

Artículos

Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y tecnocrática

20/04/2020 | Yves Cabannes - University College London | Barbara Lipietz - University College London



Fuente: Presupuesto Participativo Gualeguaychú

Resumen [1]

El presupuesto participativo (PP) ha sido una innovación democrática de suma importancia a nivel mundial, con más de 6000 experiencias identificadas en por lo menos 40 países en 2018. El PP se ha diversificado durante sus 30 años de existencia, con numerosos experimentos, también denominados PP, solo tangencialmente relacionados con el proyecto original de "democratizar radicalmente la democracia". Proponemos una taxonomía para distinguir las lógicas que respaldan actualmente los PsPs en la práctica: radicalización política (apuntando hacia un cambio democrático radical), de buena gobernanza (para mejorar las relaciones entre la esfera pública y los ciudadanos) y tecnocrática (para optimizar el uso y transparencia de los recursos públicos para el beneficio de los ciudadanos). Al ilustrar estas lógicas antagónicas a través de experiencias contemporáneas, reflejamos sobre las contribuciones de la buena gobernanza y de los marcos tecnocráticos a la modernización del estado y de la gestión urbana. Sin duda alguna, estas dos lógicas ayudan a explicar la creciente atracción de los PP a partidarios de la agenda de la buena gobernanza.

Sin embargo, sostenemos que, para reavivar la promesa de los PsPs como instrumento de

Posts Destacados



Hacia una gestión participativa del riesgo
April 20, 2020

Posts Recientes



Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y...
April 20, 2020



Hacia una gestión participativa del riesgo
April 20, 2020



Treinta años de presupuestos participativos en el mundo
April 19, 2020



El Presupuesto Participativo Joven. ¿Política de la juventud y para la juventud?
April 18, 2020



Participación ciudadana: una herramienta en la lucha contra los usurpadores de la democracia
April 17, 2020

profundización de la democracia, se requiere volver a priorizar su calidad deliberativa. Resaltamos la educación cívica y el empoderamiento de los participantes como componentes clave de los PsPs para abrir caminos hacia sistemas políticos alternativos, materializando de esta forma los ideales del Derecho a la Ciudad, propuestos por Henri Lefebvre hace 50 años.

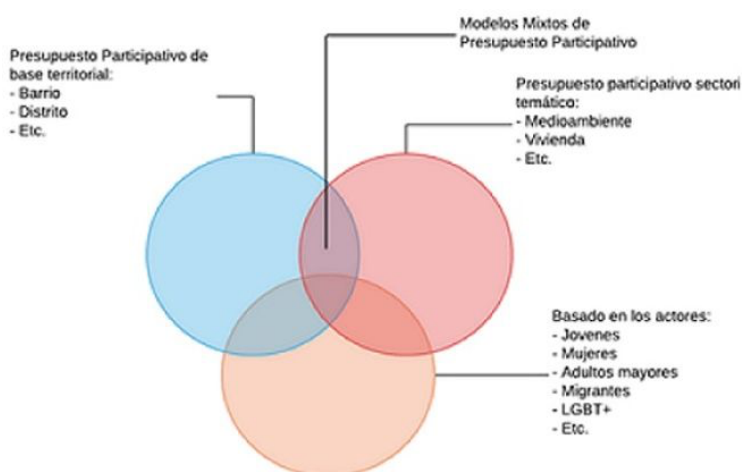
Palabras clave: democratización, gobernanza, gobiernos locales, presupuesto participativo, derecho a la ciudad, justicia espacial.

1. EXPANSIÓN MUNDIAL, DIVERSIFICACIÓN Y ÉXITO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo (PP) es, en esencia, una forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía para la priorización del gasto público. Más allá de esta definición general, los experimentos de PP abarcan un amplio espectro: desde gestos participativos simbólicos con limitado impacto transformativo, a vectores de cambio estructural en los sistemas de gobernanza urbana. Estos últimos han reconfigurado las relaciones y responsabilidades entre actores e instituciones en el dominio público - y han llevado a mejoras apreciables en la calidad de vida de los ciudadanos.

Los presupuestos participativos tienen lugar en asentamientos humanos de todo tamaño: desde grandes ciudades capitales hasta ciudades intermedias y periféricas, así como están en pueblos pequeños y aldeas. Originalmente confinados a nivel municipal, los PsPs progresivamente fueron implementados en otras escalas administrativas, tanto en niveles supra-municipales (por ejemplo, el Estado de Rio Grande do Sul en Brasil, la región de Lazio en Italia o la región de Poitou Charentes en Francia) como infra-municipales (por ejemplo, Itzapalapa, una delegación de la Ciudad de México con dos millones de habitantes, o el Distrito [Ward] 49 de Chicago, el cual fue pionero en los PsPs en Estados Unidos). Esto genera una gran diversidad de experiencias bajo una misma apelación.

Figura 1 – Tipos de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia

La heterogeneidad de los presupuestos participativos se origina tiene mucho que ver también con sus varias modalidades y formas (Figura 1). La mayoría de los PSPs tienen lo que nombramos una base territorial: se generan a nivel comunitario, de distrito, de ciudad o de región y actúan principalmente como instrumentos presupuestarios para territorios específicos. Alternativamente, los PsPs pueden ser temáticos, focalizando sobre asuntos específicos tales como transporte, vivienda, educación, el medioambiente o el desarrollo económico local. Las temáticas debatidas



Hashtagtivismo: los efectos políticos del hashtag en el caso de #NiUnaMenos
April 16, 2020



Jubilados de Concordia eligieron sus proyectos
November 23, 2018



Otra capital de provincia aprueba ordenanza presupuesto participativo
October 26, 2018



Presupuesto Participativo del adulto mayor en Santo Tomé amplía sueños
October 26, 2018



Gualeguaychú eligió 250 proyectos en el presupuesto participativo
October 26, 2018

en estos PsPs tienden a cambiar con el tiempo. Un tercer tipo de PP son aquellos basados en los actores, con recursos presupuestarios destinados para grupos sociales específicos - usualmente los más vulnerables y excluidos, como los jóvenes, mujeres, ancianos, afro-brasileños en Brasil, o pueblos originarios.[2] La mayoría de los experimentos con PP hasta ahora han combinado enfoques territoriales y temáticos.

La extrema diversidad entre los experimentos con PP es un fenómeno relativamente reciente. En efecto, pueden distinguirse tres fases de evolución de los PsPs. Los años comprendidos entre 1989 y 1997 fueron marcados por un período de experimentación que inició en Porto Alegre, Brasil, y otras pocas ciudades como Santo André en Brasil y Montevideo en Uruguay. Nuevas formas de gestión de recursos públicos fueron literalmente "inventadas". Una segunda fase de difusión brasileña, acontece cuando más de 130 municipalidades brasileñas adoptaron el modelo, con marcadas variaciones. Finalmente, con el nuevo milenio, llegó una etapa de expansión más allá de Brasil y de diversificación, con los modelos existentes siendo profundamente adaptados.[3] Durante esta tercera fase, los PP se dispersaron gradualmente a lo largo de América Latina, seguida de Europa y, desde 2003, el continente africano. Asia, incluyendo China, es el último llegado al grupo.

La expansión a nivel mundial, no obstante, oculta profundas diferencias regionales. América Latina es ampliamente superior en términos de porcentaje de residentes urbanos que viven en ciudades donde alguna forma de PP tenga lugar. En Argentina, del orden de 25 % de la población puede practicar el PP; mientras tanto, todos los gobiernos locales de Perú y de República Dominicana tienen el mandato de implementar el Presupuesto participativo anualmente. En contraste, en otras regiones, un porcentaje muy bajo de la población nacional es involucrada, a pesar de algunas ciudades contar con números altos de participación.

La expansión y la sostenibilidad de los PsPs es impresionante teniendo en cuenta el tiempo que consume el proceso - no solo para la gente que participa en el proceso y principalmente los delegados, sino también para los funcionarios públicos-[4]. Indudablemente, un factor explicativo importante se relaciona con un aspecto único, cuando comparado a otros procesos participativos: su capacidad de alcanzar resultados concretos a corto plazo para las personas involucradas. A diferencia de muchos otros procesos participativos, los PsPs tienen impactos concretos reales en la vida de las personas y en las ciudades a través de procesos endógenos (es decir fuera de recursos externos de ayuda internacional) que son asignados y usados en el curso de un año del ciclo presupuestario.[5]

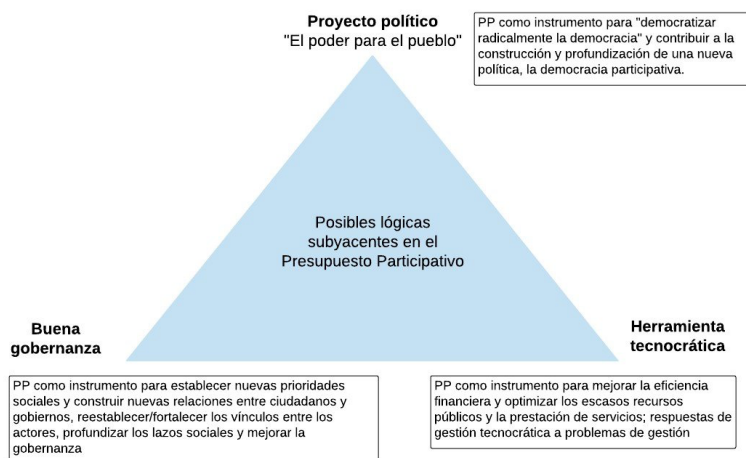
2. LÓGICAS ANTAGÓNICAS: DESDE RADICALIZAR LA DEMOCRACIA A LA BUENA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN TECNOCRÁTICA

El presupuesto participativo continua inextricablemente ligado a la icónica experiencia de Porto Alegre. Después de todo, es en esta ciudad de 1.4 millones de habitantes al sur de Brasil que el PP fue introducido por primera vez en 1989, en los escombros de la dictadura militar. El PP buscaba sellar una nueva forma de hacer política entre el PT (Partido dos Trabalhadores) y la ciudadanía de Porto Alegre. El PP de Porto Alegre como medio de transformación democrática[6] fue un concepto central en la difusión de los PP en las fases iniciales. De hecho, las varias ediciones del Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre sostuvieron la asociación de PP con la experimentación radical de la ciudad.[7]

Treinta años después, no obstante, es posible identificar lógicas subyacentes cualitativamente diferentes que reflejan la heterogeneidad de los experimentos de PP. En paralelo al proyecto político inicial de "democratizar radicalmente la sociedad" podemos ahora claramente identificar algunos PsPs con instrumentos de "buena gobernanza" e además casos de PB como fundamentalmente una herramienta tecnocrática (Figura 2). Mientras que las primeras dos lógicas representan respuestas al fracaso percibido de las democracias representativas[8], la última representa una nueva interpretación del PP, como describimos a continuación.

Antes de entrar en el análisis de cada una de estas tres lógicas y de su significado en relación a su promesa democrática original, ilustramos cada una con un caso concreto.

Figura 2 - Lógicas competitivas del Presupuesto Participativo



Fuente: Elaboración propia

a. Presupuesto participativo en Sevilla, España: el PP como un vector para profundizar la democracia[9]

Comenzamos con un caso de PP sustanciado en una lógica política, próximo en su enfoque al caso icónico de Porto Alegre. Con sus 700000 habitantes (1,5 millones en el área metropolitana), Sevilla es la primer gran ciudad y capital regional de Europa en adoptar un PP. Construido a partir de experiencias previas en Andalucía, el PP de Sevilla, iniciado en 2004 por una coalición socialista-comunista, se ha convertido rápidamente en un PP de referencia en términos de calidad e innovación. Varios aspectos se combinan para dar sustento a su lógica política.

Un primer elemento es el alto compromiso financiero con el PP: de 2005 a 2009, aproximadamente 100 millones de dólares del presupuesto municipal fueron gastos a través del PP, representando un promedio de 25 a 30 dólares por habitante al año, un valor alto en términos internacionales[10]. Además, una significativa asignación presupuestaria fue apartada para facilitar al funcionamiento del PP, permitiendo la contratación de expertos de universidades locales y de ONGs para soporte técnico y monitoreo en los años iniciales del proceso. Estas medidas han mejorado significativamente la calidad del PP de Sevilla.

En segundo lugar, ha habido un compromiso claro con la inclusión de grupos sociales tradicionalmente excluidos de procesos del PP. Por ejemplo, se garantizó apoyo a grupos organizados de agricultores urbanos de bajos ingresos: su participación les permitió obtener recursos financieros significativos para sus huertos comunitarios.

Mientras la participación en el PP de Sevilla es universal y abierta a todos los ciudadanos, un énfasis se ha puesto en la participación de los jóvenes y niños, y además se tomaron medidas para facilitar la participación de la población migrante, y la de las mujeres en particular- por ejemplo, con carteles e informativos en varios idiomas: español, árabe, francés e inglés (Figura 3). Este enfoque inclusivo de participación de la población migrante fue también internalizado por los funcionarios, evitando abordar el status legal de los participantes.

Figura 3 - Cartel del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Sevilla



Nota: Este póster multilingüe fue diseñado para llamar a las mujeres de diferentes culturas a participar. Se convirtió en un hito en los procesos de PB españoles

© Municipalidad de Sevilla

En tercer lugar, el PP en Sevilla ha intentado impulsar la participación y la movilización más allá de la escala del barrio, hacia el nivel de ciudad en su conjunto. Mientras algunos de los proyectos del PP de Sevilla son debatidos a la escala del barrio y señalados como proyectos de barrio, el proyecto del "carril bici" abarca la ciudad entera. Es interesante subrayar, que este proyecto innovador benefició mayoritariamente residentes de bajos ingresos, mejorando significativamente su movilidad y acceso a sus lugares de trabajo y estudio.

Cuarto, el conjunto de reglas y reglas de funcionamiento del PP, compiladas en el Autoreglamento no fueron decididas por funcionarios o técnicos sino más bien por una comisión compuesta por delegados electos en las asambleas del PP, dando un verdadero poder instituyente a la ciudadanía. El autoreglamento incluye, entre otras cosas, las siguientes reglas: el gobierno local debe declarar el valor del presupuesto total y la proporción destinada al PP en una forma transparente; las decisiones tomadas durante el proceso del PP son mandatorias; y la revisión y control de la implementación del proyecto están en las manos de las comisiones de seguimiento, cuyos miembros son elegidos durante las asambleas de propuestas de proyectos.

La lógica subyacente de la experiencia del PP de Sevilla ha sido de esta manera la de profundizar la democracia mediante la concesión de poderes al pueblo de Sevilla- y a los excluidos, principalmente. Tal enfoque ha tenido efectos tangibles en términos de justicia espacial y distributiva, como lo evidencia por ejemplo con el "carril bici" o el apoyo a los agricultores urbanos. En ese sentido, el PP de Sevilla da contenido y materializa el "derecho a la ciudad" ideado por Henri Lefebvre^[11]. Es la gente quién a través de un proceso participativo decide de la ciudad que quiere y eleva los niveles de apropiación, al decidir que parte de las vías sean para ciclistas o que algunos parques sean para uso agrícolas y de ocio. Pero los efectos también conllevaron un ensanchamiento y profundización del poder del pueblo en la toma de decisiones. El proceso de elaboración del manual de autoreglamento, en particular, ilustra el poder transformador del PP y el paso de una participación instituida, muy común hacia una participación instituyente. Es decir, el pueblo tuvo no solo el poder de decidir los proyectos a financiar con el PP sino también tuvo el poder de decidir sobre el proceso del PP en sí mismo, sobre las reglas de juego, plasmadas en el auto-reglamento, y que serían adoptadas por el gobierno local. El PP en Sevilla ha provisto a los ciudadanos de un poder instituyente- en oposición a simplemente consistir en un proceso cuyos contornos y modus operandi son decididos desde arriba. La calidad del auto-reglamento y su adaptación anual a través de un proceso transparente y democrático lo han convertido en una referencia Europa e internacional. Sin embargo, esta contribución del PP a la profundización de la democracia es probablemente la razón por la cual fue arrasado por Partido Popular, de derecha, cuando llegó al poder en 2011: entendió las implicaciones políticas de una forma tan radical de PP.

b. Presupuesto participativo en Dondo, Mozambique: PP como un motor para la buena gobernanza[12]

Nuestro segundo caso en Dondo, Mozambique, documenta un intento de abordar las relaciones problemáticas entre ciudadanos y gobierno local en el contexto de un frágil proceso de paz y después de años de una guerra civil devastadora, que a su vez seguía una larga guerra de liberación colonial. El enfoque principal fue de buena gobernanza, tejiendo relaciones innovadoras entre múltiples actores locales. El proceso de PP de Dondo es pionero en el continente africano. Su sofisticado modelo de gobernanza, capaz de superar profundas divisiones históricas, así como su capacidad en un tiempo relativamente corto de aportar beneficios concretos para la población son las razones principales que permitieron a Dondo recibir en 2009 el Premio de Excelencia otorgado por Gobiernos Locales y Ciudades Unidos África [CGLU-A] quién condecora cada tres años iniciativas municipales de excepcional valor en el continente. Este premio, el primero para un proceso del PP confirmó el papel pionero de Dondo.

El municipio se encuentra a media hora de Beira, la capital regional de la región central de Mozambique. Su población, alrededor de 70 mil en 2010, vive en 10 extensos distritos, incluyendo 51 aldeas y caseríos y un polo urbano que ha venido consolidándose desde tiempos coloniales. Muchas de las áreas rurales son de difícil acceso, particularmente en época de lluvias. En 2007, menos del 6% de la población tenía acceso a agua en su parcela. Dondo es una municipalidad pobre en uno de los países más pobres del mundo, y aún así, a través del PP, se discutieron, debatieron e invirtieron 2,6 millones de dólares entre 2007 y 2009[13], con impresionantes realizaciones concretas. En particular, las condiciones de vida han mejorado con la inversión en servicios básicos a partir de PsPs, especialmente la provisión de centros de salud y agua, a través de la instalación de pilas públicas. La movilización comunitaria permitió multiplicar las obras públicas, en particular letrinas y canales de drenaje de agua de lluvia.

El PP en Dondo se desarrolla en las etapas siguiente:

- La primera consiste en un diagnóstico socioeconómico conducido en cada distrito por Unidades de Desarrollo lideradas por la comunidad y concejales comunitarios. Las necesidades identificadas y los proyectos se dividen en tres categorías:
 - (i) aquellas con soluciones locales que necesitan esencialmente de una movilización comunitaria (ej.: limpieza de calles y canales de drenaje);
 - (ii) aquellas que requieran soluciones que involucren tanto a la comunidad como a la municipalidad (ej.: reparar los techos de zinc en las escuelas: los clavos son comprados por la municipalidad mientras que la mano de obra proviene de la comunidad); y
 - (iii) aquellas que dependen solamente del presupuesto municipal (ej. alumbrado de las calles).

La clasificación de los proyectos propuestos bajo estas tres categorías es una innovación introducida por Dondo. Una vez que las prioridades han sido definidas por las comunidades, el equipo municipal convoca su Foro Consultivo (explicado en el próximo párrafo), el cual finaliza el presupuesto, teniendo en cuenta los ingresos públicos. Las conclusiones y las recomendaciones del Foro se presentan al Consejo Municipal, que vota el presupuesto propuesto. Finalmente, las decisiones se implementan con la participación de la comunidad.

El proceso de PP en Dondo nació en el contexto de descentralización iniciada a nivel nacional en 1998, y un gran número de aspectos clave describen una fuerte lógica de gobernanza. En primer lugar, el proceso esencialmente a base territorial [ver tipología en figura 1] opera de forma altamente descentralizada: la decisiones en proyectos clave de los PP (divididos entre los sectores prioritarios de urbanización, infraestructura, agua, salud y rutas) se debaten al nivel de las 51 comunidades de aldeas, unidades comunais - así como en los 10 distritos urbanos/barrios que componen el complejo urbano. En segundo lugar, la experiencia de Dondo es notable por la sofisticada forma en que la complejidad de instituciones tan formales que informales operando en el área fueron incorporadas - superando tensiones históricas profundamente arraigadas[14]. Con los años, diversos espacios que tiene un rol en los presupuestos participativos tomaron una forma. El más sofisticado, que se fue adaptando y afinando con el tiempo, es el Foro Consultivo. Este se compone de 75 miembros, incluyendo:

- a) un representante de las Unidades de Desarrollo por cada una de las 51 aldeas rurales (unidades communais);
- b) un representante de las Unidades de Desarrollo por cada uno de los 10 distritos urbanos/barrios (a menudo trabajadores sociales y de la educación); y
- c) líderes de comunidades, autoridades religiosas, organizaciones de jóvenes y mujeres, así como figuras públicas influyentes y actores económicos.

Este Foro Consultivo participó en el PP, pero fue creado inicialmente para el planeamiento del municipio. Finalmente, la lógica de buena gobernanza como fuerza motriz del PP de Dondo es evidente cuando uno observa su diseño institucional. Además del Foro que acabamos de describir, a nivel del gobierno es coordinado por dos cuerpos administrativos diferentes: por una parte, la oficina de Estudios y Consejos y por otra parte la Dirección de Asuntos Territoriales y Comunitarios. Ambos cuerpos forman parte de la Secretaría de Administración y Desarrollo Institucional, a cargo de apoyar y facilitar una gestión efectiva de la ciudad.

En Dondo, el PP ha jugado un papel significativo para primeramente abrir nuevos canales de participación y hacer más fluidas las relaciones entre los diversos actores históricamente divididos, o que mal se conocían, al mismo tiempo conseguir un papel redistributivo relevantes con un alto número de proyectos realizados pedidos por la población. Los proyectos formulados, seleccionados e implementados a través de PP se han convertido en el pegamento que selló y reforzó el complejo y desafiante (postconflicto) modelo de gobernanza del PP. De hecho, el impacto del PP fue más allá de temas meramente presupuestarios: la confianza creciente que las comunidades han ganado a partir de su participación en las varias ediciones de los PsPs se ha traducido en flujos de comunicación más intensos y de más confianza entre los funcionarios municipales y la población en general. Asuntos tan diversos como el HIV/SIDA o la seguridad ciudadana, ambos temas de primera importancia están siendo tratados a través de canales más participativos como resultado de la exitosa implementación del PP. En ese sentido, el PP actuó como catalizador e incubadora de prácticas de planeamiento participativo, que a su vez mejoró la coherencia y efectividad de uno nuevo modelo de "buena gobernanza", así como su capacidad de rendición de cuentas en un contexto post-conflicto.

c. Lógica tecnocrática: el caso de Solingen, Alemania[15]

El último caso ejemplifica una lógica radicalmente diferente de presupuesto participativo, esencialmente tecnocrática y de mejora de la gestión financiera de la ciudad como un instrumento tecnocrático. Iniciado en 2009, el presupuesto participativo de Solingen es probablemente uno de los casos más exitosos de Alemania, en términos de una lógica de optimización financiera. En ese sentido, ejemplifica el modelo dominante de los PsPs alemanes, muchos de los cuales emergieron como una novedosa herramienta de gestión municipal a principios de los años 2000. Es importante notar que los PsPs alemanes han sido influenciados mucho más por las teorías y los principios de la Nueva Gestión Pública [New Public Management[16]] y por ejemplo por la experiencia de Christchurch, Nueva Zelanda, que por la experiencia de Porto Alegre o de ciudades latinoamericanas[17]. Investigaciones de principios de los 2000s sobre PsPs en Europa describen los PsPs alemanes como "consultas sobre finanzas públicas", aportando soluciones innovadoras para la modernización de las burocracias locales, pero con pequeño o inexistente impacto ciudadano en la política local[18]. Una de sus aportes más importantes fue un presupuesto municipal más accesible y más transparente para los ciudadanos.

Diez años después de este primero comparativo, una evaluación exhaustiva[19] de los procesos de PsPs alemanes permite apreciar la evolución de las "consultas sobre finanzas públicas": de 440 municipalidades investigadas, es decir todas las municipalidades alemanas con más de 40000 habitantes, 274 se comprometieron con alguna forma de PP. La mayoría de estas están apuntando a elevar el nivel de ahorro público, es decir, los participantes son invitados a enviar o comentar propuestas para recortar gastos o mejorar los ingresos municipales[20]; o representan una mezcla de propuestas de recorte de gastos con algunas oportunidades de gasto. Los canales de participación están en la mayoría de los casos no presenciales y por lo tanto online. Esta evaluación permite observar que los PsPs, en su amplia mayoría no han cambiando su esencia original, continuando colocando énfasis en las finanzas públicas y presupuestarias, con

un cierto grado de participación. Conservan una lógica de gestión, con una procura explícita de soluciones tecnocráticas. Como tales, se diferencian de forma considerable de la mayoría de sus pares en Latinoamérica y otras partes del mundo, y en particular con aquellos que posicionan a la deliberación al centro del proceso. Habiendo dicho esto, los PsPs alemanes son únicos en cuanto a que la gran mayoría de ellos (74 de los 96 investigados) abarcan el presupuesto municipal en su totalidad, ya que los ciudadanos pueden proponer recortes en cualquier rúbrica. Se trata de una importante diferencia con casi todos los PsPs en el mundo que colocan a debate solamente una parte, y excepcionalmente la totalidad, del presupuesto de inversión, el cual representan por lo general una parte reducida del presupuesto total municipal.

El PP de Solingen es uno de los casos más exitosos de Alemania hasta ahora -tanto por su capacidad de enfrentar una situación presupuestaria inestable, como por su habilidad para identificar los 45 millones de euros en ahorros potenciales requeridos por el Gobierno Regional de Düsseldorf[21]. Inició en 2009 y anualmente reproducido desde entonces, "el enfoque de Solingen fue exclusivamente la reducción del gasto público y el aumento de ingresos"[22]. Forzada por el Gobierno Regional en hacer importantes recortes presupuestarios, la municipalidad promovió la movilización de la ciudadanía para identificar las mejores formas de recortar los gastos: la ciudad formuló 248 propuestas de ahorro, organizadas en categorías y colocadas online. En un segundo momento, el municipio invitó a los ciudadanos para hacer comentarios sobre el paquete de recortes[23]. Más de 20 mil ciudadanos visitaron la plataforma en 2010 y alrededor de 3600 participaron activamente, número nunca antes alcanzado en una ciudad de aproximadamente 160 mil habitantes[24]. Después de la consulta, los ahorros totales derivados de los votos de la ciudadanía alcanzaron los 44 millones de dólares- debajo del objetivo de los 63 millones[25], por lo que recortes adicionales debieron ser introducidos directamente por el municipio de Solingen. Desde 2009, numerosas ciudades de Alemania han seguido un camino similar.

3. EL PP COMO MOTOR DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ENTRE LÓGICAS DE "BUEN GOBERNANZA" Y TECNOCRÁTICA

Los tres ejemplos descritos permiten apreciar la diversidad de las experiencias de PsPs. En la práctica, muchas experiencias de PsPs tienen características de una o más de las tres lógicas: política, buena gobernanza y tecnocrática [o de gestión financiera]. Esto refleja las tensiones internas que existen en todo momento en cualquier proceso de PP, ya que los actores son portadores de lógicas diferentes, y que el PP tiende a ser un foro abierto en donde estas lógicas se disputan. Además, estas lógicas son propensas a cambiar con el tiempo. El PP de Porto Alegre, por ejemplo, a partir de 2005, pasó gradualmente de una lógica política de radicalizar la democracia hacia una de "buena gobernanza", cuando el gobierno del PT fue derrotado por una amplia coalición de partidos que ocupan el centro y la derecha del espectro político[26]. En última instancia, el viraje hacia la lógica de buena gobernanza, que existía en la época del PT, pero de forma minoritaria y no aparente, se llevó a cabo por una nueva coalición gobernante, compitiendo con la lógica política todavía impulsada por aquellos ciudadanos portadores de forma de participación más comprometidas con la democracia participativa y la democracia directa.

La lógica de buena gobernanza tiende a ser cada vez más dominante en relación a las demás. Como ilustramos a seguir, esto tiene que ver con la ventaja comparativa del PP de facilitar una modernización efectiva de la administración pública y de dar cuerpo a los imperativos de la descentralización (o al menos de la desconcentración), ambos temas colocados como importante en las agendas internacionales. Analizaremos a seguir la contribución de los PsPs a estos proyectos de modernización de los gobiernos locales, inherentes tanto en la lógica de la buena gobernanza como en la tecnocrática.

a. Contribución de los PsPs a la transformación de los gobiernos locales

Una clave para entender la adopción y expansión de los PsPs a nivel global tiene que ver con su contribución a la agenda de "buena gobernanza", promulgada por instituciones como el Banco

Mundial, ONU-Hábitat, la Unión Europea y la GIZ, Agencia de Cooperación Técnica Alemana [lex GTZ]. El concepto de gobernanza permanece indudablemente confuso y sujeto a interpretación. Un intento para definir sus contornos se realizó mediante el desarrollo del Índice de Gobernanza Urbana (UGI, o Urban Governance Index en inglés)[27]. Este índice, que apunta a incentivar y medir buenas prácticas de gobernanza al nivel de las ciudades, identifica logros en base a cinco dimensiones: eficiencia, equidad, rendición de cuentas, participación y seguridad[28]. En la mayoría de estas dimensiones, el PP funcionó "muy bien", particularmente en relación a tres de las cinco dimensiones del índice: participación, eficiencia y rendición de cuentas[29].

La eficiencia es definida por el documento base del UGI de la siguiente forma: "Un gobierno local eficiente tiene un presupuesto que es suficiente para sus necesidades operativas y de desarrollo. Tiene el control sobre la colecta de una parte significativa de su presupuesto. Asigna una parte significativa de sus ingresos a los servicios básicos para responder a las necesidades de sus residentes y del sector de los negocios"[30]. Concretamente, esta eficiencia es medida con cinco indicadores: "fuentes principales de ingresos, predictibilidad de las transferencias desde los gobiernos centrales, reportes de desempeño publicados, encuestas de satisfacción de consumidores y la existencia de una declaración de visiones"[31].

Lo que es particularmente llamativo entre los hallazgos del informe[32] es que el PP fue considerado con impacto positivo en el aumento de la autonomía financiera y de los ingresos municipales: varias municipalidades declaran que el proceso de PP coincide con un incremento en recolecciones fiscales y en una reducción de los atrasos en pago de los impuestos. Esta mejor propensión en pagar los impuestos en día en ciudades con PsPs, tendría a ver, según las evidencias colectadas en el informe, con una mayor transparencia de las administraciones públicas, y una mejor visibilidad de obras y servicios financiadas con el gasto público. El informe, además, resalta cómo los PsPs tienden a canalizar la participación y movilización de las comunidades al momento de la ejecución de las obras aprobadas por el PP.

Mientras que esta contribución es usualmente no monetaria (como en el caso de Dondo), permite sin embargo un incremento significativo en el valor de las inversiones en la ciudad, más allá del presupuesto municipal. El PP actúa como movilizador de recursos de orígenes muy variados. Además, la disposición de las comunidades por cuidar y mantener los proyectos de infraestructura que resultan de los PsPs, representa un importante costo evitado que puede ser cuantificado, como se hizo en Cuenca, Ecuador[33]. Estas lecciones proveen elementos contundentes de respuesta para los reclamos de mayor eficiencia de los partidarios de la Nueva Gestión Pública [New Public Management]. Será ninguna sorpresa por lo tanto que estos partidarios promuevan, a su manera un PP que optimiza el gasto público.

Sin embargo, el concepto de eficiencia va más allá que el simple mejor uso de fondos públicos. Otros elementos notables que atañen tanto a la dimensión eficiencia del UGI como a la de rendición de cuentas tienen que ver con la transparencia. Y de hecho una de las contribuciones más claras de los PsPs para la buena gobernanza urbana tiene que ver directamente con su transparencia en el "cumplimiento de normas de desempeño, la publicación formal de contratos y licitaciones, presupuestos y cuentas, y códigos de conducta[34]."

El Observatorio de Porto Alegre (ObservaPOA) es un buen ejemplo de la contribución positiva de los PsPs a la modernización del aparato administrativo, y fue de hecho puesto en marcha por la coalición gobernante que derroto al PT, principalmente como un instrumento de buena gobernanza. En muchos procesos de PsPs, la comunicación transparente y los canales de información han sido reforzados por el desarrollo de procedimientos de reclamo formales y el monitoreo y procesos de evaluación. Como indica el Informe de ONU-Hábitat de 2004, "son - los PsPs - instrumentos poderosos para eliminar la posibilidad de corrupción cuando se implementa el presupuesto, en particular durante la ejecución de obras públicas y servicios (...) La fuerza e integridad de las comisiones anti-corrupción puede llevar a la remoción de oficiales corruptos"[35].

Finalmente, una mayor eficiencia de la administración pública contribuye también a mejorar el planeamiento de la ciudad. El informe mencionado encontró que "en aquellas ciudades donde

los PsPs han sido implementados después de la formulación de planes de desarrollo (...), estos PsPs constituyen un mecanismo importante para realizar a corto plazo la visión a largo plazo de la ciudad" ... [.... mientras que] en aquellas ciudades sin Planes Estratégicos o Planes de Desarrollo Urbano, o en las que éstos son obsoletos [...], el PB es un primer paso hacia un proceso de planificación participativa de la ciudad[36]. Planeamiento mejorado y modernización administrativa son el resultado de los efectos positivos de los PsPs en dos dimensiones: por un lado, una mejor integración horizontal y coordinación entre diferentes sectores del aparato administrativo; por el otro, una mejor integración vertical de los varios eslabones de gobierno. En Dondo, a título de ejemplo, los PsPs impulsados por el Departamento de Administración y Desarrollo Institucional han facilitado las buenas relaciones y prácticas de planeamiento entre el gobierno municipal, los barrios urbanos y las aldeas rurales del municipio.

b. Profundizando la descentralización

Otra faceta y contribución del PP a la "buena gobernanza" y a las agendas de modernización del Estado tiene que ver con su capacidad para profundizar o dar contenido a políticas de descentralización, centrales en las recomendaciones relativas a la gobernanza.

Muchos de los experimentos de PP han, de hecho, emergido en contextos de descentralización, como en el caso de Dondo[37]. Aun así, como resaltan numerosos estudios comparativos, la descentralización, en la práctica, a menudo ha fallado en cumplir las expectativas con respecto a una gama de objetivos políticos y sociales, incluyendo el mejoramiento de la información relativa a las necesidades y deseos de los ciudadanos, o el fortalecimiento de la rendición de cuentas del gobierno.[38] Parte de este problema es que experiencias y arreglos institucionales muy diferentes han sido categorizados bajo el término general de "descentralización" (desde deslocalización, a delegación o desconcentración), a pesar sus implicancias radicalmente diferentes en la vida real en términos de recursos disponibles y de poder ciudadano o municipal en la toma de decisiones. Sin embargo, en aquellos casos donde la intención política y administrativa ha sido acercar el pueblo de la toma de decisiones, un tema práctico importante a menudo fue, abrir nuevos caminos para que la toma de decisiones acontezca a un nivel territorial más bajo, distritos, barrios, conjuntos habitacionales. Aquí es donde los PsPs han provisto, en sus modalidades más avanzadas, una herramienta particularmente efectiva para superar dicho desafío.

En particular, los PsPs generalmente han facilitado un proceso de desconcentración administrativa, ya que las unidades de deliberación del PP tienen a ser más numerosas que las regiones administrativas. Vimos cómo en Dondo, el procesos de PP permitió que la deliberación y la toma de decisiones sobre recursos públicos sea llevada a áreas rurales históricamente olvidadas (las 51 comunidades de aldeas o unidades communais). Esto fue más que los 10 distritos urbanos/barrios oficiales que llegaron a componer la ciudad luego de que se introduzca la descentralización, limitada a la zona urbana en Mozambique. Un aspecto importante es que esta desconcentración administrativa ha sido acompañada, en algunos casos, por una descentralización del poder a áreas crecientemente distantes de los centros tradicionales de poder. En el documento base de URBAL sobre PP, se subraya que "el PP no contribuye solamente a la democracia participativa sino también a 'una democracia participativa centrada en los barrios' (...)"[39], a veces llamada democracia de proximidad. Esto permite entender mejor los efectos materiales concretos de los PsPs en partes de zonas urbanas consolidadas o en aldeas rurales de municipios excluidas: los PsPs han dado un significado más profundo a la descentralización, en términos tanto de llevar la administración físicamente más cerca a las personas como de bajar la escala en donde se toman las decisiones. Consideramos que los PsPs en tal "descentralización profunda" reflejan sus lógicas políticas subyacentes: la lógica de "buena gobernanza" ha encontrado en el PP un vehículo útil para la modernización del estado, en términos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, así como de algunos aspectos de participación, esencialmente consultiva, sin poder de decisión sobre las prioridades presupuestarias. Esto explica en gran parte el reciente uso y promoción del PP por instituciones como el Banco Mundial y CGLU[40].

Sin embargo, los casos de Solingen y Dondo también apuntan a dos prácticas diferentes de PP, apoyadas por dos lógicas diferentes para entender más cabalmente cómo el PP conduce a la

modernización del estado. En el caso de Dondo, el PP actuó como un vector para construir y fortalecer relaciones en un sistema de gobierno problemático, debido al contexto postconflicto particularmente complejo. Esta complejidad manifestándose tanto dentro de instituciones gubernamentales como entre las diferentes escalas de la administración estatal y la sociedad civil en su conjunto. El PP ha contribuido a la integración y modernización de una administración pública para el desarrollo coherente al enfatizar y apoyar la habilidad del gobierno (local) de comprometerse con y consultar a una amplia variedad de actores de gobierno dentro y fuera del estado. En Solingen, el enfoque del PP ha sido más restringido, apuntando a mejorar la funcionalidad del presupuesto estatal. La innovación, en esta instancia, se centró en las formas de solucionar problemas presupuestarios, a través de una forma de consulta pública. Sostenemos que los procesos de PsPs en Dondo y Solingen ejemplifican dos lógicas para la modernización de la esfera pública y para mejorar la gestión.

4. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Estas dos versiones muy comunes y contemporáneas de PsPs contrastan profundamente con la lógica del PP como vector de transformación política y del PP como cauce para la profundización, e incluso la radicalización de la democracia. Esta lógica política ha estado en el centro del desarrollo original del PP y contribuyó a su temprana difusión. Como describimos a continuación, esta lógica política sustenta la capacidad del PP de revertir prioridades clave de desarrollo en las ciudades -sin duda explicando su atractivo para los millones de personas involucradas en PP año tras año. En particular, la reversión de prioridades espaciales y sociales, facilitadas por algunos PsPs, está íntimamente relacionada con los intentos políticos de nutrir, expandir y reforzar la capacidad de los ciudadanos de moldear su propia ciudad a través de su participación activa y decisoria en la toma de decisiones. A continuación, proponemos tres componentes clave que ayudan a distinguir PsPs con una lógica política y que requieren constante innovación si se desea que el PP cumpla plenamente con su promesa democrática.

a. Invertiendo prioridades

La noción de inversión se origina en experimentos del PP en Brasil, donde el objetivo era "un cambio en el orden de prioridades", entendido tanto en términos territoriales (por ejemplo, tradicionalmente las inversiones no alcanzaban barrios de bajos recursos o áreas rurales y ahora sí lo hacen) como en términos políticos (por ejemplo, aquellos que previamente no habían podido ejercer el poder, pueden ahora tomar decisiones relacionadas al presupuesto).[41]

El ejemplo más explícito de este logro emana de Belo Horizonte (Brasil), donde se desarrolló una herramienta sofisticada para medir la "inversión" a partir de un conjunto de indicadores integrados de "acceso y percepción por parte de la población de proyectos financiados a través del PP"[42]. Los indicadores se enfocaron en la distancia que separaba a los residentes de Belo Horizonte de los 816 proyectos financiados y ejecutados a través del PP entre 1994 y 2006. Los resultados demostraron que "99% de la población vive a menos de 1km de un proyecto finalizado, 84% a menos de 500m y 40% a menos de 200m"[43]. Es decir, proyectos financiados por el PP eran fácilmente accesibles y cercanos a la gente, subyaciendo el impacto material del PP en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Asimismo, los hallazgos claramente demostraron que la población más cercana a proyectos financiados por el PP era de hecho las familias de menos recursos en la ciudad. El experimento de PP en Belo Horizonte ejemplifica de forma contundente que, bajo una lógica política de inversión de prioridades los PsPs contribuyen, de hecho, a materializar lo que Ed Soja llama "justicia espacial", es decir, "la justa y equitativa distribución en el espacio de recursos socialmente valiosos y las oportunidades de utilizarlos"[44]

Los ejemplos de inversión espacial han sido el fruto de procesos participativos dirigidos a ampliar y universalizar la participación ciudadana. Sin embargo, parece necesario realizar una advertencia. En efecto, el PP de Dondo probablemente se amolda a la anterior descripción, ya que ha facilitado la canalización de recursos públicos hacia áreas urbanas y peri urbanas tradicionalmente excluidas y a aldeas rurales. Sin embargo, la inversión de prioridades espaciales

en Dondo ha sido el efecto de una desconcentración administrativa, que facilitó una forma más abierta de gobierno participativo, esencialmente consultivo, en torno a los servicios básicos. No es (al menos por ahora) el resultado de un profundo proceso de descentralización caracterizado por una sustantiva redistribución del poder de decisiones hacia los grupos sociales más excluidos

Parece crítico para una lógica política, que los procesos ciudadanos de toma de decisiones, no se limitan a consultas, con el fin de que la ciudadanía participe activamente en la producción de espacio urbano. Las cifras de Belo Horizonte muestran cuán efectivo puede ser el PP para permitir que grupos espacial y socialmente vulnerables puedan tener el "Derecho a la Ciudad". Otras ciudades han impulsado aún más este intento de democratizar la participación a través del desarrollo de mecanismos adicionales de participación, para superar las causas estructurales que impiden la participación en la práctica de grupos vulnerables o excluidos. Sevilla es un caso representativo, donde se promovieron grupos motores compuestos de mujeres, jóvenes, GLBT+, comunidades migrantes, para que ellos mismo luchan y producen una "inversión de prioridades políticas. Otras ciudades han apuntado a grupos excluidos a través de consejos temáticos: por ejemplo, en Campinas (Brasil), el PP tenía un consejo específico sobre "ciudadanía" mientras que en Caixas do Sul (Brasil), el comité temático se centraba sobre la "exclusión social"[45]. A continuación, acudimos a tres componentes críticos que diferencian la lógica política de los PsPs de las otras dos

b. La "Voz" y la calidad deliberativa de los PsPs

El primero se refiere a la calidad deliberativa del PP. Uno de los límites de la democracia representativa, convencionalmente resumida como "el derecho a voz y al voto", es que se ha reducido esencialmente al último, el voto; el debate público entre ciudadanos se ha convertido en la excepción en lugar de la norma. El valor agregado de algunos procesos de PsPs con una lógica "política" yace precisamente en su habilidad para abrir o (re)abrir ágoras como lugares públicos físicos capaces de proveer espacios de deliberación entre ciudadanos, sobre lo que desean para el futuro inmediato de su ciudad y de su barrio. El hecho de que los recursos financieros estén atados al debate ("tu proyecto o mi proyecto será seleccionado e implementado") ha provisto incentivos materiales para la deliberación.

Sin embargo, abrir un debate público ciudadano sobre el futuro de la ciudad (o de la aldea o de la región) continúa siendo un desafío, incluso en las formas más avanzadas y radicales de PsPs sostenidas lógicamente política. Pocos estudios han explorado la calidad deliberativa de los procesos del PP, por lo que el trabajo llevado a cabo por el equipo del PP de Porto Alegre, en este aspecto, es de valor único[46]. Lo que este estudio demuestra es que, 20 años después del inicio, la presencia ciudadana en los foros y asambleas de PP permaneció considerable, con más de 10 mil personas participando en las deliberaciones cada año, derrumbando las críticas de "fatiga por participación". Sin embargo, se mantienen las preguntas sobre la renovación de los participantes (¿hubo nuevos participantes o siempre participó la misma gente?), así como sobre la calidad de sus aportes (por ejemplo, ¿cuál fue el rol de los participantes durante los foros y asambleas? ¿Cuántos hablaron? ¿Quién habló? ¿Hombres o mujeres? ¿Jóvenes o ancianos?). En relación a los aportes de los participantes, Fedozzi[47] resalta que el número de participantes que nunca hablaron en las asambleas fue, y se mantiene, extremadamente alto: 62,8% en 1998; 49,8% en el 2000; 51,8% en 2002 y 57,3% en 2005.

Para los impulsores del PP como camino para profundizar la democracia, estas observaciones proveen aportes para la reflexión. Si la democracia se trata tanto de dar voz como voto, un desafío importante para los PsPs "políticos" sigue siendo fomentar la participación activa de aquellos que se presentan en las asambleas. Hablando desde un punto de vista español, José Molina Molina [48] propuso una serie de herramientas que podrían fácilmente transformarse en "indicadores de deliberación" para monitorear el valor deliberativo de los procesos del PP:

1. Tener en cuenta las ideas fundamentales de los demás -no detenerse en detalles.
2. Analizar las prioridades y preocupaciones de los demás.
3. Aceptar las respuestas dadas por cada ciudadano.
4. Evitar menospreciar a tu oponente.
5. Trabajar hacia el entendimiento mutuo.
6. Diseminar el contenido de los acuerdos.

7. Apuntar a consensos colectivos.

De forma interesante, muchas de estas reglas son idénticas a aquellas desarrolladas por las autoridades de Chengdu, en China, en su manual de formación ciudadana dirigido a los futuros participantes del PPI[49]. En resumen, se considera que el valor deliberativo está en el corazón de los PsPs con perspectiva de radicalización democrática.

c. Educación ciudadana

La reflexión anterior apunta a la educación ciudadana como una dimensión crítica de los PsPs inscriptos en una lógica política de profundización de la democracia. Este tipo de educación se relaciona con el proceso de deliberación per se, como el conocimiento sobre las reglas democráticas, o atreverse a hablar en público, etc. De hecho, parecería que los PsPs son más propensos a consolidarse y sostenerse en el tiempo cuando una cultura participativa permite a los ciudadanos expresarse en las asambleas al mismo nivel que los funcionarios. La necesidad de una fuerte educación cívica no se limita a la ciudadanía sino, igualmente importante, tiene que considerar a los funcionarios y las autoridades que no están [siempre] acostumbrados o preparados para lidiar con formas horizontales o rebeldes de comunicación. Esto es particularmente necesario en el caso en viejas democracias, y más todavía en contextos autoritarios o marcados por una tradición de partido único, como en China. Nuestra observación directa a través de los años indica que las ciudades que han invertido esfuerzos y recursos en actividades tales como una concientización sobre perspectiva de género, aprendizajes para la formulación de proyectos o técnicas de participación han tenido mejores resultados en términos de sostenibilidad y de apropiación de proceso por los ciudadanos. Es aquí que los PsPs basados en los actores [ver tipología en figura 1] revelan su ventaja comparativa. Los proyectos ajustados a las expectativas de grupos específicos, y que empoderen a estos grupos, tienden a tener menos visibilidad política que los proyectos tradicionales. Sin embargo, han tenido, en la práctica, efectos mucho más duraderos.

La educación cívica en PsPs conducidos por una lógica política se ha extendido a numerosas temáticas tales como: "alfabetización" presupuestaria, componentes de un presupuesto público, orígenes de los recursos, causas de sus variaciones; Prerrogativas y responsabilidades de los gobiernos municipales y, en consecuencia, tipos de proyectos que pueden ser elegidos; interconexión e interdependencia entre las varias divisiones territoriales de una ciudad o de una región. En resumen, si un proceso de PP no es desde su inicio un proyecto masivo de educación, donde el PP actúe como pretexto pedagógico amplio y cívico, las lógicas de buena gobernanza o tecnocráticas tenderán a imponerse. Al mismo tiempo, los riesgos de cooptación política y usos y desusos populistas resultarán más elevados[50].

Estas preocupaciones continúan centrales en organizaciones ciudadanas de diferentes ciudades que piden que proyectos de educación cívica en un sentido amplio sean partes de los proyectos elegibles dentro del PP (por ejemplo, en el Distrito 8 de El Alto, en Bolivia desde el primer año de implementación del PP o en Cuenca, Ecuador). La experiencia de Guarulhos, una municipalidad de un millón de habitantes en la Región Metropolitana de San Pablo, ilustra los resultados transformadores que pueden ser logrados cuando la educación se convierte en un componente central del PP. En este caso, la municipalidad vio el PP como una forma de impulsar "la emergencia de nuevos líderes de la comunidad, capaces de participar de forma independiente en la construcción de una ciudad justa y solidaria"[51]. Con este fin, tomaron la iniciativa única de contratar el Instituto Paulo Freire para apoyar el proceso de PP[52]. La capacitación, iniciada en 2005 y vigente por cuatro años consecutivos, apuntaba a los cientos de delegados del PP elegidos durante las asambleas, a los consejeros de PP elegidos entre los delegados, a los monitores de educación popular y a los miembros de varios consejos locales[53]. En línea con el legado de Paulo Freire, la capacitación fortaleció el conocimiento diverso y know-how de los participantes y buscó facilitar el desarrollo de conocimientos colectivos en cada uno de los temas debatidos.

d. Institucionalizando el poder de los participantes

Finalmente, una línea divisoria fundamental entre los procesos de PP sustentados por una lógica política y aquellos con una lógica de gobernanza o tecnocrática se refiere a la institucionalización de los PP. El grado en el que los PsPs son institucionalizados por medio de un decreto, una

ordenanza municipal o algún otro instrumento legal, o en su lugar es regulado mediante revisiones anuales deliberativas, refleja las diferentes lógicas. Resumidamente, para que los PsPs actúen como vectores de democratización, los ciudadanos deben definir las reglas de juego, en lugar de las autoridades.

Fue Porto Alegre quién inicio un reglamentación ciudadana del PP, llamados regimiento interno normando sus aspectos centrales tales como reglas para la elección de los delegados y consejeros que componen el Consejo del PP a nivel municipal, así como sus responsabilidades y poder; criterios para la asignación de recursos; criterios para la selección de proyectos propuestos por ciudadanos; lugares y cantidad de asambleas plenarias; fechas del ciclo anual del PP, y reglas de transparencia y rendición de cuentas. Es de notar que, desde sus primeras ediciones, el ciclo presupuestario incluyó un período específico para una revisión de dichas reglas y su posible ajuste.

Este conjunto de reglas determinadas por la ciudadanía (Regimiento Interno en Brasil, o Autorreglamento en el caso de Sevilla) representa una delegación de poder decisiva hacia la la comunidad, creando condiciones propicias [pero no suficientes por si solas] para la emergencia de un cuarto poder, comunitario o cívico, junto al legislativo, ejecutivo y judicial. Para aquellos delegados y consejeros que estuvieran involucrados en procesos de PP durante los últimos 30 años, la definición de las reglas y condiciones para la implementación de PsPs son tan importantes como la cantidad de recursos puestos en debate. Mientras lo último es obviamente clave para que el PP tenga significado, estos participantes apuntan a la dimensión cualitativa del proceso para un cambio profundo a largo plazo. A la fecha, sin embargo, el desarrollo de tales reglas de PP auto-determinadas permanece escaso en la mayoría de los países.

5. COMENTARIOS PARA CONCLUIR

El desarrollo de experimentos de PP globalmente y su diversificación presentan un desafío a cualquier lectura lineal, o incluso a considerarlos sistemáticamente como prácticas innovadoras en el campo de la democracia participativa. Como se ilustra con los ejemplos de Solingen, Dondo y Sevilla, lógicas radicalmente diferentes subyacen las prácticas contemporáneas del PP.

Un interesante debate, partiendo de esta taxonomía simplificada de los PsPs se refiere a los vínculos entre estas diferentes prácticas de PP. ¿Existe una ruta o trayectoria que vaya desde, digamos, una lógica tecnocrática, a una lógica de buen gobierno y finalmente a una lógica más política? ¿El compromiso con la participación inherente a los PsPs, eventualmente lleva a alguna forma de profundización de la democracia, aún cuando su imperativo primario sea la eficiencia y la movilización de recursos locales? Nuestra experiencia no apunta a tal lectura teleológica. En su lugar, consideramos que prácticas de PP pueden (y lo hacen) oscilar entre diferentes lógicas de acuerdo a las motivaciones y las fuerzas de coaliciones políticas, o de grupos de interés, ciudadanos, partidarios, religiosos, privados, etc. Estas lógicas pueden persistir de forma antagónica o constituir polos de tensión en el corazón de un mismo sistema de gobierno.

Una conclusión importante de este análisis, sin embargo, se relaciona con la naturaleza transformacional de cada una de las lógicas subyacentes a los experimentos de PP. La lógica tecnocrática del PP provee innovaciones interesantes, y el caso de Solingen es particularmente espectacular por abrir el presupuesto completo a la consulta ciudadana. No obstante, los efectos de esta práctica han sido restringidos a toma de decisiones en recortes presupuestarios. Los PsPs conducidos por una lógica de buena gobernanza, por otra parte, pueden tener (y han tenido) un impacto positivo en la reorientación de las prioridades de una parte del gasto público hacia espacios olvidados de la ciudad y de su periferia. Adicionalmente, los imperativos de buena gobernanza a menudo han impulsado prácticas de PP que busquen el involucramiento de amplias categorías de actores sociales, como la juventud o los líderes tradicionales - pero raramente grupos más contenciosos cuya identidad social pueda dar un nuevo significado de ciudadanía (por ejemplo, migrantes o refugiados).

Sostenemos que solamente PsPs motivados políticamente pueden darle vida a una

remodelación más radical y abierta de posibilidades urbanas. Es a través de su voluntad en dirigirse a grupos excluidos, en articular consideraciones al nivel de barrios y de la ciudad en su conjunto y finalmente en reforzar la autonomía y solidaridad ciudadana mediante procesos deliberativos, que los PsPs con una lógica de radicalización política ofrecen caminos concretos hacia la materialización del Derecho a la Ciudad, tal como formulado por Henri Lefebvre, hace cinco décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Baiocchi, G (2001), "Participation, activism and politics: The Porto Alegre experience and deliberative democratic theory", *Politics and Society* Vol 9, No 1, pages 43–72.
- Barragán, V, R Romero and J M Sanz (2011), Informe sobre los Presupuestos Participativos en la Ciudad de Sevilla, 2004–2009, Ayuntamiento de Sevilla and Universidad Pablo Olavide.
- Cabannes, Y (2003), Participatory budgeting and municipal finance, Base Document, Launch Seminar of URBAL Network No 9, Municipal Government of Porto Alegre.
- Cabannes, Y (2007), Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting: A synthesis based on the experiences of Ariccia (Italia), Belo Horizonte and Guarulhos (Brazil), Bella Vista (Argentina) and Cordoba (Spain), CIGU and URB-AL.
- Cabannes, Y (2010), "Participatory Budgeting in Africa", in *Villes et Développement*, *ISTED Bulletin* No 88, pages 4–5.
- Cabannes, Y and B Lipietz (2015), "The democratic contribution of participatory budgeting", Working Paper Series 2015, International Development, LSE, No 15–168.
- Cabannes, Y and Z Ming (2013), "Participatory budgeting at scale and bridging the rural–urban divide in Chengdu", *Environment and Urbanization* Vol 26, No 1, pages 257–275.
- Cambezo, M (2008), "Experiência do orçamento participativo no município de Dondo: Ficha de experiencia", Paper presented at the International workshop, *Démocratiser radicalement la Démocratie* in Lyon.
- Carvalho e Camargo, U (2007a), Nota de Síntesis sobre los Indicadores de Medición de Inversión de Prioridades, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, URBAL project.
- Carvalho e Camargo, U (2007b), Manual Metodológico sobre el indicador de medición de inversión de prioridades, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, URBAL project.
- Chengdu Bureau of Integrated Rural–Urban Development (2012), Village Training Manual, Illustrated comics in Chinese, 46 pages.
- Fedozzi, L (2007), Observando o orçamento participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas, Tomo Editora.
- Figueira, A M (2010), Planificação e Orçamentação participative, exercício de democracia participative, Unpublished mimeo.
- Fung, A and O Wright (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society* Vol 29, No 1, pages 5–41.
- Gaventa, J (2006), "Finding the Spaces for Change: A Power Analysis", *IDS Bulletin* Vol 37, No 6, pages 23–33.
- Lefebvre, H (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Molina Molina, J (2011), *Los Presupuestos Participativos: Un modelo para priorizar objetivos e gestionar eficientemente en la administración local*, Segunda Edición, Aranzadi/Thomson Reuters Editorial, Navarra.
- Porto de Oliveira, O (2017), International policy diffusion and participatory budgeting: Ambassadors of participation, international institutions and transnational networks, Palgrave Macmillan.
- Prefeitura Belo Horizonte (2009), Participatory Budgeting in Belo Horizonte 15 years 1993 – 2008.
- Schröter, N (2013), 6th Status Report: Participatory Budgeting in Germany, Engagement Global, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sintomer, Y, C Herzberg and A Röcke (editors) (2005), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach*, Hans Böckler Stiftung.
- Soja, E (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press.
- Solingen Stadt (2011), How citizens help their mayor save money!, Application for the European Political Sciences Association.
- Tarso, G and U de Souza (1998), *Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre*, Universidad de Buenos Aires.

UN-HABITAT (2002), Global Campaign on Urban Governance – Concept Paper, 2nd edition, Nairobi. UN-HABITAT (2003), Global Governance Index Guidelines, Nairobi.
UN-HABITAT (2004), "Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals", Working Paper 140, Nairobi. UN-HABITAT (2010), 72 frequently asked questions on PB, Nairobi.
Verdesoto, L (1999), Los Conceptos de la Participación y Descentralización: Miradas desde el Caso Boliviano, Cuaderno de Trabajo No 48, Programa de Gestión Urbana, Quito.

NOTAS

[1] Dos versiones anteriores en inglés fueron publicadas en inglés: Cabannes & Lipietz (2015), The democratic contribution of participatory budgeting, Working Paper Series 2015, London School of Economics págs151-168; Cabannes & Lipietz (2018) Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. Environment and Urbanization 30(1): 1-18. Sin embargo, el presente texto fue traducido por Juan Delgado y reescrito en español por uno de los co-autores, aportando modificaciones sustanciales y actualizaciones.

[2] La región de Poitou Charentes en Francia ha experimentado con una forma del PP, a través del cual el presupuesto regional se debatió en escuelas secundarias.

[3] Cabannes, Y (2003), Participatory budgeting and municipal finance, Base Document, Seminario de Lanzamiento del n°9 de URBAL NETWORK, Gobierno Municipal de Porto Alegre, pág.28.

[4] PP no es un evento de excepción sino un proceso anual, limitado por el ciclo presupuestario. El ciclo real ocupa dos años: en el primero, asignaciones presupuestarias y prioridades se deciden (Ciclo 1); en el segundo, se implementan las prioridades acordadas (Ciclo 2)

[5] En Belo Horizonte, Brasil, por ejemplo, más de 1000 proyectos fueron financiados a través de PP por más de 15 años (Prefeitura de Belo Horizonte (2009), Participatory Budgeting in Belo Horizonte 15 years 1993-2008). En Porto Alegre, Brasil, más de 5000 proyectos priorizados y votados a través de estos procesos populares han sido implementados desde 1989. Y en Chengdu (China), más de 40000 proyectos obtuvieron fondos entre 2009 y 2012 (Cabannes, Y and Z Ming (2013), "Participatory Budgeting at scale and bridging the rural-urban divide in Chengdu". Environment and Urbanization Vol 26, N°1, págs 43-72.

[6] Baiocchi, G (2001), Participation, activism and politics: The Porto Alegre experience and deliberative democracy theory, Politics and Society Vol 9, N°1, págs 43-72.

[7] Porto de Oliveria, O (2017), International policy diffusion and participatory budgeting: Ambassadors of participation, international institutions and transnational networks, Palgrave Macmillan.

[8] Fung, A and O Wright (2001), Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, Politics and Society Vol 29, n°1, páginas 5-41; Gaventa, J (2006), Finding the Spaces for Change: A Power Analysis, IDS bulletin Vol 37, n°6, págs 23-33.

[9] Esta sección está en deuda con Virginia Gutiérrez Barbarussa, quien aportó su conocimiento de primera mano del proceso y clarificó algunos aspectos claves del proceso de Sevilla; y Vicente Barragán y sus colegas de la Universidad Pablo Olavide, quienes amablemente compartieron sus resultados de la investigación del proceso.

[10] Con un promedio de 14,5 millones de dólares siendo destinados para los años 2007-2009, lo cual representaba entre el 2,6 y 3,7 % de lo que se conoce localmente como "presupuesto municipal no obligatorio" (Barragán, V, R Romero y J M Sanz (2011), Informe sobre los Presupuestos Participativos en la Ciudad de Sevilla, 2004-2009, Ayuntamiento de Sevilla y Universidad Pablo Olavide).

[11] Lefebvre, H (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.

[12] Los datos mencionados fueron provistos por el municipio de Dondo : Cambezo, M (2008), "Experiência do orçamento participativo no município de Dondo: Ficha de experiência", presentada en el taller internacional, *Democratiser radicalmente la Démocratie en Lyon*, Francia; y Figueira, A M (2010), *Planificação e Orçamentação participativa, exercício de democracia participativa*, informe no publicado). Parte de este texto aparece en Cabannes, Y (2010), "Participatory Budgeting in Africa", en *Villes et Développement*, *ISTED Bulletin N°88*, págs 4-5; y en Cabannes & Lipietz (2015), op.cit

[13] La mitad de los 2.6 millones de dólares provenían del gobierno local y la otra mitad de la ayuda internacional. Con un valor de 12 dólares por habitante por año debatido, el PP de Dondo se situaba en la cima de los PP africanos.

[14] Nos referimos aquí a tres grupos sociales diferentes: a) Las estructuras sociopolíticas heredadas del FRELIMO, el partido marxista que lideró la guerra de liberación y llegó al poder con la independencia; b) Caciques y organizaciones tradicionales, muchos de los cuales se han unido o han apoyado al partido de la oposición, RENAMO, durante la guerra civil post-independencia; y c) organizaciones más recientes, religiosas y no religiosas, que pueden ser superficialmente agrupadas bajo el término de "sociedad civil".

[15] El caso se basa en la contribución de Mandy Wagner y otros colegas de Engagement Global (GmbH) involucrados en el apoyo de la red alemana de PP. Ellos han amablemente facilitado contactos con oficiales de Solingen y asistido en general en la escritura de este caso. El Sr. Koch de la autoridad local de Solingen proveyó información detallada de los resultados de los PPs. Finalmente, Martin Lichtenegger, un estudiante de Maestría de DPU en Londres, amablemente tradujo el material en alemán y discutió los resultados con sus autores. Este caso aparece en Cabannes y Lipietz (2015)

[16] New Public Management (NPM) es un enfoque para la gestión de las organizaciones de servicios públicos e instituciones del Estado que se basa en el sector privado. La introducción de principios de negocios se hace a partir de la creencia en que estos son más eficientes.

[17] Sintomer, Herzberg and Röcke (editores) (2005) *Participatory Budgets in a European Comparative Approach*, Hans Böckler Stiftung.

[18] ibid

[19] Schröter, N (2013), 6th Status Report: Participatory budgeting in Germany, Engagement Global, Bundeszentrale für politische Bildung.

[20] Sintomer, ibid

[21] Solingen Stadt (2011), *How Citizens help their mayor save money!*, Application for the European Political Sciences Association.

[22] Ver referencia 20, página 3.

[23] Propuestas incluidas; alquilando del teatro para aumentar ingresos; descartando festividades relacionadas al día nacional; reduciendo de la tasa de interés en préstamos públicos extraordinarios mediante el recorte del período de reembolso; generando electricidad como una fuente de ingresos (la propuesta no se pudo implementar porque la energía fue privatizada)

[24] <http://www.solingen-spart.de>

[25] Ver referencia 20, página 4.

[26] Ver referencia 12. Cabannes y Lipietz (2015)

[27] Es principalmente el trabajo de la Campaña Global de la ONU. ONU-Habitat (2002), Global Campaign on Urban Governance- Concept Paper, 2da Edición, Nairobi

[28] ONU-Habitat (2003), Global Governance Index Guidelines, Nairobi, página 26.

[29] ONU-Habitat (2004), "Participatory budgeting: Conceptual framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals", Working Paper 140, Nairobi, pages 44-46.

[30] Ver referencia 27.

[31] Ver referencia 28, página 27.

[32] El reporte basa sus hallazgos en un estudio de 103 municipalidades brasileñas que practicaron el PP entre 1997 y 2003 (Ver referencia 28, página 28).

[33] Ver referencia 28, página 28.

[34] Ver referencia 28, página 37.

[35] Ver referencia 28, página 39.

[36] Ver referencia 28, página 30.

[37] Sin embargo, es interesante notar que en algunas ciudades, los PPs han anticipado y enriquecido los procesos de descentralización. Ver referencia 3, página 61.

[38] Verdesoto, L (1999), Los Conceptos de la Participación y Descentralización: Miradas desde el Caso Boliviano, Cuaderno de Trabajo N° 48, Programa de Gestión Urbana, Quito.

[39] Ver referencia 3, página 62

[40] Ver referencia 7.

[41] Cabannes, Y (2007), Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting: A synthesis based on the experiences of Ariccia (Italia), Belo Horizonte and Guarulhos (Brazil), Bella Vista (Argentina) and Cordoba (Spain), CIGU y URB-AL, Página 27.

[42] Carvalho e Camargo, U (2007a), Nota de Síntesis sobre los Indicadores de Medición de Inversión de Prioridades, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, proyecto URBAL; Carvalho e Camargo, U (2007b), Manual Metodológico sobre el indicador de medición de prioridades, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, proyecto URBAL.

[43] Ver referencia 20, página 29.

[44] Soja, E (2010), Seeking Spatial Justice, University of Minnesota Press.

[45] Ver referencia 3, página 55.

[46] Fedozzi, L (2007), Observando o orçamento participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas, Tomo Editora.

[47] Ibid.

[48] Molina Molina, J (2011), Los Presupuestos Participativos: Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local, Segunda Edición, Aranzadi/Thomson

Reuters Editorial, Navarra

[49] Chengdu Bureau of Integrated Rural-Urban Development (2012), Village Training Manual. Illustrated comics in Chinese, 46 págs.

[50] Esto es un peligro por ejemplo en República Dominicana, donde los PP fueron legislados mientras que la educación cívica está pobremente desarrollada.

[51] ONU-Habitat (2010), 72 preguntas frecuentes sobre PPs, Nairobi, página 85.

[52] El Instituto Paulo Freire de Brasil mantiene el legado del educador que escribió La pedagogía de los oprimidos y que introdujo la alfabetización y métodos educativos que han jugado un rol decisivo en la transformación social de Brasil de los últimos 50 años.

[53] La capacitación fue adaptada a cada electorado e incluyó:

- Para los delegados: capacitación sobre la función de los delegados, historia de movimientos sociales; educación popular; derechos y deberes de los ciudadanos; procesos presupuestarios; democracia; etc.
- Para los consejeros: presupuesto público; comisiones comunitarias públicas; negociación de conflictos; roles y funciones de un consejero.
- Para los educadores de la comunidad de Guarulhos: relaciones de género y políticas de acción afirmativa; relaciones étnicas y políticas de acción afirmativa; políticas de inclusión; observación participante.

Etiquetas: Edicion_N'2



Búsqueda por etiquetas

DemocraciaDeliberativa

DemocraciaParticipativa
EdicionNº1 Edicion_Nº2

Síguenos

*Promoviendo la participación ciudadana
en políticas públicas.*

[Inicio](#)

[Quiénes somos](#)

[Revista](#)

[Contacto](#)

Asociación Argentina de Democracia Participativa | Sánchez de Loria 1413, Buenos Aires, Argentina | info@dparticipativa.org
