

## LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, UNA ESTRATEGIA DE DIÁLOGO ENTRE CIUDADANOS Y AUTORIDADES

Alfonso AYALA SÁNCHEZ  
José Ramón HERNÁNDEZ POLANCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Representación y participación, binomio esencial en la democracia*. III. *¿Qué es un presupuesto participativo?* IV. *Origen del presupuesto participativo*. V. *El desarrollo del presupuesto participativo en Porto Alegre*. VI. *La experiencia del presupuesto participativo en América*. VII. *El presupuesto participativo en Corea del Sur y China*. VIII. *Europa y el presupuesto participativo*. IX. *El presupuesto participativo en México*. X. *Comentarios finales*. XI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Frente a la crisis experimentada por la representación política, en los últimos años se han venido gestando diversas formas de participación ciudadana. En la década de los ochenta, en Porto Alegre, Brasil, surge el presupuesto participativo como método de participación ciudadana, que permite un diálogo entre autoridades y gobierno para la construcción de prioridades en el ejercicio de los recursos.

Sin embargo, esta figura ha adquirido diversos matices que van desde un método basado en la discusión pública de las prioridades en la asignación de recursos hasta formas de legitimación de las decisiones de autoridad.

### II. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN, BINOMIO ESENCIAL EN LA DEMOCRACIA

Desde que a finales de la década de los ochenta, en Porto Alegre, se implementó por primera vez el presupuesto participativo como una política pública que permite que los ciudadanos diseñen con las autoridades la forma en que se implementará el presupuesto público, ha cobrado un gran auge a nivel mundial, para llegar a ser una de las formas de democracia participativa más utilizada y debatida.

Con una gran variante respecto al nivel de participación ciudadana permitido y a los fines que persigue, se ha constituido como una herramienta

clave que permite enlazar dos conceptos, representatividad y participación, que forman parte fundamental de un sistema democrático.

Antes que nada es necesario precisar, que la forma en que actualmente entendemos que se conjugan la representación y la participación, no ha sido la misma a lo largo de la historia. En la Grecia antigua, representación y participación formaban la misma idea, aquellos que gozaban de la ciudadanía participaban y discutían de manera directa los asuntos públicos en la asamblea, solamente para algunos cargos de forma rotativa, se elegían representantes de entre los mismos ciudadanos. Posteriormente, durante la Edad Media, la relación entre representación y participación cambió notablemente, ya que prevaleció la idea de que el monarca era representante de dios, y la participación, sobre todo a raíz de la Carta Magna inglesa, se restringe a la opinión de la nobleza en algunos asuntos de Estado.

No es sino hasta el siglo XIX, con la expansión del sufragio que concluye en el siglo XX con el otorgamiento de este derecho a la mujer, cuando se consolida la idea moderna de democracia representativa, en la cual son los representantes electos mediante el voto quienes ocupan la titularidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Y es precisamente el momento del ejercicio de este derecho cuando se conjuga la participación para formar la representación.<sup>1</sup>

Una de las características que posee el sistema democrático representativo es la existencia de los partidos políticos como entidades que, entre otras funciones, tienen la finalidad de ser el enlace entre las demandas de la ciudadanía y el gobierno. Sin embargo, en la actualidad, existe la percepción de la ciudadanía, en la mayor parte de los países del mundo, que estos no siempre responden a los intereses públicos, sino a aquellos de una elite en el gobierno.

Dos de los valores fundamentales en la democracia es la apertura y su naturaleza inclusiva. Entendiéndose por apertura tres aspectos, la falta de secrecía, la publicidad de la información y la transparencia en los procesos.

Por su parte, la democracia es inclusiva porque está constituida por dos aspectos, la representación y la participación.<sup>2</sup>

Frente a esto, es necesario considerar que el ejercicio de la ciudadanía en la democracia no se agota, por lo tanto, en el momento del sufragio, el cual es uno de los puntos clave entre representación y participación, sino

<sup>1</sup> Para conocer mayores detalles sobre la relación entre representación y participación, *cf.* Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.

<sup>2</sup> Rossman, Doralyn y Shanahan, Elizabeth, “Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory budgeting Processes”, *Public Administration Review*, p. 57.

que existen otros instrumentos como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la contraloría social, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, entre otros, que permiten el diálogo entre representantes (gobierno) y ciudadanos para enriquecer la acción de gobierno.

### III. ¿QUÉ ES UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

El presupuesto participativo puede definirse como “un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”.<sup>3</sup>

Precisando sus elementos, es necesario, para que una política de gobierno o política pública<sup>4</sup> se considere como presupuesto participativo, se den los siguientes elementos:

- a) La discusión sobre la asignación de recursos públicos.
- b) En un espacio jurídico-político determinado (municipio o delegación, provincia, estado, etcétera).
- c) Que sea el resultado de un proceso deliberativo.

Este último punto resulta relevante para diferenciar el presupuesto participativo de otras experiencias de participación tradicional, ya que si no existe un diálogo entre gobernantes y gobernados que permita determinar o influir en la asignación de recursos, no puede considerarse como tal.

Es necesario resaltar que la importancia de los presupuestos participativos como instrumento de la participación ciudadana radica en que el proceso presupuestario, por una parte, está ligado al interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos escasos, pero por la otra implica también una relación de diálogo entre Estado y sociedad,<sup>5</sup> en la que aquel se retroalimenta de la experiencia de los ciudadanos, bajo la idea de que estos

<sup>3</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, Transnational Institute, p. 18.

<sup>4</sup> Al respecto, Julio Franco Corso en su libro *Diseño de políticas públicas* establece que las políticas de gobierno son las “acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas”, mientras que las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivo de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”, pp. 87 y 88.

<sup>5</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, “Does Participatory budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China”, *The Australian Journal of Public Administration*, p. 122.

“son los mejores concededores de las realidades ligadas a su vida cotidiana, por lo que la singularidad de sus vivencias debe ser tomada en cuenta”.<sup>6</sup>

Desde otra perspectiva, se puede considerar también que el presupuesto participativo se constituye como una herramienta de rendición de cuentas (*accountability*) social otorgado a la comunidad, ya sea mediante el poder de asignación de recursos o en algunas excepciones de veto, al impedir que determinado proyecto se ejecute.<sup>7</sup>

#### IV. ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A mediados de la década de los setenta en Brasil, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda formaron una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores, con la idea básica de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad.<sup>8</sup>

Se puede ubicar como otro de los antecedentes del presupuesto participativo el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y “la crispación por las antiguas formas de acción pública y de la política que parece cada vez más insostenible”,<sup>9</sup> acompañado además en Brasil de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el federalismo, garantizando tasas de transferencia más altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos.<sup>10</sup>

La ciudad de Porto Alegre, capital del estado Rio Grande do Sul, durante los primeros años de la década de los ochenta experimentó un rápido crecimiento poblacional, y por lo consecuente un gran número de demandas de servicios públicos e infraestructura urbana insatisfechas.

En 1989, durante la administración de Olívio Dutra emanado de la Alianza Frente Popular, formada por el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, en Porto Alegre, se presenta el presupuesto participativo como instrumento para la asignación de prioridades en asun-

<sup>6</sup> Annunziata, Rocío, “‘Proximidad’, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, p. 62.

<sup>7</sup> Cfr. Cunill Grau, Nuria, “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad”, *Gestión y Política Pública*, pp. 22 y 23.

<sup>8</sup> Leubolt, Bernhard y Novy, Andreas, “Participatory budgeting in Porto Alegre: Social Innovations and the Dialectical Relationships of State and Civil Society”, *Urban Studies*, p. 2026.

<sup>9</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *op. cit.*, nota 3, p. 6.

<sup>10</sup> Goldfrank, Benjamin, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, p. 12.

tos vecinales.<sup>11</sup> Es importante considerar que en primera instancia se presenta en un escenario donde el Ejecutivo y el Legislativo son emanados de distintas fuerzas políticas, lo que permitió que, al lograr el apoyo popular para demandas específicas, el alcalde lograra ejercer cierta presión para que fueran aprobadas por el Legislativo.

El proceso además vino acompañado en 1989 de una reforma fiscal municipal que permitió incrementar en un 50% la recaudación por concepto del impuesto predial, aparejado de un fortalecimiento de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que incrementó la confianza de la ciudadanía.<sup>12</sup>

En 1992, durante el gobierno del alcalde Tarso Genro, se amplía el campo de acción del presupuesto participativo hacia proyectos relacionados con los servicios públicos.<sup>13</sup>

Esta experiencia se erige también como un medio de movilización del gobierno de izquierda (Partido de los Trabajadores) cuyo mandato es la liberalización, el autogobierno y una democracia radical.<sup>14</sup>

## V. EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre se desarrolla a través de las 16 demarcaciones territoriales en las cuales se dividió la ciudad. El proceso se inicia con reuniones programadas de marzo a diciembre de cada año entre comunidad y autoridades, en las cuales se programa el presupuesto a ejercerse en el siguiente año.

Las etapas que comprende son:

- a) Elaboración de la propuesta presupuestaria. Durante esta fase se realiza la participación de instancias gubernamentales, comunitarias y la instancia permanente de participación comunitaria (Consejo de Presupuesto Participativo).
- b) Discusión y votación de la Ley Presupuestaria.
- c) Ejecución del presupuesto.
- d) Control del presupuesto.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>12</sup> Freitas, Andrea, “La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre”, en *Biblioteca on-line de Ciências da Comunicação*, <http://www.bocc.ubi.pt>.

<sup>13</sup> Goldfrank, Benjamin y Schneider, Aaron, *op. cit.*, nota 10, p. 10.

<sup>14</sup> He, Baogang, “Civic Engagement Through Participatory budgeting in China: Three Different Logics at Work”, *Public Administration and Development*, p. 122.

Durante el proceso, la participación ciudadana se da a través de reuniones cara a cara, reduciendo la utilización de tecnologías de la información y comunicación, lo que contribuiría a incrementar la participación y reducir las barreras geográficas.<sup>15</sup>

La integración del Consejo del Presupuesto Participativo, como órgano comunitario de decisión, es de dos consejeros titulares, dos suplentes por cada región, asamblea temática, y un representante y suplente del Sindicato de Empleados de la Municipalidad. Su función es establecer las prioridades, fruto de las reuniones llevadas a cabo en cada demarcación, sobre el ejercicio del gasto para su discusión y posterior votación en la Ley Presupuestaria.

La discusión del presupuesto participativo en Porto Alegre permite utilizar la participación ciudadana en la etapa de selección de prioridades y adopción de fases de política pública. En la primera, se discuten y aprueban las necesidades y prioridades de la comunidad, mientras que en la segunda, el plan de inversión es desarrollado en colaboración entre los representantes de la comunidad y las autoridades.

Como se ha observado, el proceso de toma de decisiones del Presupuesto Participativo en Porto Alegre no es simplemente el resultado de la agregación de los votos individuales, sino también es el producto de la presencia de actores con capacidad de influencia centralizadora, “en función de intereses políticos comunitarios o personales”.<sup>16</sup>

Por lo que respecta a la ejecución y la delimitación de regiones, reglas temáticas y diseño de las políticas públicas, la tarea es primordialmente gubernamental, con poco margen para la participación ciudadana.<sup>17</sup>

De esta forma, la experiencia brasileña se constituyó como el resultado de la lucha de la ciudadanía por tener una voz en el proceso deliberativo para influir en la distribución de recursos y así acceder a los derechos sociales previstos en la Constitución de 1988,<sup>18</sup> además de que también se logró modificar la conducta de los actores sociales al pasar de un esquema tipo clientelar a uno de negociación pública en las asambleas de discusión del presupuesto participativo.

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre muestra resultados paradójicos, por una parte incrementó la transparencia en el

<sup>15</sup> Kim, Jinbaeck, “A Model and Case for supporting Participatory Public Decision making in e-Democracy”, *Group Decision and Negotiation*, p. 190.

<sup>16</sup> Botey Cuenca, Luis Emilio, “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”, *Revista de Ciencias Sociales*, p. 147.

<sup>17</sup> Kim, Jinbaeck, *op. cit.*, nota 15, p. 189.

<sup>18</sup> Wampler, Brian, “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”, *Political Studies*, p. 346.

ejercicio del presupuesto, al brindar a los ciudadanos mayor información e involucramiento con la forma en que se ejercen los recursos, y por la otra, debilitó el papel de los consejos municipales en el proceso presupuestario. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas vertical, el presupuesto participativo permitió un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, además de que también influyó en la reelección del Partido de los Trabajadores durante cuatro administraciones.<sup>19</sup>

Respecto a la participación ciudadana, esta herramienta logró que el número de ciudadanos involucrados pasara de 976 en 1990 a 28,907 en 2002, convirtiéndose en la principal forma de negociación de recursos.<sup>20</sup>

Posteriormente, con el triunfo del PT en el estado de Rio Grande do Sul, se implementó también el presupuesto participativo, además de que gradualmente se ha ido extendiendo a otras ciudades.

En este sentido, cabe hacer mención que además de constituirse como una herramienta para mejorar la participación ciudadana, el presupuesto participativo ha sido utilizado por las autoridades políticas “con múltiples propósitos, incluyendo obtener apoyo electoral, debilitar a los adversarios, formar alianzas y cumplir con preceptos ideológicos”.<sup>21</sup>

El presupuesto participativo en Brasil, durante su expansión, ha venido acompañado también de otras instituciones de democracia participativa. El Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001, establece la obligación de las ciudades con más de 20,000 habitantes de realizar un Plan de Desarrollo con la participación de la ciudadanía.

Cabe también hacer mención que a lo largo del desarrollo del presupuesto participativo en Brasil, la experiencia ha sido aplicada con variaciones respecto a lo iniciado en Porto Alegre, como ejemplo se puede mencionar que en el caso de Recife se presentaron mayores resistencias de parte de las autoridades para delegar funciones a los ciudadanos, permitiendo solamente su participación en la discusión de las decisiones.<sup>22</sup>

Durante el gobierno del presidente Lula, se crearon también los consejos nacionales, para garantizar la participación ciudadana en temas como salud, asistencia social, políticas urbanas y medio ambiente, previstas en la Constitución de 1988. Para fines de 2006, Brasil ya contaba con más de treinta consejos nacionales.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>20</sup> Leubolt, Bernhard y Novy, Andreas, *op. cit.*, nota 8, p. 2030.

<sup>21</sup> Goldfrank, Benjamin, *op. cit.*, nota 10, p. 18.

<sup>22</sup> Wampler, Brian, *op. cit.*, nota 18, p. 81.

<sup>23</sup> Avritzer, Leonardo, “Living under a Democracy”, *Latin American Research Review*, p. 181.

## VI. LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA

Debido al éxito en la aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre,<sup>24</sup> este ha sido utilizado por gobiernos de distintas ideologías como herramienta para el combate a la corrupción en la asignación y utilización de recursos y para reducir la brecha entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, principalmente a nivel local.

En lo que respecta a América Latina, el presupuesto participativo ha sido adoptado por una variedad de países, con una diversidad también de resultados.

Por ejemplo, en el caso de Perú, su implementación fue una estrategia diseñada entre representantes de grupos de la sociedad civil y funcionarios públicos. Si la experiencia del presupuesto participativo tiene como una de sus principales finalidades el reducir la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno, en el caso de Perú el resultado obtenido rebeló la desconfianza del gobierno en la ciudadanía, al crear un proceso sumamente técnico, que terminó por desincentivar la participación.<sup>25</sup>

Bolivia, por su parte, dentro de un proceso de desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana y con la finalidad de empoderar al ciudadano, en la Ley de Participación Popular de 1994 creó la figura de los comités de vigilancia, en los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de congelar el presupuesto municipal si los gastos varían significativamente respecto a lo autorizado.<sup>26</sup>

En los Estados Unidos, esta herramienta ha tenido también aceptación y ha sido implementada en diversos ejercicios de asignación de recursos. La ciudad de Denver, Colorado, es una de las ciudades que ha implementado un sistema de presupuesto participativo en línea. En una primera etapa, se recogen opiniones de los ciudadanos a través de foros y del sitio web *www.deliveringdenversfuture.org*, con la idea principal de ajustar los gastos públicos frente a los recortes del presupuesto que ha tenido la administración municipal. Destaca sobre todo que esta herramienta, a pesar de no representar un espacio deliberativo como en Porto Alegre en el cual se establecían

<sup>24</sup> Este fue uno de los motivos principales para que esta ciudad fuera sede de 2001 a 2003 del Foro Social Mundial, una alternativa al Foro de Davos, presentada por diversas ONG, en el que se discuten experiencias sociales y retos por venir, frente al desarrollo del capitalismo globalizador.

<sup>25</sup> Vincent, Susan, "Participatory budgeting in Peru: Democratization, State Control, or Community Autonomy?," *Focal, Journal of Global and Historical Anthropology*, pp. 67 y 68.

<sup>26</sup> Tiller, Mikel G., "The Dissonance of Participative budgeting: an Empirical Exploration", *Journal of Accounting Research*, p. 19.



las prioridades para asignar los recursos, si permite que los ciudadanos conozcan el funcionamiento presupuestario y los aspectos relacionados con la toma de decisiones en este campo.<sup>27</sup>

Otro caso lo representa la ciudad de Los Ángeles, con una población de más de nueve millones de habitantes, la cual a partir de 1999 incorporó los consejos de vecinos, llegando a contar con 90 consejos integrados de 7 a 30 miembros, resultado de la elección de los vecinos. Dentro de sus atribuciones está el presentar al alcalde y al ayuntamiento la lista de prioridades aprobadas, así como el monitoreo en la entrega de los servicios públicos y la presentación de quejas por fallas en estos.<sup>28</sup>

A partir de octubre del 2002, se implementó también el Día del Presupuesto, en el que funcionarios municipales realizan tareas de capacitación en asuntos presupuestales a cientos de ciudadanos participantes en el proceso de presupuesto participativo.

## VII. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COREA DEL SUR Y CHINA

En el caso de la ciudad de Bukgu, en Corea del Sur, se implementó una metodología similar a la utilizada en Los Ángeles, con la finalidad de reducir el nivel de desconfianza de la ciudadanía en el gobierno. En esta experiencia destaca que dentro de los problemas detectados se encuentra la baja participación ciudadana, el tiempo invertido por las autoridades para capacitar a los participantes sobre el proceso presupuestario,<sup>29</sup> así como el método de integración de los consejos vecinales, que al ser voluntario o por sugerencia de alguna persona, origina que las decisiones no sean representativas de la comunidad.

En China el presupuesto participativo ha sido una herramienta que en los últimos años ha cobrado auge, aunque con una dinámica de la autoridad al ciudadano (de arriba abajo) distinta de lo aplicado en Porto Alegre.

Detrás de la aplicación de los presupuestos participativos en China, existen tres lógicas, la administrativa, la reforma política y el empoderamiento del ciudadano. Bajo la lógica administrativa, el presupuesto partici-

<sup>27</sup> Haller, Chris y Faulkner, Geneva, "Participatory budgeting in Denver, Colorado", *National Civic Review*, pp. 24 y 25.

<sup>28</sup> Kim, Soojin y Lauer Schachter, Hindy, "Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability. Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea", *Public Performance & Management Review*, pp. 456-462.

<sup>29</sup> Dentro de las principales objeciones realizadas por las autoridades al implementar el presupuesto participativo es la necesidad de invertir tiempo en la capacitación de los participantes.

pativo constituye un mecanismo para permitir a los ciudadanos expresar su opinión, y tratar de hacer compatible la opinión ciudadana con la decisión gubernamental. La lógica política implica que el presupuesto participativo se constituye como una herramienta para democratizar la esfera local en China. Por último, la dimensión del empoderamiento del ciudadano implica la capacidad de este de decidir la forma en que se ejerce el presupuesto, algo más cercano a la experiencia de Brasil.<sup>30</sup>

El presupuesto participativo fue inducido en China a partir de 2005 por la Fundación China para la Investigación del Desarrollo, aunque ya se habían presentado algunas experiencias previas.<sup>31</sup> Sin embargo, la sociedad no ha demostrado gran interés en el desarrollo de esta herramienta, a diferencia de Brasil, en donde grupos de la sociedad civil y asociaciones de vecinos han tenido una participación activa.<sup>32</sup>

Un ejemplo de la implementación del presupuesto participativo lo representa la ciudad de Huinan, cercana al aeropuerto internacional Shanghai Pudong, que de 2004 a 2006 ejerció el 15% de su presupuesto a través de la selección de parte de los ciudadanos de los proyectos a realizar. Bajo este esquema se han realizado 32 proyectos.

En el caso de la ciudad de Wuxi, en la provincia de Jiangsu, el presupuesto participativo permitió crear una dinámica de integración social formada por un conjunto de valores y creencias comúnmente aceptadas por los miembros de la comunidad. Es decir, el proceso deliberativo creó un discurso común y metas compartidas por los habitantes de Wuxi, lo cual es significativo por tratarse de un contexto de reducido margen de participación.<sup>33</sup>

## VIII. EUROPA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el caso de Europa, en los últimos años, el presupuesto participativo ha cobrado auge, ligado principalmente a localidades gobernadas por partidos de izquierda o fruto de coaliciones que incluya a los comunistas o a la izquierda alternativa.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> He, Baogang, *op. cit.*, nota 14, pp. 122-124.

<sup>31</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, *op. cit.*, nota 5, p. 126.

<sup>32</sup> He, Baogang, *op. cit.*, nota 14, pp. 125 y 126.

<sup>33</sup> Wu, Yan y Wang, Wen, "The Rationalization of Public budgeting in China: a Reflection on Participatory budgeting in Wuxi", *Public Finance & Management*, pp. 275-277.

<sup>34</sup> Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, p. 27.

Además de la figura del presupuesto participativo, en Europa<sup>35</sup> han surgido los siguientes esquemas similares:

a) Modelo basado en la consulta ciudadana. Varía desde la realización de foros y espacios de discusión para que los ciudadanos planteen las prioridades y demandas, hasta la difusión sobre la utilización de recursos públicos (permite transparentar el estado de las finanzas).

b) Presupuestación comunitaria. Implica la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil con la idea de financiar proyectos determinados. Este esquema puede implicar la utilización de fondos internacionales. Las autoridades realizan una tarea de monitoreo y supervisión de los proyectos.

Uno de los ejercicios de participación ciudadana que destacan es el de la Toscana, que si bien no se puede clasificar como un presupuesto participativo, es importante resaltar la forma en que se logró institucionalizar la participación.

En 2007, la región de la Toscana en Italia aprobó la Ley núm. 69/07 que definía las reglas para la promoción de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Destacan dos aspectos de esta ley, primero, el comprender la participación ciudadana en todo tipo de política pública, y segundo el haber sido fruto de un proceso deliberativo entre la ciudadanía y las autoridades.<sup>36</sup>

Su creación fue fruto de las distintas reuniones celebradas, en noviembre de 2006, en un ejercicio que reunió al presidente de la región con 408 miembros de la sociedad civil, asumiendo el compromiso de incluir sus ideas en el texto final de la iniciativa. Una de las figuras que contempla la ley es la posibilidad a nivel regional de que en proyectos de infraestructura con un impacto significativo desde el punto de vista ambiental o social, los ciudadanos pueden solicitar un debate público con la autoridad (se requiere un umbral mínimo del 0.5% de firmas de ciudadanos), de cuyo resultado se tiene que publicar un reporte. Posteriormente, en un plazo de tres meses la autoridad debe tomar su decisión, que puede ser: a) la cancelación del proyecto o presentar una alternativa distinta, b) la modificación del proyecto o c) su continuación, precisando las razones de ello. Además se crea una autoridad regional para la participación, independiente de las autoridades

<sup>35</sup> Cfr. Krenjova, Jelizaveta y Raudla, Ringa, "Participatory budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies", *Halduskultuur – Administrative Culture*, pp. 18-46.

<sup>36</sup> Lewanski, Rodolfo, "Institutionalizing Deliberative Democracy: The 'Tuscany Laboratory'", *Journal of Public Deliberation*, pp. 1-3.

administrativas, nombradas por la Asamblea Regional, buscando que sus integrantes sean especialistas en políticas públicas y derecho.<sup>37</sup>

## IX. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO

Las primeras experiencias de presupuesto participativo en México se dan en el municipio de San Pedro Garza y algunos otros del área metropolitana de Monterrey, a finales de la década de los noventa, sin embargo no llegan a ser prácticas institucionalizadas.

Aparte del presupuesto participativo, en la ciudad de México a partir del 2007, el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social ha emitido cinco convocatorias anuales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, en el cual los habitantes de los barrios establecen una relación de corresponsabilidad con el Gobierno en la asignación, designación y ejecución de obras públicas de mejoramiento. La convocatoria se publica cada año para que a través de concurso se elijan los mejores proyectos para el mejoramiento de zonas en estado de marginación.<sup>38</sup>

Por lo que respecta al presupuesto participativo, el Gobierno del Distrito Federal lo ha implementado de forma regular desde 2011 para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana, a través de dos acciones, la definición de acciones prioritarias fijadas por medio de una consulta y en la determinación de la forma en que se van a ejercer los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa.

La primera fase, de definición de acciones prioritarias, se realiza de junio a agosto de cada año, a través de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos para que se incluyan sus proyectos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa.

La segunda fase se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año, para decidir la forma en que se aplicarán los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa.<sup>39</sup>

Posteriormente se realiza una evaluación por los comités ciudadanos y consejos de los pueblos de la realización de proyectos por las autoridades,

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>38</sup> Ziccardi, Alicia, “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. temático 2012, pp. 206 y 207.

<sup>39</sup> Los recursos podrán ejercerse para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito.

así como una supervisión del Instituto Electoral del Distrito Federal de la labor desarrollada por los comités y consejos.<sup>40</sup>

## X. COMENTARIOS FINALES

Desde su implementación en Porto Alegre, a finales de la década de los ochenta, el presupuesto participativo se ha convertido en una herramienta innovadora que permite a los ciudadanos influir sobre los resultados de las políticas públicas.

Sin embargo, cabe también hacer mención que para que esta experiencia resulte exitosa, derivado de lo expresado en algunos estudios académicos, es necesario que se presenten los siguientes elementos:<sup>41</sup>

- a) Voluntad política.
- b) Capital social.
- c) Descentralización política.
- d) Recursos suficientes.
- e) Tamaño reducido del área geográfica en que se va implementar. El presupuesto participativo funciona mejor a escala municipal. En espacios más grandes la dificultad para lograr una participación ciudadana adecuada lo vuelve inoperante.

Por lo que respecta a los beneficios que se asocian por su implementación, Joseph Lerner menciona a los siguientes:<sup>42</sup>

- a) Fortalece la democracia.
- b) Se reduce el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- c) Se fortalece el sentido de comunidad.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Cfr. Instituto Electoral del Distrito Federal, *Planeación y presupuesto participativo*, Temas selectos de participación ciudadana en el Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana, <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/capacitacion/manuales/01PlaneacionPresupuest.o.pdf>, p. 47.

<sup>41</sup> Goldfrank, Benjamin, *op. cit.*, nota 10, p. 7.

<sup>42</sup> Lerner, Josh, "Participatory budgeting: Building Community Agreement around tough Budget Decisions", *National Civic Review*, p. 31.

<sup>43</sup> Cabe hacer mención que algunos de estos resultados se han observado en experiencias de presupuesto participativo similares a la de Porto Alegre, ya que existen otras modalidades en las que al no realizarse asambleas comunitarias, los resultados en lo relativo al fortalecimiento del sentido de comunidad podrían ser distintos.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- ANNUNZIATA, Rocío, “‘Proximidad’, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 40, mayo de 2011.
- AVRITZER, Leonardo, “Living under a Democracy”, *Latin American Research Review*, 2010, vol. 45.
- BAIOCCHI, Gianpaolo *et al.*, “Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil”, *Social Forces*, vol. 86, núm. 3, marzo de 2008.
- BOTEY CUENCA, Luis Emilio, “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 121, núm. 3, 2008.
- FREITAS, Andrea, “La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre”, *Biblioteca on-line de ciências da comunicação*, <http://www.bocc.ubi.pt>.
- GANUZA, Ernesto y Sintomer, Yves, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, París, Transnational Institute, 2011.
- GOLDFRANK, Benjamin, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006.
- , Benjamin y Schneider, Aaron, “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, otoño de 2006.
- GÓMEZ HERNÁNDEZ, Esperanza, “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, *Investigación y Desarrollo*, vol. 15, núm. 1, 2007.
- HALLER, Chris y Faulkner, Geneva, “Participatory Budgeting in Denver, Colorado”, *National Civic Review*, vol. 101, núm. 3, otoño de 2012.
- HE, Baogang, “Civic Engagement Throug Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work”, *Public Administration and Development*, núm. 31, 2011.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Planeación y Presupuesto Participativo, Temas Selectos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana, <http://www.iedf.org.mx/seciones/participacion/capacitacion/manuales/01PlaneacionPresupuesto.pdf>.
- KIM, Jinbaeck, “A Model and Case for Supporting Participatory Public Decision Making in e-Democracy”, *Group Decision and Negotiation*, vol. 17, núm. 3, mayo de 2008.
- KIM, Soojin y Lauer Schachter, Hindy, “Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability. Case Studies of Organi-

- zational Learning from the United States and South Korea”, *Public Performance and Management Review*, vol. 36, núm. 3, marzo de 2013.
- KOONINGS, Kees, “Strengthening Citizenship in Brazil’s Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, núm. 1, enero de 2004.
- KRENJOVA, Jelizaveta y Raudla, Ringa, “Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, vol. 14, núm. 1, 2013.
- LERNER, Josh, “Participatory Budgeting: Building Community Agreement around Tough Budget Decisions”, *National Civic Review*, vol. 100, núm. 2, verano de 2011.
- LEUBOLT, Bernhard y Novy, Andreas, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovations and the Dialectical Relationships of State and Civil Society”, *Urban Studies*, vol. 42, núm. 11, octubre de 2005.
- LEWANSKI, Rodolfo, “Institutionalizing Deliberative Democracy: The ‘Tuscan Laboratory’”, *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, núm. 1, art. 10.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- ROSSMAN, Doralyn y Shanahan, Elizabeth, “Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes”, *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 1.
- TEINAVIEN, Teivo, “The World Social Forum and Global Democratization: Learning from Porto Alegre”, *Third World Quarterly*, vol. 23, núm. 4, agosto de 2002.
- TILLER, Mikel G., “The Dissonance of Participative Budgeting: an Empirical Exploration”, *Journal of Accounting Research*, vol. 21, núm. 2.
- VINCENT, Susan, “Participatory Budgeting in Peru: Democratization, State Control, or Community Autonomy?”, *Focaal, Journal of Global and Historical Anthropology*, vol. 2010, núm. 56.
- WAMPLER, Brian, “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”, *Political Studies*, vol. 60, núm. 2.
- , “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, verano de 2004.
- WILLIAMS, Jonathan, “The Popular Administration of Porto Alegre: Integrating Transformative Participatory Education in Public Policy”, *Undercurrent*, vol. 8, núm. 1, primavera-verano de 2011.
- WU, Yan y Wang, Wen, “Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: a Comparative Case Study of Two Cities in China”, *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 71, núm. 2.

———, “The Rationalization of Public Budgeting in China: a Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi”, *Public Finance and Management*, vol. 11, núm. 3, septiembre de 2011.

ZICCARDI, Alicia, “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. temático 2012.