

**El Presupuesto Participativo en
América Latina. ¿Complemento o
subordinación a la democracia
representativa?**

Egon Montecinos

Egon Montecinos

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Regional/Local; Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO-México). Coordinador de la línea de investigación "Gestión para el Desarrollo" del CEDER de la Universidad de Los Lagos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: egon.montecinos@gmail.com

Las preferencias de los ciudadanos no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público o por ineficacia política de la clase dirigente.

El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?*

Introducción

En la actualidad, América Latina y sus instituciones democráticas presentan dos problemas sustantivos en su funcionamiento. El primero se relaciona con la crisis de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía), el cual consiste básicamente en que las instituciones políticas y públicas al momento de realizar su gestión invierten la lógica económica de la eficiencia, es decir, hacen menos con más en vez de hacer más con menos, cuestión que termina siendo altamente perversa a la hora de valorar por parte de los ciudadanos sus instituciones políticas y públicas. Debido a ello, se observan municipios, regiones y estados en América Latina con serios problemas de funcionamiento y equivalencia fiscal en su gestión pública. Adicionalmente, se puede observar un problema de eficacia, lo cual se traduce en que las políticas públicas no terminan resolviendo los problemas para las cuales fueron formuladas, fracasando parcialmente el Estado democrático en el intento de cumplir la "gran promesa de la democracia" consistente en aminorar las consecuencias de la pobreza y la marginalidad en la región.

Un segundo problema de naturaleza política -que podríamos denominar de legitimidad democrática de las instituciones- se asocia esencialmente con la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil en América Latina. La crisis que se observa en este sentido se refiere a la creciente deslegitimidad que están viviendo las instituciones públicas de la región, sobre todo las tradicionales instituciones democráticas representativas, lo cual puede llegar a deteriorar el régimen democrático en sí mismo. Así, el problema se traduce en que las preferencias de los ciudadanos no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público

Recibido: 21-01-2009. Aceptado: 20-05-2009.

(*) Este artículo es un primer avance del proyecto FONDECYT N° 11080051, desarrollado por el autor en Chile.

o por ineficacia política de la clase dirigente, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad. La máxima de la democracia representativa que sostiene que "se eligen representantes para tomar decisiones" se ve cuestionada, ya que lo que no puede delegar ni transferir la democracia representativa es la "calidad de las decisiones" que adoptan los representantes electos.

Es por eso que hoy se aprecian dos consensos relativos en la región. En el primero, existe un cuestionamiento a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas por parte de la ciudadanía; en el segundo, un consenso relativo a que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad, pero que es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan.

En este contexto de creciente cuestionamiento a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, fundamentalmente a partir de 1990, ha existido en América Latina lo que Boaventura Souza Santos ha llamado la "ampliación del experimentalismo democrático" (citado en Tatagiba y Teixeira, 2007: 16). Esto significa, entre otras cosas, que la participación ciudadana en el proceso de reconfiguración del Estado y de la instauración de la democracia pos dictadura en los países de la región ha asumido un creciente y esencial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos. Esta valoración de la participación y el cuestionamiento a la democracia representativa y sus instituciones, ha hecho que en una gran cantidad de países de América Latina se hayan incorporado -con o sin previas modificaciones legales- iniciativas de presupuesto participativo¹ a nivel local e, incluso, en otros países haya alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 4). Es así como encontramos casos de presupuesto participativo a escala local y municipal en Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile. Presupuestos participativos promovidos desde el nivel central mediante leyes nacionales encontramos en Guatemala, Nicaragua y Perú.

Este fenómeno de inserción de nuevas instituciones participativas -en específico, de los presupuestos participativos- en las cuestionadas democracias representativas latinoamericanas, ha generado diversas investigaciones y debates en torno a la materia que van desde destacar las bondades, virtudes y factores de éxito asociados al presupuesto participativo, pasando por el diseño institucional que adquiere en Brasil y fuera de las fronteras de ese país. Llegando hasta el

Las investigaciones y estudios ya no tienen como focalización esencial explicar las bondades, virtudes y factores de éxito del presupuesto participativo, sino más bien están orientadas a resolver las condiciones en las cuales se transforma en un complemento de las instituciones de la democracia representativa.

debate actual que tiene como principal preocupación el problema que se genera a raíz de los vínculos y la convivencia entre los nuevos mecanismos de democracia participativa con los tradicionales mecanismos de la democracia representativa.

Este artículo tiene como principal objetivo escudriñar sobre esos aspectos, pero esencialmente sobre las preocupaciones y problemas que rondan en torno a la materia. Para ello se propone revisar la literatura sobre el presupuesto participativo, identificar las preocupaciones y preguntas de investigación asociadas a ella y establecer cuál es la agenda de investigación futura en la materia.

Para alcanzar este objetivo, se revisa la literatura y se agrupan los estudios sobre el presupuesto participativo en tres tipos de investigaciones². Los llamados estudios de primera generación, que destacan las bondades y virtudes del presupuesto participativo, así como los factores de éxito que han permitido su origen y desarrollo en la región. Los estudios de segunda generación, que focalizan su interés en estudiar el diseño del presupuesto participativo y los problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña; y los estudios de tercera generación, que ponen su énfasis en analizar los vínculos y alcances de esta nueva institución participativa en relación con las tradicionales instituciones de la democracia representativa en América Latina. La hipótesis que se sostiene al respecto es que en la actualidad las investigaciones y estudios ya no tienen como focalización esencial explicar las bondades, virtudes y factores de éxito del presupuesto participativo, sino más bien están orientadas a resolver las condiciones en las cuales esta institución participativa se transforma efectivamente en un complemento de las instituciones de la democracia representativa en América Latina. Ello, en virtud de que se observa, en los diferentes casos nacionales y locales, que el tránsito hacia una institucionalidad regional o nacional del presupuesto participativo se ve truncada u obstaculizada por una hegemonía de la democracia representativa que predomina en las instituciones del Estado en América Latina. Esto está provocando que el presupuesto participativo, como mecanismo de expresión de una democracia participativa, ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino que más bien se termina transformando en una democracia barrial o, tal como lo llama Cabannes (2005: 13), de proximidad pero que no logra superar los espacios micro-locales.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se plantea el contexto de crisis de la democracia representativa en el que emerge el pp en América Latina. En la segunda parte se plantean los tres tipos de estudios que se destacan en relación con el presupuesto participativo, haciendo hincapié en sus preocupaciones esenciales y preguntas de investigación. Finalmente, en la tercera parte se concluye con algunas preguntas relevantes que dejan abierta la agenda de investigación en la materia.

1. El Presupuesto Participativo y la crisis de la Democracia Representativa

A mediados de la década del 90, y sobre todo a comienzos de la del 2000, se ha intensificado notablemente la literatura sobre el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Font, 2001; Subirats, 2005; Fishkin, 1995; Garretón, 2004; Navarro, 2008) y, en particular, sobre el desarrollo y bondades de una de sus principales innovaciones, como es el presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006 y 2007; Nylén 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Schak, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Sousa, 1998; Rendón, 2004).

Esta atención a la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina representa quizás el principal síntoma político y social que fundamenta la existencia de un cuestionamiento sustantivo hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos, cuestión que conmina a pensar y a buscar nuevas alternativas que lo mejoren, perfeccionen o profundicen. Este problema, que podríamos denominar "crisis de las democracias", indica que, en esencia, los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas, se encuentran altamente cuestionados por la escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos (cada vez más diversas y complejas) a las soluciones públicas que se generan en un contexto democrático (Ziccardi, 2004; Brugué, Gomá y Subirats, 2005). Entre otros motivos, y de acuerdo con lo planteado por Font (2001), lo que les está pasando a las democracias de América Latina, y parcialmente de Europa, es que "nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política, lo cual supone nuevos desafíos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía en los sistemas democráticos

representativos" (Font, 2001: 27; Brugué, Gomá y Subirats, 2005: 16-17).

De manera coincidente, Vitale (2005) señala que si a finales del siglo XX el problema estuvo dado por la búsqueda de consenso social para alcanzar la afirmación de que la democracia debía ser un elemento central de la política, el debate a inicios de este nuevo siglo se orienta hacia la profundización y la calidad de la democracia (Vitale, 2005: 149). Este aspecto, que se desprende y relaciona principalmente con la crisis que experimentan las instituciones representativas en las democracias occidentales, no cuestiona ni niega la existencia de instituciones democráticas, sino que más bien aborda las serias limitaciones que distorsionan sus principios.

Los problemas más comunes que se pueden identificar de esta crisis de las democracias se encuentran dados por la falta de sintonía entre las decisiones políticas -y por ende, públicas- de los representantes y las preferencias de los representados ante una misma materia o problemática social. Esta falta de sintonía se puede observar fundamentalmente al momento de tomar decisiones en los organismos públicos, lo que se traduce en el incumplimiento de promesas de campañas electorales, ausencia de mecanismos efectivos de decisión ciudadana en políticas públicas y ausencia de mecanismos de control que posibiliten la responsabilización de los representantes ante los ciudadanos (Vitale, 2005: 149-150). Plantea el mismo problema Alguacil (2005: 121) al señalar que uno de los desajustes que se vive en las democracias modernas "es el que se produce entre la política realmente existente y sus estructuras gubernamentales en relación con los nuevos desafíos y la nueva ciudadanía, lo que ha llevado a una creciente deslegitimación de nuestras democracias y de los modelos de organización que a ellas van asociadas".

Asimismo, Barceló y Pimentel (2003) indican que en las actuales democracias "liberales" existe un claro problema de "déficit democrático", cuestión que trae consigo otros males como la corrupción y el clientelismo, además de la lógica consecuencia del deterioro de las instituciones democráticas representativas. De acuerdo con su planteamiento, se puede deducir que "Democracia por elecciones" no es suficiente para América Latina, es decir, "el proceso electoral no es suficiente para tener una plena democracia, el modelo democrático moderno tiende a agotarse cuando la participación y la democracia se limitan a las elecciones cada tres o cuatro años y la gran mayoría de la población queda excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos" (Barceló y Pimentel, 2003: 2).

El presupuesto participativo está asociado a un tipo de democracia directa, participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos.

Independientemente de cómo sea el planteamiento del problema político y teórico que ronda en las discusiones sobre la democracia en América Latina, hoy nos enfrentamos a un cuestionamiento real sobre la efectividad de la democracia representativa y sus instituciones para resolver las diversas problemáticas de la región. Esta situación requiere reconocer las preguntas que actualmente se realizan sobre la efectividad y el futuro de los mecanismos de participación, tales como el presupuesto participativo. Este mecanismo está asociado a un tipo de democracia directa³, participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos, en contraposición a los tradicionales mecanismos de la democracia representativa, que cada vez más se ven cuestionados por los ciudadanos de la región.

2. La agenda de investigación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Hasta la fecha, el estudio del presupuesto participativo en América Latina ha estado orientado básicamente por tres énfasis: en primer lugar, están los estudios que destacan las bondades y las virtudes del presupuesto participativo implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático, así como para destacar los aportes del presupuesto participativo al capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, entre otros. Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer regularidades y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil. Un tercer grupo de estudios se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo entendiéndolo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo de estudios se concentra en la relación entre instituciones participativas con instituciones representativas, y en las bondades y condiciones de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para que esta relación sea efectivamente complementaria y no subordinada. Especial atención se dará en este artículo a este tercer grupo de estudios en torno al presupuesto participativo.

La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros presupuestos participativos, estuvieron orientadas a demostrar, principalmente por medio del estudio de casos brasileños, sus bondades y contribución sustantiva a diferentes ámbitos.

Los estudios de primera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Este primer grupo de estudios, orientado a destacar las bondades del presupuesto participativo, y que Ives Cabannes (2005) denomina como "experimentales", se inaugura poniendo en evidencia el primer caso de presupuesto participativo en el mundo: Porto Alegre. Estos estudios se han concentrado básicamente en develar las bondades del proceso participativo brasileño para su exportación al resto de América Latina y el mundo, y se pueden observar con intensidad en la literatura desde el año 1990 hasta el año 2000.

En este grupo existe un relativo consenso en que Porto Alegre fue la primera experiencia en transformar el presupuesto participativo en una práctica democrática exportable; no obstante, Goldfrank (2006: 3) indica que previo a Porto Alegre existieron otros municipios que inauguraron esta modalidad de participación. Esta misma visión la comparte Gómez (2007: 2) al afirmar que el presupuesto participativo originariamente surgió en los municipios brasileños de Vitoria, Velha y Ubelandia como expresión de los fuertes movimientos sociales que existían en Brasil en la década del setenta.

Independiente del origen preciso del presupuesto participativo, desde 1989, cuando Porto Alegre inaugura esta modalidad de participación, su extensión ha sobrepasado las fronteras brasileñas y a partir de entonces se pueden observar análisis sobre diferentes experiencias, ya sean locales o nacionales.

La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros presupuestos participativos, estuvieron orientadas a demostrar, principalmente por medio del estudio de casos brasileños, sus bondades y contribución sustantiva a diferentes ámbitos. En este sentido, podemos señalar los estudios que destacan la contribución del pp al fortalecimiento democrático de las instituciones representativas y de las sociedades latinoamericanas (Sousa, 1998; Souza, 2001); a la representación de los excluidos, especialmente los más pobres, y al pluralismo de la democracia, estudios focalizados principalmente en Brasil (Nylen, 2003); al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, mostrando casos en los que efectivamente compartir poder de decisión implica transparentar la gestión y hacerla más fiable ante los ojos de los ciudadanos (Wampler, 2004); a la revalorización del ciudadano, en tanto el presupuesto participativo potencia y vincula al ciudadano con el gobierno local (Buenrostro, 2004); y finalmente al aporte a la

superación de la pobreza y al fortalecimiento del capital social y la ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Abascal, 2004; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001; Jacques, 2003). Básicamente, en estos casos se puede constatar que las bondades son demostradas con base en la experiencia y el análisis de casos subnacionales o locales de pp.

También han existido experiencias de presupuesto participativo impulsadas mediante leyes nacionales, y que han sido analizadas en perspectiva comparada fundamentalmente por Goldfrank (2006). Estos estudios ponen en cuestionamiento las bondades del pp, especialmente cuando éstas se ponen en perspectiva nacional. Este autor argumenta que la experiencia de leyes nacionales de pp no ha ido de la mano de un éxito generalizado, tal como se esperaba a partir de las experiencias locales. La implementación de leyes nacionales en Nicaragua, Guatemala, Bolivia⁴ y Perú sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual en cada uno de los cuatro países.

Para el caso peruano⁵, y de acuerdo con lo planteado por el mismo Goldfrank (2006) y por Shack (2005), el presupuesto participativo no se ha manifestado solamente como una experiencia local, ya que radica en la institucionalidad del Estado por medio de una ley nacional de presupuesto participativo. A partir de su ordenamiento jurídico nacional, se establece que, mediante el mecanismo de presupuesto participativo, las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que se realiza la política pública regional deben quedar formalizadas mediante los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación presupuestaria. Shack (2005: 152) puntualiza que en Perú, y de acuerdo con lo que se ha observado, el pp no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni con los mismos resultados.

Entre los factores que explican este éxito no generalizado del pp a escala nacional, se puede señalar "la indiferencia u hostilidad hacia el PP por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales, especialmente en los pequeños" (Goldfrank, 2006: 19)⁶. Arroyo (2006: 79) coincide con este análisis y agrega que, dada las bondades del presupuesto participativo -y que fue demostrada en casos locales en el Perú-, la pregunta ahora pasa por cuánta institucionalidad nacional es necesaria para promover actores participativos sin asfixiarlos. Es decir,

Cuando se implementa una ley nacional de pp y ésta no encuentra voluntad política local real y se dispone de personal municipal no competente, se pueden producir casos en que los alcaldes "decretan" la convocatoria de organizaciones para que decidan una cartera de proyectos no necesariamente de prioridad para la sociedad civil.

Arroyo reafirma que el desempeño desigual del pp a escala nacional está relacionado con algunas variables locales como la falta de voluntad política para compartir poder de decisión que expresan algunos alcaldes, aspecto que muchas veces no se puede conseguir por decreto o mediante leyes nacionales.

En estos casos se puede observar que, dada la obligación legal de aprobar parte del presupuesto local y regional mediante la vía del presupuesto participativo y, sumado a ello, la escasa convicción local de algunos alcaldes y técnicos por "compartir poder de decisión", se produce una captura de los recursos fiscales destinados a presupuesto participativo por parte de líderes locales. O, en su defecto, se provoca una manipulación y excesiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo.

La dificultad para un desarrollo nacional y generalizado del pp radica también en que la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas no se puede resolver de una manera institucional de buenas a primeras. Ésta requiere no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una adecuada voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas del personal municipal y de la burocracia en general (Shack, 2005: 153).

Dicho en otras palabras, cuando se implementa una ley nacional de pp y ésta no encuentra voluntad política local real y se dispone de personal municipal no competente, se pueden producir casos en que los alcaldes "decretan" la convocatoria de un determinado grupo de organizaciones para que decidan una cierta cartera de proyectos que son de prioridad municipal (incluso, a veces, de prioridad electoral para un alcalde), y no necesariamente son prioridad para la sociedad civil. Claramente, esa racionalidad instrumental atenta contra la racionalidad deliberativa y democrática que existe detrás de la intención de implementar el presupuesto participativo a escala nacional.

Ciertamente, en Perú, Guatemala y Nicaragua se pueden encontrar múltiples "casos locales" exitosos de presupuestos participativos donde se ha dado el fenómeno contrario, es decir, la ley nacional encuentra en el territorio local la voluntad política de actores políticos por compartir poder de decisión y la competencia suficiente de actores técnicos para implementar este mecanismo de participación.

Esto genera la sinergia necesaria para potenciar el territorio a partir de la oportunidad legal que ofrece la ley nacional de presupuesto participativo. De esta manera, se observa con mucha frecuencia que los casos más exitosos siguen estando focalizados en espacios locales; como consecuencia, un desarrollo generalizado y nacional del presupuesto participativo aún se encuentra ausente o altamente cuestionado en países como Nicaragua, Guatemala y Perú (Centro Pluricultural para la Democracia, 2005; Shack, 2005; Arroyo, 2006).

De estos estudios queda como conclusión preliminar que en países distintos a Brasil, cuando el pp es promovido legalmente mediante leyes nacionales, se produce un desempeño desigual. Esto se explica particularmente en algunos casos por la falta de personal municipal competente y por la falta de voluntad política real para implementar procesos de apertura democrática a escala local, cuestión que no se puede alcanzar por decretos. En contraposición, las bondades de los presupuestos participativos están más claramente asociadas a espacios locales, siendo ellos los que marcan la diferencia cuando se intenta replicar a escala nacional esta institución participativa⁷.

Los estudios de segunda generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un segundo grupo de investigaciones y estudios asociados al presupuesto participativo se relaciona con aquellos que tienen como preocupación específica el "diseño institucional y las condiciones previas del lugar", que garantizan o han garantizado que el presupuesto participativo tenga o no éxito y se puedan replicar o no las bondades demostradas en casos exitosos. En este sentido, la preocupación esencial está dada por cómo hacer para que efectivamente los presupuestos participativos sean instituciones participativas y cuáles son los requisitos previos que deben cumplir los lugares para explicar su éxito. Uno de los desafíos para la investigación que plantea este grupo de investigaciones (Schneider y Goldfrank, 2006; Sintomer, 2005; Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006) es la falta de estudios comparativos entre los distintos modelos de pp experimentados en diferentes países de América Latina (Goldfrank, 2006). También la falta de investigación respecto al rol que han cumplido los partidos políticos en su desarrollo y la competencia institucional que ha provocado el presupuesto participativo en los países y espacios locales que lo han implementado con cierta sostenibilidad en el tiempo (Goldfrank, 2006; Schneider y Goldfrank, 2006).

Se ha constatado que en municipios con territorios o distritos de planificación pequeños se facilita la acción colectiva y la participación ciudadana en torno al presupuesto participativo.

En esta línea de investigación se pueden identificar los estudios que, a partir de la experiencia brasileña, identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones previas que son necesarias considerar para garantizar un relativo éxito en otras latitudes. Aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2004), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Schneider y Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Goldfrank (2006), Chávez (2004), Montecinos (2006).

Especial referencia se puede hacer a los aportes realizados por Cabannes (2005) y Goldfrank (2006), los cuales hacen alusión de manera muy completa a las principales características de diseño institucional (Cabannes, 2005) y las condiciones previas que han determinado el éxito del presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006) y parcialmente en Europa (Cabannes, 2005; Sintomer, 2005). Su principal aporte consiste en asegurar una base mínima sobre la cual realizar futuras comparaciones entre los diferentes modelos latinoamericanos de presupuestos participativos, y no tan sólo brasileños⁸. Por ejemplo, Goldfrank (2006: 7) plantea que se pueden identificar siete condiciones clave para garantizar el éxito de un presupuesto participativo en América Latina.

La primera de ellas se refiere a la voluntad política del alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del presupuesto público, lo cual se traduce en un compromiso ideológico con la idea de compartir la responsabilidad en la toma de decisiones. Un segundo elemento se refiere al capital social, en particular a la presencia de organizaciones civiles preferiblemente dispuestas a participar en los temas municipales. La tercera condición tiene relación con el personal municipal competente, lo cual se traduce en que más allá del compromiso ideológico que implica compartir poder de decisión, es necesario preparar al personal municipal en metodología de presupuestos participativos⁹.

La cuarta condición previa tiene relación con el tamaño reducido del municipio. Se ha constatado que en municipios con territorios o distritos de planificación pequeños se facilita la acción colectiva y la participación ciudadana en torno al presupuesto participativo¹⁰. La quinta condición se refiere a la existencia de recursos fiscales suficientes, es decir a la capacidad fiscal del municipio para responder a las demandas y proyectos públicos surgidos del presupuesto participativo. La sexta condición se relaciona con la plataforma legal, que alude a las leyes que incentivan la participación ciudadana.

Finalmente, está la condición de la descentralización política, entendida como las reglas del juego que facilitan y no obstaculizan los procesos participativos; por ejemplo, que los municipios tengan la capacidad de elegir a sus autoridades locales y gobernantes.

En cuanto al diseño institucional que adoptan las diferentes modalidades de presupuesto participativo y debido a su amplia diversidad, Cabannes (2005), en la versión ampliada del documento base titulado "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales" de la Red Urbal, propone cuatro dimensiones y 18 variables de diferenciación consideradas clave para acercarse a una comprensión de esta variedad, y diferenciar los distintos modelos y diseños adoptados por el presupuesto participativo en América Latina. Las cuatro dimensiones son las siguientes: Participativa, Financiera/Fiscal, Normativa/Legal y Territorial¹¹. La principal virtud de esta clasificación es que facilita la comparación, ya que permite dimensionar las variables a observar en los distintos municipios o regiones que han implementado presupuesto participativo. No obstante aquello, hasta la fecha se observa una escasez de estudios comparados¹² sobre el diseño institucional y las metodologías del presupuesto participativo a escala latinoamericana, y más bien predomina la observación aislada de casos al interior de los países de la región.

En cuanto al diseño y la metodología adoptada por el presupuesto participativo, en América Latina se pueden identificar dos estilos de diseño institucional. Por una parte podemos distinguir el modelo deliberativo o de la nueva izquierda, el cual sin duda se levanta como el más emblemático y representativo de la democracia participativa y de la experiencia brasileña. Este modelo y diseño se caracteriza por privilegiar la inclusión de ciudadanos y dirigentes no tradicionales en el proceso de discusión del presupuesto municipal, su funcionamiento es flexible y no se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad, que finalmente pueden terminar agotando y restringiendo en demasía su funcionamiento. Claramente, este modelo tiene su principal asiento en Porto Alegre, facilitado por el proceso de descentralización que en Brasil se encuentra más desarrollado que en el resto de los países de América Latina, y por el largo proceso de aprendizaje que han tenido los municipios brasileños a partir de la experiencia de presupuesto participativo. Un segundo modelo de diseño y metodología de presupuesto participativo, de tipo más liberal o consultivo, se puede observar en el resto de los países de América Latina, como en Perú, Guatemala, Nicaragua, México y Chile. Este aspecto es

Aunque a escala nacional en Perú, Ecuador y Chile no hay regularidad en el funcionamiento de los casos de pp, se observan en ellos características que hacen pensar que la variable más influyente para tener un modelo más deliberativo, termina siendo la voluntad política de los alcaldes y la competencia de los equipos técnicos.

planteado y fundamentado por Goldfrank (2006), quien señala que, con excepción de Brasil, el diseño y metodología de presupuesto participativo que funciona en los países de la región que lo han implementado tiende a ser de tipo más consultivo y sin la profundidad que ha tenido en Brasil. Agrega que esto se ha debido a la institucionalización de los partidos políticos¹³ y a lo escasamente descentralizados que resultan ser la mayoría de los países de la región.

Aun cuando la evidencia mostrada por Goldfrank¹⁴ (2006) resulta ser sustantiva, existen casos en Perú (Presupuesto Participativo de ILO), Ecuador (Presupuesto Participativo de Cotacachi) y Chile (Presupuesto Participativo de Buin), los cuales, teniendo limitaciones estructurales en cuanto a descentralización política y funcionamiento de los partidos políticos, representan casos con un funcionamiento similar a la experiencia brasileña. Aunque a escala nacional en Perú, Ecuador y Chile no hay regularidad en el funcionamiento de los casos de presupuesto participativo, se observan en ellos ciertas características que hacen pensar que la variable más influyente para tener un modelo con un estilo más deliberativo -por lo menos a escala local-, termina siendo la voluntad política de los alcaldes y la competencia de los equipos técnicos, y no necesariamente una ley nacional o un estilo de descentralización con un carácter progresista que promueva el presupuesto participativo (Montecinos 2006; Shack, 2005).

El gran desafío que deja planteado este grupo de investigaciones es que parece necesario seguir avanzando en el conocimiento de las metodologías y diseño del presupuesto participativo a escala comparada y, especialmente, en el nivel local. El objetivo de este desafío es analizar en detalle y con mayor profundidad, ya no tanto el estado actual de los diseños y su semejanza o diferencia con el modelo brasileño, sino también prestar atención a la evolución de esta institución participativa al interior de los países y entre ellos mismos. Similar preocupación aparece en relación con el conocimiento de las condiciones previas que han sido determinantes en el éxito o en el fracaso de las iniciativas de presupuesto participativo en América Latina.

Los estudios de tercera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un tercer grupo de investigaciones del presupuesto participativo se ha concentrado en estudiarlo como una expresión de democracia

participativa para complementar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo estudia esencialmente la relación que se produce entre instituciones participativas y representativas y las bondades de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para hacer de esta relación efectivamente complementaria y no subordinada. La pregunta fundamental que se desprende de esta relación es cómo y por qué los presupuestos participativos efectivamente complementan o se subordinan a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, cómo se produce esta complementación y/o subordinación, y bajo qué condiciones se da o de qué forma se produce.

Al respecto se puede encontrar en la literatura algunas respuestas y diversos estudios que han hecho hincapié en reconocer las dificultades que existen para compatibilizar la democracia representativa con procedimientos de decisión más cercanos a la democracia participativa, ello debido a la complejidad de las preferencias de los ciudadanos, las que cada día se hacen más diversas y complejas (Pires, 2000). Por su parte, Nylén (2003) y Abascal (2004) indican que la experiencia del presupuesto participativo, entendido éste como una respuesta políticamente relevante a la crisis de la representación política en las actuales democracias, no supone la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa, como los concejos o los representantes de la sociedad civil reconocidos por la estructura jurídica de cada país, sino que supone la convivencia de formas propias de cada una de ellas¹⁵.

En el mismo sentido se encuentran los planteamientos de Cabannes (2004 y 2005) al argumentar sobre la necesidad de avanzar en el debate respecto a si los presupuestos participativos son instrumentos que ocupan un vacío de la democracia representativa, son un elemento central de una democracia participativa, o representan una forma de democracia participativa de proximidad reducida al espacio del barrio (Cabannes, 2005: 94).

En relación con este punto, la discusión teórica encuentra consenso en que el problema no es discutir la exclusión o sustitución de la democracia representativa por la democracia participativa, sino en buscar la forma de llegar a la complementariedad entre ambas (Bobbio, 1996; Boschi, 2004). El objetivo de esta complementariedad sería provocar una mayor incidencia y presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que efectivamente ambas modalidades de participación sean complementarias y no excluyentes entre sí (Bobbio, 1996). En ese sentido,

La idea de mayor fuerza y consenso es combinar instrumentos y mecanismos de la democracia directa o participativa con mecanismos de la democracia representativa, pero que no terminen sustituyéndola ni consolidando a actores políticos tradicionales en desmedro de actores políticos excluidos.

se sostiene que la relación de complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa puede ser planteada en el contexto de una nueva relación entre las personas, los colectivos y las instituciones del Estado (Subirats, 2005; Dutra y Benevide, 2001). La democracia continuaría siendo la mejor alternativa a la crisis de legitimidad, pero una democracia que surja de una profunda modificación de la relación entre gobernantes y gobernados, y que considera y reconoce en igualdad de condiciones estas nuevas expresiones democráticas.

El reconocimiento de estos problemas y el debate suscitado en torno a sus soluciones, están llevando a América Latina al plano de pensar nuevas formas alternativas de ejercer la democracia y repensar las estructuras de las instituciones de la democracia representativa. La idea que toma mayor fuerza y encuentra un relativo consenso consiste en combinar instrumentos y mecanismos de la democracia directa o participativa con mecanismos de la democracia representativa, pero que no terminen sustituyéndola ni consolidando a actores políticos tradicionales en desmedro de actores políticos excluidos. En esta línea argumentativa, Nylén (2003: 21) agrega que los presupuestos participativos representan una oportunidad para complementar ambos sistemas democráticos, pluralizar la política, fortalecer la sociedad civil y generar nuevas vías de resolución de necesidades. Similar problema y preocupación analítica señala Sintomer (2005: 52) al dejar planteadas importantes interrogantes sobre cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia directa, de forma que haya complementariedad entre ambas.

Goldfrank (2007: 57) precisa que la relación entre las instituciones participativas y las representativas es por lo menos confusa, en el entendido si se ubicarían en un mismo nivel o si unas se subordinarían a las otras¹⁶. Aun cuando existe relativo consenso sobre la complementariedad de ambos sistemas democráticos, en algunos casos se ha observado cierta subordinación de un sistema a otro. La evidencia más reciente a favor de esta idea es la demostrada por Tatagiba y Teixeira (2007), quienes a través del estudio del caso de Sao Paulo, observan que la relación entre instituciones participativas y representativas definitivamente no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada. Estas autoras enriquecen el debate en torno a las implicancias de los presupuestos participativos en las instituciones de la democracia representativa.

La agenda de investigación en América Latina aún sigue abierta, pero ahora intentando responder bajo qué condiciones el encuentro entre instituciones representativas y participativas provoca procesos de sustitución, complemento o subordinación.

Señalan que para el caso de Brasil, en específico para el Presupuesto Participativo de Sao Paulo, lo que se produce es una combinación subordinada de la democracia participativa ante la democracia representativa¹⁷.

Para el caso de Sao Paulo, indican que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada por el predominio de las instituciones representativas. Por ello, en lugar de "aludir a la complementariedad entre instituciones participativas y representativas, parece mucho más adecuado aludir a una relación subordinada"; agregan que "la democracia brasileña, al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos sustantivos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado" (Tatagiba y Teixeira, 2007: 19). De esta forma, se puede observar más bien una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos utilizados como instancias de legitimación del gobierno y no como mecanismos efectivos de apertura democrática.

Como consecuencia, se observa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo¹⁸ se ve truncada y finalmente superada por la actuación tradicional de las instituciones democráticas y sus actores políticos. El principal aporte es que reconocen la dificultad que tienen las instituciones de la democracia participativa para complementar a las representativas, desprendiendo de esto un cierto riesgo al evidenciar que el presupuesto participativo sólo puede terminar siendo una iniciativa local que va por fuera del diseño institucional que inspira la modernización del Estado.

La agenda de investigación en América Latina aún sigue abierta, pero ahora intentando responder bajo qué condiciones el encuentro entre instituciones representativas y participativas provoca procesos de sustitución, complemento o subordinación. Debido a la complejidad del debate, y especialmente a raíz de las últimas evidencias mostradas, la agenda de investigación pareciera ser que exige re-problematizar la complementariedad entre instituciones de democracia participativa e instituciones representativas. Esto debiera impulsar estudios que no se concentren demasiado en reconocer las bondades de dicha complementariedad, sino que se centren más en la investigación empírica acerca de las condiciones en las cuales se deben desenvolver los presupuestos participativos y el diseño institucional que deben adquirir para provocar dicha complementariedad. Es necesario evidenciar dichas condiciones, no sólo para

que el pp tenga éxito territorial/local, sino para que efectivamente pasen de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y logren complementarse con las instituciones tradicionales de la democracia representativa a escala regional y nacional, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

En este escenario, se puede señalar que hasta ahora la evidencia mostrada sobre el pp permite afirmar que es una expresión de democracia participativa que complementa la democracia representativa pero esencialmente a escala barrial¹⁹ y no necesariamente a escala local. Basados en la experiencia del presupuesto participativo en Uruguay, Brasil, México y Chile, la complementariedad con las instituciones representativas parece ser que se da mejor en el espacio micro-local. En Chile, el caso de Buin²⁰ se presenta como el más expansivo y progresista en materia de democracia participativa, pero en los demás casos (alrededor de 20 municipios²¹) se observan características de democracia más barrial o de proximidad, con menos impacto o alcance local que en Buin. En estos espacios micro-locales se generan actividades de alta riqueza deliberativa pero todas concentradas en territorios o barrios al interior de las comunas que muchas veces pasan inadvertidas incluso para las propias autoridades locales.

Esta distinción significa que sólo en ciertos barrios, y no en toda la ciudad/comuna, el presupuesto participativo -por lo menos en Chile, México, Perú y Ecuador- logra generar procesos deliberativos y de participación ciudadana sustantiva. Por ejemplo, en la última votación del presupuesto participativo de la comuna de Lanco²², en el territorio denominado "Las poblaciones", de un total de 100 familias asistieron a votar 98 familias con todos sus integrantes, las cuales previamente habían participado de manera activa en el proceso de definición de prioridades y proyectos que entraban a la competencia democrática.

Este fenómeno se repite de manera regular en los casos latinoamericanos (locales), en donde además se observa que cuando se intenta dar un paso adicional, aumentando la complejidad del proceso (en cuanto a territorio, aumento de recursos, responsabilidades y participantes en el presupuesto participativo), las instituciones de la democracia representativa se activan y comienzan a imponer su racionalidad, dando inicio al proceso de "subordinación". Es decir, en la medida que el proceso de presupuesto participativo aumenta en

Dada que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil.

tamaño territorial y responsabilidades políticas sobre el presupuesto municipal, aumentan las posibilidades de adquirir un carácter consultivo y de subordinarse a la racionalidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Así, y teniendo como telón de fondo un limitado proceso de descentralización latinoamericano (con excepción de Brasil) y un sistema de partidos altamente institucionalizado, la voluntad política del alcalde se levanta como el factor esencial para sostener esta institución participativa, la cual de manera paradójica se subordina a la misma institución de la democracia representativa que le da vida (en este caso la voluntad política del alcalde) al momento que la legitimidad y el poder de decisión local se ven amenazados.

3. Conclusiones

La evolución de la investigación sobre el presupuesto participativo en América Latina revela que la preocupación actual no es insistir en las bondades de este mecanismo de democracia participativa, ya que tal hecho está demostrado y existe suficiente evidencia empírica para respaldar dichas hipótesis. La preocupación actual es conocer cuáles son las condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen del presupuesto participativo un mecanismo complementario a los tradicionales mecanismos e instituciones de la democracia representativa, de tal forma que se transforme efectivamente en un instrumento revitalizador del sistema democrático en general.

La evidencia muestra que, dada que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil. Este aspecto confirma la incapacidad institucional que ha existido hasta ahora para poder consolidar estos mecanismos participativos en otros niveles de gobierno que no sean los locales.

Por ejemplo, se esperaba que tanto en Brasil como en Uruguay se dieran lecciones institucionales al respecto, pero hasta aquí no se ha podido evidenciar un avance sustantivo y profundo a escala nacional en esos países. Sigue predominando un avance tipo archipiélago, en el sentido de que no es homogéneo y regular a escala nacional, ni siquiera al interior de una misma región, observándose lentos progresos en esas escalas. Por el contrario, los presupuestos

participativos adquieren un carácter muy dinámico y progresivo a escala local²³.

Este escenario pone en el futuro un centro de preocupación analítica e investigadora en el entendido de explicar por qué, al observar un aumento en la complejidad del diseño y escala del presupuesto participativo, éste disminuye su grado de complementariedad con las instituciones de la democracia representativa. Como consecuencia, la evidencia empírica se inclina por la tesis de que cuando el presupuesto participativo aumenta en complejidad territorial y de diseño, el encuentro entre instituciones democráticas (representativas y participativas) genera más procesos de subordinación que de complemento, pasando a constituirse finalmente los presupuestos participativos en instituciones participativas políticamente controladas por las tradicionales instituciones democráticas representativas.

De esto se deduce que la solución a la crisis de la democracia representativa y sus instituciones está más encaminada por el lado de la reconversión de las propias instituciones representativas que por mostrar una apertura de éstas a nuevos mecanismos participativos, que traen consigo una inclusión de actores y procesos que tradicionalmente se encuentran excluidos de la elaboración de las políticas públicas nacionales, sectoriales y subnacionales.

Dada la proliferación del debate y los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina y Europa, y especialmente producto de las últimas evidencias mostradas por investigaciones provenientes de Brasil, la agenda de investigación debe orientarse a replantear dicha complementariedad entre instituciones de democracia participativa con instituciones representativas. Asimismo, reconocer que las bondades de dicha complementariedad es esencialmente local, y acercarse mucho más hacia la investigación sobre aquellas condiciones mediante las cuales los presupuestos participativos adquieren éxito territorial/local, y pueden efectivamente pasar de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y provocar una modificación sustantiva en las instituciones tradicionales de la democracia representativa, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

Notas

(1) En adelante, pp.

(2) Esta clasificación de los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina de ninguna manera es exhaustiva ni excluyente, ni menos

tiene un componente temporal, sino que más bien se utiliza como un ordenador de los estudios de acuerdo con los énfasis que cada autor le pone a una determinada variable del tema. De esta forma, encontraremos investigaciones y autores que pueden estar presentes en más de un grupo de estudios sobre el presupuesto participativo que aquí se plantea.

(3) Para una discusión más acabada sobre los conceptos minimalistas y maximalistas de la democracia directa y participativa, ver Altman (2005) y Lissidini (2007).

(4) Para el caso de Bolivia se hace alusión principalmente a la Ley de Participación Popular.

(5) Para analizar casos de otros países con diferentes grados de éxito, ver Matías (2004), Gómez (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007), Goldfrank (2006).

(6) Agrega este mismo autor que muchas veces la composición de la instancia de decisión de los pp se ha desarrollado a partir de procedimientos poco democráticos, cuestión que no contribuye a reducir o eliminar el clientelismo y la corrupción.

(7) En otros países sin leyes nacionales de pp, como los casos de Chile, México y Argentina, para explicar el desarrollo menos generalizado y nacional del pp -y, por cierto, su carácter más consultivo que deliberativo-, toman mayor fuerza explicativa variables como la descentralización (o más bien diseños institucionales "centralizados" donde no existen incentivos legales para implementar el pp) y la presencia de partidos políticos altamente institucionalizados y centralizados en sus decisiones, como el caso particular de Chile y México. Sobre el concepto de partido político de baja o alta institucionalización, ver pie de página 13.

(8) Estos estudios constituyen las principales investigaciones que ofrecen análisis comparados sobre el diseño institucional del pp. En el caso particular de Cabannes (2005), representa el documento más actualizado -financiado por la Red Urbal- que contiene las principales variables consideradas en el diseño del pp de los casos latinoamericanos y europeos existentes a esa fecha.

(9) Es a esta condición previa que el gobierno de Chile, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), viene apostando desde el año 2006, capacitando hasta la fecha a más de 140 municipios del país. Esta situación, hasta el año 2008, no se ha traducido en un número similar de municipios que implementan la metodología de presupuesto participativo, ya que sólo se registran 21 casos.

(10) Claramente este aspecto se puede observar en algunos casos de presupuesto participativo de México y Chile. Para el caso del presupuesto participativo de la delegación de Tlalpan (con más de 1 millón de habitantes), se observa que el mecanismo de participación ha adquirido un carácter altamente consultivo (o, en palabras de Goldfrank, 2006, un estilo liberal). Para el caso chileno, especialmente en los casos de Lautaro y Negrete (municipios de

30.000 y 8.000 habitantes respectivamente), el presupuesto participativo ha adquirido un carácter más deliberativo. Rompe con esta lógica territorial Porto Alegre (más de 1 millón de habitantes); no obstante aquello, Porto Alegre se vio favorecido por la división distrital que allí se realizó.

(11) Cada una de estas dimensiones considera un conjunto de variables. Así, la dimensión Participativa tiene como variables la instancia final de aprobación del presupuesto, las formas de participación (democracia directa o representativa), el órgano de priorización presupuestaria, la democracia participativa o de proximidad, la participación de los excluidos, la fiscalización y control social de las obras, el rol del gobierno local, el grado de ejecución de las obras, y la divulgación de los resultados por parte del gobierno local. En cuanto a la dimensión Financiera/Fiscal, las variables son: valor de los recursos debatidos, presupuesto específico y discusión de la política tributaria. En cuanto a la dimensión Normativa y Legal, las variables son el grado de formalización del presupuesto y la relación con otros instrumentos de planificación. En cuanto a la dimensión Territorial, las variables son: grado de descentralización intra-municipal, grado de ruralización del presupuesto y grado de inversión en prioridades territoriales.

(12) Con algunas excepciones, entre las cuales se puede mencionar Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Sintomer (2005) y Blanco (2002).

(13) Los partidos institucionalizados o de alta institucionalización se encuentran en aquellos países que cuentan con partidos o sistemas de partidos donde las elites políticas son leales a sus partidos, la disciplina de partido durante la legislatura es sólida, los partidos están bien organizados y disfrutan de una presencia considerable tanto a nivel nacional como local. En esta categoría, y de acuerdo con Campo y Ramos (1997: 35), se encuentran países como Costa Rica, Chile, Uruguay y México. Siguiendo esta definición, Goldfrank (2006) señala que los partidos políticos juegan un rol importante en el hecho que el pp en algunos países de América Latina tenga un carácter consultivo y no deliberativo como en Brasil. En este país, los partidos cuentan con una baja institucionalización y existe una mayor presencia de partidos políticos regionales que han contribuido a que el pp adquiriera un sentido de mayor profundidad deliberativa. Este mismo autor agrega que generalmente se considera que los partidos son más institucionalizados en la medida en que generen lazos de lealtad entre sus miembros, votantes y grupos de interés, y consigan una mayor complejidad organizacional (Goldfrank, 2006: 14). Al comparar los casos de pp de Montevideo, Caracas y Porto Alegre y explicar su diferencia en funcionamiento, señala que "la resistencia de los grupos de oposición fue mucho más fuerte en Caracas y en Montevideo, y no permitió que la CR y el FA pudieran diseñar ese tipo de programas que originalmente habían planeado. La reacción de las organizaciones de oposición en Porto Alegre fue comparativamente tímida, dándole al PT mayor libertad en el diseño del presupuesto participativo. Otra de las consecuencias de una oposición de

partidos débilmente institucionalizada fue que las organizaciones comunitarias portoalegreses gozaran de mayor autonomía frente a las agrupaciones políticas" (Goldfrank, 2006: 14).

(14) Otra explicación para entender el planteamiento del autor, es que su análisis lo centra en el funcionamiento del presupuesto participativo a escala nacional a partir de leyes nacionales impulsadas por los países de la región. No obstante, a escala local y municipal, en países distintos de Brasil, se puede observar una fuerte influencia deliberativa y brasileña en los modelos de implementación del presupuesto participativo.

(15) Una de las principales críticas que se le hace al presupuesto participativo, desde la óptica de lo que se podría denominar "racionalidad conservadora" que hay detrás de los defensores de la democracia representativa, es que el pp atentaría contra la legitimidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa. Puntualmente, atentaría contra los concejos o cabildos municipales, ya que al intervenir sobre una de las pocas atribuciones que tienen los concejales en América Latina (definir el presupuesto municipal), su rol quedaría extremadamente reducido, evidenciando ante la ciudadanía que el papel de los concejales y de los concejos es innecesario dada la labor que cumplen los representantes del presupuesto participativo en el presupuesto municipal (especialmente la labor de los consejeros del presupuesto participativo). Esta reacción ha sido frecuente y notoria en funcionarios municipales, concejales y alcaldes en las capacitaciones realizadas en Chile por el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos; regularmente ahí se plantea la desventaja de este mecanismo al reducir aun más el rol de los concejales municipales en materia de definición presupuestaria del ítem inversión en la comunidad.

(16) Esta discusión la sitúa en el contexto de la renovación ideológica planteada por la Nueva Izquierda, a diferencia de lo planteado por la izquierda ortodoxa. Para profundizar en el debate ideológico que existe tras la participación ciudadana que se genera en los presupuestos participativos, ver Goldfrank (2006 y 2007).

(17) La idea de subordinación de las instituciones de la democracia participativa ante las instituciones de la democracia representativa se refiere fundamentalmente a dos aspectos. El primero de ellos, al escaso poder de decisión e incidencia que tienen los integrantes del pp en las decisiones municipales, ya que las decisiones y la agenda pública local terminan siendo la de los actores políticos tradicionales y/o de las organizaciones tradicionalmente legitimadas ante el municipio (por ejemplo, en el caso chileno, las juntas de vecinos); por lo tanto, el pp se convierte en un espacio escasamente abierto y que re-legitima a los actores tradicionalmente vinculados con la agenda pública municipal. El segundo aspecto se relaciona con la escasa incidencia que llega a tener el pp en las políticas públicas de escala regional y nacional/sectorial;

por lo tanto, su implicancia no pasa de ser un tema local y sometido a la voluntad política de un actor determinado.

(18) Se entiende la "trayectoria institucional" como el tránsito del presupuesto participativo desde el nivel local al nivel regional por medio de la instalación de presupuestos participativos -sectoriales o territoriales- a mayor escala, así como la incidencia en políticas públicas de alcance nacional.

(19) Cabannes (2005) la denomina de proximidad.

(20) Ver Montecinos (2006).

(21) Los casos en que los presupuestos participativos en Chile se han implementado en más de una ocasión son Buin, Cerro Navia, San Joaquín, La Pintana, Maipú, Freirina, Illapel, Talca, Rancagua, San Antonio, Quillota, Lautaro, Lumaco, Negrete, Ránquil, Lanco, Frutillar, Purránque y Puerto Montt.

(22) La votación se efectuó el 3 de agosto de 2008. Lanco es una comuna de 15.000 habitantes aproximadamente y se ubica al sur de Chile, a 700 kilómetros de Santiago, en la Región de Los Ríos; su alcalde es militante del Partido Socialista.

(23) De hecho, en los niveles locales es donde se ha observado un mayor dinamismo de caso a caso. Por ejemplo, Porto Alegre ha evolucionado en materia política y metodológica, así como Ilo en Perú, Cotacahi en Ecuador y Buin en Chile.

Bibliografía

- Abascal, Gabriel (2004), "El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?", documento presentado en las III Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad de Alicante, Alicante, 1 y 2 de abril.
- Alguacil, Julio (2005), "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- Altman, David (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, Vol. 12 N° 2, México.
- Arrollo, Juan (2006), "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.
- Baiocchi, G. (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1, Los Altos.
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2003), "Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un

- modelo de municipio participativo", en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435, Barcelona.
- Blanco, Ismael (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boschi, Renato R. (2004), "Instituciones políticas, reformas estructurales y ciudadanía: dilemas de la democracia en Brasil", en *Política*, N° 042, Santiago.
- Buenrostro, Israel (2004), "Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana", en *Araucaria*, Vol. 5 N° 012, Sevilla.
- Brugué, Joaquim; Gomá, Ricard; y Subirats, Joan (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual", Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).
- _____ (2005), "Presupuesto participativo y finanzas locales", Porto Alegre, Programa de Gestión Urbana-ALC; UN-HABITAT; Alcaldía Municipal de Porto Alegre. 2. ed. aum.
- Campo, Esther y Ramos, Luisa (1997), "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy*, Vol. 16, Salamanca.
- Centro Pluricultural para la Democracia (2005), "Presupuesto participativo: reflexiones y propuestas en el ámbito municipal; documento de estudio", Quetzaltenango, CPD.
- Chávez, Daniel (2004), "Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional", Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, marzo de 2008.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), "El Estado al servicio de la gente: balance 1994-2000", Santiago, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Delamaza, Gonzalo y Fernández, Margarita (2004), "Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios", Santiago, Programa de Innovación y Ciudadanía.

- Dutra, Olívio y Benevide, Maria (2001), "Presupuesto participativo y socialismo", São Paulo, Fundación Perseu Abramo; Central de los Trabajadores Argentinos. Instituto de Estudios y Formación; Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Fishkin, James (1995), *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Editorial Ariel. Citado por Font, J. (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- Garcés, Mario y Valdés, Alejandra (1999), Estado del arte de la participación ciudadana en Chile; documento preliminar para OXFAM-GB, Santiago, mimeo.
- Garretón, Manuel (2004), "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena", en *Política*, N° 042, Santiago.
- Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- _____ (2007), "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, N° 212, Buenos Aires.
- Gómez, Esperanza (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 001, Barranquilla.
- Huerta, M.; Pressaco, C.; Ahumada, C.; Velasco, M.; Puente, J.; y Molina, J. (2000), "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala", Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Ibáñez, Jesús (1985), "Análisis sociológico de textos y discursos", en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 43 N° 1, Madrid.
- Jacques, Manuel (2003), "Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 1 N° 005, Santiago.
- Lissidini, Alicia (2007), "¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios", Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno (Documento de Trabajo; N° 27).
- Márquez, Francisca ...[et al] (2001), *Participación ciudadana en la gestión pública: marco*

- conceptual*, Santiago, Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Matías, Domingo (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Mirosevic, Camilo (2005), El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile, <http://www.freewebs.com/chansenpai/FINAL%20El%20presupuesto%20participativo%20y%20su%20instauracion%20en%20chile.pdf>, marzo de 2008.
- Montecinos, Egon (2006), "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Montecinos, Egon y Pagliai, César (2006), "Manual de presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes", Santiago, Fundación Friedrich Ebert; Fundación para la Superación de la Pobreza; Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales; Foro Chileno de Presupuesto Participativo.
- Navarro, Clemente J. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Navarro, Zander (1998), "Democracia y control social de fondos públicos: el caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira, y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Nylen, William (2002), "Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan. Citado por Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Pagliai, César (2004), "Presupuestos participativos en Chile: realidad, alcances y desafíos", documento presentado en el Seminario Taller Internacional "Presupuestos Participativos: Construyendo Gobierno Local", Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile, 10 y 11 de junio.
- Pires, Valdemir (2000), "Límites y potencialidades del presupuesto participativo", en *Revista*

- Internacional de Presupuesto Público*, Año 27 N° 42, Buenos Aires.
- Rendón, Armando (2004), "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 1 N° 004, México.
- Ruiz, Lucía (2007), Presupuesto participativo en el Ecuador: avances y límites, Quito, <http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>.
- Salinas, Juan (2006), Presupuesto participativo al sur del Maipo en Chile: de Porto Alegre a Buin, Buin, Municipalidad de Buin, mimeo.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos.
- _____. (org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Shack, Nelson (2005), "La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamín (2006), "Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Catia Wanderley Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho y Marcus André Melo (orgs.), Buenos Aires, CLACSO.
- Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- Souza, Celina (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, London.
- SUBDERE (2000), "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Evaluación y Cuentas Públicas.

- _____ (2004), "Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual; documento de trabajo", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas.
- Subirats, Joan (2005), "Democracia, participación y transformación social", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Vitale, Denise (2005), "Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2005), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: diagnósticos y propuestas de futuro (del balance del terror al consenso promisorio)", Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión (Serie Gestión; N° 76).
- Wampler, B. (2004), "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, Universidade Estadual Paulista. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Ziccardi, Alicia (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.