones representativas clásicas del espacio local (alcaldes, concejales y representantes de las organizaciones sociales).² Este objetivo responde particularmente al desafío planteado por algunos autores como Goldfrank (2006); Cabannes (2004a); Sintomer (2005) quienes señalan que existen algunos vacíos teóricos en la discusión de la literatura latinoamericana sobre el PP, uno de los cuales se refiere a la falta de un conocimiento acabado de los modelos y diseños del mismo experimentados al interior y entre los distintos países de América Latina, especialmente en aquellos distintos de Brasil, así como evaluar los alcances de complementariedad o subordinación entre instituciones participativas y representativas (Goldfrank, 2006: 8; Tatagiba y Cháves, 2006).

La hipótesis que se sostiene para el caso chileno es que las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la

¹ Los casos restantes se encuentran en una etapa inicial, observando de la experiencia aprendida las ventajas y desventajas de desarrollar un instrumento innovador para la democracia chilena.

² Especialmente los representantes reconocidos por la ley 19.418 de organizaciones comunitarias, específicamente dirigentes de juntas de vecinos.

sociedad civil en el PP) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales) bajo las cuales se desarrolla el PP impiden que tenga sustentabilidad, observándose más bien tendencia a que los procesos sean altamente volátiles. Es decir, el contexto actual no favorece que este mecanismo de democracia participativa se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones de la democracia representativa local. Como consecuencia, se observa cierta tendencia a la subordinación más que al complemento del PP a la democracia representativa. Esto se traduce en que el PP chileno tiende a valorar mucho más el proceso de votación que de deliberación, y la ciudadanía se moviliza con mayor facilidad a escala barrial que a escala de ciudad, y en muchas ocasiones, el mismo actor (alcalde) que lo origina lo subordina. Para observar las condiciones institucionales, sociales y políticas en las cuales se desarrolla el PP, así como el diseño institucional que este mecanismo adopta, la recolección y análisis de datos fue construida con base en el documento preparado por Goldfrank (2006) para observar las condiciones y al de Cabannes (2005) para observar el diseño institucional del PP.³ Se usan estos dos autores, ya que en sus trabajos sintetizan los diferentes enfoques y estudios asociados a condiciones y diseño del PP y como consecuencia, representan cierta validación global y uniformidad producto de investigaciones previas con un carácter comparado internacional sobre el diseño institucional de los PP en América Latina.

De esta manera, el presente artículo se propone aportar evidencia empírica respecto de la experiencia chilena de los municipios que han logrado sostener durante más de tres años consecutivos el PP,⁴ y responder a dos

³La metodología utilizada fue un estudio comparado subnacional y se aplicaron entrevistas a informantes clave de las 13 comunas seleccionadas (alcaldes, concejales, y dirigentes sociales). Así mismo se realizó observación participante de asambleas y reuniones del PP, así como análisis de contenido de los reglamentos y ordenanzas del mismo en las 13 comunas seleccionadas. Las entrevistas y observaciones fueron realizadas entre marzo y noviembre de 2009 y se realizaron un total de 50 entrevistas.

⁴Se selecciona un grupo de municipios que desde 2004 a 2008 han estado operando de manera ininterrumpida con PP al menos durante tres años, ya que así se asegura un tiempo mínimo de funcionamiento y desarrollo, lo cual permite exami-

preguntas centrales: ¿cuál es el diseño institucional y las condiciones que han determinado el desarrollo del PP en Chile?, y ¿cuál es el alcance e integración alcanzado entre esta institución participativa con las instituciones representativas locales?

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se describen los municipios que han implementado el PP y se establecen las principales condiciones que han determinado su desarrollo; acto seguido se aborda el diseño institucional utilizado en los PP, para cerrar con algunas conclusiones generales asociadas a la relación entre las tradicionales instituciones representativas y las nuevas instituciones participativas a escala local.

CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE

Hacia el año 2001 el municipio de Cerro Navia, ubicado en la región metropolitana, decide implementar el PP con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total, en específico de 200 000 000 de pesos (400 000 dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca de 4% del presupuesto total de esa municipalidad.

Años más tarde se sumaron municipios como el de Buín, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio, Puerto Montt. Estos municipios, representan en Chile el selecto grupo que ha logrado sostener por más de tres años consecutivos este mecanismo de democracia participativa. Existe otro grupo de municipios que se encuentran dando los primeros pasos para consolidar dicho proceso.⁵

nar y observar los elementos relacionados con el diseño institucional del PP. Es así como en este grupo entran los casos de Cerro Navia, San Joaquín, Buín, Negrete, Illapel, San Antonio, La Pintana, Rancagua, Talca, Purranque, Puerto Montt, Freirina, Lautaro y Rancagua. De ellos se dará a conocer el diseño y metodología del PP que permiten dilucidar con mayor precisión los factores clave que han facilitado su perdurabilidad social y política en el tiempo.

⁵En este grupo se pueden considerar los casos de Frutillar, Lanco, Lumaco, Caldera, Padre Hurtado, Peñalolén, Molina, Ránquil, Calbuco, Tortel.

Tal aproximación a la realidad chilena nos indica que de un total de 345 municipios, en general sólo 13 han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa de manera consecutiva por más de tres años; los otros casos (alrededor de 17) han sido intermitentes o se encuentran en su primera versión. Este número no representa más allá de 4% del total de municipios del país. En la tabla 1 se caracteriza a los municipios que hasta el año 2008 habían implementado el PP durante tres años consecutivos y que forman parte de la muestra de esta investigación.

Para observar las condiciones de contexto que influyen en el desarrollo del PP se tomó como referencia la propuesta teórica planteada por Goldfrank (2006),⁶ el cual señala que existen una serie de condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo del PP. Las variables observadas son: origen del PP (alcalde, concejales, sociedad civil); rol del alcalde y los concejales en la distribución de los recursos destinados al PP; naturaleza de estos fondos; apoyo financiero de otros niveles de gobierno, condiciones legales que lo favorecen, rol de los partidos políticos, rol de la sociedad civil, rol del nivel regional y central en su desarrollo.

En todos los casos, con excepción de Illapel, el PP se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó producto de la petición que hizo al alcalde de la municipalidad la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la Organización no Gubernamental (ONG) «Confluencia». No obstante, esta aislada situación no provocó el empoderamiento necesario en la sociedad civil para modificar la forma tradicional de la gestión municipal, ya que aun cuando en los dos primeros años (2004-2005) Illapel logró sacar adelante un modelo participativo, en los últimos años esa gestión ha decaído, cuestión que está en directa relación con la virtual retirada de la ONG «Confluencia» del proceso.

⁶ Esta matriz que orientó la recolección de datos fue construida con base en el documento preparado por Goldfrank (2006). Se usa este modelo, ya que representa cierta uniformidad en investigaciones previas y de carácter internacional que se han realizado sobre las condiciones anteriores que han permitido el éxito del desarrollo del PP.

Tabla 1
Municipios chilenos con presupuesto participativo por más de tres años

Municipio	Región	Habitantes	Población urbana	Presupuesto municipal total	Monto destinado al PP	Partido político del alcalde	Porcentaje de pobreza
Rancagua	O Higgins	234 757	96%	12 701 566.00	(400 000 US)	DC	6.41%
Talca	Maule	227 674	96%	12 725 673.00	(310 000 US)	PS	16.72%
Puerto Montt	Los Lagos	219 164	87%	18 356 438.00	(310 000 US)	PS	9.60%
La Pintana	Metropolitana	201 183	100%	13 031 507.00	(300 000 US)	PPD	17.20%
Cerro Navia	Metropolitana	143 035	100%	9 723 675.00	(600 000 US)	PPD	17.55%
San Antonio	Valparaíso	95 674	95%	7 716 594.00	(500 000 US)	PRSD	24.26%
San Joaquín	Metropolitana	87 035	100%	7 754 353.00	(250 000 US)	PPD	7.38%
Buín	Metropolitana	70 206	87%	4 502 271.00	(300 000 US)	PPD	12.95%
Lautaro	Araucanía	34 662	65%	2 958 999.00	(85 000 US)	DC	20.95%
Illapel	Coquimbo	31 304	71%	2 544 512.00	No destina	PS	10.79%
Purranque	Los Lagos	20 905	62%	1 530 990.00	(21 000 US)	PS	20.31%
Negrete	Bio Bio	8 884	65%	1 240 125.00	(120 000 US)	PS	29.17%
Freirían	Coquimbo	5 861	57%	1 181 882.00	(100 000 US)	DC	3.69%

Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados en proyecto FONDECYT, y en fuentes indirectas como Sinim (Sistema Nacional de Indicadores Municipales).

La participación de concejales en la distribución de los recursos destinados al PP es casi nula y sólo se remiten a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos, los concejales hacen sentir este malestar, pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes.⁷ Por el contrario, el rol del alcalde en la distribución de los recursos resulta ser fundamental, es él quien decide finalmente cuánto es el dinero que se destina al PP. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal, sucede cuando quieren cambiar algunos fondos concursables a modalidad del PP. Es el caso particular del Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve) el cual es concursable y usado para apoyar a organizaciones sociales. Resulta que muchos concejos municipales en Chile utilizan este fondo con un criterio clientelar, ya que los concejales pueden influir en la decisión respecto de qué organización apoyan con recursos municipales para financiar actividades y proyectos de equipamiento o infraestructura comunitaria; esta afirmación la ratifican algunos dirigentes sociales que señalan lo siguiente:

antes yo no quería participar de los fondos municipales porque era pura política y arreglín, habían dirigentes que eran conocidos de concejales y ganaban proyectos, ahora yo sé por qué ganó o perdió mi proyecto, ya que la cosa ahora es por votos y no por acomodo (*Informante clave social*, núm. 2, MR, 2009).

Esta práctica clientelar, que ha sido común en el espacio local desde la recuperación de la democracia en 1990, ha generado que se hayan consolidado relaciones asistencialistas de corte vertical y clientelar entre las organizaciones y los actores políticos, y en algunos casos con los equipos técnicos municipales. Esta situación obstaculiza la implementación de mecanismos que tienden a romper este tipo de relaciones entre la sociedad civil y los actores políticos-técnicos en los espacios locales. No obstante, la mayoría de los municipios, salvo Negrete, mantienen un equilibrio en cuanto al monto

⁷ Algunos alcaldes como el de Negrete, Purranque y Lautaro previamente persuaden al concejo municipal para no hacerlos sentir desplazados de la iniciativa, igualmente si se oponen no hay muchos resultados favorables al concejal.

que destinan al PP y al Fondeve. En el caso del municipio de Negrete se destina un porcentaje notoriamente menor al Fondeve y mayor al PP. La razón fundamental se debe a que el alcalde de esa comuna está convencido que todo el dinero destinado a inversión a la comunidad, debe ser decidido por medio del PP.

En cuanto al rol de la sociedad civil, en los 13 casos que han implementado el PP, se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsan procesos de participación ciudadana o del PP, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como pasivo, porque es funcional a la oferta municipal que para este caso invita a la comunidad a contribuir de una manera diferente a lo que tradicionalmente sucede. Lo más relevante en este aspecto es que en la mayoría de los casos se ha provocado la renovación de liderazgos o la incursión de nuevos dirigentes sociales que aparecen como producto del PP: «una de las virtudes del PP es que nos ha permitido renovar líderes en algunas organizaciones; eso ha sido revitalizador para nuestra comuna» (*Informante clave técnico*, núm. 1, ML, 2009).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados al PP es esencialmente municipal. En todos los casos no se discute la totalidad del presupuesto y sólo se hace sobre una pequeña porción que no supera 3% del total. Sólo para el caso de San Antonio se observa una incidencia multinivel, ya que en la versión 2008 recibió un aporte de 50 000 000 de pesos por parte del Gobierno Regional de Valparaíso que se sumaron a los dineros municipales destinados para el financiamiento de proyectos vía PP.

El ítem desde donde surgen los recursos destinados al PP, corresponde al ítem inversión a la comunidad, el cual, con relación al presupuesto municipal total, no representa más allá de 10%. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores como por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros. El costo de los proyectos individuales que se observan en los 13 casos del PP no superan en promedio los 3 500 dólares.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el PP, como

consecuencia, el rol del nivel regional y central frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa es absolutamente pasivo, o nulo. Salvo la difusión y capacitación del personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) a los municipios interesados⁸ en implementar el PP, no existe otro tipo de apoyo formal ni incentivo financiero legal desde el centro político para que alcaldes o sociedad civil decidan iniciar procesos participativos.

En cuanto a la discusión sobre el PP que se da al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es marginal o periférico. En general, tanto en la alianza como en la concertación encontramos partidos altamente centralizados, de representación nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales, aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos para candidatos a alcaldes y concejales, como consecuencia, la temática de la democracia participativa es periférica o nula.

En el sector denominado progresista de la concertación —Partido por la Democracia (PPD) y Partido Socialista (PS)—, se observa una «discusión periférica» que llevan adelante apoyados por fundaciones privadas (Fundación F. Ebert), mediante jornadas aisladas de difusión y capacitación sobre temáticas de democracia participativa. El objetivo de estas jornadas es sensibilizar a líderes y autoridades políticas locales electas, mostrando experiencias sobre democracia participativa, para que en lo posible sean replicadas en sus municipios. Fue en estas instancias que se sensibilizaron alcaldes como el de Illapel, Buín, San Joaquín, Talca y Negrete. No obstante aquello, dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico, y al margen de

⁸La Subdere es dependiente del Ministerio del Interior de Chile. Hasta marzo del año 2009 la Subdere ha capacitado a más de 120 municipios y 150 funcionarios municipales de todo el país. No obstante aquello, la cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la cantidad de municipios que logran implementar el PP en sus comunidades, los cuales hasta la fecha no son más de 30.

la preocupación «en serio» que implica alcanzar los escaños que ofrece la «democracia representativa liberal».

Todo este contexto institucional, político y social permite indicar con certeza que la condición de origen de un PP en Chile no tiene relación directa con aspectos institucionales (por ejemplo, no existe en Chile una ley nacional que promueva el PP), ni con aspectos sociales (no se vislumbran movimientos sociales locales con relativa autonomía que impulsen mecanismos de participación o democracia participativa), o político partidistas (la discusión sobre la democracia participativa es casi nula o periférica en los partidos políticos chilenos). Donde sí se observa cierta relación es entre la filiación política del alcalde y el PP. Al respecto los 13 alcaldes que hasta el año 2008 implementaron PP, pertenecían a algún partido de la coalición de centro izquierda «concertación de partidos por la democracia».⁹ Cabe destacar que los alcaldes pertenecientes al bloque de partidos progresista de la concertación, es decir, PPD-PS, representan el mayor número de municipios que cuentan con iniciativas del PP sostenidas por más de tres años. En ellos se puede observar un discurso progresista sobre la participación ciudadana asociado a la «decisión y deliberación» más que a la «consulta e información» de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Este aspecto es coincidente con el perfil político que tuvieron originalmente las iniciativas del PP en Brasil, donde fue la denominada «nueva izquierda» progresista la que se alzó como protagonista en esta materia (Goldfrank, 2006). La diferencia está que en Chile este tipo de iniciativas no surge a raíz de una discusión política al interior de los partidos políticos progresistas o de izquierda; por ejemplo, con relación a cómo se concibe la democracia en el espacio público local, más bien, surge de concepciones aisladas de militantes de partidos políticos «progresistas» que han asumido cargos de representación popular.

⁹ Esta coalición la integran cuatro partidos políticos: Democracia Cristiana (DC), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Partido Socialista (PS) y Partido por la Democracia (PPD). La coalición de centro derecha en Chile se denomina «Alianza por Chile» y la integran el Partido Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

EN CHILE: ESPACIOS Y LÍMITES PARA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para observar el diseño institucional del PP se tomó la matriz propuesta por Cabannes (2005), la cual es levemente ajustada con algunas variables para responder a la realidad chilena. La presentación y revisión del diseño institucional del PP se realizó de acuerdo a las dimensiones y variables que se plantean en la tabla 2.

DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

La legislación municipal vigente establece que en Chile el único órgano encargado de aprobar el presupuesto municipal es el concejo municipal (alcalde y concejales). Dado que el presupuesto municipal debatido en el PP es un recurso que corresponde a una pequeña parte del presupuesto total, lo que se genera en Chile es lo que Cabannes (2005) denomina un arreglo mínimo. En algunos casos, como la municipalidad de Lautaro, se decide adicionalmente en un porcentaje menor los recursos correspondientes a salud (en específico los recursos destinados a promoción y prevención de la salud) y educación primaria. En ningún caso se observa una situación intermedia o avanzada en el sentido que la ciudadanía pueda influir sobre todo o gran parte del presupuesto municipal.

En cuanto a la forma de participación ciudadana, en todos los casos el proceso consiste en que el municipio define en conjunto con los delegados del PP,¹⁰ las prioridades y proyectos que luego son seleccionadas mediante dos métodos: el primero se puede denominar «votación selectiva», en ella los delegados del PP, y no cualquier ciudadano, seleccionan los proyectos. La segunda modalidad es mediante «votación universal» en ella los ciudadanos (generalmente mayores de 15 años), mediante votación popular son los que deciden los proyectos a ejecutar con los recursos del PP.

Esta segunda modalidad consultiva es la preferida por alcaldes y equipos técnicos, siendo el momento de la votación el más importante del pro-

¹⁰ Los delegados del PP son previamente elegidos en las asambleas territoriales y en la modalidad chilena no son necesariamente ellos quienes eligen o votan los proyectos a financiar mediante el fondo destinado a tal fin.

Tabla 2*
Matriz de variable y dimensión a observar del diseño institucional
del presupuesto participativo en Chile

<i>Dimensión</i>	<i>Variable</i>
Participativa ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Instancia de aprobación final del presupuesto; Forma de participación (ciudadana o representativa). • Cuál es el órgano de decisión de la priorización del presupuesto. • Participación comunitaria o participación ciudadana. • Grado de participación de los excluidos • Fiscalización y control de la ejecución. • Rol de la municipalidad (alcalde y concejo).
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Valor de los recursos deliberados. • Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP. • Discusión de políticas tributarias
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de institucionalización del PP. • Lógica instrumental o de participación. • Relación con otros instrumentos de planificación
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de descentralización intramunicipal. • Grado de Ruralización; Grado de Inversión de prioridades territoriales

Fuente: Elaboración propia.

* Matriz construida con base en el documento preparado por Yves Cabannes (2005) y Goldfrank (2006). Se usa este modelo pues representa cierta validación internacional y uniformidad, producto de investigaciones previas de carácter comparado internacionalmente realizados sobre el diseño institucional que han adquirido los PP en América Latina. Así mismo, facilitará la comparación subnacional y la comparación internacional al permitir sistematizar y ordenar la información recolectada en función de las dimensiones y variables señaladas con el objeto de facilitar el análisis y discriminar analíticamente las experiencias del PP.

ceso. Muchos municipios se concentran y realizan esfuerzos considerables por superar la cantidad de personas que asistió a votar el año anterior. Con esta modalidad se pierde notoriamente la capacidad de deliberación desarrollada en la experiencia brasileña y la relación cara a cara o escuela cívica que se puede obtener en las asambleas territoriales o temáticas para definir prioridades de inversión. De hecho, en Chile las asambleas territoriales del PP tienen un carácter informativo y de diagnóstico, en el entendido que en ese espacio se define qué proyectos se someten o no a votación popular, pero no se delibera sobre el uso del presupuesto municipal ni sobre las prioridades globales de la gestión municipal.

Los casos de Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro incorporan el elemento de la deliberación con mayor fuerza en las asambleas territoriales. Aún cuando la deliberación en estos casos es restringida porque se entiende como un espacio de discusión y debate para definir prioridades en el marco del limitado presupuesto destinado al PP; esto es coincidente con que dichos municipios son los que han logrado un proceso sostenido y de madurez superior a los demás casos chilenos y están avanzando hacia la configuración de una política de participación ciudadana. Estos municipios han logrado avanzar un poco más debido al liderazgo de los alcaldes y a la ampliación de espacios de democracia en sus comunidades; es decir, no entienden el PP como un mecanismo de democracia que funciona de manera aislada en el entramado municipal. Así mismo, el compromiso y visión integral de la participación que tienen sus equipos técnicos han contribuido notoriamente a ello. Finalmente también se puede observar cierta historia previa de experiencias participativas en estas municipalidades.

De acuerdo con estas dos modalidades de participación, en Chile se observan dos instancias de democracia participativa local: en la elección de delegados y en la elección de proyectos. Todo ciudadano tiene el derecho a participar de las asambleas territoriales y/o temáticas (según sea el caso) y puede a partir de un voto ser elegido o elegir los delegados del PP, así mismo puede seleccionar los proyectos mediante votación popular y abierta. Esta situación se da en la mayoría de los casos con la excepción de Cerro Navia, Illapel y Purranque. En estos tres municipios se expresa lo que Cabannes (2005) denomina «democracia representativa comunitaria»,

ya que ahí la participación en las discusiones y las decisiones sobre el PP se da a través de las organizaciones sociales (funcionales y territoriales) y muy delimitada al barrio además de que no cualquier ciudadano puede opinar sobre el presupuesto y seleccionar proyectos.

En los casos donde el ciudadano puede elegir delegados y proyectos, dan pie al fenómeno que en algunos territorios o distritos provoca mayores dinámicas de participación entre los asistentes a las asambleas, y como consecuencia asiste un mayor número de personas al momento de realizar las votaciones. Es así como en ciertos barrios, los cuales cuentan con experiencias previas de participación y hay una gran presencia de organizaciones (como en el sector del casco urbano de la comuna de Negrete, o en «Guacolda» o Pillanlelbún de Lautaro), los ciudadanos acuden en mayor cantidad a las asambleas territoriales y al momento de realizar las votaciones para seleccionar los proyectos.

Este fenómeno se puede ver reflejado en la tabla 3. Claramente se observa una mayor cantidad de personas participantes en los casos donde el proceso implica votación universal para seleccionar proyectos (Rancagua, Talca, Buín, Lautaro, San Antonio, Freirina). En ellos, los mayores de 14 o 15 años son los encargados de seleccionar los proyectos. En estos casos la función del delegado se remite a garantizar la viabilidad que le otorga el equipo técnico municipal a las ideas que surgen en las asambleas informativas en consonancia con lo planteado por los asistentes a dichas asambleas. Además, posterior a la selección de los proyectos, los delegados se constituyen en parte integrante de las comisiones de seguimiento o fiscalización ciudadana del PP.

La explicación respecto de la alta participación de ciudadanos, sobre 10%, que se da en los casos de Buín, Negrete, San Antonio, Freirina y Lautaro, además de las variables mencionadas en párrafos anteriores, se relaciona nuevamente con la configuración de una «política de participación ciudadana» sostenida en el tiempo y el esfuerzo que se realiza por vincular este mecanismo con otros instrumentos de participación y planificación local. Aún cuando esta configuración está en proceso y es emergente, la existencia de una política de apertura y de vincular la decisión ciudadana con planificación local favorece la participación de los ciudadanos.

Tabla 3
 Número de personas que participan en el proceso
 de definición de prioridades y proyectos en los presupuesto participativos*

	<i>Total de habitantes</i>	<i>Número de personas participantes año 2008</i>	<i>Porcentaje con relación a la población total</i>
Rancagua	237 448	18 573	7.8%
Talca	231 375	15 121	6.5%
Puerto Montt	219 164	5 000	2.3%
La Pintana	201 638	S/I	--
Cerro Navia	141 297	S/I	--
San Antonio	95 674	14 632	15.2%
San Joaquín	97 625	5 000	5.12%
Buín	63 419	15 257	24.1%
Lautaro	34 929	4 155	11.9%
Illapel	30 355	S/I	--
Purranque	20 855	500	1.7%
Negrete	8 579	1 500	17.5%
Freirina	5 866	800	13.6%

Fuente: Elaboración propia.

* En la mayoría de los casos la participación ciudadana está abierta a personas mayores de 15 años, sin necesidad de pertenecer a alguna organización social. El número de participantes se consideró tomando como base las asambleas o votaciones que tenían como objetivo definir los proyectos a financiar por el fondo del PP. Por lo tanto, el número que se asigna a cada caso, corresponde al número de personas que asistió a la asamblea o a la votación para el efecto.

Por su parte, en los casos donde se da democracia representativa comunitaria para seleccionar proyectos, la participación de ciudadanos durante el proceso es menor. En estos casos (San Joaquín, Cerro Navia, Negrete, Purranque, Illapel), la responsabilidad de los delegados es mucho mayor y tienen la misión de priorizar y seleccionar los proyectos a financiar mediante

el PP. Salvo Negrete y parcialmente San Joaquín, el valor de la deliberación en las asambleas territoriales es menor.

En cuanto al órgano de ejecución y control del PP, en Chile se observa un fuerte predominio del control y la fiscalización desde el órgano municipal. La excepción a esta situación minimalista la constituyen los municipios de San Joaquín, Rancagua, Negrete y Buín. En estos casos se observa igualmente un diseño matizado, siendo el caso más avanzado y profundo el de Buín y Lautaro hasta el año 2008. En estos municipios la ejecución de los proyectos surgidos del PP es responsabilidad de la comunidad y no del municipio, en específico de las organizaciones que se adjudican los proyectos por medio de votación popular.

El control social de las obras es compartido entre la municipalidad y la comunidad por medio de una comisión de seguimiento y fiscalización. Ésta, conformada por delegados territoriales del PP y por funcionarios municipales integrantes del equipo técnico municipal. Bajo dicha modalidad, el porcentaje de ejecución de los proyectos supera en algunos casos 90% de las obras comprometidas con relación a las ejecutadas en el año calendario (porcentaje superior a lo que existía antes del PP, el cual variaba en promedio entre 60 y 75%):

a nosotros como equipo técnico municipal nos interesa que también la comunidad controle la ejecución de recursos municipales, por eso hemos incorporado esta variable para promover el control y la fiscalización social de la gestión municipal, además ha ayudado a aumentar los niveles de rendición de cuentas de los mismos dirigentes sociales, hoy estamos bordeando 90% de la rendición en año calendario (*Informe clave técnico municipal*, núm. 2, MT, 2009).

En los casos de Rancagua, San Joaquín y Negrete la realización de las obras son en el municipio y el porcentaje de ejecución de los proyectos supera en algunos casos 80% de las obras comprometidas con relación a las ejecutadas en el año calendario. En estos casos el control social también es compartido entre comunidad y municipio a través de comisiones de fiscalización, destacando en ello la municipalidad de San Joaquín que ha logrado promover un control social altamente organizado y con variados medios de

control e información. Entre los que destaca la información trimestral del estado de avance de las obras del PP en de boletines y diarios comunales.¹¹

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada,¹² en general, el primer año del PP, los dirigentes se muestran reacios y ven en este mecanismo una amenaza; en especial su rol y la relación que históricamente han establecido con las autoridades políticas y con los funcionarios de rango medio de las municipalidades. Esto sucede porque de alguna manera pierden incidencia sobre los proyectos que pueden conseguir para su comunidad. Incluso en algunos casos como Buín, Lautaro, San Joaquín, Illapel y Purranque, el primer año de funcionamiento del PP los dirigentes manifestaron que preferían volver a la modalidad anterior de asignación de recursos a sus organizaciones (Fondevé); es decir, preferían mantener la relación clientelar a establecer relaciones más democráticas mediante el PP. No obstante, la segunda y tercera versión de los PP provocó en los dirigentes sociales dos procesos de relevancia que ayudan a contrarrestar su primera reacción. El primero es la valoración que hacen de la transparencia en la asignación de recursos para financiar proyectos; lo segundo es la renovación de liderazgos en las organizaciones sociales especialmente en las juntas de vecinos. Esto se puede ver reflejado en la opinión compartida por dirigentes sociales de Negrete, Lautaro y San Antonio quienes señalan que la desconfianza es en el primer año de los proyectos participativos, porque no se sabe que uso le van a dar los alcaldes, pero después de ver que es más transparente y que a algunas organizaciones entra gente nueva, uno se motiva y apoya (*Informe clave social*, núm. 2, MN; núm. 3, MSA; núm. 4, ML, 2009).

En todo caso, para la mayoría de los dirigentes sociales y delegados del PP, el ejercicio de la deliberación se encuentra mucho más lejano de sus prácticas democráticas cotidianas que la práctica de la votación. Queda

¹¹ Cabe señalar que esta experiencia es acompañada por la ONG «Libertades Ciudadanas», quienes han puesto su mayor esfuerzo en el fortalecimiento del control social del proceso.

¹² En especial de los dirigentes de las organizaciones sociales tradicionales reconocidas por la ley 19.418, Ley de Organizaciones Comunitarias.

la sensación que cuando se trata de abordar problemas de ciudad que no tengan relación directa con el barrio, la fuerza y la tradición liberal de la democracia representativa se observa mucho más arraigada en la sociedad civil que en los propios líderes políticos que impulsan el PP.

En cuanto a la participación de los excluidos se puede indicar que los PP son construidos con base en espacios territoriales (distritos censales y unidades vecinales) y ejes temáticos tradicionales, en la mayoría de los casos consensuado con la comunidad, eso sí, a raíz de propuestas que realiza el propio municipio. Se puede afirmar que en Chile existe un predominio de la universalización de la participación ciudadana, no existiendo enfoques o actores específicos que aborda el PP. De manera emergente, en los casos de Buín, San Antonio y Lautaro, se observa en sus diseñadores una clara intención por dar mayor atención hacia grupos más vulnerables, como jóvenes y niños, destinando parte de los recursos hacia dicho grupo etario. De todas formas es una experiencia incipiente usada en el año 2008 y sin posibilidad de evaluar aún el impacto alcanzado. En ningún caso existe focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores indicadores de pobreza, la tendencia es que a todos los territorios del PP se les asigna el mismo monto de dinero.

DIMENSIÓN FINANCIERA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE

Tal como se observa en la tabla 4 —y dada la realidad fiscal de los municipios en Chile— el monto que debaten en el PP es en su mayoría inferior a 2% del presupuesto municipal total. Sólo el municipio de Freirina el año 2008 superó 5% del presupuesto total. Si para este análisis se considera solamente el ítem de inversión a la comunidad con ingresos propios que poseen los municipios chilenos, el mayor porcentaje a debatir en el PP lo alcanza el municipio de San Antonio (84%). Los demás municipios alcanzan en promedio sólo 28.3%; el restante 71.7% del ítem de inversión a la comunidad se invierte bajo otras modalidades de financiación o de la tradicional financiación concursable de proyectos conocida como Fondeve, la cual como ya se señaló tiene un fuerte componente político clientelar. Es decir, aun cuando los alcaldes en promedio cuentan con 71.7% de recursos disponibles para fortalecer o profundizar el PP, no lo hacen.

La realidad fiscal municipal indica que el valor absoluto decidido mediante el PP es infinitamente menor con relación al monto del valor absoluto de la inversión fiscal que realizan otros niveles de gobierno y sectores, como por ejemplo, los ministerios o gobiernos regionales, los cuales en su conjunto representan 92% de la inversión pública efectiva territorial en Chile (Montecinos, 2007). Este bajo monto y porcentaje de inversión que los municipios destinan al PP se debe fundamentalmente a que los municipios chilenos son escasamente autónomos en materia fiscal y del presupuesto total destinan un porcentaje muy elevado a gastos corrientes,¹³ y por el contrario, destinan un reducido monto a inversión a la comunidad.¹⁴

En cuanto a la disponibilidad presupuestaria por habitante del PP (ver tabla 5), se puede señalar que los montos son precarios y van desde 1 dólar por habitante (municipio de Purranque) hasta 17 dólares por persona (municipio de Freirina).¹⁵ A su vez, el monto de inversión de los proyectos individuales ejecutados en promedio no supera los 3 500 dólares. En algunos casos, como Lautaro y Purranque, el monto de proyectos no supera los 1 000 dólares; en otros como San Antonio y Negrete pueden llegar a los 12 000.

¹³ Los gastos corrientes son los gastos en que debe incurrir una municipalidad para funcionar y se clasifican en gastos en personal y gastos en bienes y servicios de consumo. Los gastos en personal corresponden a aquellos recursos destinados a pagar las remuneraciones del personal municipal y los gastos derivados de la misma actividad. Los gastos en bienes y servicios de consumo, corresponden a aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades municipales.

¹⁴ El ítem de inversión a la comunidad corresponde a los gastos destinados a invertir en proyectos que promuevan el adelanto y el desarrollo local.

¹⁵ En los casos de Freirina y Negrete la disponibilidad presupuestaria por habitante es considerablemente más alta a diferencia de otros casos chilenos, dado que son municipios con poca población pero que destinan un monto considerable al PP a raíz del fuerte compromiso demostrado (hasta el año 2008) por los alcaldes para apoyar dicho proyecto.

Tabla 4
Dimensión financiera del presupuesto participativo en Chile

<i>Municipio</i>	<i>Valor de los recursos deliberados</i>	<i>Porcentaje con relación al presupuesto municipal total</i>	<i>Porcentaje con relación a la inversión municipal con ingresos propios</i>	<i>Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP</i>	<i>Discusión de políticas tributarias</i>
Rancagua	200 000 000	1.15%	32.23%	Equipo, funcionamiento, divulgación	No
Talca	150 000 000	1.17%	22.00%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación	No
Puerto Montt	160 000 000	0.74%	13.70%	Equipo y funcionamiento	No
La Pintana	60 000 000	1.15%	5.70%	Equipo y funcionamiento	No
Cerro Navia	300 000 000	3.08%	17.80%	Equipo y funcionamiento	No
San Antonio	250 000 000	3.23%	84.00%	Equipo, funcionamiento, divulgación	No
San Joaquín	130 000 000	1.67%	35.00%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación	No
Buín	150 000 000	3.33%	39.61%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación	No
Lautaro	40 000 000	1.35%	10.00%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación	No

Municipio	Valor de los recursos deliberados	Porcentaje con relación al presupuesto municipal total	Porcentaje con relación a la inversión municipal con ingresos propios	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Discusión de políticas tributarias
Illapel	No destina	S/I	S/I	Cubre costos de equipo municipal	No
Purranque	11 000 000	0.73%	37.00%	Equipo y funcionamiento	No
Negrete	60 000 000	4.83%	46.00%	Equipo, funcionamiento, divulgación	No
Freirina	50 000 000	5.07%	24.90%	Equipo, funcionamiento, divulgación	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5
Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante y
disponibilidad presupuestaria destinada al presupuesto participativo en Chile

Municipio	Región	Habitantes	Presupuesto municipal total	Monto destinado al PP	Disponibilidad presupuestaria por habitante	Disponibilidad presupuestaria destinada al PP
Rancagua	O Higgins	234 757	12 701 566.00	200 000.00	57 440 (115 US)	852 (1.5 US)
Talca	Maule	227 674	12 725 673.00	160 000.00	66 320 (132 US)	702 (1.4 US)
Puerto Montt	Los Lagos	219 164	18 356 438.00	160 000.00	84 810 (169 US)	730 (1.5 US)
La Pintana	Metropolitana	201 183	13 031 507.00	150 000.00	73 200 (147 US)	745 (1.5 US)
Cerro Navia	Metropolitana	143 035	9 723 675.00	300 000.00	70 880 (141 US)	2 097 (4.2 US)
San Antonio	Valparaíso	95 674	7 716 594.00	250 000.00	89 000 (178 US)	2 588 (5.2 US)
San Joaquín	Metropolitana	87 035	7 754 353.00	130 000.00	90 410 (180 US)	1 493 (2.9 US)
Buín	Metropolitana	70 206	4 502 271.00	150 000.00	71 320 (142 US)	2 136 (4.3 US)
Lautaro	Araucanía	34 662	2 958 999.00	40 000.00	108 160 (216 US)	1 154 (2.3 US)
Illapel	Coquimbo	31 304	2 544 512.00	No destina	98 260 (197 US)	---
Purranque	Los Lagos	20 905	1 530 990.00	11 000.00	102 220 (204 US)	526 (1.05 US)
Negrete	Bío Bío	8 884	1 240 125.00	60 000.00	158 240 (316 US)	6 753 (13.5 US)
Freirina	Coquimbo	5 861	1 181 882.00	50 000.00	250 990 (502 US)	8 530 (17.0 US)

Fuente: Elaboración propia

La naturaleza de las obras y proyectos se relacionan básicamente con infraestructura y equipamiento comunitario.

Los proyectos observados en los 13 casos tienen la debilidad de ser en su mayoría focalizados o que no cuentan con un impacto territorial o de ciudad, sino que reducen su alcance o beneficio a la organización que lo postula.¹⁶ Algunos municipios de corte clientelar que implementan el PP, destinan fondos, incluso para financiar viajes a la playa, es el caso de los Adultos Mayores de Cerro Navia. El impacto social que se puede esperar con este tipo de inversión presupuestaria es extremadamente bajo, tal como se indicó en las páginas anteriores.

De acuerdo con Yves Cabannes (2005), el presupuesto municipal específico destinado al funcionamiento del PP es un tema poco abordado en los casos de América Latina. En Chile se da un predominio de dos categorías de municipios con relación a esta variable.

En primer término están los municipios que sólo patrocinan el funcionamiento del PP y de los equipos municipales. En su mayoría esto está relacionado con el tipo de participación que se genera y lo que esperan los alcaldes con el PP. Por ejemplo, en el caso de Cerro Navia, La Pintana y Purránque, la relación más bien está puesta en las organizaciones sociales que en los ciudadanos propiamente. Por ello, los costos son menores a que si se estos municipios tuvieran que realizar votaciones populares comunales para seleccionar proyectos.

Un segundo grupo de municipios destina dinero para difusión y comunicación (para boletines informativos, avisos radiales, lienzos), y en algunos casos para capacitaciones de dirigentes sociales, además de facilitar el transporte de delegados para participar en actividades específicas del PP. Destacan en este grupo el municipio de Negrete, San Joaquín y Talca. En

¹⁶ Algunos ejemplos de proyectos aprobados en el PP son los siguientes: ampliación de sedes, equipamiento de sedes vecinales, pavimentación de veredas, iluminación de calles, equipamiento de áreas verdes y de recreación, financiamiento de actividades de recreación y saludables, entre otras. Así mismo la cantidad promedio de proyectos aprobados anualmente por municipio en la modalidad del PP alcanza entre los 20 y 25 proyectos.

Negrete se realiza una externalización para recibir apoyo en el proceso metodológico; este municipio contrata los servicios profesionales de personal específico para apoyar el PP en su comuna. En el caso de San Joaquín y Talca, el municipio por medio de consultoras, capacita a sus dirigentes sociales en materia de participación y control social.

En cuanto a la discusión de políticas tributarias, en el caso chileno se da la situación minimalista, ya que no existe tal discusión ni espacio para tal debate en el PP.

DIMENSIÓN NORMATIVA

Todas las experiencias, con excepción de Negrete, están institucionalizadas con un conjunto de reglamentos y/o ordenanzas municipales. El municipio de Negrete sólo cuenta con algunos principios orientadores del proceso, de carácter general y que son previamente acordados y ajustados anualmente entre los delegados del PP y el equipo técnico municipal. Los demás casos cuentan con reglamentos elaborados originalmente por la municipalidad, en los cuales se establecen las principales reglas del juego, como por ejemplo, montos de inversión, criterios de selección, territorios de planificación, modalidad de selección. En ese sentido, la mayoría de los casos deja muy poco margen a la flexibilidad y se pierde un poco la autorregulación del proceso.

La experiencia del PP convive con otras prácticas de participación ciudadana previamente desarrolladas en los municipios, tales como mesas temáticas, concejos, pladecos participativos, intervenciones territoriales específicas. Los casos más avanzados —y que esbozan una estructuración de una política comunal de participación ciudadana— son los de Rancagua, Negrete, San Antonio, Lautaro y San Joaquín. En estos municipios se aprecia un compromiso más global con los procesos de participación ciudadana y en específico con el PP. Por ejemplo, en Rancagua existe la oficina comunal del PP, y desde hace más de 15 años vienen desarrollando prácticas participativas, lo mismo sucede en Negrete (en los demás casos sólo existen encargados institucionales que se ubican principalmente bajo la tutela de la oficina de organizaciones comunitarias). El gran déficit que se observa es que aún la ciudadanía y la comunidad organizada no se empoderan de

estos procesos, y no se apropian de los espacios políticos de participación que genera el propio PP, ya que se observa una fuerte dependencia de ellos con la figura del alcalde, quien en todos los casos, asoma como el líder indiscutido de los PP.

En cuanto a la relación con los instrumentos de planificación de la ciudad, el PP se usa como instrumento anual de escasa vinculación con los tres principales instrumentos de planificación municipal existentes en Chile: plan de desarrollo comunal, plan regulador de la ciudad y el presupuesto municipal. La situación que se da es que los PP coexisten en paralelo al funcionamiento de esos planes.

Con el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) se observa una relación un poco más estrecha, pero a su vez confusa, no existiendo claridad en ninguno de los casos estudiados: si el PP es un mecanismo para operativizar los grandes lineamientos de ciudad que se plasman en el Pladeco, o simplemente es un instrumento para resolver los temas menores y puntuales que existen en los barrios de la ciudad. Hasta hoy ha primado esta última situación y el PP se ha transformado en un mecanismo con un impacto menor en los planes de desarrollo comunal.

DIMENSIÓN TERRITORIAL

En todos los casos, para la formación de las asambleas territoriales se suele seguir los distritos administrativos preexistentes, como por ejemplo, distritos censales y/o unidades vecinales. No obstante, todos los casos procuran que en la definición de los territorios (que luego se constituyen en asambleas territoriales) se considere la variable de identidad desarrollada por ellos. Existen casos como en los de San Antonio y Rancagua en que las asambleas territoriales van más allá de las unidades preexistentes y realizan asambleas en barrios y unidades vecinales de difícil acceso. En general, en todos los casos se puede apreciar que existe un alto nivel de descentralización intramunicipal.

Con relación al grado de ruralización, para el caso chileno se trabaja en todo el conjunto del territorio y no hay discriminación positiva para el sector rural. En los municipios en donde el PP se desarrolla sólo en el sector urbano es porque se trata de municipios de esa categoría. Finalmente y

con relación a la inversión de prioridades se puede indicar que en general la modalidad chilena trabaja sobre la ciudad formal y sobre la ciudad informal, y sin ningún criterio de discriminación positiva sobre los sectores más pobres, únicamente en función de la cantidad de población que habita en ellos. De manera emergente —y sólo en el discurso, no en la práctica— se está comenzando a plantear en algunos casos como San Antonio y Lautaro incorporar en futuros PP una variable discriminatoria con relación a los índices de pobreza que existen en los territorios. Lo que hay en algunos casos es discriminación positiva para los territorios donde más personas participan:

no utilizamos criterios de distribución de recursos con base en porcentajes de pobreza ya que tememos que eso pueda generar cierto grado de conflicto entre algunos sectores de nuestra comuna, además que la política de nuestro alcalde es a todos por igual (*Informe clave político*, núm. 3, MSA, 2009).

REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO Y HASTA DÓNDE

SE INTEGRA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

CON LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS LOCALES?

En Chile, el diseño del PP depende básicamente de la voluntad política del alcalde, condición que se transforma en fundamental para el desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Su estilo, diseño, desarrollo y profundidad claramente tienen una orientación de corte liberal y consultiva, observándose escasas dinámicas de deliberación y discusión cara a cara sobre el presupuesto municipal global, o sobre las prioridades comunales y/o sectoriales durante el proceso. Salvo las excepciones de Negrete, San Antonio, San Joaquín y Lautaro, que son emergentes y que han puesto algo de atención sobre este aspecto, dichas dinámicas no se han podido traducir en situaciones de incidencia mayor. De esto se deduce que el PP como mecanismo de democracia participativa, no se encuentra del todo consolidado en las prácticas políticas de este conjunto de alcaldes, ya que aun siendo una práctica inédita y sustantiva para la experiencia chilena, resulta ser marginal en cuanto a la oportunidad de que el ciudadano y organizaciones incidan en la elaboración y formulación de políticas públicas municipales globales; aspecto que por lo menos en lo sustantivo no se aprecia del todo claro. Se termina

consolidando el PP como un programa o instrumento de gestión y no se observa en un entramado de una política mayor de participación ciudadana o de democracia participativa, con la excepción de San Antonio, Lautaro y Negrete que están dando pasos importantes; no se puede afirmar con certeza que en esos municipios se vaya a terminar consolidando esa tendencia. Mas bien, el PP en general se puede caracterizar ocupando un lugar periférico en el nivel municipal, aun en los municipios que lo implementan con relativo éxito se puede apreciar en algunos casos que es utilizado por alcaldes para legitimar o refrescar su relación con la ciudadanía, más que para incorporarlos como política de inclusión ciudadana en la discusión presupuestaria mayor, o en la definición de lineamientos de política pública local que puedan ser determinantes en el establecimiento de políticas territoriales.

Es claramente efectivo que los alcaldes de estos 13 casos están dispuestos a compartir algo de poder de decisión, pero se observan límites estructurales y contextuales que obstaculizan la posibilidad de profundizar el proceso. Incluso pudiendo agotar las oportunidades que ofrece el propio municipio, queda la sensación que los alcaldes prefieren no hacerlo. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho de que los alcaldes en promedio no alcanzan a destinar 30% de los fondos municipales que la propia ley municipal les permitiría utilizar en el PP, teniendo un margen de 70% no lo hacen, ya sea porque cuentan con múltiples subvenciones o porque prefieren mantener el sentido clientelar y/o asistencial de los fondos restantes y/o porque la sociedad civil no promueve una mayor profundidad del proceso.

Adicional a los límites contextuales antes mencionados (centralización, escaso protagonismo de la sociedad civil, relación clientelar entre organizaciones y actores políticos en el nivel municipal), también se encuentran los límites estructurales y conceptuales sobre la democracia participativa que tiene el propio actor de la democracia representativa que da origen al PP. Los alcaldes, e incluso dirigentes sociales y ciudadanos, valoran mucho más el proceso de votación que de deliberación, y la ciudadanía se moviliza con mayor facilidad a escala barrial que a escala de ciudad. Es decir, en los problemas de «ciudad» el ciudadano tiende a delegar la responsabilidad de la decisión en sus representantes, pero en los problemas del barrio prefiere tomar parte activa en la decisión. Se configura en este sentido una idea

de democracia de proximidad, entendida como un proceso democrático de características muy intensas y participativas a escala barrial, pero que pierde fuerza ciudadana y participativa en la medida que los temas a abordar se alejan del interés barrial de los ciudadanos.

En este tránsito de lo barrial a lo local-comunal-ciudad se produce el proceso de subordinación del PP a las instituciones de la democracia representativa, ya que por un lado, en el modelo chileno de PP no están las condiciones para definir temas de ciudad, y por lo tanto muchas veces lo que se da es competencia democrática al interior de barrios. Por otro lado, cuando se discuten temas de ciudad, la participación ciudadana decae en intensidad y asumen un rol más protagónico los representantes electos (políticos y sociales), direccionando algunas temáticas y/o diseño del PP, hacia intereses de tipo reducidos que generales. Dicho de otro modo, la democracia participativa se debilita cuando los temas a tratar en el PP son de carácter global, o se vuelven más lejanos a la vida cotidiana del ciudadano, situación que da lugar a que tomen mayor fuerza y protagonismo las instituciones representativas clásicas locales.

De esta forma, bajo las condiciones en que se desarrolla el PP en Chile, se puede deducir que cuando tiene su principal sustento en la voluntad política del alcalde, y encuentra posibilidades de aumentar su complejidad de diseño institucional¹⁷ y como consecuencia transformarse en un mecanismo participativo que efectivamente complemente los déficit de la democracia representativa, el mismo actor que lo origina lo subordina. Este proceso se daría de manera natural en casos donde la sociedad civil asume un escaso rol protagónico y es funcional a la oferta democrática que emana de las municipalidades, dando lugar más bien a procesos democráticos de proximidad. Es decir, bajo este contexto político, social e institucional, la relación e integración del PP con las instituciones de la democracia representativa, en la mayoría de los casos encuentra más posibilidades de ser

¹⁷ Involucrando mayores recursos municipales, profundizando la deliberación más que la votación, destinando recursos a sectores de mayor vulnerabilidad social para lograr incidencia en la elaboración y construcción de políticas públicas municipales globales.

subordinada que complementaria, tendiendo a desarrollarse con mayor intensidad en espacios barriales que en espacios locales asociados a la ciudad. Esencialmente, las características de esta subordinación se asocian con que el PP es entendido como un programa y no enmarcado en una política de participación ciudadana, donde su actuación es aislada y al margen de instrumentos y mecanismos de planificación municipal como el Pladeco, Plan Regulador y Presupuesto Municipal. Se manifiesta también cuando los procesos de participación y diseño del PP fomentan más la participación y competencia democrática a escala barrial, donde los incentivos sobre la participación no están puestos en la discusión sobre temas de ciudad. Así mismo, se provocan procesos de subordinación cuando el desarrollo no se instala del todo en la sociedad civil y ésta no se apodera de los mismos espacios políticos que produce el PP y de algún modo no se corrigen las fallas de la representación (por ejemplo inversión de prioridades), en la medida que no se transforma el proceso sólo en «voto» sino también en «voz»; es decir se generan espacios de deliberación. Finalmente otros aspectos que se observan críticos en la relación entre estas instituciones participativas y las representativas es el excesivo direccionamiento del municipio en el diseño del PP y en la selección y definición de ciertas temáticas que a veces pueden parecer mas de interés para el municipio que para la propia comunidad.

Como consecuencia, tenemos en Chile un PP altamente diverso pero frágil, dependiente en su cabalidad de la voluntad política de los alcaldes, sin incentivos del diseño institucional descentralizado, aún sin un sustento en la sociedad civil ni en los partidos políticos, y con fuertes posibilidades de decaer a causa de su no penetración en la sociedad civil, en el funcionamiento de las instituciones representativas locales y en el entramado institucional del Estado. Situación similar se puede observar en algunos casos de América Latina, incluso en algunos municipios brasileños, donde si sale el alcalde, termina acabando el PP (Goldfrank, 2006; Tatagiba y Cháves, 2006); aún cuando también se observa que en Brasil existen municipios donde el PP continúa a pesar de que hay cambio de alcalde (Cabannes, 2010).

Este escenario estratégico institucional deja completamente en manos de actores locales el desarrollo de iniciativas de democracia participativa, lo cual de ninguna manera garantiza profundización democrática a escala

local, y en la mayoría de los casos, los procesos se vuelven altamente funcionales y permeables a los cambios electorales. De hecho, posterior a la elección municipal de octubre del año 2008, de los 13 municipios en estudio, sólo Puerto Montt, Lautaro, Purranque, San Antonio y Negrete continúan con el PP, dado que en esas municipalidades resultaron reelectos los alcaldes. En los municipios de Buín, Cerro Navia, Talca, Rancagua, Freirina perdieron los alcaldes y con ello se cayó también el PP. En los casos de San Joaquín, La Pintana e Illapel se acabó la voluntad política para continuar con el PP.¹⁸

LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

El principal problema observado en América Latina parece ser la excesiva dependencia del PP de la voluntad política de quienes lo impulsan (Goldfrank, 2006; Tagatiga y Chaves, 2006) y una sociedad civil que no logra transformarse en protagónica en estos procesos. Esta situación de la mano con el creciente número de casos con PP a escala municipal hace necesario una urgente revisión institucional por parte de los niveles de gobierno nacional y regional respecto de cómo darle cabida institucional a este tipo de iniciativas que, entrando ya a una etapa de consolidación, corren un alto riesgo de desaparecer a causa de los cambios electorales que ya han padecido algunas municipalidades y que en materia de PP se encuentran aún con cierta incertidumbre respecto de su continuidad. El reforzamiento institucional futuro de estas iniciativas democráticas en América Latina y en Chile, se debe focalizar poniendo especial atención a tres problemáticas fundamentales que emergen en contextos donde el PP se desenvuelve con las características del modelo chileno:

- *Alcaldización de los PP.* Los actuales diseños políticos resaltan excesivamente la figura del alcalde, convirtiéndolo en un actor fundamental sin contrapeso para el éxito o el fracaso del PP. Esta condición, al ser fundamental y al no encontrar contrapartes locales, puede terminar deteriorando el empoderamiento de la comunidad, desarrollando más bien

¹⁸ Para mayor detalle sobre interrupciones y continuidad de municipios con PP en Chile, ver el anexo 1.

renovación de relaciones clientelares y haciendo frágil la continuidad en el tiempo de este mecanismo de democracia participativa.

- *Rol del concejo municipal en los PP.* Otra de las consecuencias de la excesiva alcaldización del PP es que tal como se manifiesta en la actualidad, se provoca un debilitamiento del rol representativo de los concejales que puede detonar en una creciente deslegitimación de esta institución representativa por parte de la ciudadanía. En la mayoría de los casos chilenos y latinoamericanos no se observa una participación ni un rol activo en el proceso, sólo existe una participación formal. Esto provoca el fenómeno de una sustitución parcial del rol representativo de los concejales por el rol que cumplen los delegados del PP en la definición de los proyectos vía los fondos del PP, debilitando aún más el rol minimalista que históricamente han tenido los concejales. Para el caso chileno, una institución representativa como el alcalde, termina subordinando a otra institución representativa (concejales) y al mecanismo de democracia participativa (PP); es decir, no hay complemento ni al interior de instituciones representativas ni entre representativas y participativas. Lo que se produce en definitiva en el modelo Chileno es una doble subordinación.
- *Diseño institucional descentralizado.* En Chile existe consenso en avanzar en la descentralización para profundizar la democracia con modelos que incentiven, entre otros mecanismos, la promoción del PP en el nivel municipal, pero que a su vez contrapesa la voluntad política como condición de su desarrollo. Para seguir avanzando en materia de fortalecimiento democrático en general y en específico, con la promoción de los PP, se hace indispensable modificar el actual diseño institucional por uno que vincule los esfuerzos democráticos locales con la asignación de recursos fiscales. Se debe avanzar desde un diseño que hoy pone a la voluntad política del alcalde como condición esencial para promover el PP, a uno que premie las iniciativas democráticas de manera gradual y diferenciada desde el propio diseño institucional descentralizado y que ponga especial atención en habilitar de capacidades democráticas a la ciudadanía. No todos los municipios cuentan con las capacidades políticas (básicamente voluntad política), financieras (re-

cursos suficientes disponibles) y sociales (sociedad civil participativa), para desarrollar este tipo de iniciativas, por lo tanto, ante un eventual incentivo nacional de carácter homogéneo, lo más probable es que se puedan generar distorsiones locales en la promoción del PP, tal como ya se ha evidenciado a escala internacional latinoamericana (Goldfrank, 2006, Schak, 2005). La experiencia internacional nos indica que probablemente no existe evidencia empírica suficiente que demuestre el éxito de los esfuerzos institucionales nacionales homogéneos (al 2010 se encuentra en marcha la Ley Nacional del PP en República Dominicana), de hecho se han evidenciado casos donde más bien los alcaldes tienden a distorsionar el espíritu de la ley del PP, como ha sucedido por ejemplo en algunos países de América Latina (Shack, 2005, Goldfrank, 2006). Parece ser que, dada nuestra cultura política la heterogeneidad territorial y los diferentes ritmos de consolidación de nuestras democracias, el camino de las leyes igualitarias no es el más adecuado. Más bien, la idea sería establecer premios e incentivos heterogéneos, graduales y selectivos a la participación ciudadana efectiva en los PP. Incentivos que estén consagrados o explicitados en el diseño institucional descentralizado, que privilegien la diferenciación y colaboración por sobre la obligatoriedad homogénea del avance de la democracia a escala local. Por ello, el avance se debe generar por medio de diseños que incentiven aquellos municipios que «acrediten» iniciativas democráticas y no demuestren interés coyuntural cuando se solicita desde el centro que se incorpore la participación ciudadana en su gestión.

Anexo 1

Tabla de continuidad y discontinuidad del presupuesto participativo en Chile

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Freirina						X	X	X	X	-	-
Huasco											X
La Serena									X	X	X
Illapel					X		X	X	-	-	-
Quillota						X	X	X	X	X	X
San Antonio						X	X	X	X	X	X
El Tabo										X	-
Cerro Navia	X	X	X	X	X	-	-	X	-	-	-
La Pintana					X	X	X	-	-	-	-
San Joaquín					X	X	X	X	X	-	-
Buín					X	X	X	X	X	-	-
Padre Hurtado										X	X
Peñalolén										X	X
Maipú								X	-	-	-
Rancagua						X	X	X	X	-	-
Talca					X	X	X	X	X	-	-
Molina							X	X	-	-	-
Talcahuano										X	-

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Negrete					X	X	X	X	X	X	X
Ránquil								X	X	-	-
Lumaco						X				X	X
Lautaro						X	X	X	X	X	X
Perquenco											X
Pitrufquén										X	X
Lanco								X	-	-	-
San Juan de la Costa									X	-	-
Río Negro											X
Purranque							X	X	X	-	-
Frutillar								X	X	-	-
Puerto Montt							X	X	X	X	X
Calbuco											X

Fuente: Elaboración propia.

El símbolo [X] representa el año de la existencia del PP; por su parte el símbolo [-] representa el año de su discontinuidad.

REFERENCIAS

- Alegre, P. (2007) «Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el cono sur: entre la ruta populista y autoritaria: el caso uruguayo en perspectiva comparada». En *Revista de Ciencia Política*, 2(27). (Santiago) [online].
- Abascal, G. (2004) «El presupuesto participativo: ¿democracia directa *versus* democracia representativa o mejora de la calida democrática?». Ponencia de las III jornada de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Baiocchi, G. (2001) «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En *Politics and Society*, 1(29).
- Barceló, S. y Pimentel, Z. (2002) «Radicalizar la democracia, Porto Alegre: un modelo de municipio participativo». En *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 435(VIII). Universidad de Barcelona.
- Blanco, I. (2002) «Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencia brasileñas y españolas». VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre. Portugal.
- Buenrostro, I. (2004) «Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana». En *Revista Araucaria*, 12(5). Sevilla, España: Universidad de Sevilla
- Cabannes, Y. (2004) *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio*. Documento conceptual. Quito, Ecuador.
- (2004a) «Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy». En *Environment and Urbanization*, 16(27).
- (2005) *Documento base presupuesto participativo y finanzas locales*. Segunda versión ampliada. Porto Alegre, Brasil.
- (2010) «El presupuesto participativo en América Latina y el mundo. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa». Conferencia ofrecida en el Seminario sobre democracia y presupuesto participativo en Chile y América Latina realizado en Santiago el 26 y 27 de agosto.

- Chavez, D. (2004) *Democratizar la democracia: hacia una propuesta del presupuesto participativo nacional*. Instituto Transnacional. Disponible en http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar [consultado en marzo de 2008].
- Centro Pluricultural para la Democracia-CPD (2005) *Documento de estudio «Presupuesto Participativo». Reflexiones y propuestas en el ámbito municipal*. Quetzaltenango.
- Dutra, O. y Benevides, M. (2001) *Presupuesto participativo y socialismo*. Octubre. Brasil: IEF/CTA/IMFC/Ediciones La Flor.
- Goldfrank, B. (2006) «Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio». En *Revista de Ciencia Política*, vol. 2(26). Estados Unidos: Universidad de Nuevo México.
- (2007) «¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana». En *Revista Nueva Sociedad*, 212, noviembre-diciembre.
- Gómez, H. (2007) «El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo». En *Revista Investigación y Desarrollo*, 1(15). Colombia: Universidad del Norte.
- Informante clave técnico*. Número 1, ML-Municipalidad de Lautaro (2009). Entrevista realizada el 4 de junio en dependencias de la Municipalidad de Lautaro 11:30 horas.
- Informante clave social*. Número 2, MN-Municipalidad de Negrete (2009). Entrevista realizada el martes 3 de febrero a las 11:00 horas en dependencias de la Municipalidad de Negrete.
- Informante clave técnico municipal*. Número 2, MT, Municipalidad de Talca (2009). Entrevista realizada el jueves 5 de febrero de 2009 a las 11:30 horas en dependencias de la Municipalidad de Talca (Dideco).
- Informante clave social*. Número 2, MR-Municipalidad de Rancagua (2009). Entrevista realizada el 6 de febrero a las 10:00 horas en domicilio del dirigente social.
- Informante clave social*. Número 3, MSA-Municipalidad de San Antonio (2009). Entrevista realizada el jueves 20 de agosto a las 16:00 horas en dependencias de Sede Social de Junta de Vecinos.
- Informante clave político*. Número 3, MSA-Municipalidad de San Antonio

- (2009). Entrevista realizada el viernes 21 de agosto a las 12:00 horas en sede del Partido Renovación Nacional de la comuna de San Antonio.
- Informante clave social*. Número 4, ML-Municipalidad de Lautaro (2009): Entrevista realizada el miércoles 17 de junio a las 16:00 horas en dependencias de la sede de Oficiales Jubilados de Carabineros de la Ciudad de Lautaro.
- Jaques, P. (2003) «Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local». En *POLIS*, 5(1). Revista de la Universidad Bolivariana, Santiago.
- Matías, D. (2004) *Presupuesto participativo y democratización*. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado. Republica Dominicana.
- Montecinos, E. (2006) «Descentralización y participación ciudadana en la gestión municipal chilena. En *Revista Chilena de Ciencia Política*, 26(2). Chile: Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2007) «Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno». En *Economía, Sociedad y Territorio*, enero-abril, 725-743.
- Navarro, Z. (1998) «Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre». En L. C. Bresser y N. Cunill (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Nylen, W. (2002) «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte, and Betim, Brazil». En *Comparative Politics*, 34: 127-145.
- Pires, V. (1999) «Límites y potencialidades del presupuesto participativo». Monografía presentada en la Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Schneider, A. y Goldfrank, B. (2005) «Competitive institution building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul». En *Latin American Politics & Society*, 3(48).
- Sintomer, Y. (2005) «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31. Venezuela.
- Shack, Y. (2005) «La programación participativa del presupuesto en el Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32. Venezuela.

- Sousa, S. (1998) «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». En *Politics and Society*, 26(4).
- Souza, C. (2001) «Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and possibilities in building democratic institutions». En *Environment & Urbanization*, 13(1): 159-184.
- Subirats, J. (2005) «Democracia, participación y transformación social». En *Polis*, 12(4). Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago, Chile.
- Tatagiba, L. y Chaves A. (2006) *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Venezuela: Editorial Texto.

Fortalezas y debilidades de las experiencias
del presupuesto participativo en Barcelona (España)

MARC PARÉS

INTRODUCCIÓN

Las experiencias de participación ciudadana promovidas por las administraciones locales se han multiplicado en los últimos años. Una de las prácticas que más ha proliferado, sobre todo en América Latina pero también en Europa, es la de los presupuestos participativos (PP). Frente al auge de todas estas prácticas la pregunta que deberíamos hacernos hoy en día ya no es si es necesario o no abrir espacios de participación o si las administraciones lo están haciendo. Sabemos que existe esa demanda y sabemos que cada vez son más los gobiernos que apuestan por esa vía. La pregunta hoy, debería ser ¿cómo se están llevando a cabo esas experiencias?, y más concretamente, ¿cuál es su calidad democrática?, ¿cómo podríamos mejorarlas? (Parés, 2009).

Intentando dar respuesta a estas tres grandes preguntas, el presente capítulo reflexiona alrededor de las experiencias del PP en ciudades pequeñas y pueblos. Para ello nos basaremos en los datos obtenidos por una investigación realizada recientemente por Ismael Blanco y Marta Ballester (2011) en la que analizan 11 casos de PP en distintas municipalidades de la provincia de Barcelona (ver tabla 1).

ELEMENTOS COMUNES EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En las experiencias de la provincia de Barcelona, al igual que las demás que existen internacionalmente, el mecanismo del PP es un proceso a través del cual la ciudadanía puede proponer y decidir colectivamente cómo se gasta el dinero público de su municipalidad. En el marco de esta definición existen otras dos características que comparten todas las experiencias analizadas.

Tabla 1
Presupuestos participativos en la provincia de Barcelona

<i>Municipalidad</i>	<i>Población</i>	<i>Año de inicio</i>	<i>Porcentaje del presupuesto sometido a participación</i>	<i>Número de participantes</i>
Arenys de Mar	14 164	2007	0.94%	353
Barberà del Vallès	29 208	2004	-	246
Callús	1 610	2002	0.89%	163
Figaró-Montmany	1 009	2005	7.92%	262
Mataró	119 035	2004	-	400
Mollet	51 365	2004	-	245 y 5 asociaciones
Parets del Vallès	16 720	2005	1.35%	1 149
St. Sadurní d'Anoia	11 790	2006	-	25
St. Andreu de la Barca	25 743	2005	0.20%	25
St. Boi de Llobregat	80 727	2005	1.46%	75 y 57 asociaciones
Terrassa	202 136	2005	0.63%	198

Fuente: Blanco y Ballester (2011).

La primera es que la ciudadanía participa sobre una determinada cantidad de recursos del presupuesto municipal; es decir, al iniciar el proceso los ayuntamientos concretan qué cantidad de su presupuesto municipal se somete a participación. Ciertamente es que, como ocurre con el resto de experiencias de ámbito internacional, se discute sobre el gasto y no sobre los ingresos o sobre las formas de financiación de este gasto. En cualquier caso, el hecho de trabajar sobre una cifra concreta de recursos económicos (que en los casos de la provincia de Barcelona oscilan entre 24 000 euros y 1,5 millones de euros) permite obtener unos resultados tangibles, ejecutables al año siguiente. Pero, sobre todo, fomenta un ejercicio de corresponsabilización, en la medida en que la ciudadanía se ve forzada a priorizar

entre diferentes propuestas, tomando consciencia de que los recursos son limitados.

El segundo elemento que comparten todas las experiencias es la ciclicidad del proceso. Se trata, pues, de un proceso participativo que se repite anualmente de acuerdo con el ciclo presupuestario. Con esto se garantiza la continuidad de la participación de la ciudadanía en la vida pública, se fomenta la rendición de cuentas con relación a la ejecución de los resultados del año anterior y se permite una evaluación continua del mecanismo con la posibilidad de incorporar mejoras año tras año.

Sin embargo, más allá de estos elementos en común que comparten todas las experiencias, los PP destacan por su especificidad geográfica. Así, la forma cómo se concreta el proceso participativo en cada localidad depende de las características intrínsecas de cada territorio y de su población. Cada municipalidad, aunque haya podido inspirarse más o menos en modelos en funcionamiento en Europa o América Latina, ha desarrollado su propio modelo de participación de acuerdo con su realidad social, territorial y política. Así, la metodología, el perfil de los participantes o los temas sometidos a participación son distintos en cada localidad.

¿QUÉ MOTIVA A LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

Excluyendo aquellos casos en que la participación viene motivada únicamente por un afán legitimador de unas acciones preconcebidas, podemos identificar tres grandes objetivos que motivan a los gobiernos locales a impulsar un PP no manipulado. Estos tres objetivos, aplicables también a cualquier otra experiencia participativa, no son excluyentes entre sí, si bien condicionaran el enfoque metodológico de dichas experiencias.

1. En primer lugar encontramos aquellos casos en los que la participación pretende profundizar en la democracia; es decir, el objetivo último es dotarse de mecanismos que aporten más y mayor democracia. En consecuencia, en estos casos se da mucha importancia a la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.
2. En segundo lugar tendríamos aquellas experiencias que lo que persiguen es empoderar a la ciudadanía, generar capital social. En estos

casos no es tan importante el contenido de la participación o los mecanismos de toma de decisiones como las relaciones y las nuevas redes sociales que surjan del proceso.

3. Por último, encontraríamos aquellas experiencias que lo que persiguen es mejorar las políticas públicas, con lo que la participación es percibida como un medio, y no como un fin en sí misma, para lograr unas políticas públicas más eficaces que resuelvan mejor los problemas de la población. Aquí, pues, lo importante es el contenido y los resultados de la participación.

Además de estos tres objetivos generales, aplicables a cualquier experiencia participativa, identificamos también otras motivaciones más específicas que son exclusivas de los PP como forma concreta de participación. Así, a diferencia de otras prácticas participativas, la participación en el presupuesto municipal viene motivada por la relevancia de aquello que es sometido a participación: el presupuesto es la principal herramienta política de cualquier gobierno, pues en él se establecen las prioridades de gasto. Pero, sobre todo, la participación en el presupuesto municipal viene motivada porque permite que la ciudadanía participe en la globalidad de las acciones concretas que va a desarrollar en el año próximo su gobierno municipal. Es decir, la gran virtud de la participación en el presupuesto es que al mismo tiempo que posibilita la participación en la globalidad de los problemas de una municipalidad, tiene como resultado acciones concretas y tangibles que serán ejecutadas en el corto plazo.

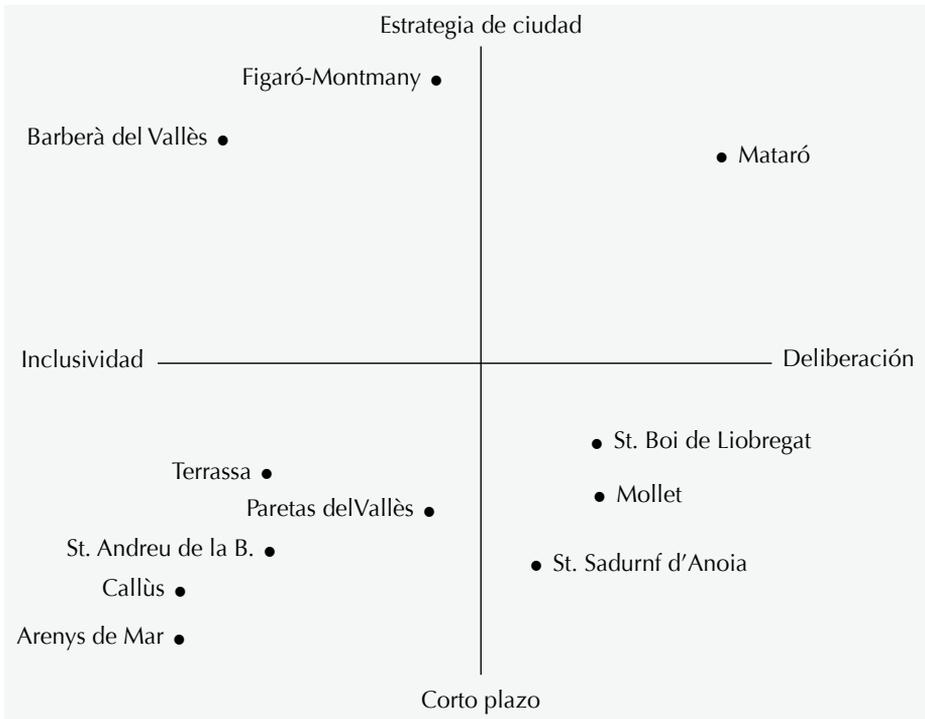
¿CÓMO SE PARTICIPA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

Según sus características podemos clasificar las experiencias de Barcelona en dos grandes ejes (ver figura 1). En un primer eje podemos diferenciar entre las experiencias que tienen una lógica estratégica y las que tienen una lógica de corto plazo. Entre las primeras encontramos aquellas en las que el mecanismo del PP se encaja dentro de un debate más amplio referente al modelo de ciudad y las estrategias de futuro de la misma. En estos casos el PP se entiende como un instrumento de participación anual para lograr unos objetivos a medio y largo plazo y, en consecuencia, las acciones deben ser coherentes con estos objetivos. Las otras experiencias, que son la mayo-

ría, no contemplan esta visión estrategia y el PP es simplemente un instrumento para proponer y decidir acciones a corto plazo.

En un segundo eje de clasificación podemos diferenciar entre las experiencias que tienen una vocación inclusiva y las que tienen una vocación deliberativa (Fishkin, 1995). Las primeras se caracterizan por querer incorporar al máximo número de población posible y suelen dar mucha importancia a la votación mediante la cual se eligen las propuestas a llevar a cabo, en detrimento de la deliberación; las segundas, en cambio, ponen el acento más en la deliberación que en la votación, cosa que suelen hacer limitando el número de participantes. En estos casos no es tan importante cuánta gente participa, sino que se lleve a cabo un debate profundo y de calidad.

Figura 1
Clasificación de experiencias



Fuente: Elaboración propia con base en Blanco y Ballester (2011).

LOS PARTICIPANTES

En las experiencias analizadas podemos identificar tres grandes modelos con relación al perfil de los participantes: el modelo de participación individual directa, el modelo de participación individual indirecta y el modelo de participación organizada.

1. En el modelo de participación individual directa los sujetos de la participación son la ciudadanía a título personal, independientemente de que éstos formen o no parte de cualquier organización social, cultural, sindical o política. Se trata de experiencias en las que se prima el derecho individual de la ciudadanía a participar y se suele buscar una amplia inclusividad en el proceso.
2. El modelo de participación individual indirecta también se centra en la participación de la ciudadanía a título personal pero en este caso los ciudadanos escogen a unos representantes que son los que participan directamente en el proceso. Sin renunciar al derecho individual de la ciudadanía a participar, en este caso se pretende generar espacios donde se facilite una mejor deliberación, con lo que se reduce el número efectivo de participantes.
3. En el modelo de participación organizada, el sujeto de colaboración no es la ciudadanía a título personal sino la ciudadanía organizada en asociaciones. La mayoría de los casos que aplican este modelo suelen utilizar los órganos estables de participación (concejos sectoriales y territoriales) ya existentes en la municipalidad. En este caso se suele fomentar la deliberación pero únicamente entre aquellos ciudadanos que representan a alguna organización de la sociedad civil, a los cuales se les presupone un cierto compromiso con la comunidad.

Por último, tenemos algunos casos de participación mixta en los que en función de los espacios y/o las fases del proceso se combinan los tres modelos que acabamos de exponer.

LAS FASES DEL PROCESO

Como ya hemos comentado, la metodología utilizada es distinta en cada caso y depende tanto de las características de la municipalidad como de los objetivos que se persigan con la participación y del planteamiento que se

haya adoptado (más o menos estratégico y más o menos inclusivo o deliberativo). Sin embargo, podemos identificar una serie de fases en el ciclo del PP que son comunes en todos los casos analizados. Son las siguientes:

- *Fase 1. Metodología y presentación.* Los procesos del PP suelen iniciarse con la presentación de la metodología que se aplicará, una metodología que en algunos casos es revisada, evaluada y mejorada año tras año. Es en este momento cuando también se concretan los recursos y los temas que serán sometidos a participación y se empieza la difusión del proceso. En muchos casos también se aprovecha esta fase inicial para rendir cuentas de los resultados de la edición anterior.
- *Fase 2. Propuestas.* Hace referencia a la realización de propuestas por parte de los participantes. Aquí encontramos diferencias en función de quién hace las propuestas (ciudadanía a título individual, asociaciones, grupos políticos...) y cómo se recogen dichas propuestas (en asamblea, por vía electrónica...). En ocasiones la deliberación sobre las propuestas es más profunda, mientras en otros casos las propuestas simplemente son recogidas sin que haya un debate sobre las mismas. En algunos casos, además, las propuestas se vinculan a un diagnóstico compartido de la ciudad y/o a una determinada estrategia a medio o largo plazo.
- *Fase 3. Valoración de las propuestas.* En esta fase las propuestas son valoradas económicamente y se estudia su viabilidad técnica, legal, competencial, etcétera.
- *Fase 4. Priorización.* Una vez que las propuestas realizadas han sido valoradas se entra en la fase de priorización de las mismas. De nuevo, hay casos en los que la priorización surge de la deliberación en asambleas o talleres mientras que en otros la priorización surge de una votación directa e individual de los ciudadanos. Además, muchas veces se aplican criterios correctores.
- *Fase 5. Cierre.* Por último, el proceso se cierra con unos resultados tangibles que son presentados e incorporados al presupuesto municipal del próximo año. A veces se aprovecha la fase de cierre para evaluar el proceso y mejorarlo en la siguiente edición. También en esta fase se pueden constituir espacios de seguimiento y/o debate sobre la ejecución de los resultados del proceso.

LAS ESTRATEGIAS DE EXTENSIÓN Y DIVERSIDAD

Resulta también interesante ver cómo las distintas municipalidades han desarrollado estrategias específicas para mejorar y facilitar la participación de la ciudadanía en el presupuesto. Algunas de estas estrategias van dirigidas a ampliar la extensión del proceso; es decir, persiguen obtener el mayor número de participantes posible. Otras, en cambio, se centran en la diversidad de los participantes y lo que buscan es garantizar que todos los colectivos de la población, especialmente los minoritarios, tengan voz en el proceso.

Entre las primeras podemos destacar las acciones de difusión del proceso y de sus resultados por canales diversos (como la elaboración de un mapa con las acciones del presupuesto ejecutadas cada año) o los mecanismos para incrementar el número de votantes (votación electrónica, votación en actos culturales, juveniles, etc.).

Entre los segundos destacan aquellas acciones que van dirigidas a colectivos específicos: gente mayor, jóvenes, mujeres, población inmigrada. Encontramos también alguna interesante experiencia de participación infantil, en la que a través de actividades coordinadas con las escuelas se busca la participación no sólo de niñas y niños sino también la de sus familias.

EVALUACIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Habiendo repasado cómo se lleva a cabo la participación en distintas ciudades pequeñas y pueblos de la provincia de Barcelona realizaremos a continuación una evaluación global mostrando aquellos elementos que hemos identificado como fortalezas y aquellos que podemos calificar como debilidades. El análisis que haremos a continuación pretende generalizar algunos elementos comunes en la mayoría de las experiencias aunque, como ya hemos apuntado, una es un caso distinto con todos sus matices.

Empezando por las fortalezas de estos procesos podemos afirmar, como rasgo general, que los PP tienen un gran potencial como mecanismo de participación ciudadana en la medida en que producen impactos tangibles y a corto plazo; hecho que suele legitimar el proceso año tras año. Observamos como la ejecución de las propuestas realizadas por la ciudadanía revierte en un aumento de la participación. De hecho, es habitual que los niveles de participación se mantengan o aumenten cuando estas experiencias se

van consolidando, siempre y cuando los resultados sean ejecutados correctamente.

La segunda gran fortaleza que queremos resaltar hace referencia al potencial que tienen los PP para corresponsabilizar a la ciudadanía en la gestión pública. Una de sus virtudes más importantes es que fuerza a los participantes a priorizar acciones sobre unos recursos finitos, con lo que estos toman consciencia de las limitaciones económicas de la administración pública.

Por otro lado, sin embargo, hemos identificado también algunas debilidades en las experiencias analizadas. La primera debilidad hace referencia al nivel de compromisos de los ayuntamientos. Si bien es cierto que el impulso de los PP en cualquiera de las municipalidades responde a una cierta voluntad política —pues de lo contrario no se llevarían a cabo— en general existe poco compromiso político. Lo evidenciamos al ver que este tipo de experiencias acostumbra ser residuales dentro de las estructuras de gobierno. Al mismo tiempo, suele existir también poca implicación de los distintos departamentos de la administración local afectados por los resultados del proceso, hecho que dificulta enormemente tanto el desarrollo como la ejecución de sus resultados.

La segunda debilidad que querríamos destacar hace referencia al contenido de los presupuestos. En general, con algunas excepciones, observamos que se somete a participación una parte muy pequeña del presupuesto municipal (ver tabla 1). Además, en muchos de los casos se limitan las acciones al capítulo de las inversiones, hecho que supone una limitación sustantiva importante. Por último, destacar también que el mecanismo tiene otras limitaciones como son la imposibilidad de dar cabida a proyectos de carácter plurianual o la dificultad, especialmente en poblaciones pequeñas, de incorporar proyectos con financiación condicionada a la obtención de subvenciones.

Con relación a los participantes podemos afirmar que, en general, los niveles de participación en el presupuesto son bastante bajos (ver tabla 1), hecho que ocurre también en muchas otras experiencias de participación ciudadana. Sin embargo, tal y como apuntaban Ganuza y Gómez (2008), la participación es más significativa en los municipios más pequeños, en

algunos de los cuales se han logrado índices muy elevados de colaboración. Al mismo tiempo, hay que destacar que mientras algunas experiencias han hecho esfuerzos importantes para garantizar la pluralidad en el perfil de los participantes, otras no perseguían que los procesos fueran muy extensos en cuanto al número de éstos, sino que buscaban fomentar la deliberación.

Por último, y retomando algunos de los debates introducidos en el presente capítulo, podríamos concluir que, aunque tienen un gran potencial, las experiencias del PP deberían ser mejoradas significativamente avanzando hacia modelos con una mayor visión estratégica de la ciudad, en los que se refuerce la deliberación y no sólo la votación y, sobre todo, con un mayor compromiso político y una mayor dotación presupuestaria.

REFERENCIAS

- Blanco, I. y Ballester, M. (2011) «¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona». En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5: 117-144.
- Fishkin, J. (1995) *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Ganuza, E. y Gómez, B. (2008) *Control democrático y presupuestos participativos en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Parés, M. (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

(Córdoba), Rubí (Barcelona), Sevilla, Jerez de la Frontera (Cádiz), Getafe, Petrer (Alicante), Tarrasa, Málaga, etc., y en municipios más pequeños en distintos puntos del país, pero no por ello menos interesantes; es el caso de Santa Cristina d'Aro (Girona). También hay una experiencia de carácter supramunicipal como es la diputación de Málaga, apoyando la dinamización del proceso en aquellos municipios de la provincia que han decidido ponerlo en marcha. En estos últimos años el proceso ha ido en crecimiento pues se han sumado entre otras ciudades, Elche y Novelda (Alicante), Algeciras (Cádiz), El Ferrol (La Coruña), Leganés y Rivas-Vaciamadrid (Madrid).

También en estos años algunas de las ciudades pioneras en su puesta en marcha han abandonado el proceso, o han hecho un parón. En este momento tras la celebración de las elecciones locales en mayo, la mayoría de las grandes ciudades con PP han cambiado de signo político en la configuración de los gobiernos locales, por lo cual muchas de las experiencias de los PP van a dejar de realizarse. Esto es una llamada a la reflexión por la vulnerabilidad y fragilidad del proceso ante los cambios políticos.

Todo el conjunto de experiencias tratan de responder a la realidad donde se desarrollan y a la concepción que se tiene de la participación en los distintos municipios, lo cual hace que se vayan configurando diferentes modelos de llevar a cabo el proceso. Algunas reflexiones que haré más adelante tienen que ver con la decisión de poner en marcha los PP o eliminarlos.

En todos los casos, más allá de lo que son los PP por definición, hay el objetivo de cambiar la manera de llevar a cabo la acción municipal; de poner en el centro a las personas; de pasar de ser objetos de las políticas a ser sujetos; a hacer a la ciudadanía corresponsable de esa acción municipal; a crear una nueva cultura participativa que contribuya a la planificación y gestión del territorio; a favorecer la puesta en marcha de procesos formativos basados en el valor de lo colectivo, de la cooperación, de la inclusión y justicia social, lo cual supone un cambio en la cultura política. Probablemente todos los procesos de participación tienen ese objetivo implícito, pero también es probable que en un proceso como el del PP, esto se haga más visible, pues es en el presupuesto municipal donde de verdad toma cuerpo la acción política.

LA EXPERIENCIA DE GETAFE

En el año 2002 por iniciativa de la Concejalía de Hacienda y del Área Social del Ayuntamiento de Getafe se comienza a plantear a todas las asociaciones de la ciudad la opinión sobre la puesta en marcha de los PP, poniéndose de manifiesto una opinión favorable y de colaboración hacia un proceso que profundice en democracia y que permita participar activamente en algo tan nuclear para los ayuntamientos como son los presupuestos municipales.

El nuevo gobierno municipal surgido de las elecciones de mayo de 2003 decidió poner en marcha los PP con una experiencia piloto para 2004. Con este motivo se inicia un trabajo con las asociaciones que han manifestado la voluntad de colaboración para desarrollar las líneas que van a marcar el proceso y con el propósito de elaborar y consensuar un Reglamento que permita poner en marcha la experiencia piloto anteriormente citada. En este proceso de discusión y elaboración se van sumando más colectivos y asociaciones, hasta llegar a 50. Se tenía claro que un proceso que necesita tanto de la implicación ciudadana como los PP tenía que nacer con el apoyo y consenso de la mayoría de las asociaciones del municipio, ya que de otra forma su puesta en marcha sería casi inviable, como se ha puesto de manifiesto en otras ciudades de España. Un proceso de participación que nace con la oposición del movimiento ciudadano es muy difícil de realizar.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO

Orgánicamente los PP han dependido en el período 2003-2011 de la Primera Tenencia de Alcaldía y Concejalía de Presidencia, Mujer e Igualdad y Seguridad Ciudadana, lo cual les confiere un carácter transversal y una oportunidad para su desarrollo, en cuanto que es una concejalía que ha tenido una función coordinadora de la acción política municipal.

Bajo el punto de vista organizativo, desde su puesta en marcha se han tenido en cuenta las estructuras de participación existentes en cada momento y que recoge el Reglamento de Participación Ciudadana en vigor, asumiendo sus límites y contradicciones, tanto en el funcionamiento cotidiano de algunas como en su ámbito de competencias, sabiendo que no se pueden crear estructuras paralelas de participación. En el proceso de los PP no es posible permanecer al margen de las estructuras existentes, por lo que se ha

buscado la relación en el ámbito sectorial y temático, es más, sabemos que ayudarán a revitalizar alguno de los órganos de participación existentes. Si bien se han creado dos estructuras nuevas con la función primordial de articular la coordinación del proceso de los PP en el nivel ciudad y hacer el seguimiento pertinente del mismo.

Algunas de las características más importantes son:

- Desde el punto de vista normativo se tiene como base el Reglamento de Participación Ciudadana en vigor, y las Normas de Funcionamiento del proceso que son revisadas anualmente por los participantes en el mismo, para ser adaptadas a las necesidades y realidad de cada momento.
- Se prioriza un modelo de participación territorial, a través de los ocho barrios en los que se divide Getafe.
- Cualquier vecino puede participar en todas las partes del proceso con plenos derechos a partir de los 14 años de edad. En este sentido es un modelo de participación universal.
- Se crean en todo los barrios unos grupos motores, llamados «mesas de barrio» con el fin de dinamizar la participación y organizar el proceso en cada uno de ellos. Estos grupos están formados tanto por representantes de asociaciones, grupos informales y vecinos que quieren implicarse voluntariamente en el citado proceso.
- En todos los barrios se celebran «asambleas» para presentar, defender y decidir sobre las propuestas presentadas en el proceso por los vecinos de los barrios.
- Las decisiones que se toman, una vez visto que no hay ningún condicionante técnico, jurídico o económico, son vinculantes para el gobierno municipal.
- Se crea una Comisión Coordinadora de Presupuestos Participativos en el nivel de ciudad como órgano de relación y comunicación interterritorial.
- Finalmente se crea una Comisión Permanente con el fin de hacer un seguimiento de todos los acuerdos tomados en ellos.

Hasta este último proceso 2011 se ha sometido a decisión participada todo lo que tiene que ver obras (actuaciones en calles, parques, equipamientos públicos, etc...) y programas comunitarios (aquellos que tienen

un carácter social, cultural, educativo, de ocio y tiempo libre, etc.) pero en los que hay compromiso de construcción colectiva, de sostenibilidad en el tiempo y de buscar la autonomía del programa.

LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO

1. *Políticos.* Concejalía de Presidencia, Mujer e Igualdad y Seguridad Ciudadana; Concejalía de Acción en Barrios; Concejalía de Obras y Servicios; Concejalía de Educación, Infancia y Adolescencia; Participación Ciudadana e Inmigración, entre otras.
2. *Personal técnico.* Coordinador de Presupuestos Participativos, coordinador de Presidencia, Coordinación de Acción en Barrios, directores y coordinadores de Centros Cívicos (uno por cada barrio), animadores juveniles y coordinador Técnico de Obras, entre otros.
3. *Asociaciones.* Principalmente están participando en todas las fases del proceso las «asociaciones vecinales» y las asociaciones infanto-juveniles. En algún barrio se han involucrado entidades deportivas y culturales. Actualmente intentan dinamizar el proceso en los barrios, elaborar propuestas y dar seguimiento a lo acordado. También pueden participar en las estructuras organizativas de los PP.
4. *Vecinos.* Hay personas que se han implicando desde el principio en todo el desarrollo del proceso. Actualmente pueden participar haciendo propuestas, eligiendo las que consideren más prioritarias, así como en algunas de las estructuras organizativas de los PP.

LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Asambleas abiertas

Se celebran en cada uno de los barrios y en éstas la participación es de carácter universal. Sus funciones más importantes son: proponer, debatir, y priorizar las propuestas que se hagan con relación a las áreas municipales que se someten a discusión en el PP.

Mesa de Barrio de los Presupuestos Participativos

Su objetivo es comprometer a las asociaciones de los barrios en la dinamiza-

ción de todo el proceso en lo que respecta al ámbito territorial. La forman representantes de las asociaciones de los barrios (de cualquier tipo). En esta estructura territorial están invitados a participar personas que a título individual se quieran implicar en el proceso.

Las funciones más importantes son:

- Impulsar y promover la participación de asociaciones y vecinos.
- Preparar las asambleas y coordinarlas.
- Estudiar previamente a las votaciones en las asambleas la viabilidad de las propuestas con la ayuda y asesoramiento técnico correspondiente, así como aplicar los criterios correspondientes.
- Valorar y evaluar el proceso de cara al Concejo del Presupuesto Participativo.

Comisión Coordinadora de los Presupuestos Participativos

Está presidido por el alcalde y lo componen principalmente representantes, asociados o no, elegidos en los respectivos barrios con la condición que hayan participado en todo el proceso; representantes de cada grupo político con presencia municipal, y diferentes técnicos y asociaciones de ámbito ciudadano.

Sus funciones más importantes son:

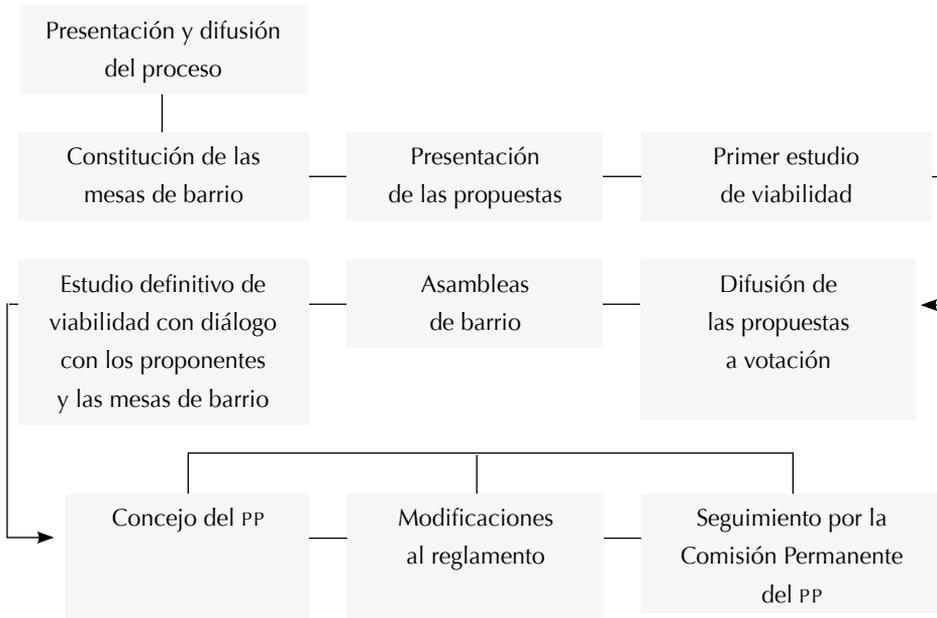
- Debatir las propuestas de los barrios.
- Priorizarlas de acuerdo con los criterios establecidos si fuera necesario.
- Elevar informe y propuestas al Concejo de Ciudad.

REFLEXIONES ANTE EL PROCESO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Después de seis años de experiencia desde la puesta en marcha de los PP, aunque no se puede hablar de que sea una apuesta consolidada todavía, sí de que en estos momentos es el proceso de participación más valorado en la ciudad y en el que ha ido aumentando progresivamente la participación desde que se inició, como se puede apreciar en la figura 1 y la tabla 1.

Este proceso concreto debe servir para poner de manifiesto algunas reflexiones a partir de esta experiencia, reflexiones que pueden ayudarnos a plantearnos interrogantes para avanzar en un futuro.

Figura 1
El ciclo de los presupuestos participativos en Getafe



En el centro de la puesta en marcha de algo tan nuclear como son los PP está la *voluntad política*. Esto es fundamental, ya que nuestro ordenamiento jurídico no obliga a los gobiernos locales a utilizar estas herramientas o a hacer de la participación un eje de las políticas públicas sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de prioridades y a la toma de decisiones. Si bien se va constatando la necesidad de una «nueva gobernanza», entendida como la capacidad colectiva para afrontar problemas comunes. El avanzar en democracia participativa supone cesión de poder, compartir poder con la ciudadanía; supone corresponsabilidad, lo cual hace sopesar la apuesta y saber lo que implica un proceso como el de los PP, de ahí que la voluntad de caminar en esa dirección sea un reto comprometido y de largo recorrido. La participación ciudadana no da réditos electorales en sentido estricto, sobre todo a corto plazo, sabemos que una apuesta decidida por ella complica la acción de gobierno. También los procesos requieren sus tiempos, a veces

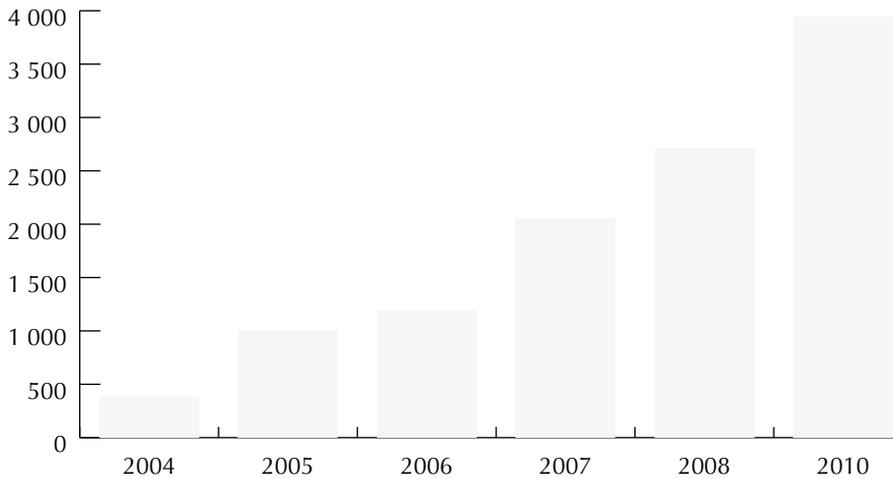
Tabla 1
 Personas involucradas en los presupuestos participativos

	2006	2007	2008	2010
Número total de personas que realizan propuestas	265	288	304	265
Participantes en mesas de barrio	82	95	112	114
Participantes en asambleas y votaciones	819	1 666	2 291	3 560
Número total de participantes	1 188	2 049	2 707	3 939

muy distintos de la acción política tradicional. Por eso es importante una reflexión de todo el gobierno municipal sobre lo que conlleva trabajar con participación y saber los pasos que hay que dar: hasta dónde se quiere llegar, qué implica a la organización municipal, a la ciudadanía, qué recursos se tienen, qué cambios se deben realizar para ponerlos en marcha, quién lidera el proceso... No es un tema de una concejalía, es un proceso que afecta a la acción de gobierno en su conjunto. Me atrevería a decir que esta reflexión se ha realizado en pocas ciudades; los hechos así lo corroboran.

Esto nos lleva a la cuestión del liderazgo político necesario para impulsar estos procesos que implican un cambio radical de relación con la ciudadanía y sus organizaciones y un cambio en la organización municipal. La voluntad política y el liderazgo explican (entre otras razones) —además de no haber sopesado suficientemente lo que conlleva poner en marcha los PP— por qué se abandona este proceso por algunos ayuntamientos o por qué se apuesta por los PP. Como decía anteriormente se buscan resultados a corto plazo y no se le da importancia al proceso que conlleva. La experiencia nos dice que un proceso como éste debe de estar enclavado en el organigrama municipal en concejalías con un marcado carácter transversal y con competencias reales para poderlo desarrollar. En la mayoría de los ayuntamientos los PP están adscritos a las concejalías de participación ciudadana, concejalías que por desgracia acumulan pocas competencias para poder impulsar y desarrollar un proceso participativo como del que estamos hablando, cuando realmente debieran tener un papel fundamental en el cambio necesario de la organización municipal.

Figura 2
Incremento progresivo de participación



Una segunda cuestión es definir el *modelo* que queremos impulsar, sin cerrarlo; modelo que debemos construir permanentemente para que tenga frescura y responda a la realidad del momento, el cual debe basarse en la singularidad del municipio. Quiero decir que cada ciudad debe ir creando, construyendo su propio modelo. Todos hemos mirado a Brasil y en concreto a Porto Alegre, referencia obligada en el plano simbólico, ideológico y metodológico, pero el ser referencia, no debe de significar copiar, ya que los contextos, los recorridos, los marcos legales, las competencias municipales, etc., son diferentes, por eso debemos de hacer el esfuerzo por ir haciendo realidad un modelo propio que tenga en cuenta las experiencias que se están realizando y los procesos que se están desarrollando en nuestra ciudad.

Los PP no son el *único instrumento de participación ni la única metodología* para tomar decisiones en el ámbito de los ayuntamientos. Si bien es un instrumento privilegiado para hacer las cosas de otra manera en algo tan fundamental como son los presupuestos municipales, pero teniendo en cuenta que un ayuntamiento debe de animar, de potenciar la puesta en marcha de otros procesos de participación, debe hacer de la participación un eje central en la manera de gestionar lo público en todos los ámbitos de su competencia:

- Planes estratégicos.
- Plan(es) General(es) de Ordenación Urbana (PGOU) participativos.
- Planes sectoriales.
- Planes comunitarios.
- Gestión de equipamientos.

Debe contribuir a tejer una red de procesos de participación interrelacionados entre sí, articulados a través de una herramienta que oriente y ordene estos procesos; me refiero al *plan director de participación ciudadana*, del cual adolecen la mayoría de los ayuntamientos. Sería «el documento que establece criterios y directrices de la acción de gobierno con relación a la participación ciudadana y ordena sistematiza los diferentes procesos y canales de participación bajo una estrategia global integrada». En definitiva es el instrumento del gobierno municipal para gestionar la participación ciudadana, lo cual pone de relieve la máxima de que la participación ciudadana no se improvisa, se planifica (Rebollo, 2008).

La participación debe conllevar *reglas de juego* claras, debe de explicitar los límites de la misma y debe de hacerse sobre algo. A veces hemos hablado de participación sin darle ningún tipo de contenido. Se participa sobre algo. Es obvio que las reglas de juego deben de ayudar a establecer el método, los cauces, la articulación del proceso, las estructuras, las tomas de decisiones, los criterios, etc. Aunque debe ser algo en permanente revisión y adaptado a las necesidades del momento; los reglamentos o auto reglamentos como se llaman en terminología de los PP son un ejemplo de ello.

Antes hablaba de liderazgo político para *cambiar cultura organizacional* (organigrama *versus* procesos) de los ayuntamientos, pues bien la experiencia nos dice que nuestros ayuntamientos no están preparados todavía para responder a las necesidades y demandas de los vecinos de otra manera. La organización burocrática de la mayoría de los ayuntamientos es un obstáculo para llevar a cabo procesos de participación, para trabajar no sólo para las personas sino con las personas. De ahí que haya que dar el paso a una organización relacional, donde éstas sean el centro de la acción y donde se les reconoce el derecho a ser sujetos de la construcción colectiva de su barrio y ciudad.

En esta reflexión sobre la experiencia no quiero dejar de apuntar que un proceso de participación es fundamentalmente un proceso educativo

en cuanto que supone una relación entre diferentes actores que parten de situaciones distintas pero que tienen que encontrarse, dialogar, etc. Supone un aprendizaje colectivo sobre la realidad, sobre lo que es y lo que no es la participación, supone conocimiento de la vida municipal, del presupuesto municipal, etc. Supone también reflexión individual y colectiva sobre lo que vamos haciendo y sobre lo que tenemos que hacer; por lo tanto este proceso necesitará de espacios e instrumentos de formación permanente que permitan la capacitación de las personas y sus organizaciones, de técnicos y políticos que permitan la reflexión conjunta, la incorporación de otras personas excluidas normalmente de los circuitos de la participación. Esto será así si de verdad queremos que los procesos de participación sean transformadores de la realidad.

Una última reflexión a partir de las experiencias es la necesidad de que los grandes proyectos de ciudad y los procesos de participación deben de ir de la mano: lo estratégico en la mayoría de los casos se ha pactado fuera de cualquier proceso de participación, lo cual indica el valor que en muchas ocasiones se le ha dado desde los gobiernos locales. Si se quiere que sean procesos transformadores, éstos han de abordar lo nuclear de las ciudades, es más se deben de acordar con la oposición, lo cual evitaría el que haya procesos como el de Sevilla, Getafe y otras ciudades en que se han dejado de realizar cuando ocurre cambio de gobierno.

Finalmente estas reflexiones hechas desde un proceso concreto como es el de Getafe, pero desde el conocimiento profundo de otras experiencias, me llevan a decir que una ley estatal puede ayudar a asegurar la puesta en marcha del *instrumento* PP, pero la ley no puede garantizar el *proceso* de los PP; para que se pueda garantizar hay que tener en cuenta algunas de la reflexiones anteriores.

REFERENCIAS

Cabannes, Y. (2004) *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?* Quito: Colección de Recursos para la gobernanza urbana.

- Francé, F. y Carrillo, A. (2008) *Presupuestos participativos: guía metodológica de los presupuestos participativos*. Alicante.
- Ganuzá, E. (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- y Gómez-Fortes, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Rebollo, O. (2008) *Equipamientos municipales de proximidad: metodologías para la participación ciudadana*. Gijón: Ediciones Trea.
- Recio, J. y Falck, A. (2008) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Málaga: Atrapasueños/Diputación de Málaga.
- Sintomer, Y. y Gret, M. (2003) *Porto Alegre, la esperanza de otra democracia*. Madrid: Debate.
- VVAA (2010) *Los presupuestos participativos y sus redes*. Málaga: Diputación de Málaga/Famsi/Red Fal/Red Estatal por los Presupuestos Participativos.

El presupuesto participativo,
experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos

GABRIEL RAMÍREZ GARCÍA

INTRODUCCIÓN

Desde las primeras experiencias del presupuesto participativo (PP) en 1989 se han ido incrementando las ciudades que buscan aplicarlo. Si bien la gran mayoría de ellas son brasileñas, nuevas iniciativas van surgiendo desde otros contextos y con mayor aporte e innovación. Una atención importante se merecen las iniciativas que promueven mejorar las finanzas municipales que atraviesan por un proceso del PP buscando la comprensión de los límites y desafíos financieros que persiguen incrementar el potencial del mismo instrumento.

Desde el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (Copevi),¹ pensamos que el caso de Ecatepec de Morelos² es singular, no sólo por pertenecer a la experiencias que buscan mejorar las finanzas municipales, sino también por ser el primer municipio en México que lo implementa y lo promueve incorporando su estructura de gobierno.

El presente documento intenta contribuir a la «gestión del conocimiento»³ y busca ampliar la expectativa de que sea posible su replicabilidad

¹ Organismo civil, con trabajo en Democracia Participativa y Presupuestos Participativos en México, que ha colaborado en el proceso de diseño e implementación de la experiencia del PP en el municipio de Ecatepec, para el periodo 2006 -2009.

² Municipio del estado de México, ubicado al norte de la ciudad de México.

³ Concepto aplicado en las organizaciones (en inglés *knowledge management*), que busca transferir el conocimiento y la experiencia existente entre sus miembros, de modo que pueda ser utilizado como un recurso disponible para otros en la organización.

en otros gobiernos locales del país, ampliando las experiencias de democracia participativa y su impacto en la transformación del Estado desde una perspectiva de la descentralización, la democratización y la cultura de la participación.

ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA

Durante los últimos 20 años, el PP ha sido un tema de debate y ha promovido diversas iniciativas en el campo de la democracia y el desarrollo local en un sin número de países. Según datos del Programa de Gestión Urbana (PGU)⁴ de Naciones Unidas, se tenía registrado que para el año 2004 existían alrededor de 300 ciudades en América Latina y Europa, donde se ha venido adaptando y aplicando.

En América Latina son conocidas las experiencias del PP en Brasil, Ecuador, Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Bolivia, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, entre las más conocidas (Cabannes, 2004:21).

También es importante señalar que existen esfuerzos por reglamentar el PP en Argentina (Proyecto Viedma), República Dominicana y Bolivia. Particularmente en Buenos Aires, Argentina, el PP está reglamentado por la Ley 70 de 1997 que establece la creación de los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad; en tanto que en República Dominicana forma parte de una ley general de los municipios.

Por ello es que la experiencia del PP de Ecatepec de Morelos resulta ser un proceso pionero en el nivel municipal en México. Ecatepec es el municipio más poblado del país con más de 1 600 000 habitantes (INEGI, 2010); con 595 comunidades y un presupuesto municipal importante antes gestionado de modo tradicional y centralizado.

El proceso del PP en Ecatepec planteó potenciar la participación ciudadana informada y organizada; la corresponsabilidad social; fomentar cultura ciudadana de pago de impuestos; fortalecer recaudación fiscal local; instalar como principio rector la transparencia y rendición de cuentas, y

⁴ El PGU, es parte de los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT por sus siglas en inglés).

abrir nuevas instancias deliberativas y canales de comunicación, diálogo y construcción de acuerdos gobierno-comunidades.

El proceso se realizó por primera vez en un municipio de México de manera completa y apegada a los criterios de proceso deliberativo emanados de la experiencia de Porto Alegre, Brasil. En la última década se realizaron experiencias parciales en México: en 2001, en las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, demarcaciones del Distrito Federal; poco después, en el municipio de Naucalpan y en algún otro sitio, sin lograr pasar de la consulta a la población y, en el mejor de los casos, de territorializar el presupuesto.

La experiencia de Ecatepec se enmarca en la perspectiva de repensar socialmente la ciudad (Borja, 1998: 2); se inserta también en un proceso de democracia participativa, buscando fortalecer la capacidad de los ciudadanos, de su incidencia en la toma de decisiones en lo público, así como la planeación y la gestión de su territorio, en el marco del ejercicio de los Derechos Humanos reconocidos y no reconocidos en la ciudad.

CONTEXTO

El municipio de Ecatepec de Morelos se ubica al noreste del valle de México y al oriente del estado de México, ocupa un sitio preponderante en el área metropolitana de la ciudad de México; colinda con los municipios de Coacalco, Tecamac, Nezahualcoyotl, Atenco, Texcoco, Acolman, Tlalnepantla y con la delegación Gustavo A. Madero, del Distrito Federal.

Ecatepec concentra 10.9% de la población del estado de México, con 1 656 107 habitantes según cifras del INEGI 2010, lo que lo hace el municipio más poblado del país y de América Latina; sin embargo, es importante mencionar que el gobierno municipal durante el año de 2008 reconoció una población de más de 2.5 millones de habitantes y una población flotante de cerca de 3 000 000, por tratarse de una de las principales entradas a la ciudad de México.

De ser un municipio netamente dedicado a actividades agrícolas y ganaderas hasta la primera mitad del siglo XX, Ecatepec se transformó vertiginosamente con el proceso de industrialización y urbanización iniciado desde los años cincuenta, a partir de la instalación de grandes industrias

del sector químico; con ello la vida urbana en el municipio se encontraba estrechamente ligada a la cultura obrera.

Ecatepec presenta signos de un viejo centro industrial y urbano ampliamente integrado al ritmo cotidiano de vida de la ciudad de México, pero también signos contrastantes de espacios que se transforman y complejizan. A decir de Bassols, Ecatepec se observa como uno de los municipios más dinámicos y heterogéneos del estado de México, en donde quizás el único componente social ausente sean los sectores residenciales de altos ingresos (2005: 2).

De la población del municipio 72% se encuentra ocupada principalmente como empleados y obreros, además 78% de la población económicamente activa cuenta con ingresos menores a tres salarios mínimos (Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 2006: 81).

El municipio también presenta un crecimiento desordenado de la mancha urbana y una planeación deficiente, afectando a las zonas con vocación principalmente rural y agrícola, para luego desbordarse hacia cualquier espacio posible. Impulsado por un crecimiento poblacional desorbitado desde las décadas de los años setenta, pero que ha continuado de manera intensiva hasta nuestros días, generando rezagos en servicios, deterioro ambiental, exclusión y pobreza.

Ecatepec se ha destacado dentro del conjunto de municipios de la región en virtud de los siguientes factores: ser el más densamente poblado del estado de México; ser uno de los seis municipios conurbados más grandes en cuanto a extensión territorial (16 003 hectáreas); pero aún más importante: poseer la mayor extensión de superficie urbanizada (69%), sea municipal o delegacional de toda la zona metropolitana de la ciudad de México.

Diversos factores han influido y condicionado el desarrollo poblacional del municipio de Ecatepec. Uno de los principales es el fenómeno migratorio, donde se estima que 59.79% de su población es inmigrante, proveniente principalmente de los estados de Hidalgo, Puebla, Guerrero, Oaxaca y del Distrito Federal. Este fenómeno, en un primer momento fue consecuencia de la concentración de las actividades económicas en el centro del país; recientemente, debido al alto costo de la vivienda en el Distrito Federal, donde muchas familias han encontrado una oportunidad de acceso a ella.

Esto ha provocado, según datos oficiales del INEGI 2005, que 64% de los migrantes asentados en Ecatepec provengan del Distrito Federal.

Estos impactos de la presión demográfica se reflejan principalmente en el crecimiento de los asentamientos humanos, la demanda de servicios públicos y el deterioro del medio ambiente. En el municipio existe un número importante de asentamientos irregulares y comunidades que carecen en su mayoría de todos los servicios urbanos básicos. Se estima que 75% de los asentamientos de este tipo en el municipio se encuentran en condiciones de pobreza urbana (Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 2006: 115).

El complejo entramado social que tiene lugar en un contexto de masividad y saturación urbana trae consigo innumerables problemáticas que dificultan la reconstrucción del tejido social y el desarrollo comunitario de los ecatepecenses: exclusión social, escasez de ingresos, altos índices de pobreza, inseguridad urbana y la violencia familiar, falta de acceso a los mínimos de bienestar básicos, a la salud, a la educación, a barrios habitables.

Ubicado en este contexto, el PP realizado en Ecatepec buscó incorporar a la ciudadanía ecatepecense en las decisiones de la gestión pública y al desarrollo local, a partir de que el presupuesto público fuera dirigido a atender las prioridades establecidas por las propias comunidades.

CONCEPCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Podría decirse que no existe una definición única y que varía de una experiencia a otra, sin embargo aquí queremos enfatizar algunos elementos que dan cuenta de su significado, dimensión e importancia:

- Es un instrumento de la gestión de gobierno democrático que promueve el interés y la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos, particularmente en la orientación de una parte del presupuesto municipal destinado a mejoras y el desarrollo local.
- Es una estrategia de democratización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía y forma parte del proceso de planeación participativa sobre el rumbo de la ciudad, así como de atención a las zonas históricamente excluidas de los servicios públicos.
- Es un mecanismo que ofrece condiciones básicas para el debate de la población y el gobierno local sobre las prioridades del gasto público y

las necesidades de la población, la transparencia sobre los recursos y el control ciudadano sobre el presupuesto, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal.

- Es un instrumento metodológico de mediación, concertación y legitimación entre el gobierno local y la ciudadanía.

Ubiratán de Souza, quién se refiere a los procesos brasileños, a partir de la experiencia de Porto Alegre, donde nace el PP en 1989, nos dice:

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 gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto Participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (1998: 123).

Podemos también añadir la concepción de Boaventura de Sousa Santos: «una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos y canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno» (citado en Cabannes, 2004: 17).

Los tres principios son:

1. Participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
2. Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas.
3. Disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos; es decir, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras (*idem*).

Cabe señalar que todas estas dimensiones no configuran, necesaria-

mente, una concepción única de lo que es el PP; sin embargo, podemos señalar que ha demostrado ser un proceso de múltiples dimensiones que no se sujeta a un modelo único y que cada experiencia debe ser diseñada de acuerdo a sus propias condiciones y contexto.

LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El PP es parte significativa de la democracia participativa que permite que la población participe en la toma de decisiones de la acción de gobierno e invertir las prioridades sociales, así como favorecer la justicia social; en este sentido:

- Contribuye al proceso de descentralización del gobierno municipal atendiendo a los intereses y necesidades de los habitantes de la ciudad.
- Genera espacios públicos de relación y concertación entre ciudadanos y gobierno en áreas que tradicionalmente han sido de exclusividad del gobierno.
- Representa una herramienta valiosa para la gestión del desarrollo urbano y constituye un mecanismo de apoyo de los gobiernos locales para la instrumentación de los planes y programas para el desarrollo urbano (Sánchez, 2005: 38).
- Permite a los ciudadanos articular sus necesidades locales con la problemática general de su territorio y del desarrollo municipal y metropolitano, y contribuye a una visión solidaria de la sociedad.
- Garantiza la participación de la ciudadanía en la elaboración, definición y vigilancia del Plan Operativo Anual, los criterios presupuestales y el gasto anual.
- Contribuye a la redefinición de la democratización de la vida municipal y la construcción de ciudadanía (CEPAL, 2000: 20), frente a la gestión pública tradicional basada en la cultura autoritaria, el clientelismo y la exclusión de los sectores populares.
- Contribuye desde el gobierno municipal democrático y el municipalismo, a la reforma del Estado basada en principios de justicia social, de transparencia y de rigor ético en la administración de los intereses colectivos.

INTENCIONALIDAD DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ECATEPEC

A partir de las experiencias más cercanas que se tienen en el ejercicio del PP, el presidente municipal de Ecatepec, para el periodo 2006-2009, decidió impulsar una propuesta propia donde el municipio pudiera contar con un ejercicio democrático y participativo innovador.

Mediante el ejercicio del PP se propuso —del 17 de agosto de 2006 al 16 de agosto de 2007—, previo a la realización del PP, «devolver a cada comunidad, en obras y acciones públicas, lo aportado en pagos de impuesto predial y sus derivados durante el primer año de gobierno» (Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 2007: 6), bajo el eslogan: «Yo cumplo, yo decido» El PP en Ecatepec se realizó con el fin de:

- Garantizar que las comunidades orienten y decidan la aplicación de una parte del presupuesto municipal.
- Reorientar el gasto municipal con base en las necesidades y prioridades de las comunidades.
- Estimular a las comunidades a incrementar la contribución anual del pago de impuestos.
- Empezar una gestión democrática y participativa (*idem*).

Cabe mencionar que en paralelo a esta iniciativa se impulsó la construcción de la «Carta por el derecho a la Ciudad de Ecatepec»,⁵ retomando principalmente los contenidos de la «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad»,⁶ donde se pretendió articular el enfoque de construcción de otra ciudad posible: incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales, etc.), como espacio de la diversidad, de solidaridad, de convivencia y de la democrática participativa.

⁵ La presente iniciativa fue elaborada con los aportes del gobierno de Ecatepec, a través de un proceso de consulta y construcción colectiva entre las diversas áreas del gobierno municipal y del diálogo con diversas organizaciones sociales.

⁶ Iniciativa mundial que sintetiza los compromisos que deben asumir los gobiernos para que todas las personas en las ciudades tengan un pleno desarrollo y una vida digna (ver página electrónica).

OBJETIVOS DEL PROCESO

Objetivo general

En la experiencia del PP de Ecatepec se planteó el siguiente objetivo:

Generar una transformación en la manera de gobernar, basada en la implantación de mecanismos que garanticen la transparencia, la inclusión, la participación ciudadana en los asuntos públicos, construir ciudadanía, reconocer derechos antes negados o conculcados y establecer mecanismos de democracia participativa en el municipio.

Objetivos particulares

1. Promover el interés y la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos, particularmente en la orientación de una parte del presupuesto municipal destinado a mejoras y el desarrollo local, reorientando el gasto municipal con base en las necesidades y prioridades de las comunidades
2. Obtener un resultado social basado en la reorientación de las prioridades del gasto público en función de las prioridades establecidas por las propias comunidades.
3. Mejorar la eficacia, la eficiencia y la sensibilidad por una cultura de la participación entre la administración pública.
4. Profundizar la democracia, basada en la participación directa e indirecta de la ciudadanía.

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

El proceso del PP en Ecatepec se basó en la realización de un ejercicio de democracia participativa mediante el cual cada comunidad (colonia, barrio, pueblo, unidad habitacional o fraccionamiento) establecía sus prioridades para ser incorporadas en el plan operativo y presupuesto del año siguiente (2008).

La iniciativa fue puesta en marcha por el ingeniero José Luis Gutiérrez Cureño, alcalde de Ecatepec, quién construyó los acuerdos necesarios con el equipo de gobierno y administración local. El proceso se organizó mediante un Grupo de Trabajo Interinstitucional formado por las áreas de Fortalecimiento Ciudadano, Secretaría Técnica, Obras, Tesorería, Contra-

loría, Gobierno y el organismo asesor Copevi. A este colectivo correspondió la organización y conducción del proceso.

Fue necesario desarrollar una propuesta preliminar de ruta del proceso junto con un documento base metodológico que dieran cuenta de la iniciativa y su complejidad. En la propuesta metodológica se vio la necesidad de tomar en cuenta la dimensión territorial e incorporar en la estrategia de operación del PP a la estructura territorial con la que contaba el municipio, la cual había sido establecida bajo criterios de descentralización.

Esta descentralización se cimentaba en la subdivisión del territorio municipal en 16 sectores, donde el alcalde asignó a una red de mujeres como representantes del gobierno en cada uno de los mismos, para coordinar una serie de acciones políticas y operativas en su representación, bajo la lógica de un gobierno de proximidad. A esta figura, se le denominó «Coordinaciones Territoriales».

A finales de julio de 2007 se instalaron las sesiones del Grupo de Trabajo Interinstitucional, donde se analizaron diversos aspectos para la implementación del PP, como: demandas existentes de las comunidades, marco normativo, tiempos de ejecución, presupuesto, estructura operativa, convocatoria, difusión, aspectos jurídicos, formación del equipo y recaudación, entre otros.

Resultaba determinante el poder definir el techo financiero para poder dimensionar el diseño del proceso, además de que se incorporaron el análisis de marginación de las comunidades y de aspectos políticos. Con ello fue necesario que la Tesorería proporcionara información de la recaudación vía impuestos, para partir de un piso presupuestal.

Penosamente, la Tesorería Municipal al igual que todas las áreas de gobierno, no contaban con información suficiente y verídica, derivado de que la administración de gobierno anterior no entregó adecuadamente su gestión.

Se definió al PP como parte de la Estrategia Territorial en el municipio, con tal que cada acción del gobierno debería articularse con este proceso y lograr mayor impacto en las comunidades.

Esta orientación permitió crecer el piso financiero para el ejercicio del PP, ya que planteaba el poder sumar acciones y obras en las comunidades, donde cada área de gobierno en su plan de trabajo anual tendría que proyectar sus acciones. En este sentido, de una base de 10 000 000 de

pesos por recaudación de impuestos se pudo crecer a un techo financiero de 250 000 000.

De estos recursos, el área de Obras Públicas era la que más pedía aportar, con 200 000 000 de pesos, orientando su presupuesto a atender las prioridades que se derivaran del PP.

Resulta muy interesante este planteamiento, ya que permitió por un lado crecer la base de recursos para el ejercicio del PP y por el otro, colocar a las diversas áreas de gobierno en la lógica de orientar su trabajo a desarrollar acciones que por su naturaleza propia deben realizar, pero ahora con una orientación más estratégica y territorial.

El proceso de ejecución se diseñó para iniciarse en septiembre de 2007 y concluir en diciembre del mismo año, contemplando que los resultados se tendrían que incorporar en el Presupuesto Operativo Anual de 2008.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El proceso del PP inició con la voluntad y decisión política del alcalde, para convocar a la realización de un proceso que promovería la construcción de ciudadanía activa y la participación comunitaria efectiva en la orientación de las acciones y recursos públicos municipales vinculados a las contribuciones ciudadanas.

Se contó con un documento conceptual y metodológico retomando principalmente el modelo de la ciudad de Porto Alegre, Brasil, definiendo siete grandes momentos:

1. Diseño y preparación. Acuerdos en el equipo de gobierno y con los representantes de las comunidades. Diseño del proceso, instrumentos, convocatoria, capacitación y coordinación operativa.
2. Información. Difusión de la convocatoria, invitación a las comunidades a participar en las asambleas, pláticas con líderes comunitarios y representantes de organizaciones.
3. Asambleas comunitarias. Cada comunidad estableció su propuesta de cinco prioridades de obras o acciones y nombró a la Comisión del Presupuesto Participativo (CPP) integrada por cinco vecinos. Participó la población abierta de cada comunidad, las Coordinadoras y Enlaces Territoriales, enlaces de cuatro áreas de la administración e integrantes

de Copevi. Este momento incluye el análisis de factibilidad de las propuestas de prioridades, en el cual se realizó un análisis de viabilidad social, técnica, jurídica y financiera de cada propuesta (los gabinetes de gobierno) y recorridos de campo con levantamientos técnicos en la mayoría de las comunidades, con participación de las CPP. Se integró un expediente técnico-social para cada una de las prioridades.

4. Asambleas Comunitarias de validación, integración de prioridades y acuerdos, en torno a las prioridades más viables. Participaron las CPP y población abierta de cada comunidad; enlaces, técnicos y Coordinadoras Territoriales.
5. Instalación del Concejo Municipal del Presupuesto Participativo. Con la asistencia de todas las CPP, alcalde y equipo de gobierno. Se nombró a un colectivo de 80 personas.

Figura 1
Ciclo del presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

6. Ejecución de obras y realización de acciones acordadas. En cada comunidad se involucran las áreas respectivas y se cuenta con el acompañamiento, vigilancia, supervisión y evaluación de las CPP.
7. Evaluación participativa del proceso del PP, con la intervención de las CPP y del Concejo Municipal del PP, para extraer las lecciones de este primer ejercicio y planificar la realización del proceso del PP en 2009.

Para la orientación y regulación de todo el proceso se elaboró un Manual de Operación del PP, mismo que fue publicado y difundido por medio de carteles y en la página electrónica del gobierno. El Manual, describía la forma en la que se realizaría el ejercicio del PP y como participarían los vecinos a través de las Asambleas Comunitarias, además de especificar las bases de la convocatoria y los tiempo de ejecución.

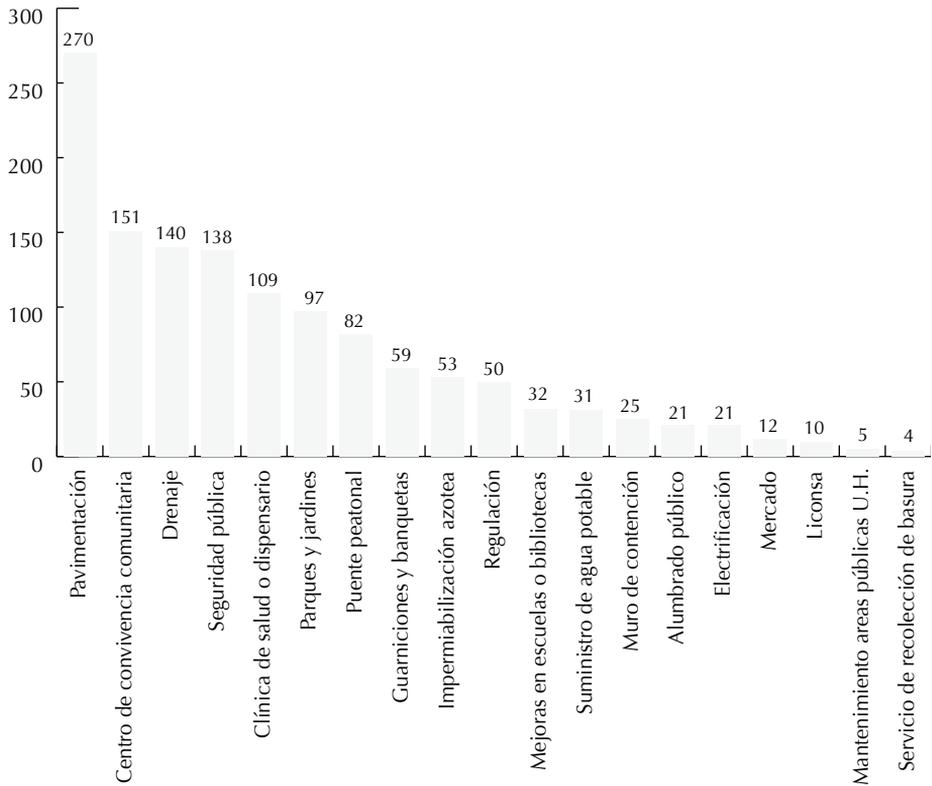
LA PRIORIZACIÓN DE LAS ACCIONES

A pesar de que el proceso se diseñó para que las prioridades de las comunidades fueran definidas por la misma gente, el resultado de las asambleas y el análisis de viabilidad arrojó una gran concentración de acciones principalmente en obras y servicios que tradicionalmente debe atender el gobierno municipal.

Tabla 1
Prioridades resultantes

21%	Obras de pavimentación
12%	Centros comunitarios y de convivencia
11%	Obras de drenaje
11%	Seguridad pública
8%	Salud
7%	Parques y jardines
4%	Regularización de la tenencia de la tierra
4%	Alumbrado y electrificación
2.4%	Obras de agua potable
19.6%	Otros

Figura 2
Frecuencia de las prioridades



Fuente: Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos, 2006-2009: 28.

RESULTADOS E IMPACTOS

- El proceso permitió mejorar las condiciones de vida de la gente al priorizarse las obras o acciones que hacen falta en las comunidades, además de generar un proceso comunitario de análisis del territorio donde hay sentido de pertenencia e identidad.
- Con el PP se profundiza la perspectiva que permite reorientar la elaboración de planes, asignación de obras y recursos públicos, con base en la voluntad de la ciudadanía. Esta estrategia se complementa con

el fortalecimiento de canales para una democracia participativa en la interacción con los diversos actores del municipio.

- Se dio un hecho relevante al haber presentado a la aprobación del Cabildo Municipal, el Presupuesto para 2008, destacando un apartado que contenía el monto a aplicar en las obras y acciones del PP, que generó un proceso de aprobación específica de cada una de las obras y acciones a realizarse en cada una de las comunidades.
- Gestión democrática en la aplicación de recursos en obras y acciones priorizadas por las comunidades.
- Intervención directa de la ciudadanía de las diversas comunidades sin intermediación de líderes o grupos.
- Elaboración de aproximadamente 10% del presupuesto y programa operativo anual, con base en el PP.
- Estímulo a la participación de la ciudadanía en el pago de sus contribuciones bajo la certeza que le serán devueltas en obras y beneficios en sus comunidades.
- En la mayoría de la población había un cierto ambiente de escepticismo por la realización de las asambleas en sus comunidades y una fuerte expectativa con relación a las prioridades presentadas. Las asambleas se caracterizaron por una buena cantidad de vecinos que tomaron la palabra y exigieron al gobierno el cumplimiento de lo ofrecido.
- Las comisiones del PP han estado al pendiente del cumplimiento de los acuerdos convirtiéndose en verdaderos colectivos de seguimiento y supervisión de la acción de gobierno.
- Se vive cierta recuperación de la credibilidad en el gobierno, lo cual se expresa en el incremento a la recaudación.

HALLAZGOS Y APRENDIZAJES

- El ejercicio requirió de una gran voluntad y decisión política del alcalde y compromiso de su equipo de gobierno.
- Es fundamental contar con un equipo estratégico para la orientación y la toma de decisiones, que a su vez esté directamente articulado con el alcalde. Así mismo, es importante intencionar que la estructura de gobierno también corresponda a la operación del proceso.

- Contemplar un momento de capacitación al equipo de gobierno y a aquellos que participen, que fortalezca la implementación del proceso.
- Se requiere mirar el proceso con una «visión estratégica», teniendo claridad de que se trata de una iniciativa que busca promover la participación ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2007: 17) y para qué se quiere promoverla.
- Considerar los tiempos de implementación del proceso para que se ajusten al calendario presupuestal del municipio y también con las obligaciones que tiene éste con el gobierno central.
- Dicho ejercicio permitió abrir un eje de trabajo con las organizaciones sociales sobre democracia participativa y exploró conjuntamente los mecanismos que permitieran avanzar en una nueva relación entre ciudadanía y gobierno.
- Aprendizaje de otra forma de gestión del gobierno que quiebra el modo tradicional. Mayor grado de involucramiento y ejercicio de proyección presupuestal con base en las necesidades sentidas por la colectividad.
- Innovación de iniciativas, que en alguna medida pueden requerir de intencionar cambios en los marcos normativos existentes e incluso impulsar una ley particular, como ha sido el caso de otras experiencias.
- Una nueva forma de gobernar. Actuación transversal y el reconocimiento de derechos ciudadanos a través del PP.
- Importante considerar al PP como un proceso formativo, que permite la construcción de ciudadanía.
- Redistribución del poder, ciudadanía de la vida pública; promoción de mecanismos de co-gestión con la ciudadanía; reconocimiento del papel orientador autónomo de las comunidades; ampliación de la base social de la participación ciudadana; respeto a la pluralidad ideológica; fortalecimiento de la vida democrática municipal, y profundización de condiciones para la democracia participativa.
- Los PP cuentan con tres dimensiones: la distributiva, la tributaria y la política.
- Concientizar a la ciudadanía para que pueda diferenciar entre las obligaciones del gobierno municipal y los posibles compromisos emanados del PP. Las acciones de obras y servicios son obligación de los gobiernos

- Pesa mucho el atender prioritariamente los servicios básicos insatisfechos para poder pasar a que las comunidades prioricen acciones temáticas diferentes.
- La experiencia del PP de Ecatepec es perfectamente aplicable en otras ciudades de acuerdo al marco del municipalismo mexicano, no así con relación a los municipios de escasos recursos, en cuyo caso tendrá que ajustarse la estrategia a sus condiciones y posibilidades presupuestales.
- Sin duda, no es suficiente realizar un solo ejercicio del PP para que se convierta en una práctica municipal, sin embargo es importante dar el primer paso.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Instituto de Participación y Acción Comunal (2007) *Escuela Distrital de Participación y Gestión Social en Bogotá*. Bogotá, D.C.
- Ayuntamiento Municipal de Ecatepec de Morelos (2006) *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. Ecatepec de Morelos.
- (2007) *Manual de Operación del Proceso del Presupuesto Participativo 2008*. Ecatepec de Morelos.
- Bassols, M. (2005) «Construcción del espacio urbano y metropolización de Ecatepec». Ponencia al Seminario la Metrópoli, 3 al 7 octubre. México: UAM.
- Borja, J. (1998) *Ciudadanía y espacio público*. Barcelona. Disponible en <http://www.laciudadviva.org/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/JordiBorjaciudadaniayespaciopublico.pdf-716bb2b29-c8725d2ba970c143258d832.pdf>
- Cabannes, Y. (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2000) *Equidad desarrollo y ciudadanía*. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>
- Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos (2006-2009) *Gaceta Municipal de Transparencia*, 20. Ecatepec de Morelos.
- Sánchez, R. (2005) *La construcción social del poder local, actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México: EL Colegio de México.
- Ubiratán de Souza (1998) *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: CTA/EUDEBA.

participación ciudadana que controlan y evalúan los presupuestos y programas sociales.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

CONDICIONES BÁSICAS PARA SU FUNCIONAMIENTO

En las últimas tres décadas, la modernización de la administración pública se ha orientado hacia el mejor control de los recursos gubernamentales. La también denominada Nueva Gestión Pública (NGP) ha establecido como pilares de esta modernización el equilibrio financiero, la calidad en los servicios, y la transparencia (Pollitt, 2003: 30 y ss.). El antiguo modelo de contraloría gubernamental, caracterizado por la secrecía del trabajo de los auditores, ya no es adecuado en el contexto de las nuevas reglas presupuestales, contables y de control administrativo.

La fiscalización superior ha redefinido su función de tal manera que la misma no implica sólo la revisión y vigilancia de manejo de los recursos públicos. En el nivel internacional, muchas de las entidades de fiscalización superior realizan evaluaciones de desempeño o resultados, con la encomienda de darlos a conocer a los sujetos revisados, pero también al poder legislativo y a la sociedad en general. En este punto, transparencia es sinónimo de información.

Normativamente hay un consenso de que la fiscalización superior y la transparencia son indivisibles. Si la transparencia se incrementa, también lo hace la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno. Si las auditorías hacen públicos los resultados de su labor, se reduce la corrupción y se incentiva la eficiencia, en la medida en que se genera presión por mejorar el desempeño administrativo (Hanna, 2010: 34).

Paradójicamente, la mayoría de las auditorías han trabajado de un modo discreto, sobrio y silencioso. Sin embargo la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI por sus siglas en inglés) ha insistido en que éstas deben comunicar información tanto a las autoridades públicas como al público en general.¹

¹ La Declaración de Lima de 1977 puede consultarse en <http://www.intosai.org> (16/05/2011).

En 2009, la INTOSAI promulgó las normas ISSAI 20 «Principios de la transparencia y la rendición de cuentas» y la ISSAI 21, «Principios de la transparencia y buenas prácticas» (ISSAI, página electrónica). En el primer documento se establece a la *rendición de cuentas* como el marco jurídico y de presentación de informes; en el segundo se define la *transparencia* como la información pública de la EFS, cuyos parámetros deben ser oportunidad, fidelidad, claridad, pertinencia y publicidad.

Particularmente, en el caso de la fiscalización superior, la INTOSAI determina las áreas específicas de transparencia. Estas incluyen la situación, la competencia, la estrategia, las actividades, la gestión financiera, las actuaciones y el rendimiento. Así mismo, incluyen la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías y hacer accesible al público la información relativa a la EFS (*idem*). Así, en la fiscalización superior, la transparencia es tanto un imperativo categórico, como un principio operativo. Este es el gran reto que enfrentan países como el nuestro donde las instituciones no terminan de consolidarse.

Consideramos que la transparencia se define y evalúa a través tres dimensiones: el acceso a la información gubernamental, la calidad de tal información y su utilización como un mecanismo de control. La primera alude a la existencia de garantías jurídicas, pero sobre todo, a las capacidades técnicas y tecnológicas que permiten conocer qué hace el gobierno. La segunda de ellas valora que la información sea exacta, fidedigna, comprensible, suficiente, funcional y oportuna. La última de ellas implica la rendición de cuentas más elemental entre los gobernantes y los gobernados.

En las EFS mexicanas hace falta trabajar mucho en este tema. Si la fiscalización superior no es transparente, los ciudadanos tienen las manos atadas para hacer que la rendición de cuentas sobre la gestión y los programas se cumpla. Si esto ocurre con el presupuesto general, puede ocurrir que el error se repita en un PP.

Un breve análisis nos muestra la falta de acceso a la información de las EFS mexicanas y sus consecuencias en términos de divulgación de la información presupuestaria. En una revisión de las 10 auditorías gubernamentales con un mejor diseño institucional se ubicaron áreas específicas de opacidad. Para ello se monitorearon las páginas electrónicas de los órga-

nos superiores de fiscalización de Campeche, Chiapas, Coahuila, estado de México, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas del 3 al 17 de mayo 2011. El propósito era conocer aspectos generales pero importantes de su estructura organizativa y los resultados de su gestión. Con respecto de su estructura, las EFS deberían proporcionar aspectos como su presupuesto interno, su gasto en nómina y el total de empleados, y el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis), que es un estímulo para extender el ámbito observable de las auditorías estatales hacia los recursos federales.² Conocer estos aspectos es importante para analizar una parte de sus capacidades institucionales.

Acerca de los resultados de su gestión, este análisis se concentra básicamente en la publicación del informe de cuenta pública estatal y municipal. Estos son los aspectos fundamentales donde el trabajo de las auditorías puede contribuir al control y evaluación presupuestaria. Por ser un análisis financiero y jurídico del uso de los recursos públicos, esta información es fundamental para determinar áreas de oportunidad o de riesgo en la planeación presupuestaria. Aun cuando se trate de un ejercicio *a posteriori*, su función es coadyuvar en unas finanzas públicas económicamente sostenibles.

En la revisión de la estructura y gestión se encontró que del universo de las 10 entidades estatales, sólo 6 hacen público su presupuesto; 5 la nómina, y un igual número el total de empleados. Así mismo, sólo 8 publican el Informe Profis y no de manera actualizada (ver tabla 1).

Más preocupante es observar que en cuanto a las cuentas públicas, sólo 6 dan a conocer por este medio el informe de la cuenta estatal y 9 el municipal. Sólo la Auditoría Superior del Estado de Campeche ofrece datos

² Se trata de un subsidio para fortalecer el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en las revisiones a los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y las delegaciones del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales. La ASF destina directamente los recursos a las EFS, equivalentes al uno al millar del monto total para el Ramo General 33 que reciben los gobiernos estatales. Las EFS pueden utilizar los recursos para cubrir los viáticos y pasajes para el personal de auditoría o capacitación, pero no pueden ir a nómina o pasivos. Las EFS están obligadas a reportar trimestralmente el gasto.

Tabla 1
Estructura organizativa

<i>Entidad de Fiscalización Superior</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Nómina</i>	<i>Total de empleados</i>	<i>Profis</i>
Auditoría Superior del Estado de Campeche	SI	SI	SI	SI
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas	SI	SI	SI	SI
Auditoría Superior del Estado de Coahuila	SI	SI	SI	SI
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México	NO	NO	NO	SI
Auditoría Superior de Morelos	SI	NO	SI	NO
Auditoría Superior de Oaxaca	NO	NO	SI	SI
Auditoría Superior de Sinaloa	NO	NO	NO	SI
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora	SI	SI	NO	SI
Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	SI	SI	NO	SI

Fuente: Elaboración con base en las páginas electrónicas de los órganos superiores de fiscalización de los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, México, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

Nota: Chiapas publicó el Profis de 2010 y su presupuesto de 2010; Oaxaca el presupuesto de 2010 y la nómina de 2008.

más precisos sobre presupuestos, cuentas públicas estatales y municipales y actualizadas hasta el año en curso; las demás entidades presentan informes que fluctúan entre 2009 y 2010 (ver tabla 2). En general, las entidades de fiscalización no manejan un sistema consistente para la presentación en los portales electrónicos de los sueldos percibidos por los servidores públicos de mando o en general del uso que le dan a sus recursos financieros.

Aquí es donde el poder legislativo puede hacer que las EFS cumplan con la obligación constitucional de informarnos, para poder planear y pro-

Tabla 2
Resultados de su gestión

<i>Entidad de Fiscalización Superior</i>	<i>Cuenta pública estatal</i>	<i>Cuenta pública municipal</i>
Auditoría Superior del Estado de Campeche	SI	SI
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas	NO	NO
Auditoría Superior del Estado de Coahuila	SI	SI
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México	SI	SI
Auditoría Superior de Morelos	NO	SI
Auditoría Superior de Oaxaca	SI	SI
Auditoría Superior de Sinaloa	SI	SI
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora	SI	SI
Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	NO	SI

Fuente: Elaboración con base en las páginas electrónicas de los órganos superiores de fiscalización de los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, México, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Nota: Chiapas publicó el Profis y su presupuesto de 2010; Oaxaca el presupuesto de 2010 y la nómina de 2008; Campeche la información del año 2008; Coahuila, Estado de México, Sinaloa y Sonora, la de 2009, y Morelos la de 2007.

gramar a quién se le va a encomendar la gestión de un presupuesto ciudadano.

De hecho, las auditorías o contralorías sociales pueden funcionar mejor si esta información se hace pública de un modo consuetudinario. Para el ciudadano es un doble esfuerzo jugar al detective para tratar de ubicar información financiera o de gestión de los programas y luego generar un sistema de rendición de cuentas con la fuerza suficiente para evidenciar lo que se hace bien o lo que se hace mal.

En el segundo apartado, se muestran algunos mecanismos y experiencias en las que la ciudadanía sí puede vincularse con las EFS.

FORMAS O EXPERIENCIAS DE VINCULACIÓN ENTRE LAS EFS Y LA CIUDADANÍA

En este ámbito, la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) expresó que la ciudadanía podía formar parte en el control fiscal «como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública» (XVI Asamblea General..., 2004).

En América Latina, algunas EFS implementaron sistemas de denuncias ciudadanas, como la Contraloría General del Perú, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, e incluso promovieron unidades de atención ciudadana como la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela y la Contraloría General de la República de Colombia. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no existe un órgano similar. Hay una Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, pero no tiene vínculo ciudadano.

En contraste, en el ámbito local existen dos EFS donde sí se incorporó a la ciudadanía, mostrando que este tipo de mecanismos ocurren si hay la voluntad de los funcionarios y mejor aún, si ello queda plasmado estatutariamente.

En la Ley de la Auditorías Superior de Morelos, ésta EFS tiene un Consejo Ciudadano Consultivo, integrado por representantes de la sociedad civil. Es un «Órgano de consulta y vigilancia de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior Gubernamental».

Éste se integra por colegios de profesionales de Contadores Públicos, Derecho, Administración Pública, Economía e Ingeniería. El Consejo tiene una duración de tres años, en los cuales puede opinar respecto del Programa Operativo Anual de actividades; opinar ante la Comisión sobre la terna para designar al titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Auditoría Superior Gubernamental y turnar a ésta las quejas y denuncias que recibiera en contra del personal.

Así mismo, puede recibir quejas del gobierno del estado, los gobiernos municipales y los entes públicos estatales, municipales y autónomos y demás entidades fiscalizables a fin de llevarlo ante la UEC.

En el caso del Órgano de Fiscalización Superior (Orfis) de Veracruz,

éste tiene dos instrumentos. Primero, su ley de fiscalización faculta al Orfis a proponer mecanismos de participación ciudadana en materia de auditoría social. Tales mecanismos están en coordinación con otros programas de contraloría y auditoría social y con los Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios.

Segundo, el Orfis tiene un área específica de auditoría social, facultada para realizar las auditorías, visitas e inspecciones a los entes fiscalizables, que ordene el auditor general, con motivo de la presentación de denuncias populares por posibles irregularidades o ilícitos en la gestión financiera de los entes fiscalizables o que pudieran ser constitutivas de delitos contra el servicio público.

Esta oficina de auditoría social realiza una labor de capacitación en temas de contraloría. Usualmente se convoca a los integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal, del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, de los Comités de Contraloría Social, los habitantes y vecinos de los municipios. Se ha producido algún material como las Reglas Técnicas de Auditoría Social; el Manual de Procedimiento de Auditoría Social y un Manual Ciudadano de Contraloría Social.

Hasta aquí estos casos que si bien no son perfectos, muestran que en el ámbito del control presupuestario ciudadano, los procedimientos de la fiscalización superior no son ajenos o independientes. Por el contrario, existen experiencias en el nivel internacional, pero también local que pueden articular sistemas de rendición de cuentas más integrales. En todo caso, son mecanismos que pueden servir como la base de un diseño institucional para un país o localidad específica, pero de ningún modo son un modelo general.

UNA BREVE CONCLUSIÓN

Enrique Peruzzotti (2007), un importante politólogo latinoamericano ha expresado que «la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a las tareas de control que realizan las EFS redundaría en un mejoramiento de su credibilidad, legitimidad y eficiencia».

Hasta aquí hemos visto que hay dos mecanismos comúnmente utilizados en la vinculación entre participación ciudadana y EFS. Uno es el de la denuncia, que implica poner en evidencia malos manejos en los programas

sociales y en la gestión pública de funcionarios, incluyendo a los propios auditores.

El otro mecanismo es una participación en otros ámbitos de la fiscalización superior, como la organización de las EFS, un monitoreo de sus actividades, pero sobretodo en el aprendizaje mutuo que pueden tener a través de la creación de comités, consejos e instancias de capacitación.

Desde luego éstas no son las únicas instancias de vinculación. Si bien en muchas EFS existe la falta de presupuesto o personal para llevar a cabo evaluaciones de desempeño o resultados, ésta es un área donde las organizaciones civiles que se han especializado en temas como desarrollo social, pobreza, género, salud o educación pueden coadyuvar a extender una auditoría.

Incluso existen organizaciones dedicadas sólo al proceso de mejora institucional, como es el caso de los observatorios, los cuales periódicamente hacen recomendaciones acerca del diseño de las agencias de control. Así mismo, existen instituciones dedicadas al mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

Las organizaciones no gubernamentales también son un importante aliado, cuando la EFS recibe poca atención de parte del poder legislativo o de los sujetos obligados. En ese sentido, pueden generar una mayor presión para que los mecanismos de rendición de cuentas funcionen.

En ese sentido, la vinculación entre la fiscalización gubernamental y la vigilancia ciudadana pueden generar las capacidades institucionales que la gobernanza demanda. En el largo plazo, se puede fortalecer a la administración pública, generar instrumentos concretos para prevenir la corrupción y evitar el dispendio de áreas del presupuesto vinculadas a la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, como se mostró al principio, el primer paso debe darse en materia de acceso a la información y transparencia. La asignatura pendiente está en el interior de las EFS. Poco sabemos de su organización interna, las capacidades de su personal, cómo toman las decisiones y su vinculación con los poderes públicos.

La opacidad en este campo no es menor, porque las EFS son organizaciones que pueden resumir la compleja información financiera y dar un ve-

veredicto profesional respecto del ejercicio de las administraciones públicas. Veredicto que si tuviera mayor difusión hacia la ciudadanía, le permitiría mejorar la calidad de sus decisiones democráticas.

REFERENCIAS

- Avritzer, L. y Cambraia, A. (2009) *Participatory Budgeting Step-by-Step Guide*. Brasil: Consultancy Work Commission/Prefectura de Belo Horizonte.
- Boncodin, E. (2005) «People's Participation in the Monitoring and Audit of Government Programs and Projects: The Case in the Philippines». En ONU, *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level*. Nueva York: Departamento de Administración Pública/ONU.
- Hanna, N. (2010) *Transforming Government and Building the Information Society Challenges and Opportunities for the Developing World*. Nueva York: Springer.
- Peruzzotti, E. (2007) «Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en America Latina». Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria Olacefs, 1 al 6 de octubre. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Filadelfia: Open University Press.
- Wanmpler, B. (2008) *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores-Olacefs (2004) «Control ciudadano: experiencias de las entidades fiscalizadoras superiores». Buenos Aires: Argentina.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Auditoría Superior del Estado de Campeche www.asecam.gob.mx
Auditoría Superior del Estado de Coahuila www.asecoahuila.gob.mx

Auditoría Superior del Estado de Zacatecas www.asezac.gob.mx
Auditoría Superior del Estado de Morelos www.asf-morelos.gob.mx
Auditoría Superior del Estado de Oaxaca www.aseoaxaca.gob.mx
Auditoría Superior del Estado de Sinaloa www.ase-sinaloa.gob.mx
ISSAI www.issai.org
Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior-Intosai
www.intosai.org
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México www.osfem.gob.mx
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas www.asechiapas.gob.mx/web

Sin duda, al contribuir a los principios de la buena gobernanza urbana, el PP se establece como una herramienta importante en la democratización de las sociedades (Cabannes, 2004).

La experiencia de los PP es relativamente innovadora; es en Brasil y posteriormente en Venezuela y Uruguay donde a mediados de los años ochenta los gobiernos municipales comienzan a experimentar esta práctica presupuestaria y participativa. Para 1996, la Conferencia Habitat II de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció al PP de Porto Alegre como una de las 40 mejores prácticas de gobierno urbano. Éste se extendió a varios gobiernos locales de Latinoamérica.

Sin embargo, y sin importar dónde y cuándo se ha implementado esta práctica, lo importante es señalar los alcances de su mecánica. Algunos casos abarcan desde la discusión del presupuesto de ingresos de los municipios hasta el establecimiento de las prioridades de inversión de los recursos públicos. Otros modelos solamente aceptan sugerencias de los ciudadanos y la decisión de la inversión pública la mantiene el ejecutivo municipal.

IMPORTANCIA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La parte más sustantiva para el IEPC de los PP es su impacto en la promoción de la democracia participativa, en la equidad y la transparencia.

Paralelamente podría ayudar a:

- Destinar recursos de la ciudad en mejorar las condiciones de vida de los habitantes y alcanzar un desarrollo local sostenible e integrado.
- Involucrar y comprometer a la sociedad en las acciones a desarrollar, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores.
- Fortalecer a las instituciones al promover el diálogo con la comunidad donde el gobierno de la ciudad comparta los temas y servicios que cree más importantes y los ciudadanos puedan ponderarlos y asignarles una prioridad presupuestal.
- Romper la concepción tradicional de que el presupuesto es algo técnico abordado sólo por profesionales.
- Propiciar que la población haga un diagnóstico de sus necesidades, las

cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones.

CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El primer paso es definir cuál sería el alcance de los ejercicios del PP en nuestra entidad.

Dentro de un marco donde el PP sea meramente consultivo el actual andamiaje jurídico permite la implementación de los PP tanto en el nivel municipal como estatal.

Este modelo consultivo se basa fundamentalmente en las atribuciones de los municipios para la elaboración de sus presupuestos y en sus leyes orgánicas, no así en las leyes o reglamentos de participación ciudadana.

Jalisco cuenta con la base constitucional para el ejercicio de los PP de manera consultiva. Sin embargo, si el fin es volver vinculantes los ejercicios de los PP será necesario reformar las leyes orgánicas y reglamentos de los gobiernos municipales con el fin de que en sus procesos de elaboración del presupuesto anual sea incluido el procedimiento participativo. Solo así, los procesos de consulta y decisión de la ciudadanía se verá reflejada en la Ley de Egresos.

Aún bajo este modelo vinculante, en ninguno de los casos conocidos se observa que los ejercicios del PP sean implementados por las instituciones electorales o de participación ciudadana. En los casos observados el procedimiento es implementado siempre por el poder ejecutivo.

Cabe mencionar que a partir de las diversas experiencias de las ciudades que han aplicado el PP, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (ONU Hábitat) en su Colección de recursos sobre gobernanza urbana, establece una serie de condiciones generales y básicas para una exitosa implementación del PP, entre las cuales se encuentran:

- Voluntad política de las autoridades municipales, la cual debe mantenerse durante todo el proceso; pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales pactados con la población.

- Presencia e interés de organizaciones de la sociedad civil, condición, que es determinante para la sostenibilidad de la experiencia.
- Definición de los recursos de inversión disponibles.
- Movilización y motivación de la ciudadanía organizada y no organizada.
- Voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general como sobre el PP en particular. Es importante clarificar cuáles son los rubros de responsabilidad municipal y los que rebasan su responsabilidad.
- Difusión de la información a la población, a través de todos los medios posibles: información sobre las fechas y lugares de reunión y los acuerdos definidos para el año.

LABOR DEL IEPC EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En todo caso, *los institutos de participación ciudadana* deben contribuir en los PP a través de la promoción de la participación ciudadana en estos ejercicios y de ser requerido por los municipios o estipulado claramente en la ley coadyuvar en la organización del proceso de consulta ciudadana. En un modelo vinculatorio, el IEPC debe colaborar en el *fortalecimiento institucional*, trabajando en construir las capacidades al interior de los cuadros de los gobiernos municipales para que sean capaces de implementar los PP.

Finalmente, el éxito de la participación ciudadana en los procesos de PP se basará en la percepción de los ciudadanos de que con su participación en un ejercicio de esta naturaleza conseguirá influir en las decisiones de su localidad.

CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

En conclusión, para lograr formalizar y reconocer la práctica de los PP en Jalisco son necesarias reformas en tres sentidos:

1. Que la ley orgánica de los municipios, así como sus respectivos reglamentos contemplen los procedimientos del PP.
2. En el caso de que sean con carácter de vinculantes, establecer claramente la forma en que serán incluidos en la ley de egresos y la penalidades de no acatarse dichas disposiciones.

3. Si es considerado necesario, establecer claramente la labor del IEPC como promotor y colaborador en el proceso, o como capacitador en la construcción de fortalezas internas de los gobiernos, léase capacitaciones a sus direcciones de participación ciudadana o ayuda en la elaboración de sus reglamentos de participación ciudadana.

OBSERVACIONES FINALES

Finalmente el IEPC celebra el diálogo y discusión de herramientas que promuevan y faciliten la participación del ciudadano en la vida pública, ya que la modernidad y la complejidad de las sociedades contemporáneas exigen herramientas alternativas que fortalezcan y promuevan la relación entre el gobierno y la sociedad, generando compromisos y responsabilidades compartidas, pensando siempre en el bien común.

REFERENCIAS

Cabannes, Y. (2004) «¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?». En *Colección de recursos sobre gobernanza urbana*. UN Hábitat.

un caso exitosísimo de participación ciudadana y de democracia directa. Se trataba de una dinámica —incluso regional en América Latina— de descentralización de facultades y recursos hacia los ámbitos municipales y comunales, en esta lógica se desarrollaron las más diversas formas y espacios (gubernamentales y no) para lograr hacer eficientes las formas de proceder de los gobiernos atendiendo a los sectores más desprotegidos. Es en esta lógica que se inscribe el PP.

Ha pasado desde entonces mucha agua bajo esos puentes de participación, sobre todo si pensamos que precisamente esos años significaron —para el caso mexicano— un tsunami municipalista (Rodríguez, 2009); esto es, una vorágine impregnada de alternancia partidista en los gobiernos locales, cambios que abrían la esperanza de hacer las cosas de otra manera en los gobiernos, de encontrar formas viables e innovadoras de ejercer el poder público desde lo local. En esa época se habló mucho —en diversas arenas públicas, académicas, gubernamentales, de la sociedad civil— de la participación ciudadana, de contraloría social y de la intervención de la sociedad en las políticas públicas.

Al paso de los años, los críticos del PP han hecho llamados a que deben realizarse ajustes y correcciones al modelo, cosa que resulta natural en tanto que el PP nunca fue visto como una varita mágica que resolviera la serie de aspectos que de manera integral se presentan en los procesos de participación y de interacción entre autoridades y ciudadanía. ¿Hasta dónde este mecanismo realmente era capaz de transformar las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades en turno? Lo cierto es que el PP tiene sus limitaciones en tanto a los montos de recursos que maneja, los rubros a los que se aboca, las instancias y mecanismos que se crean y que de repente chocan con la estructura político-administrativa de los gobiernos, etc.; limitaciones que se ven compensadas —si todo sale bien— con procesos amplios de participación e intervención ciudadana en buena parte de asuntos públicos que interesan a la población y que le permitan elevar su calidad de vida.

Como sea el PP pudo exportarse y adoptarse en diversas ciudades y municipios importantes a lo largo y ancho del planeta, tendiendo como base en su diseño el PP brasileño; ya cada país se encargó de «naturalizarlo» y

adaptarlo a sus necesidades. Para el caso mexicano ya son diversas las ciudades que han realizado algo llamado PP aunque hay que decirlo, al grado de que muchas veces se le quita su esencia y queda en meros mecanismos de consulta a la población sobre la obra pública que requieren las comunidades. Como casos notables del PP están los que se realizó en 2000 en la delegación Tlalpan en el Distrito Federal, o bien en años recientes en el municipio de Ecatepec; experiencias reconocidas que quedaron truncadas con el cambio del gobierno local.

Lo que resulta imprescindible retomar y no olvidar del PP es que se trata de un espacio con mecanismos de democracia directa, de deliberación cara a cara entre autoridades, funcionarios frente a la compleja heterogeneidad ciudadana. Se trata de una forma de construir democracia participativa, donde el ciudadano expone sus necesidades pensando en la comunidad, en una forma de proceder que rompe los esquemas de demanda individualizada y patrimonialista.

¿QUÉ HACE DISTINTO EN ESENCIA AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE OTRO ESPACIO Y MECANISMOS MERAMENTE DE CONSULTA?

Primero, precisamente que no es un mecanismo meramente de consulta, sino de deliberación, de discusión y de interacción entre gobierno y sociedad, esto marca una diferencia entre seguir haciendo las cosas iguales (con un cambio de nombre) a realmente ser un espacio en donde pueda adoptarse una postura distinta a las formas tradicionales de conducirse —tanto de las autoridades como de la propia ciudadanía—, esto es, como mera relación de demandante-satisfactor; sobre todo si se considera la cultura patrimonialista que se asienta fuertemente en nuestra sociedad mexicana y en específico en los gobiernos locales.

Segundo, el PP se diferencia en tanto que se trata de espacios propios «no del gobierno» que abre a la población, sino espacios creados ex profeso para ello; esto tiene relevancia en tanto que se trata de espacios que pueden decirse de mucha potencialidad social, que no pertenecen al gobierno ni tampoco sólo a la ciudadanía. Esto implica no hacer experimentos de fusión de dirección, áreas u otras instancias, que por el hecho de denominarse de participación ciudadana pudieran adoptarse para tales fines. Pero si

hay que reconocer que ellos son espacios que se pueden sumar al proceso, no que «asuman» el proceso mismo, de otro modo el mensaje será que el PP es cosa solo del gobierno.

Tercero, la esencia del PP expresa un interés de servir de «escuela cívica» tanto para las autoridades como a los ciudadanos, en tanto que permite —desde reglas distintas— dialogar, discutir y decidir sobre aspectos que no sólo tengan que ver con la obra pública, sino los asuntos públicos que interesen a la comunidad en su conjunto. Visto así el PP está más en una lógica de gobernanza que de gobernabilidad, es decir, en una lógica donde no es el gobierno local quien tiene la última palabra sino que éste es uno de los diversos actores en la arena local discutiendo los asuntos públicos, de esta manera no es un espacio que «otorgue» el gobierno sino un espacio donde los diversos actores sociales discutan, incluyendo a los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, académicos, etcétera.

De esta manera me parece que un PP debe ir abonando no sólo a la eficacia y eficiencia del aparato administrativo y de toma de decisiones desde la esfera gubernamental, sino que permita ser un mecanismo que eleve la calidad de vida de la gente, en términos cualitativos y cuantitativos, bajo una perspectiva de confianza, diálogo y consenso.

Finalmente el PP es mecanismo que tiene su propio proceso de elaboración, de deliberación y toma de decisiones, que puede (y debe) coordinarse hasta donde le sea posible, con los tiempos de discusión y asignación presupuestaria, aspectos que rebasan las facultades de decisión definitiva de las propias autoridades locales y de la ciudadanía, pero que ello no les impide colocar demandas, propuestas y delimitar sus planes y acciones en los programas anuales. De hecho lo que hace interesante a un PP es que los ciudadanos se involucren y entiendan las lógicas de la asignación y aplicación de los recursos, todo este entramado les permitirá comprender de forma integral las políticas públicas y la importancia de la participación ciudadana en ellas.

El PP permite al ciudadano estar presente en el qué, cómo, dónde y por qué de las decisiones públicas que competen a su entorno.

¿QUÉ TIPO DE PROCESOS Y FASES IMPLICA
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Por lo general cuando se habla de las fases del PP se parte de lógicas muchas veces más bien «burocráticas»; es decir, desde los tiempos y dinámicas del propio gobierno. Por ejemplo, la fase de la presupuestación de algún modo es una forma que no necesariamente es la mejor, sobre todo si lo que se desea es pensar en la lógica de la participación ciudadana y en el involucramiento y apropiación por parte de los actores sociales de este espacio llamado PP.

En todo caso optaría por pensar más que en fase secuenciales, primero A, luego B y luego C... en procesos que puedan armarse de manera paralela, de forma tal que se vayan incorporando desde un principio los actores interesados y luego que ellos mismos vayan asumiendo los procesos, entendiéndolos y adaptándolos a sus tiempos y necesidades sobre el aspecto de otros tiempos y otros ritmos. Por supuesto esto no es un asunto sencillo ni simple y requiere de una ingeniería de consenso y diálogo extrema, por ello pensar en un PP como simple ocurrencia trianual del gobierno y desde el gobierno, resulta apostar a un proceso que tendrá muchas limitaciones desde el comienzo.

En todo caso, si se desea contar con una ley de PP local se puede dejar abierto el proceso (la forma en que los actores sociales en cada municipio, por ejemplo, pueden organizarse) y sólo marcarse ciertos procesos y tiempos que son necesarios cumplir.

Un elemento clave entonces que debe quedar explícito en una ley de PP es que la población tiene garantizada la elaboración y seguimiento del presupuesto anual, así como el conocimiento y diseño de los diversos programas del gobierno. Con ésto se tienen posibilidades de que se pueda contar con «bases» para discutir y analizar hacia dónde se quiere encauzar el proceso mismo, ello en las asambleas de los colonos, vecinos, etc. Es oportuno también mencionar que la geo-referenciación del territorio es sustantivo, y daría coherencia a las acciones, sobre todo donde las diferencias socio-económicas son tan marcadas que resulte ser un reto el desarrollar asambleas plurales y el logro de acuerdos y acciones conjuntas.

Por supuesto el arranque del PP tiene que basarse en una amplia campaña de difusión por todos los medios posibles al alcance del gobierno y

de la propia gente; en ello el papel de un equipo de jóvenes promotores es crucial. También carteles llamativos, sin saturación de contenidos, con mensajes muy claros y precisos; en ellos el hacer explícito el objetivo del programa es fundamental. La idea de exponer de qué se trata este espacio resulta muy importante que se esté reiterando tanto en las asambleas como en los procesos permanentes del PP. Estas nuevas reglas deben quedar claras para todo mundo de manera tal que no sean fácilmente coptados por actores partidistas o grupos que defiendan intereses particulares por encima del bien común. Por supuesto esto no excluye la participación de dichos actores, así como integrantes de organizaciones civiles, académicos, empresarios, etc., pero con reglas hechas para la inclusión y la discusión integral comunitaria.

El desarrollo de las asambleas vecinales o barriales deberá ser culminación de un importante proceso previo de difusión y concientización hacia la ciudadanía, las autoridades y funcionarios. Por supuesto las asambleas deben ser paritarias en su composición, sobre todo que no estén más representantes de las autoridades; debe pensarse, reitero, en asambleas amplias, donde se desarrollen mecanismos de intervención que permitan dialogar al mayor número de participantes. También deberá cuidarse el aspecto de la equidad de género, de representatividad de los sectores históricamente excluidos de las decisiones (mujeres, jóvenes, ancianos).

Esta dinámica de asamblea debe marcar las rutas hasta lograrse acuerdos y acciones concretas, es de entenderse que se está buscando la representatividad de la mayoría de vecinos en cada una de las microrregiones. Pero en ello también es importante compatibilizar la visión localista (por calle, por ejemplo) con una visión integral. Reconocer que los problemas son diversos, los recursos financieros escasos y que las demandas rebasaran las posibilidades de enfrentar todos los problemas; sin embargo, esta forma de pensar «integralmente» el espacio territorial y las problemáticas puede ser un buen punto metodológico para sacar acuerdos consensuados. En esta lógica se pasa de reuniones por calle a reuniones por colonia y luego regionales para lograr llegar a foros deliberativos.

La idea es priorizar las obras, proyectos y acciones a desarrollarse donde la presencia de los ciudadanos es importante para darle continuidad.

El objetivo es concretar obras que signifiquen un cambio en la vida de la gente, en obras o acciones que permitan cohesionar, articular el tejido social, ampliar la esfera de interfase entre autoridades y ciudadanos que sirva de punto de encuentro para lograr otras acciones más importantes.

ELEMENTOS SUSTANTIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como todo espacio de participación ciudadana el PP posee elementos claves, sustantivos, que no pueden omitirse en su diseño e implementación y que permiten darle legitimidad y valor social. Estos elementos deben verse como transversales; es decir, que aparecen a lo largo del proceso.

- *La participación ciudadana*, vista como un derecho de los participantes del PP, en especial de los vecinos, no como una concesión hecha por las autoridades, un líder o un grupo. Este enfoque permitirá avanzar en el hecho de que la gente se apropie del espacio, que lo haga suyo en razón de que está ejerciendo un derecho (de participar) pero a la par ejerciendo otros derechos vinculados a éste, (asociarse, de libre expresión, de ser informado, etc.). De esta manera se estará dando una vuelta a la lógica de muchos espacios instalados en la esfera municipal y local que sólo sirven para «justificar» acciones o bajar recursos en tanto que se crean solamente para cubrir un requisito burocrático, pero que en el mejor de los casos los ciudadanos son meros usuarios, demandantes, o incluso, clientes.
- *La deliberación y toma de decisiones*, significa que el espacio del PP debe servir para que se discuta sobre los asuntos públicos en términos amplios, no sólo de banquetas y pavimentación, ya que al referirse a los problemas locales y barriales es de entenderse que las discusiones y decisiones no deberán parcializarse; deberán adquirirse otras dimensiones de abordaje de las problemáticas. Al ser un espacio de toma de decisiones los ciudadanos habrán de adquirir una mayor capacidad de agencia, esto es conocimiento de qué hacer y cómo hacerlo, de modo tal que los «cotos de conocimiento» no queden únicamente en los «especialistas y/o en los técnicos».

Por otro lado, sería aprovechable que las reflexiones y discusiones generadas en todas las reuniones no quedaran en mero archivo muerto y

fueran incluidas en agendas ciudadanas o como importantes insumos para ser considerados en los diagnósticos y en los planes municipales y locales.

Más allá de lo anterior, la toma de decisiones es fundamental para la ciudadanía participante en tanto que su voz y opinión pesen y no sean meramente consultados o requeridos para llenar formalidades y formatos.

- *Construcción de ciudadanía* lo que significa dotar a los ciudadanos participantes de herramientas y elementos que les sitúe en la esfera pública, que les dote de significado la importancia de su participación, que les permita valorar que su voz está directamente vinculada a las decisiones que se tomen; que de otra manera se estará en una lógica de reproducción de espacios «adecuados» para que las autoridades les consulten, hagan reuniones amplias, pero que a final sean ellas quienes decidan. Ciudadanizar un espacio de este tipo tendría una repercusión directa en la arena pública en tanto los escasos espacios con los que cuenta la ciudadanía para dar a conocer su visión de las cosas y dialogar con las autoridades.
- *Transparencia y acceso a la información*, a lo largo del proceso que implica el PP, así como dentro de los espacios de deliberación, estos elementos son fundamentales. Sin transparencia y acceso a la información oportuna y veraz no se puede pensar en la toma de decisiones, los actos deberán adquirir entonces un sentido de hacer público lo público, eliminar la cultura de que la información es patrimonio personal, o de un grupo. Abrir toda la información, ventilar las decisiones permitirá que la rendición de cuentas entre todos los actores se lleve de manera más natural. Al tomarse las decisiones de esta forma las preguntas de qué se hizo, por qué, con qué recursos, etc., se volverán parte de una información utilizada por todos los participantes. Así mismo, acceder a la información sobre montos, presupuestos, planes, es fundamental para tomar las decisiones y sentar bases firmes de compromisos y legitimidad del proceso.
- *Vigilancia ciudadana y rendición de cuentas*, este proceso es parte fundamental para cerrar círculos y llegar a buen puerto en la ejecución de los acuerdos y de las obras acordadas, en tanto que los ciudadanos serán contrapesos para que los acuerdos se logren en tiempo y forma, como

para que las autoridades rindan cuentas sobre los montos finales que fueron aplicados y sobre los alcances de las obras. Una especie de vigilancia ciudadana, a manera de contraloría de la sociedad civil.

ANOTACIONES FINALES

Tarso Genro (1996) quien fuera alcalde de Porto Alegre de 1993 a 1996, e ideólogo y defensor del PP advierte que la ciudadanía exige nuevas formas de organización del Estado democrático, a fin de que éste deje de ser un instrumento predominante de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, para convertirse en un instrumento de regulación, orientando las relaciones entre sujetos sociales, con miras a la superación de las desigualdades. Tendríamos un Estado regulador, controlado por los propios ciudadanos.

La transparencia y el control social del Estado por la sociedad civil sólo pueden asegurarse mediante la combinación de las actuales instituciones con la adopción de los mecanismos de consulta, referendo, plebiscito y otras formas de participación directa, a través de instituciones colegiadas —que emergen de la democracia directa— de manera que puedan remitir inclusive a la estructuración y el control de los presupuestos públicos (Genro, 1997).

Andrea Cornwall (2003) señala que al analizar cómo se ocupan, negocian, subvierten o mediatizan los espacios para la participación nos damos cuenta de la importancia de observar las dinámicas a su interior. Importa situar estas dinámicas con relación a los patrones de interacción en otros ámbitos de asociación; la Iglesia, la clínica, el ejido, la familia. Los espacios oficializados, tales como las consultas públicas o los grupos de usuarios, existen junto con los espacios no oficializados y los espacios de la vida diaria; los espacios convocados existen junto con aquellos ganados y formados por una gama de otros actores. Esto nos ayuda a ver que dichos espacios no se pueden separar; lo que sucede en uno influye en lo que pasa en otros, al reconfigurarse continuamente las relaciones de poder en su interior y a través de ellos.

El simple hecho de crear nuevos espacios no necesariamente basta para promover mayor participación popular o equidad en la distribución

de recursos o la toma de decisiones. Es crucial ubicar la creación de innumerables nuevos espacios del gobierno local en el marco de las relaciones existentes de paternalismo y poder, así como comprender mejor la manera en que la gente percibe a estos espacios y la forma como las reglas del juego dentro de estos espacios definen los límites del involucramiento público en la deliberación y la toma de decisiones (*idem*).

Lo que se busca con un PP es tratar de ampliar la esfera pública como escenario de formación de la voluntad colectiva. Siendo la esfera pública el espacio del debate público, un PP deberá apostar a ser una instancia generadora de decisiones y discusiones colectivas que permite arribar a un esquema más democrático, abierto y ventilado.

Liszt Vieir (s/f) en su artículo «Ciudadanía y control social» señala que un espacio público democrático es aquel que garantiza que los in-flujos democratizantes generados en la sociedad se tornen fuentes de democratización del poder.

Son en esos posibles espacios radicales —señala Andrea Cornwall (2003)—donde se puede crear la ciudadanía que ejerza y fomente otros espacios y sus derechos, que posibiliten la contraloría social hacia otras instancias que de alguna manera deciden y actúen sobre lo público.

REFERENCIAS

- Barragán, V.; Romero, R. y Sanz J. (2010) «Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos». En Revista *Direitos Fundamentais y Democracia*, (8), julio-diciembre.
- Cornwall, A. (2003) «Creando espacios, cambiando lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo». En *Cuadernos de Investigación*, 1. Septiembre. México: IDS/UAM-X/IIS-UNAM.
- Delegación Tlalpan, Cesem 2003. «Poder Ciudadano. Juntos en movimiento gobierno y Sociedad.», GDF, Delegación Tlalpan, Cesem.

- Genro, T. (1996) *Desafios do governo local, o modo petista de governar*. Brasil: Fundacion Perseu Abramo.
- (1997) *Novo estado nova cidadania*. Mimeo, Porto Alegre.
- Herrasti, M. L. (2002) «Hacia presupuestos con participación de los ciudadanos», en *Boletín Formación y Capacitación*, 3. Cesem.
- Morales, R. (2004) «Hacia un presupuesto participativo. La experiencia de Tlalpan, Distrito Federal». En A. Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM/COMECOSO/INDESOL.
- Paz, C. (2008) «Presupuesto participativo en Ecatepec de Morelos, México, Premio y Gobierno Local 2008». Reporte del programa (paper).
- Rodríguez, C. (2009) *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. México: UAM-X.
- Vieira, L. (s/f) «Ciudadanía y control social». Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000170.pdf>

miento, y finalmente si el PP es una herramienta de complementariedad para la democracia participativa y representativa.

Así, los textos trazaron distintas respuestas que contribuyeron a identificar los avances logrados y principales desafíos que enfrentaron los procesos de participación ciudadana en Brasil, país donde se originaron. Así mismo, las condiciones contextuales que impiden que ello ocurra, como en el caso Chileno que pese a la importancia y trascendencia de los ejercicios de PP implementados en ese país, se observó la existencia de incompatibilidad entre la participación y representación en el nivel local.

No obstante, las experiencias de los PP son susceptibles de ser mejoradas si éstas se incluyen en proyectos más amplios de ciudad, es decir, en una visión estratégica de ciudad como en el caso de los pueblos y alrededores de la provincia de Barcelona o Getafe, lo que puede contribuir al fortalecimiento del diálogo deliberativo, la participación ciudadana en la gestión de la ciudad, el compromiso político de las autoridades, así como el aumento del monto presupuestario. Por último, en México, el caso de la experiencia del municipio de Ecatepec en el Estado de México, es quizás el primer ejercicio del PP en el ámbito local que se implementó e incorporó a la estructura de gobierno municipal en nuestro país. Con ello se amplió la expectativa para su replicabilidad en otros gobiernos municipales, lo que ha servido como una herramienta que puede incidir en la descentralización, la democratización y el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos.

Sin duda, las condiciones contextuales y las dimensiones de participación y representación de los ejercicios de PP deben de ser evaluados a la luz de la normatividad, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin estos elementos el estudio y desarrollo de los ejercicios participativos están incompletos y destinados a reproducir los mismos vicios que aquejan a las democracias contemporáneas, tales como el clientelismo. Es por ello que se vuelve relevante preguntarnos cuáles son los mecanismos más idóneos para garantizar la correcta fiscalización de los recursos públicos y cuál debe ser la reglamentación de los ejercicios de consulta y participación ciudadana. Como aparato de control, el PP debe de integrar los mecanismos que garanticen la vigilancia y fiscalización ciudadana, para lo cual se necesita

garantizar el acceso a la información y transparencia desde el punto de vista del diseño institucional de los órganos de control municipal y estatal. Así mismo, especificar las características normativas y legales necesarias para el funcionamiento del PP como instrumento de la democracia.

II

Concebido como herramienta para la democracia, el PP puede lograr que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones respecto del destino del dinero público. En este sentido, resulta fundamental reflexionar sobre la dimensión normativa de la ley, cuya fuerza vinculante puede garantizar precisamente el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones públicas. Precisamente, la idea de Arendt de que los ciudadanos «tienen derecho a tener derechos» resulta fundamental para entender la responsabilidad y función del legislador, así también la idea de ciudadanía, porque lo primero que se debe observar es que la labor legislativa no reduzca el alcance de los derechos ciudadanos, por el contrario, la acción legislativa debe reafirmarlos al dotar de herramientas jurídicas a los ciudadanos para que éstos puedan ejercer sus derechos de manera libre. Más aún, los gobiernos locales deben asegurar, mediante la ley, que el individuo cuente con las libertades políticas para ejercer su condición de ciudadano. De manera que, nuestro deber es legislar para que estas libertades se amplíen y conserven su vigencia.

Justamente la esfera de los derechos posibilita la existencia de un espacio público. La esfera pública tiene el carácter de «espacio ciudadano», en el que cada individuo, mediante sus actos y palabras, se presenta ante sus pares, y, gracias a ello, le es reconocida una identidad propia. Los griegos llamaron a ese ámbito público *polis* y a la actividad que en ella se ejercía acción política. Mientras en la esfera privada dominaban los imperativos que provenían de las necesidades vitales, solamente en la esfera pública los hombres experimentan la libertad. Precisamente, salir a la esfera pública significaba convertirse en ciudadano.

Es por ello que resulta necesario que continuemos discutiendo el tema, ya que necesitamos legislar de manera correcta el derecho de los ciudadanos a intervenir en la forma en que deberá ser usado el dinero público, porque

creemos que la ciudadanía no sólo tiene derecho a saber en qué se gastan sus impuestos, sino a definir el manejo y destino de los recursos públicos.

Por esta razón, la democracia exige que las decisiones beneficien al mayor número de individuos, y que el mayor número participe en ellas; la figura del PP nos acerca a eso, nos acerca a un modelo en el que la responsabilidad política no es exclusiva de los gobernantes, sino a un modelo en el cual los ciudadanos asumen un papel protagónico y responsable que puede incidir en el destino de la sociedad.

Los PP son un paso firme para reducir la barrera entre los políticos y los ciudadanos, con esta herramienta, se obliga al gobernante a ofrecer soluciones a problemas concretos, ya que el ciudadano sabe perfectamente cuáles son las carencias en su localidad y define en qué deberá ser usado parte del dinero público. En consecuencia, el gobernante debería saber perfectamente cuáles son las demandas concretas de los ciudadanos.

En suma, la participación ciudadana no sólo se trata de escuchar las demandas de los ciudadanos, tampoco se trata solamente de incluirlos en el debate público, sino que la participación ciudadana se trata de que el ciudadano sea el actor central del sistema político.

En este libro se presentaron casos de éxito en materia de los PP, así también se analizó y discutió el alcance y los límites de los mismos, a través de evaluaciones puntuales, y se trazó el horizonte normativo que debe guiarlos, sin embargo, debemos encarar el reto de legislar sobre el tema y emprender acciones que materialicen la participación ciudadana para así convertirnos en testigos de los avances democráticos que se pueden lograr con el establecimiento de un nuevo marco legal que faculte a los ciudadanos, tal y como ha ocurrido en otras experiencias locales. En este sentido, la propuesta de ley que se presentó ante el pleno del Congreso del Estado de Jalisco recoge los distintos puntos de vista sobre las diversas experiencias de participación de distintas latitudes y propone su aplicación para el ámbito local del estado de Jalisco.

El derecho a definir el destino del presupuesto público sin una ley que lo garantice y voluntad política, se convierte en un esfuerzo aislado sin efectos vinculantes para los ciudadanos como se hizo notar en algunos de los textos. Es por ello que, el deber principal de un legislador con compromiso

democrático es volver ley los mecanismos que hacen valer los derechos, porque la ley los hace obligatorios, porque siendo ley, se vuelve un mecanismo de defensa de los ciudadanos ante actitudes autoritarias de los gobernantes. Concluyo, retomando a Arendt, «la ciudadanía es el derecho básico del hombre, esto es el derecho a tener derechos».

ANEXO 1

*Experiencias gubernamentales de participación
ciudadana: tres perspectivas municipales*

- Las instituciones son expresiones de la sociedad y no del poder formal, y es la gente, a través de sus necesidades, sus anhelos y sus prioridades, la que nos indica el camino que debemos seguir.

Para lograr desarrollo integral y sustentabilidad a largo plazo, una ciudad debe construirse a partir de sus particularidades y necesidades. No existe —y no debe existir— un modelo para armar una ciudad perfecta, ésta se debe recrear a partir de sus ventajas, sus áreas de oportunidad, su geografía, sus símbolos, sus costumbres y sus dinámicas. ¿Y quién conoce mejor estas características que los habitantes y las comunidades que conforman la ciudad?, ¿quién mejor que la ciudadanía organizada para gestionar y dar pauta al desarrollo de su propio espacio?

Los presupuestos participativos (PP) son parte de las herramientas que brindan a la ciudadanía la capacidad de establecer objetivos y planes de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo con una visión incluyente e innovadora. Una visión creada por ciudadanos conscientes del poder que poseen dentro de la vida política de su ciudad; poder que conlleva la responsabilidad de organizar, envolver y alinear los deseos y necesidades de todos los que comparten este espacio común.

El concepto del PP —aplicado con éxito en muchos municipios y gobiernos locales en Brasil, Argentina e Italia, entre otras naciones— implica también la posibilidad de atender los sueños de la gente, lo que va más allá de una simple obra social y se convierte en la aspiración de toda una comunidad: un parque, una unidad deportiva, un camellón, impedir el cambio del uso del suelo, todos estos factores que desde la administración resultan fríos tienen grandes repercusiones en la vida de la gente.

Pero para poder materializar estas aspiraciones es necesario contar con una sociedad civil organizada que represente la pluralidad de opiniones, preocupaciones y deseos de todos sus integrantes, que valore el poder del diálogo entre vecinos e integrantes de la comunidad y que sea capaz de concretar acuerdos y proponer acciones que satisfagan las expectativas de todos los ciudadanos. Este tipo de sociedad civil debe hacer a un lado los viejos conceptos de políticas y liderazgos comunitarios para reinterpretar la participación ciudadana de una manera eficiente y completamente democrática.

Por otro lado, los gobiernos locales deben estar dispuestos a reformular sus concepciones de ciudadanía y adecuar sus procesos administrativos para permitir la inclusión de los PP. Estos nuevos gobiernos no deben buscar que la ciudadanía apruebe sus obras y planes de desarrollo, sino que ésta participe en la gestión de dichos proyectos y sea parte esencial de los debates y negociaciones necesarios para tomar decisiones en materia de ecología, planeación urbana, desarrollo económico y seguridad, entre otros.

En Zapopan estamos apostando al trabajo unido entre el gobierno y la sociedad, como lo hemos hecho con las asociaciones de vecinos de Villa Universitaria, Santa Margarita y Las Águilas en estas colonias la gente ha diseñado sus propios proyectos participativos y se ha organizado en torno a consejos sociales que nos permite tener una idea más clara de sus necesidades y de la forma en que debemos intervenir para darles solución.

Estas tres colonias sirven como casos iniciales —de estudio se podría decir— para crear una verdadera política del PP. La intención es convertir estos esfuerzos de coordinación ciudadanía-gobierno en una planificación del desarrollo integral de nuestra ciudad. Una planificación que vea más allá de las aspiraciones políticas del gobierno y sus ciudadanos y se enfoque sinceramente en encontrar las mejores soluciones para los problemas que enfrenta el municipio. Una planificación que tenga en cuenta la ciudad en la que todos queremos vivir dentro de 20 o 30 años y que a partir de eso genere un plan de desarrollo intermunicipal que sea regulado y coordinado en todo momento por la sociedad civil y el gobierno. Una planificación con objetivos claros, estrategias específicas y una visión incluyente y fiel a las necesidades ciudadanas.

Los PP, además de ayudar al gobierno para servir mejor a la gente, nos ayudan a combatir la corrupción y a proteger los recursos públicos, pues son los ciudadanos quienes supervisan que el dinero se invierta correctamente en obras para su beneficio.

De esta manera, a través de la participación ciudadana podemos transformar nuestras ciudades y municipios en sociedades más justas y equitativas. Estoy seguro que este foro nos ayudará a entender la importancia y el poder de la gente para construir una sociedad sustentable, con identidad, con valores fuertes y con oportunidades para todos.

La implementación de «Solidarios» comenzó en 2010, cuando a manera experimental iniciamos ocho obras en participación con la comunidad, en donde mediante acierto y error hemos podido concretar debidamente este programa encaminado a la realización de obras de infraestructura básica, por lo que este año vamos —en la primera etapa— por 100 obras más, que a finales de este 2011 podrían ser el doble.

El esquema de participación se inicia con juntas barriales en las colonias de Tlaquepaque, donde detectamos las principales demandas ciudadanas.

Posteriormente, se integra el Comité de Obra en el que se hace la elección de un presidente, un secretario, el tesorero y un vocal, quienes se encargarán de darle seguimiento a los trabajos. La autoridad asigna inmediatamente 100 000 pesos para esta obra y aporta la supervisión profesional del proyecto, a través de personal ya disponible en el gobierno municipal, a fin de que los trabajos reúnan los requisitos técnicos de calidad y seguridad necesarios, conforme a la obra a desarrollar.

Determinada la obra y aprobado el proyecto, queda en manos de los vecinos todo el control. Ellos se encargan de contratar personal y con eso generamos empleo temporal en el área; adquieren materiales y cuidan todo el proceso que no puede llevarse más de dos semanas; es decir, en dos semanas ya están listos los trabajos.

Si bien en Tlaquepaque ya realizamos el «Programa Solidarios», consideramos como fundamental la creación de un mandato legal que nos obligue a realizarlo, ya que a nosotros sin duda, llegó para quedarse y lejos de poder reducir su impacto, éste deberá ir creciendo paulatinamente.

La razón por la que en Tlaquepaque se ha podido consolidar bien y rápido este programa es que tenemos muy ensayados los procesos de participación ciudadana.

Nosotros comenzamos con la planeación basada en la demanda ciudadana, en la creación del Plan Municipal de Desarrollo que de paso, ya es un mandato legal.

Seguimos caminando, y decidimos que sea además una parte fundamental de nuestro programa la voluntad de la comunidad, por ello es que anualmente llevamos a cabo mesas de trabajo para darle forma a nuestro

Programa Operativo Anual (POA), el cual sustenta la suerte de las decisiones ciudadanas.

Aunque no solamente hemos incluido el trabajo ciudadano como parte de las acciones encaminadas a la obra pública, sino además una parte de nuestros servicios se encuentran descansando justamente en el tejido social que hemos ido conformado en nuestro municipio, como lo es la seguridad pública, donde trabajamos con 125 comités que de manera sistemática aportan información y puntos de vista que nos permiten el diseño de mejores esquemas de patrullaje.

En negociaciones que hemos realizado en distintas instancias de gobierno, hemos incluido el factor social como determinante en las negociaciones, como sucede con los programas de inserción laboral de la Secretaría del Trabajo de Jalisco, donde el financiamiento a proyectos productivos depende exclusivamente al ramo que hayan elegido los beneficiados, buscando con ello elevar los niveles de rentabilidad.

Por lo anterior, en Tlaquepaque estamos convencidos de la necesidad de darle a la comunidad un espacio preponderante en el marco de las decisiones, por lo cual es indispensable que la figura de los PP se incluya desde la Constitución de Jalisco como presupuesto constitucional y con base en ello, aterrizar los esquemas de inversión conjunta en una ley que nos obligue a involucrar a la sociedad en los actos de gobierno, así como en el desarrollo de las políticas social y urbana, desde la decisión, planeación y ejecución, de la mano con la transparencia que se requiere en el uso de los recursos públicos.

Debemos comenzar por marcar dentro de los presupuestos de cada instancia un porcentaje destinado directamente a los programas de participación comunitaria y que quede como parte de las partidas fijas que se manejan en los gobiernos municipales, como es el caso.

Además, deberán considerarse reglas de operación que nos indiquen una distribución equitativa en el territorio municipal, para evitar que por preferencias partidistas haya zonas de mayor beneficio y permitir que la elección de los comités de obra se realice sin la intervención de la autoridad más allá de trabajar de la mano con quienes resulten electos, para que de esta forma la militancia partidista no se convierta en un impedimento.

Ahora los ciudadanos no cuentan con un respaldo legal para exigir una obra. Démosle la herramienta jurídica para que nos obliguen no solamente a tomarlos en cuenta, sino incluso para respetar sus decisiones, dejando en claro en un nuevo marco legal, que las decisiones que tomen los beneficiados, no puedan ser modificadas por la autoridad.

Veamos a los PP no como una amenaza a los gobiernos, sino como la gran oportunidad de optimizar las gestiones públicas. Abrir las puertas en este sentido nos lleva sin duda a ponernos en la mirada de todos, nos expone más al escrutinio ciudadano pero debemos enfrentarlo sin temores, porque sólo fracasarán los gobiernos incompetentes.

Cuando un gobernante toma una decisión, pocas veces da las explicaciones del caso, por eso tenemos que abrir la mayor cantidad de ventanillas de atención al público que la gestión pública nos permita, ya que será la única forma de involucrar a los ciudadanos a promover un cambio de fondo en el ejercicio del gobierno y devolverle certeza a la política.

Los PP y nuestro «Programa Solidarios», llegaron para quedarse.

Ya es de los ciudadanos y nadie podrá arrebatárselos, ahora démosle certeza jurídica y permitamos que los ciudadanos decidan una buena parte del dinero público.

No le tengamos miedo al proceso, al fin y al cabo el dinero que se gastarán los ciudadanos son sus mismos impuestos.

Siendo este, un Seminario Internacional en el que participan muy destacados académicos y expertos en PP, quien está al uso de la voz, en su calidad de alcalde de la ciudad sede del evento, más que utilizar este espacio para realizar una disertación teórica sobre el tema, quisiera aprovecharlo para compartir con ustedes, de forma breve, la experiencia de Guadalajara en esta materia.

A la manera como favorecemos la participación ciudadana en la definición de obras y servicios públicos y en el ejercicio del gasto gubernamental, le llamamos Programa de Intervención por Objetivos, conocido por sus siglas PIO. Este es *nuestro modelo local de PP*.

A continuación, para explicarlo, daré una breve respuesta de cinco preguntas sobre este Programa.

1. ¿CUÁLES SON LOS CRITERIOS

A PARTIR DE LOS CUALES FUE CONCEBIDO?

Es un modelo de co-gestión entre gobierno y comunidad para la realización de obras y acciones tendientes a impulsar el desarrollo integral de las colonias, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y fortalecer la cohesión social.

Supone una serie acciones que se dan de manera transversal e involucran a prácticamente todas las áreas y dependencias del Ayuntamiento.

Busca generar una cultura de *corresponsabilidad* entre gobierno municipal y vecinos que trascienda tanto el asistencialismo, como el clientelismo y el oposicionismo, que distorsionan la relación gobernantes-gobernados.

Se precisaba superar la resistencia y desconfianza natural de la población hacia la autoridad; y por la otra, hacer que los funcionarios dejaran de ver a los ciudadanos como objetos y no como sujetos de la acción gubernamental.

En el diálogo gobierno-ciudadanos que existía prevalecía un sentimiento de obligación y no un sentido de compromiso o colaboración. Se oscilaba, por parte del ciudadano del colaboracionismo a ultranza a la confrontación estéril, y por parte de la autoridad de la indiferencia a la manipulación.

Ante esta realidad, decidimos dejar las oficinas para salir al encuentro de la gente y buscar juntos alternativas de solución a los problemas.

2. ¿CUÁL ES LA METODOLOGÍA QUE SE ESTÁ UTILIZANDO?

Salir al encuentro de la sociedad e impulsando la formación de asambleas comunitarias verdaderamente representativas de los vecinos y con legitimidad para asumir funciones deliberativas para la toma de decisiones que fueran acatadas por los demás colonos.

La asamblea es también el medio para dar seguimiento a las acciones en la colonia y mantener el diálogo sobre el diseño, planeación y ejecución del PIO.

Cada una de las dependencias municipales involucradas, de acuerdo a su naturaleza y función, realizan trabajo de campo e investigación para obtener un diagnóstico de la problemática existente en la colonia.

Con base en lo anterior, se generan propuestas de estrategias de intervención que posteriormente son puestas a consideración de la asamblea comunitaria «vecinal».

Se realizan ejercicios de retroalimentación y evaluación mutua entre vecinos y autoridades municipales de lo que cada instancia ha realizado.

Para no limitar la participación ciudadana y enriquecer el PIO, se procura el apoyo de organizaciones externas e instituciones de educación superior para que auxilien en el diagnóstico de la problemática y enriquezcan nuestra metodología de trabajo.

A partir de ello, se celebraron diversas asambleas hasta lograr el consenso con respecto de las acciones que deberán llevarse a cabo.

Se establecen compromisos, plazos y metas que asume el gabinete del Ayuntamiento para cumplir con las expectativas generadas.

El criterio es atacar los problemas de manera transversal: desde diferentes ángulos y con distintas dependencias, para ir así a la raíz del problema.

3. ¿QUÉ PODEMOS DECIR DE LA EXPERIENCIA DEL PIO EN SANTA CECILIA?

El programa piloto se implementó en Santa Cecilia, una zona muy compleja y populosa de la ciudad.

Para ello, se llevó a cabo un diagnóstico primario sobre los equipamientos urbanos y las formas de convivencia social.

Uno de los primeros elementos que arrojó nuestro diagnóstico fue el grave deterioro del tejido social, la ausencia de lazos de solidaridad, la de-

ficiente comunicación entre vecinos, y que la confrontación con la policía eran una constante.

Comprobamos además el deterioro del entorno ambiental y urbano, así como que los espacios públicos habían sido privatizados por la delincuencia o por jóvenes con conductas anti-sociales.

Entendimos que nuestra primer tarea debía ser la recomposición del tejido social mediante el reencuentro entre vecinos y entre estos con las autoridades municipales para discutir y analizar las alternativas de solución a la problemática de la colonia.

Esto sólo sería posible si reconocíamos en los vecinos capacidad para establecer la ruta de intervención, las obras o acciones a realizar, los objetivos, y las metas que en cada espacio y para cada problemática se necesitaban.

Los vecinos deliberaban para acordar con las diferentes secretarías del Ayuntamiento los objetivos y plazos de las acciones a emprender.

Las reuniones entre vecinos y personal del Ayuntamiento eran constantes y ambas instancias se sometían a un proceso de evaluación: los funcionarios rendían cuentas de lo realizado a los integrantes de la Asamblea Comunitaria y éstos recibían también las observaciones que aquéllos realizaban sobre lo que a su juicio los vecinos habían dejado de hacer.

Cada dependencia comenzó a trabajar en su ámbito de responsabilidad y de acuerdo a los compromisos preestablecidos. Aquéllas que debían hacer trabajo conjunto se coordinaron y comenzaron su tarea para garantizar la transversalidad.

El PIO se aplicó con éxito en Santa Cecilia, beneficiando a más de 30 000 personas con una inversión superior a los 31 000 000 de pesos. Inició en septiembre del año pasado y la mayor parte de las obras se entregaron a mediados de diciembre del mismo año, sin que ello signifique que el gobierno municipal se haya retirado de la colonia. Nuestra intervención continúa.

4. ¿EN QUÉ OTRAS COLONIAS SE ESTÁ APLICANDO ACTUALMENTE EL PIO?

En vista de los resultados obtenidos, este Programa actualmente se está desarrollando en la Colonia del Fresno y en Miravalle.

En la primera de estas colonias destaca que no cuenta con ningún espacio público. Ante tal circunstancia, el Ayuntamiento había considerado

ceder un terreno e instalaciones del DIF en la localidad para construir un parque. Sin embargo, los vecinos decidieron conservarlo proponiéndonos que mejor se dispusiera para tal fin de un terreno que actualmente se destina como estacionamiento y taller de los camiones de aseo público.

En esta colonia la inversión será superior a los 37 000 000 de pesos, beneficiando a más de 22 000 personas.

A fines de mayo iniciaron los trabajos del PIO en Miravalle, una zona de alta desintegración social y elevados niveles de contaminación ambiental que comprende territorio de los municipios de Guadalajara y Tlaquepaque.

Aquí, con los mismos criterios y metodología antes descrita, ambos municipios empezaron trabajos; en el caso de Guadalajara significarán la inversión de más de 34 000 000 de pesos para beneficiar a más de 22 000 habitantes.

5. ¿CUÁLES SON LOS APRENDIZAJES O LA FILOSOFÍA QUE DEJA EL PIO COMO FIGURA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA APLICACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

Concluyo diciendo que el PIO tiene además una fuerte dosis de pedagogía urbana y de desarrollo de políticas públicas en un sentido educativo para la ciudadanía: por cada obra entregada o espacio público recuperado nombramos Comités de Defensa del Espacio Público para que los vecinos se apropien de ellos y se transformen en sus guardianes y denuncien cualquier hecho delictivo o vandálico.

Juntos, gobierno y ciudadanos educamos a los jóvenes para apartarlos de las drogas, así como también para que puedan emprender un negocio propio o seguirse preparando para mejorar en sus empleos.

Si bien es cierto que desarrollamos muchas acciones de infraestructura, el objetivo principal es reconstruir el tejido social, mejorar sustancialmente la calidad de vida de las personas, y formar ciudadanía.

Las tres experiencias del PIO nos han demostrado que este programa puede ser replicado en cualquier condición, en cualquier colonia, sin importar sus características.

Sin embargo, para facilitar su operación y obtener mejores resultados, se está trabajando para modificar nuestra normatividad, incluyendo esta

figura en un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que está en dictaminación en las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento.

Con ello buscamos estructurar un nuevo modelo de gobierno y gestión con base en una concepción amplia de participación ciudadana que comprende nueve figuras más, sin limitar las atribuciones de las autoridades municipales electas.

De estas nuevas figuras se destacan tres:

1. El PIO, como modelo local del PP.
2. Las Juntas Municipales, como organismos desconcentrados de gestión municipal, integrados por ciudadanos y funcionarios con facultades para realizar acciones o servicios públicos inmediatos.
3. Las Contralorías Sociales, como órganos ciudadanos para la evaluación, vigilancia y seguimiento de las obras y servicios del Ayuntamiento.

Así están las cosas, en Guadalajara, los vecinos junto con el Ayuntamiento, decidieron dónde, cuánto, cuándo y cómo se deben aplicar recursos para encontrar soluciones al deterioro urbano y del tejido social, buscando en todo momento formar ciudadanía y sujetos activos en las figuras de democracia participativa.

ANEXO 2

Iniciativa de decreto

Diputados del H. Congreso del Estado

El que suscribe Diputado *Carlos Alberto Briseño Becerra*, en mi carácter de integrante de esta Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso del Estado de Jalisco, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 28 fracción I de la Constitución Política y de conformidad a lo que establecen los artículos 22 fracción I; 149 y 154, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, someto a consideración de esta Honorable Soberanía la presente Iniciativa de Decreto, que tiene por objeto modificar la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal*, así como la *Ley de Hacienda Municipal* ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, de acuerdo a las consideraciones que a continuación se describen:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Para profundizar nuestra democracia se requiere trascender la idea de ciudadanía, que se reduce al ejercicio del derecho al voto para la elección de gobernantes, y ésta se debe de expandir a la sociedad civil para promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades e intereses de los ciudadanos a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas en los espacios locales de gobierno y la toma de decisiones públicas así también el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana como los presupuestos participativos (Blanco y Gomá, 2003).

Cabe mencionar que la interacción (Ciudadanos y Gobierno) no debe limitarse a la función de informar o realizar consultas sobre asuntos de interés común, si no que se trata de la creación de oportunidades efectivas de participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso de toma de decisiones gubernamentales relacionadas con el presupuesto público (Filguieras, 2004).

II.- Para el gobierno municipal, se trata de la promoción y el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación ciudadana en la programación de sus presupuestos, así como la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

Esto significa la creación de nuevos espacios públicos que incluyan la apertura de los espacios de poder, decisión, deliberación y asociación que constituyen elementos centrales para la transformación de las instituciones gubernamentales.

Es necesario señalar que, la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos no es una idea novedosa, pues durante las últimas décadas se ha estado discutiendo en el ámbito académico y político su pertinencia, pero su formalización a través de mecanismos que coadyuven a su efectividad en la gestión pública sí lo es.

Para instituir la participación de los ciudadanos en los presupuestos públicos, éstos se deben de concebir como un instrumento de asignación equitativa y racional de los recursos públicos y tiene como finalidad fortalecer la participación de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones gubernamentales.

Es de llamar la atención que, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), en las últimas décadas, el presupuesto participativo se ha vuelto un tema de debate fundamental que ha abierto un espacio para la innovación municipal en las democracias contemporáneas desde el punto de vista del desarrollo local. Asimismo, este mecanismo de participación ciudadana, según estimaciones del PNUD, ha sido adoptado y adaptado por más de 250 ciudades en América Latina tomando como modelo paradigmático y de referencia el caso de Porto Alegre en Brasil. Esto, cobra gran relevancia en países como el nuestro que presentan altos índices de desigualdad y asimetría en el acceso a los bienes públicos por parte de los ciudadanos, quienes no cuentan con posibilidades efectivas de incidir sobre el proceso de decisiones gubernamentales relacionadas con la distribución de los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades de la población.

III. La participación de los ciudadanos en los presupuestos participativos significa el establecimiento de un mecanismo de participación ciudadana para profundizar la democracia desde el nivel local, que tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren una efectiva participación de los ciudadanos en la elaboración y programación del presupuesto público de

acuerdo con las necesidades e intereses de la ciudadanía a través de la ejecución de planes y programas de carácter público.

Se espera que a través de los presupuestos participativos los ciudadanos se incorporen de manera activa a los procesos de deliberación sobre las decisiones públicas con la finalidad de complementar o superar los roles operativos que se les han asignado en los municipios tanto en la concepción del modelo burocrático tradicional como en las versiones modernas de carácter gerencial (Montesinos, 2007).

Justamente los presupuestos participativos cobran sentido en un marco de gestión local y se encuentran asociados a la gobernanza, en una dimensión horizontal participativa y de cercanía con los ciudadanos, toda vez que se cuenta con la presencia de diversos actores sociales, privados y públicos para la deliberación y articulación de la agenda pública de carácter local.

Así, la tarea de gobernar no es exclusiva de unos pocos gobernantes o profesionales, técnicos o expertos en materias especializadas, sino que se concibe como un proceso de apertura y aprendizaje social, que cuenta con múltiples actores políticos y sociales que en espacios deliberativos interactúan y aportan sus conocimientos y experiencias de su realidad local a la gestión municipal.

La dimensión participativa de los presupuestos públicos alude a la articulación de distintos actores en torno a proyectos compartidos que se encuentran integrados en un marco político ciudadanizado, en el cual no sólo se consulta y se informa a la población, sino que, al mismo tiempo, se identifican problemas, se discuten prioridades, se fiscalizan los recursos municipales y se establecen relaciones cooperativas entre la sociedad civil organizada y el gobierno para el desarrollo y cumplimiento de objetivos y estrategias comunes.

IV. Es de señalar que los presupuestos participativos requieren de una serie de fases para su implementación que *grosso modo* pueden ser las siguientes:

- Identificación de los agentes gubernamentales y organizaciones ciudadanas y actores de participación.

- Capacitación de las organizaciones de la sociedad civil y actores en las instancias del presupuesto participativo.
- Desarrollo de talleres y mesas de trabajo y discusión.
- Evaluación técnica de prioridades presupuestales.
- Formalización de los acuerdos entre las autoridades gubernamentales (local o estatal) y las organizaciones ciudadanas.
- Fiscalización y rendición de cuentas.

De esta manera, los presupuestos participativos son una herramienta de participación y gestión del ámbito local, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos obtenidos a través de la recaudación tributaria.

Diversos estudios han destacado que el presupuesto participativo es un mecanismo útil para afianzar los lazos sociales y para mejorar la gobernabilidad local, por la vía de fortalecer y vigorizar la democracia; que es un procedimiento idóneo para enfrentar la pobreza y la inequidad social y que, por otra parte, contribuye notablemente a transparentar la gestión y promover la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos y es, por tanto, un mecanismo para mejorar el funcionamiento del sector público, aparte de que resulta ser un buen antídoto contra la corrupción, toda vez que se establece un sistema de fiscalización ciudadana desde el inicio del proceso.

Así, el presupuesto participativo tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de los ciudadanos en materia generalmente de gastos como son las inversiones públicas e incluirlos en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando los más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

V. Los presupuestos participativos le apuestan a una idea de ciudadanía activa, haciendo partícipe al ciudadano de la marcha y asuntos de la ciudad. Y la idea de entender, en definitiva, que la gestión pública es algo que tiene que ver con la vida cotidiana, y que se puede participar y decidir sobre los asuntos públicos.

Los presupuestos participativos hablan de dinero, pero también de

nuevos espacios de participación, de profundización democrática en la vida local, de participar para decidir. Lo más importante, hablan en definitiva de apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que en el fondo constituye la esencia de la democracia.

VI. Derivado de lo anterior podemos concluir que los presupuestos participativos constituyen una herramienta fundamental de fortalecimiento de la participación ciudadana en el actuar de gobierno, logrando la incidencia de las personas en la asignación de recursos públicos y su aplicación en las áreas de interés de la población.

Por lo aquí expuesto la presente iniciativa tiene por objeto modificar la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como la Ley de Hacienda Municipal, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco estableciendo en éstos la figura de presupuesto participativo, de tal manera que los ayuntamientos puedan adoptar dicha medida en total respeto a su autonomía municipal consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado de Jalisco.

Por lo anteriormente expuesto y en consideración a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 147; 149 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE JALISCO.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma y adicionan los artículos 79 fracción primera y 81 segundo párrafo, se crea un Capítulo I Bis. dentro del Título Quinto y se incluyen en este los artículos 81 bis, 81 ter, 81 quater, 81 quinques, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

Artículo 79. El Congreso del Estado debe aprobar las leyes de ingresos de los municipios...

Dichos indicadores de...

Asimismo, los presupuestos se sujetan a las siguientes reglas:

I. Los Ayuntamientos deben elaborar y aprobar...

En caso de que el Ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 81 bis. De la presente ley se tomarán en cuenta los rubros de asignación de los recursos derivados de los mismos en su presupuesto de egresos.

En caso de que para...

Los recursos que integran la hacienda...

II. a la VIII... (queda igual)...

Artículo 81. La oficina encargada de la Hacienda...

En caso de que el ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el capítulo siguiente de la presente ley, la oficina encargada de la Hacienda Municipal será la encargada de elaborar los formatos en los cuales se establezcan los porcentajes de asignación de recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar los mismos.

CAPÍTULO I BIS

Del presupuesto participativo

Artículo 81 Bis. Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia podrán proponer la aplicación de presupuestos participativos que eficiente la actividad recaudatoria a través de la participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos.

Para los efectos de interpretación del presente artículo, los presupuestos participativos, consisten en una forma de gestión de presupuesto, en la

cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas.

Será facultad de los Ayuntamientos adoptar la figura de presupuestos participativos, así como establecer los porcentajes de participación en cada impuesto de recaudación municipal de conformidad con lo que señala la ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco.

Artículo 81 Ter.- Del Objetivo de los presupuestos participativos:

Se establecen como objetivos:

- Lograr que los ciudadanos del Municipio se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad;
- Aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal;
- Mejorar la disposición para cumplir con las normas tributarias;
- Motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad;
- Consolidar un espacio institucional de participación.

Artículo 81 Quater.- Para la distribución de la asignación presupuestaria del presupuesto participativo se establecerá por parte del Ayuntamiento un índice de necesidades, que deberá confeccionarse con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, género, así como los indicadores derivados del plan de desarrollo municipal y cuyo cálculo deberá ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada Ayuntamiento. Tanto para la elaboración del índice como para la actualización anual del mismo se constituirá una comisión que designe el Cabildo del Ayuntamiento, en donde se deberá de hacer participe a los representantes y/o Jefes de Colonias que determine el Cabildo del Ayuntamiento, de igual forma será parte de la Comisión el encargado de Hacienda Municipal. Una vez elaborado el índice deberá ser elevado al Cabildo Municipal para su aprobación y una vez aprobado el índice se remitirá a la Oficina encargada de Hacienda Municipal para la elaboración de los formatos respectivos.

Artículo 81 Quinques.- De la elaboración de la propuesta:

La elaboración de la propuesta de presupuesto participativo deberá de contener:

- a) Elaboración de prioridades presupuestarias por áreas temáticas.
- b) Los porcentajes de asignación de recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar los mismos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se modifica el artículo 9, se incluye un artículo 11 bis. se modifica y adiciona el artículo 202 y se adiciona una fracción VI al artículo 205 recorriendo la posterior en su número y orden, de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

Artículo 9.- Todo ingreso que perciba el Municipio deberá integrarse al acervo común de la Hacienda Municipal. Sólo se destinarán a objetivos determinados las contribuciones especiales o la recaudación especial por cooperación, *así como los recursos asignados a través del presupuesto participativo.*

Artículo 11.- Será facultad exclusiva de los Ayuntamientos...

Artículo 11 bis.- Corresponde a los Ayuntamientos, en los términos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, determinar para el cobro de sus impuestos los porcentajes de distribución de recursos derivados del presupuesto participativo, así como la asignación de los mismos a los diversos planes y programas de desarrollo municipal o a la prestación de servicios públicos municipales.

Será facultad exclusiva de los Ayuntamientos, la aplicación de los recursos públicos asignados por los ciudadanos a través de los presupuestos participativos y presentar dentro del informe anual de actividades los resultados de los mismos.

Artículo 202. El gasto público municipal...
Dichos indicadores de desempeño...

En caso de que el Ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 11 bis. de la presente ley se tomaran en cuenta

los rubros de asignación de los recursos derivados de los mismos en su presupuesto de egresos.

La elaboración del presupuesto...

Artículo 205.- La Tesorería Municipal, con relación al gasto público, tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...a la V... queda igual...

VI. La oficina encargada de la Hacienda Municipal será la única dependencia autorizada para elaborar los formatos en los cuales se establezcan los porcentajes de asignación de recursos y los rubros en los cuales se habrán de asignar, en caso de que el Ayuntamiento adopte la figura de presupuesto participativo señalada en el artículo 11 bis. del presente ordenamiento.

VII. De acuerdo con las modificaciones al presupuesto en ejercicio, y para la preparación del mismo para el ejercicio fiscal siguiente, deberá realizar estudios de carácter presupuestal, con el propósito de formar estadística razonada, respecto al desenvolvimiento de los servicios públicos, y determinar si su costo corresponde a la función que desarrollan, con fines de economía y eficiencia en el ejercicio del gasto público.

TRANSITORIOS

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial «El Estado de Jalisco».

ATENTAMENTE

Salón de sesiones del Congreso

DIP. CARLOS ALBERTO BRISEÑO BECERRA
Congreso del Estado de Jalisco
LIX Legislatura

QUIM BRUGÉ es licenciado en Ciencias Económicas y doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Cursó el diploma en análisis de datos para Ciencias Sociales por la Universidad de Essex, Inglaterra. Ha realizado estancias de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge. Director general de Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana en Cataluña. Actualmente es profesor titular del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Asimismo, ha realizado investigaciones en los ámbitos de la gestión pública, el gobierno local, la participación ciudadana y el análisis de las políticas públicas.

...

SALVADOR MARTI PUIG es profesor titular y miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y del Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona. Es doctor en Ciencia Política y de la Administración (1997), maestro en Estudios Latinoamericanos (1994) y licenciado en Ciencia Política y Sociología (1992). Actualmente es el director del Máster Oficial de Ciencia Política y del Doctorado Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Ha sido profesor visitante, docente e investigador en diversos centros universitarios de Europa, Estados Unidos y América Latina, destacando el Institute of Latin American Studies de la Universidad de Londres, Sciences Po de Paris, el Institute des Études Politiques de Lille, el Colegio de México, el CIDE, la Universidad de Costa Rica, la Universidad de California Irvine y la Universidad Centroamericana. Su área de especialización es la política comparada, y ha investigado sobre procesos de democratización en América Latina, acción colectiva, movimientos sociales, y partidos y sistemas de partidos.

...

MARÍA AUXILIADORA GOMES es economista por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Minas Gerais con un posgrado

en Gestión Estratégica de Negocios por el Centro de Posgrados e Investigaciones en Administración, vinculado al Departamento de Ciencias Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Entre 1997 y 2008 fue dos veces Coordinadora de Participación Popular y Presupuestos Participativos de la Secretaría Municipal de Planeación de Belo Horizonte, y de 2001 a 2002 fue Secretaria Municipal Regional de Servicios Sociales en la misma ciudad. Ha fungido también como asesora de la Asociación de los Trabajadores de Belo Horizonte y de la Cámara Municipal de Concejales de Belo Horizonte; trabajó como técnica de nivel superior en la Fundación Joao Pinheiro, institución pública que actúa en las áreas de enseñanza e investigación en administración pública, evaluación de políticas públicas y en la producción de indicadores estadísticos, económicos, demográficos y sociales a nivel nacional, estatal y municipal. Actualmente es gestora de proyectos de cooperación en democracia participativa de la Secretaria de Planeación y Coordinación General de la de Municipalidad de Contagem en el Estado de Minas Gerais.

...

EGON MONTECINOS MONTECINOS es vicerrector de investigación y postgrado y profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos en Chile, institución donde ocupó los cargos de director del Programa de Magíster en Gestión Pública, del Diplomado en Gobierno y Gestión Local y director adjunto del Proyecto de creación del Doctorado en Ciencias Sociales. Es doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (2006), Magíster en Ciencias Sociales mención Desarrollo Regional por la Universidad de Los Lagos (2002) y asistente social, licenciado en Trabajo Social por la Universidad de La Frontera (1998). Realizó una estancia posdoctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2010), financiado por la Fundación Carolina. Ha realizado diversas investigaciones sobre democracia y presupuesto participativo en América Latina, las tensiones y complementariedades con la democracia representativa y especialmente sobre los

casos de presupuestos participativos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana.

...

MARC PARÉS es doctor en Ciencias Ambientales, licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y licenciado en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigador postdoctoral en la School of Environment and Development de la Universidad de Manchester. Actualmente es coordinador del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Movimientos Sociales del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, miembro del Grupo de Investigación en Agua, Territorio y Sostenibilidad y profesor del Departamento de Geografía de la propia Universidad Autónoma de Barcelona.

...

CARLOS LÓPEZ CASAS es licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2003 y hasta el momento es responsable de la Coordinación de Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Getafe, España. Desde 2008 hasta la fecha, es representante del Ayuntamiento de Getafe en el grupo de trabajo de Presupuestos Participativos de la Comisión de Participación Ciudadana de la FEMP. Sus publicaciones son: Artículo «Experiencia de los Presupuestos Participativos en Getafe» en la revista *Frontera* (2010) y el artículo «Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes» en la revista *Documentación Social*, Cáritas Española (2010).

...

GABRIEL RAMÍREZ GARCÍA es ingeniero civil, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene diversos diplomados: La Producción Social del Hábitat y Fortaleciendo Líderes para Organizaciones Sociales, por la UAM-Xochimilco; Presupuesto y Obra Pública, por la UNAM; Dere-

chos Humanos, por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México y la Comisión Europea, y una pasantía sobre Mejoramiento de Vivienda, en Santa Fe de Bogotá, Colombia. De 2007 a la fecha ha colaborando como parte del equipo responsable de diseño e implementación de Presupuestos Participativos en Copevi con algunos gobiernos locales de la zona metropolitana de la ciudad de México (Ecatepec de Morelos y Delegación Iztapalapa). De 2008 a la fecha es responsable del Proceso Territorial Integral y Sustentable en la Sierra Norte de Puebla con comunidades indígenas de la región. Es representante de Copevi ante la Coalición Internacional de Hábitat, el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias, la Alianza Internacional de Habitantes, las Organizaciones del Movimiento Urbano Popular de la Ciudad de México, el Consejo de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México y el Comité del Derecho a una Vivienda Adecuada del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

...

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ es profesor-investigador de El Colegio de Jalisco, donde también coordina la maestría en Políticas Públicas Locales. Es doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Es maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y licenciada en Ciencia Política por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores a nivel de Candidato. Su tesis de doctorado recibió el Primer Lugar de Premio Nacional de Administración Pública 2007, otorgado por el Instituto Nacional Administración Pública. En el Séptimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, organizado por la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados, obtuvo el segundo lugar. Sus líneas de investigación se vinculan a las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, fiscalización superior y política pública. Ha publicado libros y artículos acerca del presupuesto público en Jalisco (revistas *Acta Republicana* 2010 y *Estudios Jaliscienses*, 2010); fiscalización (*Revista Jurídica Jalisciense*, 2009 y *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 2009). En 2010 se publicaron los libros *Legislar para todas. Mujeres en la Cámara de Diputados (1997-2003)*, y *Del*

discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco, editados por el Colegio de Jalisco.

•••

JOSÉ TOMÁS FIGUEROA PADILLA es abogado por la Universidad de Guadalajara y maestro en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral «Prisciliano Sánchez», del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Desde 1994 se ha desempeñado profesionalmente en el ámbito electoral, tanto a nivel federal como estatal, con una trayectoria en diversas responsabilidades y cargos: Coordinador Distrital, Presidente de la Comisión Distrital 16, Consejero Electoral de la Junta Distrital 17 y Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Jalisco durante el periodo 2005-2010. Desde 2010 es Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

•••

RICARDO JOEL JIMÉNEZ GONZÁLEZ es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Estudios Regionales por el instituto de investigaciones José María Luis Mora y actualmente cursa el doctorado en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es coordinador de la sede Distrito Federal del Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara», A.C.

•••

CARLOS ALBERTO BRISEÑO BECERRA es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara y candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Ha sido profesor del Departamento de Estudios Internacionales y Derecho Público de la Universidad de Guadalajara. Ha participado como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales. En la Administración Pública ha ocupado diversos cargos a nivel federal. Es Miembro Académico de Acade-

mia de Derecho Público de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística desde 1999. Actualmente es Diputado Local en la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco.

...

HÉCTOR VIELMA ORDOÑEZ es empresario y economista. Obtuvo la licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cursó materias de la carrera en la Universidad de Harvard y en la London School of Economics. En esos años fue Secretario General de la carrera de Economía. Ha sido candidato a Diputado Federal en 2003 y en 2006. Actualmente es Presidente Municipal de Zapopan en Jalisco y Consejero Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

...

MIGUEL CASTRO REYNOSO es licenciado en contaduría pública, con estudios de posgrado en políticas públicas y marketing político y gubernamental. Ha participado en diferentes organismos empresariales como la Canirac, de la que fue vicepresidente, además fue delegado de la Asociación de Ganaderos de Arandas y delegado consejero de la Unión de Porcicultores de Jalisco en Capilla de Guadalupe. También es socio del Club Rotarios de San Pedro, Tlaquepaque, Presidente de la Asociación de Ediles de Jalisco, 2004 y vicepresidente de la Federación Nacional de Municipios de México. Fue alcalde de Tlaquepaque durante el periodo 2004-2007 y actualmente es alcalde de la misma entidad.

...

JORGE ARISTÓTELES SANDOVAL DÍAZ es abogado por la Universidad de Guadalajara y tiene una maestría en Política y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Cursó diversos Diplomados. Fue diputado local en la LVII Legislatura, regidor del H. Ayuntamiento de Guadalajara. Ha militado en organismos de representa-

ción juvenil, tales como la Federación de Estudiantes Universitarios, organización representativa de la comunidad estudiantil de la Universidad de Guadalajara y dirigente del Frente Juvenil Revolucionario del municipio de Guadalajara, organización que representa a la militancia juvenil del Partido Revolucionario Institucional. Actualmente es Presidente Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara.

Presupuesto participativo
terminó de imprimirse en noviembre de 2011
en los talleres de Pandora, S.A. de C.V.
Caña 3657, La Nogalera, Guadalajara, Jalisco, México
Se tiraron 1 000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

Diseño de la portada:

Avelino Sordo Vilchis

Asistentes de coordinación y enlace:

Jesús Carlos Morales Guzmán

Aldo Ramírez Castellanos

Edgar Ríos López

Composición tipográfica:

RAYUELA, DISEÑO EDITORIAL

Cuidado del texto:

Norma Leticia Atilano

Las reflexiones reunidas en éste volumen, abordan el tema de los presupuestos participativos desde las más diversas perspectivas y experiencias. Así, en sus páginas podemos encontrar las distintas respuestas que contribuyeron a identificar los avances y desafíos que enfrentaron los procesos de participación ciudadana en Brasil, país donde se originaron. Así como las condiciones que impiden que ello ocurra, como en el caso chileno que, pese a la trascendencia de los ejercicios de presupuestos participativos implementados en ese país, se observó la existencia de una incompatibilidad entre la participación y representación a nivel local.

Las experiencias de los presupuestos participativos son susceptibles de ser mejoradas si se incluyen en una visión estratégica de ciudad, como en el caso de los pueblos y alrededores de la provincia de Barcelona o Getafe, lo que puede contribuir al fortalecimiento del diálogo deliberativo, la participación ciudadana en la gestión de la ciudad, el compromiso político de las autoridades, así como sustanciales aumentos en el monto presupuestal. México aporta la experiencia de Ecatepec de Morelos, municipio del Estado de México, el primer ejercicio de presupuesto participativo que se incorporó a la estructura de gobierno municipal en nuestro país. Gracias a sus éxitos se amplió la expectativa para su reproducción en otros gobiernos municipales, lo que ha servido como una herramienta que puede incidir en la descentralización, la democratización y el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.



ISBN 978-607-8054-09-1



9 786078 054091