

Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo*

Denise Vitale

La reflexión sobre la democracia constituye uno de los principales puntos de la agenda político-jurídica en los inicios del siglo XXI. Si el siglo anterior estuvo signado por la afirmación democrática como elemento central de la política, el debate contemporáneo da un paso adelante orientándose hacia la profundización y la calidad de la democracia. Además de intentar comprender por qué las democracias son preferibles a otras formas de gobierno, es propicio explorar en este momento de qué manera y bajo qué condiciones ellas se establecen y logran evolucionar, en el contexto de las sociedades urbanas y de políticas públicas de gran escala.

La necesidad de reflexionar en torno a la calidad de las democracias contemporáneas se relaciona con la crisis del Estado, particularmente con la crisis experimentada por sus instituciones representativas. Aunque éstas continúan siendo necesarias para viabilizar los regímenes democráticos en las sociedades actuales, extremadamente complejas, ellas están sin embargo marcadas por limitaciones que, muchas veces, distorsionan sus principios y objetivos.

El debate sobre la reforma del Estado debe incluir una amplia discusión referida a los instrumentos contemporáneos por medio de los cuales se realiza la democracia. Se trata de la necesidad de buscar mayor legitimidad en los procesos democráticos, promoviendo, con ello, una gestión pública transparente, con rendición pública y regular de cuentas (*mayor accountability*).

Entre los problemas comunes más evidentes en los países de formación democrática destaca la distancia existente entre los representantes y los representados, el incumplimiento de las promesas de campaña y la ausencia de mecanismos de control que permitan la responsabilización de los representantes ante el pueblo. A estos problemas se suman, además, la influencia del poder económico en las campañas electorales, el poder de los medios de comunicación de masa y de la industria de la propaganda durante las campañas y en los mismos mandatos, la fragilidad de los partidos políticos y de la fidelidad partidaria, el culto al personalismo y las prácticas de clientelismo y “fisiologismo” (cambio de recursos estatales por respaldo político) (Benavides, 1991: 25-28).

El reconocimiento de estas dificultades y el debate en torno a sus soluciones llevan a repensar la naturaleza y las estructuras de representación política. Vislumbra también formas alternativas para el ejercicio de la soberanía popular. Entre ellas se destacan las prácticas de la democracia directa, asociadas a mecanismos indirectos, derivando en el concepto de democracia semi-directa o participativa. Por medio de este concepto, la democracia representativa puede y debe ser combinada con instituciones de participación popular directa, lo que posibilita una mayor presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Estas dos modalidades de ejercicio del poder no constituyen sistemas excluyentes sino complementarios y compatibles entre sí (Bobbio, 1997: 52; Pateman, 1992: 60-63).

Esta complementariedad no significa, sin embargo, ausencia de conflictos. El fortalecimiento de los mecanismos de participación directa lleva a una nueva configuración de poder y pone en evidencia las deficiencias de la representación. La apertura de espacios a la participación popular es acompañada por una tensión constante entre la legitimidad que se origina en las urnas y la legitimidad que surge de la participación directa, entre la preservación del poder atribuido a los representantes y la exigencia de

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.
Título original: “Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do Orçamento Participativo”.

más poder a los canales de la democracia directa. Es en la búsqueda continua de equilibrio entre estos dos extremos que se sustenta el principio de la democracia semi-directa.

La implementación de la democracia representativa o semi-directa se justifica en la medida en que permite subsanar gran parte de las deficiencias del sistema representativo, apuntando a la profundización de la democracia. Si bien la complejidad de las sociedades actuales no permite prescindir de los mecanismos de representación, la introducción paralela de prácticas permanentes de participación directa en la formulación de leyes y políticas públicas, así como en su fiscalización y control, puede contribuir en la reducción del déficit de legitimidad de la democracia representativa. Puede, en última instancia, redefinir el espacio de la política en las sociedades contemporáneas.

Tal vez por esas razones el principio de la democracia participativa tenga hoy en día visibilidad creciente en muchas partes del mundo, particularmente a través de las instituciones del referendo y de la iniciativa popular de ley. Entre los países que han acogido tales instrumentos están los Estados Unidos, Canadá, Australia, la mayoría de los países europeos, Chile y Uruguay (Benavides, 1991: 41-43). El principio de la democracia participativa consta también en el proyecto de Constitución de la Unión Europea, actualmente en debate.

Democracia participativa y la Constitución Federal de 1988

La práctica de elaborar presupuestos públicos en conjunto con la población ganó impulso con la Constitución Federal de 1988, la que afirmó, de manera inédita en la historia brasileña, la democracia semi-directa o participativa como uno de los principios fundamentales de la República. En el ánimo de la nueva Carta, el concepto de democracia que se adoptó no se limitó al restablecimiento de las elecciones para presidente, gobernadores y prefectos. Previó también la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. El anhelo de la sociedad por un ejercicio más amplio de la soberanía popular fue acogido en la Constitución mediante la referencia a instituciones relacionadas con la democracia directa.

La adopción de un sistema participativo en la Carta de 1988 fue fruto del proceso de redemocratización del país y de la apertura política iniciados desde mediados de los años 1970, período marcado por la emergencia de movimientos sociales que representaban distintos intereses. Los anhelos de la sociedad brasileña se revelarían en complejas manifestaciones: explosión de grandes huelgas, campaña por la amnistía política y por el fin de la censura, fortalecimiento de los sindicatos, creación de centrales sindicales, articulación de sectores empresariales urbanos y agrarios, y la lucha por el restablecimiento del Estado democrático de derecho, entre otras. La campaña por *Directas Já* (*Directas Ya*) y el proceso constituyente fueron el marco de aquellos años, que culminaron con la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

Durante los trabajos de la Constituyente, centenares de grupos de interés actuaron en los cuatro rincones del país recogiendo un total de doce millones de firmas para las enmiendas populares, las que permitirían a los ciudadanos emitir directamente propuestas de normas constitucionales, instrumento hasta entonces inédito en la historia brasileña. La propia propuesta para que se aceptara el principio de la democracia participativa fue encausada por tres enmiendas populares. Además de este mecanismo, los ciudadanos pudieron participar en la elaboración del nuevo pacto por medio de sugerencias y de audiencias públicas.

Siguiendo la tendencia de países de sólida herencia democrática, la Constitución adopta, de esta forma, el principio de la democracia semi-directa, por medio del cual el sistema representativo es complementado por la institución de la participación directa en los procesos decisorios.

Con fundamento en este principio, se establecieron diversas previsiones constitucionales en relación con la participación popular en el ámbito de los poderes Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial. Así, el artículo 14, que abre el Capítulo IV, De los Derechos Políticos, determina que “la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual

para todos, y, en los términos de la ley, mediante (I) plebiscito, (II) referendo y (III) iniciativa popular.” Estos tres instrumentos constituyen instituciones de democracia directa en la producción legislativa.

En la esfera del Ejecutivo, especialmente en la formulación y fiscalización de políticas públicas, la Constitución de 1988 prevé la participación de la comunidad en el sector de la seguridad social (art. 194, VII), particularmente en el de la salud (art. 198, III) y asistencia social (art. 204, II), educación (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), y niño y adolescente (art. 227, § 1º). Determina, de esta manera, la participación del usuario en la administración pública directa e indirecta (art. 37, § 3º).

En el área de las finanzas públicas, aunque la Constitución no ha hecho mención expresa a la participación popular, la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101/00) determina el incentivo a la participación popular y a la realización de audiencias públicas durante los procesos de elaboración y discusión de los planes y leyes presupuestarias (art. 48, párrafo único). Finalmente, en el ámbito del Poder Judicial, la participación popular se ha establecido tanto en el acceso a este Poder, por medio de la acción popular (art. 5º, LXXIII), como en la competencia para juzgar determinados crímenes y en el establecimiento del Tribunal de Ciudadanos (*Tribunal do Júri*) (art. 5º, XXXVIII).

Paralelamente, la Constitución Federal de 1988 amplió significativamente el papel y la autonomía de los municipios. En el caso brasileño, el desarrollo de la experiencia del presupuesto participativo (PP) en el plano local fue impulsado por el tratamiento que se le diera a los municipios en la Constitución de 1988. Los municipios fueron elevados a la condición de ente federal, lo que les permitió gozar de autonomía política, administrativa y financiera, conforme a lo estipulado en los artículos 18, 29-31, 156, 158 y 159 de la Constitución Federal. El reconocimiento de mayor autonomía quedó expresado en la determinación de que deberían elaborar su propia ley orgánica, instrumento que corresponde a la Constitución Municipal (Meirelles, 2003: 84).

Al tratar la planificación local, la Carta de 1988 también prevé la participación popular. De acuerdo con su artículo 29, XII, la ley orgánica garantizará la cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal, principio que fue ampliado doce años más tarde con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley N° 10.257/01). El inciso XIII, a su vez, determina la posibilidad de la iniciativa popular legislativa en proyectos de ley de interés local, por medio de la manifestación de por lo menos 5% del electorado.

De este modo, tanto la mayor autonomía y la valorización del poder municipal como la previsión expresa de la participación popular en la planificación de esta unidad de la federación, contribuyeron con la construcción de condiciones favorables al desarrollo del presupuesto participativo después de 1988.

La diversidad de instrumentos previstos de participación directa se funda históricamente en el hecho de que el sistema representativo, fundamental para la viabilidad de la democracia en las sociedades contemporáneas, extremadamente complejas, presenta limitaciones que muchas veces distorsionan los principios y objetivos democráticos.

En el caso brasileño, el cuadro de limitaciones es considerable, ya que se ve agravado por los diversos problemas que presenta el sistema electoral vigente, como la sub-representación federal de los estados más populosos y desarrollados, y la ausencia de instrumentos de control suficientes para materializar la responsabilización de los representantes ante el pueblo. La debilidad de los partidos políticos, el culto al personalismo, el abuso del poder económico en las campañas electorales y las prácticas del clientelismo y la compra de votos, arraigadas en la cultura política del país, también contribuyen a limitar los efectos del mecanismo de la representación (Benavides, 1991: 25-28).

Aunque el sistema representativo constituya una forma necesaria e imprescindible de participación de los ciudadanos en la vida pública, él se llega a completar con las instituciones de la participación directa. Para algunos autores, esta naturaleza complementaria permite la corrección de algunas de las limitaciones mencionadas. De este modo, democracia representativa y democracia directa no serían sistemas alternativos y excluyentes, sino complementarios y compatibles entre sí (Bobbio, 1997: 52).

No obstante la previsión del principio de la democracia semi-directa o participativa, después de más de 15 años de vigencia de la Constitución Federal de 1988, su eficacia ha sido sólo parcialmente verificada. Si, por un lado, en el plano de la administración pública se constituyeron consejos para la participación de la sociedad en los sectores de la salud, la educación y la asistencia social, por el otro, los instrumentos previstos en el artículo 14 para el ejercicio directo del poder legislativo por los ciudadanos no fueron implementados.

Durante los últimos 15 años se realizó sólo un plebiscito nacional -acerca de la forma del sistema de gobierno-, cuya realización estuvo determinada por el propio texto constitucional, en el artículo 2º de sus Disposiciones Transitorias. Tampoco hubo convocatoria de referendo. La iniciativa popular legislativa, por su parte, fue perjudicada por las excesivas exigencias impuestas a los autores de la iniciativa, como la elevada cantidad mínimo de firmas y su distribución por estados. Estos requisitos dificultaron la utilización de la institución a tal punto que, desde 1988, sólo dos proyectos de ley de iniciativa popular pudieron ser presentados ante la Cámara de Diputados.

En este contexto, el principio de la democracia semi-directa o participativa, imbuida en el espíritu del legislador constituyente, no llegó a transformarse en realidad. Su práctica mediante las instituciones contempladas en el artículo 14 permanece, en gran medida, como una expectativa. Asimismo, es posible afirmar que la definición de la democracia semi-directa ha estado acompañada por un vacío de eficacia social, toda vez que sus formas de realización han sido implementadas sólo parcialmente.

Mientras tanto, durante la vigencia de la Constitución de 1988 se ha desarrollado en la esfera municipal brasileña una forma peculiar de democracia participativa, no especificada en el texto constitucional, y que, utilizada en la administración pública y en un número creciente de municipalidades, ha dado origen al llamado presupuesto participativo. A través de él, los residentes de cada municipio participan directamente en las asambleas públicas, organizadas en diferentes regiones de la ciudad, para debatir el contenido del proyecto de ley de presupuesto y definir las inversiones para el siguiente ejercicio presupuestario. Como muestra la evolución de las cifras, esta práctica es cada vez más frecuente en el país (Tabla N° 1).

Tabla N° 1
Municipios que practican el presupuesto participativo

Períodos de gestión administrativa	Municipios con PP
1989-1992	12
1993-1996	36
1997-2000	104

Fuente: Fórum Nacional de Participação Popular, y levantamiento de la autora.

La función de elaborar el proyecto de presupuesto, originalmente atribuida al Poder Ejecutivo, pasa a ser compartida con la sociedad civil. Al deliberar en torno a las prioridades para una región del municipio, la población interfiere directamente en la gestión del Ejecutivo colaborando con él.

Es en el establecimiento de esta cogestión que el presupuesto participativo se presenta como un mecanismo de democracia semi-directa: por un lado, la realización de asambleas abiertas en lugares públicos, como escuelas, plazas, centros comunitarios y culturales, revitalizando los espacios públicos y configurando verdaderas ágoras modernas; por el otro, la participación del Ejecutivo, a quien le cabe la competencia de elaborar el proyecto de ley presupuestaria, y del Legislativo, que debe aprobar el proyecto.

El presupuesto participativo no fue específicamente previsto por la Constitución de 1988 ni fue reglamentado por ley federal, estadual o municipal. Sin embargo, está plenamente de acuerdo con el ordenamiento jurídico brasileño. Su fundamento jurídico reside en los propios principios y determinaciones constitucionales enunciados anteriormente, así como en las normas estipuladas más recientemente en la Ley Complementaria N° 101/00, la Ley de Responsabilidad Fiscal (artículo 48,

parágrafo único), en la Ley Federal N° 10.257/01, y en el Estatuto de la Ciudad (artículos 2°, II; 4°, II, f, § 3°; 44). La experiencia también encuentra respaldo en las constituciones de los estados a los que pertenecen los municipios que la implementan, y en las respectivas leyes orgánicas y planes directores.

A pesar de la previsión de la Ley de Responsabilidad Fiscal y, más expresamente, del Estatuto de la Ciudad para la realización del presupuesto participativo en los municipios, la institución de esta práctica depende, fundamentalmente, de la iniciativa del Ejecutivo, quien decide iniciarla a través de un acto del prefecto.

Aunque estos dispositivos legales constituyen directrices y normas generales que deben ser seguidas por todos los municipios, su implementación recae en la voluntad política del prefecto, quien debe, además de instituir la participación popular en la elaboración y fiscalización del presupuesto público, realizar una serie de actos administrativos para viabilizar la experiencia. La verificación de la voluntad política del Ejecutivo está, pues, no sólo en la iniciativa de introducir el presupuesto participativo, sino, sobre todo, en el empeño en implementar esta práctica.

Así, a pesar de que más de cien municipios realizan actualmente el presupuesto participativo en Brasil, no todas las experiencias presentan la misma calidad, siendo algunas más exitosas que otras. Entre los múltiples factores involucrados en su evaluación destaca la voluntad política del prefecto en compartir efectivamente la gestión presupuestaria directamente con la población. En definitiva, esto significa, desde el punto de vista de muchos mandatarios, “desistir del poder”.

En el mismo sentido, la introducción del presupuesto participativo interfiere en el Poder Legislativo, pudiendo también significar, para ciertos concejales, pérdida de poder. Con el establecimiento de un espacio público común para las definiciones presupuestarias, el presupuesto participativo reduce la tradicional práctica del clientelismo, prescindiendo de la figura del concejal como intermediario para la realización de inversiones en las distintas regiones de la ciudad.

El presupuesto participativo ha sido adoptado hoy en día por más de cien municipios brasileños, en todas las regiones del país. En varios de ellos, la experiencia está en su segunda, tercera e incluso en su cuarta gestión administrativa. Desde el punto de vista partidista, surgió embrionariamente bajo las administraciones del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en los municipios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperanza/ES y Vila Velha/ES, en períodos dispersos entre los años 1970 y 1980¹.

Sin embargo, es a partir de 1989 que la experiencia gana visibilidad nacional en virtud de su adopción por la administración ejercida por el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre/RS. Es allí donde el proyecto de participación directa en el presupuesto público adquiere mayor complejidad, facilitada por la continuidad que tuvo, desde entonces, a lo largo de cuatro administraciones municipales.

El presupuesto participativo de Porto Alegre pasa a ser utilizado como modelo de democratización del presupuesto público, no sólo entre partidarios del PT y del PMDB, sino también en las administraciones de otros partidos, entre ellos, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), Partido Socialista Brasileño (PSB), Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y Partido del Frente Laboral (PFL). Cabe destacar la implantación del presupuesto participativo en el gobierno estadual de Rio Grande do Sul (1998-2002) y el intento de implantación en los estados de Minas Gerais y Mato Grosso do Sul. La experiencia de Porto Alegre conquistó, incluso, reconocimiento internacional al ser escogida por el Programa de Asentamientos Humanos (Habitat/1996), de las Naciones Unidas, como una de las 40 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

En los últimos años, la experiencia del presupuesto participativo ha sido adoptada por las esferas gubernamentales de diversos países de América Latina y de Europa. Se destacan los municipios de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, las tres áreas urbanas de mayor población de Argentina, Montevideo (Uruguay), Asunción (Paraguay), Negrete y Monte Patria (Chile), Ciudad de México, Cantón Morona (Ecuador), Villa El Salvador (Perú), Saint Denis (Francia), Barcelona y San Sebastián (España). En Venezuela, el estado Miranda también ha implementado esta experiencia.

El presupuesto participativo en los municipios brasileños

Frente a la creciente importancia del presupuesto participativo en Brasil, este estudio buscó comprender sus principales características a partir de una investigación comparativa en seis municipios, durante la gestión 1997-2000. Procurando abarcar municipios situados en las diversas regiones del país, gobernados bajo diferentes orientaciones ideológicas, de tamaños distintos y con diferentes niveles de maduración del proceso, fueron seleccionados los siguientes municipios: Porto Alegre/RS y Medianeira/PR, en la región Sur; Itapecerica da Serra/SP y Belo Horizonte/MG, en el Sudeste; Campina Grande/PB, en el Nordeste; y Belém/PA, en el Norte del país.

De las 104 experiencias de presupuesto participativo desarrolladas en el país durante la gestión 1997-2000, 53 fueron conducidas bajo administraciones del PT, 13 del PSDB, 11 del PSB, nueve del PMDB, ocho del PDT, tres del PPS, tres del PV, dos del PTB y dos del PFL. De acuerdo a la proporcionalidad, fueron seleccionadas para este estudio tres experiencias implantadas por el PT (Porto Alegre/RS, Belém/PA y Medianeira/PR), una por el PSDB (Itapecerica da Serra/SP), una por el PSB (Belo Horizonte/MG) y una por el PMDB (Campina Grande/PB).

Desde el punto de vista regional, del total de experiencias, 47 ocurrieron en el Sudeste, 39 en el Sur, 14 en el Nordeste, tres en el Norte y sólo una en el Centro-Oeste. Se optó, así, por contemplar dos experiencias del Sur, dos del Sudeste, una del Nordeste y una del Norte.

En relación con el tamaño de las ciudades, se verificó que el presupuesto participativo se realizó en municipios con diversas dimensiones poblacionales. A los fines de esta investigación, se procuró considerar municipios de todas las dimensiones. Fueron seleccionadas tres importantes metrópolis y capitales del país, con más de un millón de habitantes: Porto Alegre, Belo Horizonte y Belém. Paralelamente, la muestra buscó incluir municipios de otras dimensiones: Campina Grande, con casi 350 mil habitantes, Itapecerica da Serra, con 130 mil, y Medianeira, con cerca de 38 mil habitantes.

Finalmente, se pretendió analizar tanto las experiencias recientes, iniciadas durante la gestión 1997-2000, como aquellas que comenzaron hace más tiempo, con continuidad en dos o más gestiones. El objetivo era verificar hasta qué punto el grado de maduración y el factor tiempo interfieren en los resultados del presupuesto participativo. Así, Porto Alegre realizaba la experiencia desde hacía tres gestiones, desde 1989; Belo Horizonte, durante dos administraciones, desde 1993; mientras que Belém, Campina Grande y Medianeira la implementaron en 1997. Itapecerica da Serra es la experiencia más reciente considerada en este estudio, habiendo sido iniciada solamente en 1999 (Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Experiencias de presupuesto participativo adoptadas en este estudio

Municipio/Estado	Región	Partido político	Población	N° de gestiones
Porto Alegre/RS	Sur	PT	1.360.590	3
Belo Horizonte/MG	Sudeste	PSB	2.238.526	2
Belém/PA	Norte	PT	1.280.614	1
Campina Grande/PB	Nordeste	PMDB	355.331	1
Medianeira/PR	Sur	PT	37.827	1
Itapecerica da Serra/SP	Sudeste	PSDB	129.685	1

Fuente: IBGE/Censo 2000.

Nota: las ciudades están ordenadas de acuerdo a la antigüedad de la experiencia de PP.

El ciclo del presupuesto participativo

Desde el punto de vista metodológico, las experiencias asumen características comunes que permiten identificar un modelo general del proceso. Las semejanzas se explican por el hecho de que Porto Alegre fue la principal referencia para las demás experiencias, sirviendo como punto de partida e inspiración. Además de haber sido uno de los primeros municipios en implementar el presupuesto

participativo, la capital gaucha ha mantenido la dinámica por cuatro gestiones administrativas, lo que le ha permitido consolidar y sofisticar el modelo.

La implementación del presupuesto participativo depende de la iniciativa del gobierno, quien decide elaborar el proyecto de ley presupuestaria en conjunto con la población, ya sea íntegramente o en parte. La competencia de la propuesta presupuestaria, atribuida al Ejecutivo, pasa a ser compartida con los ciudadanos, y solamente después de una elaboración conjunta es enviada al Legislativo para su consideración. El objetivo del proceso consiste en permitir una doble democratización: primero, promoviendo la apertura de las discusiones y decisiones presupuestarias a todos los habitantes; luego, a partir de las decisiones tomadas, democratizando el uso de los recursos públicos en las diversas áreas de la ciudad, de acuerdo con algunos criterios de justicia social.

Sin embargo, la experiencia no puede ser implementada si el Ejecutivo no decide iniciarla. El proyecto de institucionalizar nuevas esferas de deliberación pública para así alcanzar la doble democratización mencionada anteriormente depende del gobierno. Por lo tanto, aunque el proceso esté basado en procedimientos deliberativos, el punto de partida no es propiamente deliberativo. Aun cuando el propio proceso deliberativo, una vez instalado, pueda cuestionar y transformar ese acto.

Para poner ese procedimiento en práctica, la administración pública divide el municipio en áreas menores, normalmente llamadas “regiones” (“*regiões*”). Las reglas para esta división territorial varían conforme la experiencia. En algunos casos, la división administrativa establecida por el plan director es mantenida, mientras que en otros, las regiones son divididas de acuerdo con criterios como tradición y organización comunitaria, e indicadores socio-económicos. Cuanto más homogéneas las regiones en términos de infraestructura y perfil socio-económico, mejor la distribución de las inversiones en el municipio.

Las asambleas populares que discuten y deliberan prioridades presupuestarias se basan en la división regional de cada municipio. A medida que se desarrolla el proceso, se ha hecho común la inclusión de asambleas temáticas destinadas a discutir los problemas de la ciudad como un todo, en las áreas de educación, salud, cultura, etc. Además, en la mayoría de los casos se han creado coordinaciones especiales para conducir el proceso, cuyo grado de autoridad e integración con otras áreas de la administración pública también varía según la ciudad.

¿Quién gobierna?

La estructura de la participación sigue un modelo piramidal para asegurar la toma de decisiones desde la base hacia arriba. Así, la base de la pirámide está conformada por todos los habitantes del municipio, y en el ápice existe un órgano de representación comunitaria creado específicamente para el proceso: el Consejo del Presupuesto Participativo².

Entre estos dos niveles de participación, en el medio de la pirámide, están generalmente los llamados delegados, escogidos por la comunidad para mediar en el proceso. No obstante estos nuevos canales de participación, organizados a partir de una democracia más directa, el Ejecutivo y el Legislativo asumen un papel crucial, el primero siendo responsable por organizar y divulgar el proceso, así como preparar las propuestas presupuestarias y la versión final del proyecto de ley a ser enviado a la Cámara de Concejales. El Legislativo, por su parte, podrá o no aprobar el proyecto, así como proponer o aprobar enmiendas.

La base de la pirámide está compuesta por todos los habitantes de cada región, o de toda la ciudad en el caso de las asambleas temáticas. La participación es opcional. Todos los residentes con más de dieciséis años tienen derecho a voz y voto en las asambleas. Ellos deben expresar sus opiniones y puntos de vista, y deliberar sobre las soluciones a sus problemas particulares. A ellos les cabe votar directamente en torno a las prioridades para la asignación de recursos y en los dos niveles de representación -delegados y consejeros- creados específicamente para mediar en las relaciones entre la comunidad y la administración municipal.

Los delegados constituyen el centro de la pirámide. Son elegidos directamente en las asambleas regionales y el número total de delegados es en general proporcional al número de personas de cada región presentes en las asambleas³. Ellos actúan como un importante eslabón entre la comunidad como un todo y los miembros del Consejo. A los delegados les cabe conocer las prioridades de los habitantes de su respectiva región, incentivar las discusiones entre ellos y fiscalizar la aplicación de los recursos.

Finalmente, la cima de la pirámide está integrada por el Consejo de Presupuesto Participativo, generalmente integrado por dos habitantes de cada región, en algunos casos elegidos directamente por la comunidad, en otros casos escogidos por los delegados⁴. En algunas experiencias, miembros del Ejecutivo y del Legislativo también participan en el Consejo, pero sin derecho a voto. Los consejeros deben fiscalizar la elaboración de propuestas presupuestarias, controlar la distribución de recursos y votar modificaciones en el procedimiento. El Consejo es el órgano más importante, ya que fiscaliza la preparación del documento presupuestario hasta su votación en la Cámara de Concejales.

Aunque tanto los delegados como los consejeros son representantes, la naturaleza de esta representación y la relación con los ciudadanos representados son completamente diferentes del modelo de representación tradicional. En primer lugar, delegados y consejeros no son políticos profesionales y tampoco son remunerados. Además, el eslabón entre los representantes y la comunidad que representan es mucho más fuerte que el eslabón que hay entre los ciudadanos y los representantes oficialmente electos para el Legislativo o el Ejecutivo.

De hecho, delegados y consejeros actúan más como una comisión que conduce las decisiones populares a la administración pública que como representantes que tienen un considerable margen de libertad y autonomía para decidir sobre las cuestiones en agenda. A pesar de esta diferencia, sin embargo, la cuestión de vincular la participación a la representación permanece como una preocupación. Para evitar la profesionalización de los representantes comunitarios, y para asegurar que las decisiones populares sean respetadas hasta el momento final del ciclo, las normas internas suelen imponer límites a los miembros del Consejo. En Porto Alegre e Itapeverica da Serra, por ejemplo, ellos pueden ser reelectos sólo una vez, y pueden ser destituidos en cualquier momento por las asambleas. Por último, no pueden detentar cargos de elección ni servir en la administración pública.

Una nueva dinámica de poder

El ciclo del presupuesto participativo se inicia, en general, con la realización de dos ruedas de asambleas regionales que se dan entre los meses de marzo y julio. Las primeras plenarios abren el período de discusiones anuales con dos temas principales en la agenda: la rendición de cuentas del año anterior y la presentación de las reglas para el año en curso.

En algunas experiencias, los delegados llegan a ser electos en estas primeras sesiones. La segunda rueda de asambleas es organizada para elegir los miembros del Consejo de Presupuesto Participativo y deliberar sobre las prioridades presupuestarias. Los residentes de cada región generalmente discuten y jerarquizan prioridades en reuniones menores que se llevan a cabo entre las dos ruedas.

Con la toma de posesión de los consejeros, se inicia, en el segundo semestre, un nuevo ciclo orientado a los aspectos administrativos, legales y técnicos, cuya principal tarea consiste en la elaboración del proyecto de ley de presupuesto anual. Debido a la complejidad de estos aspectos, el Consejo asume un papel más importante durante este período. Los municipios tienen hasta fines de septiembre para enviar el proyecto de ley de presupuesto anual al Poder Legislativo para su aprobación. Esta propuesta presupuestaria debe reflejar las prioridades y directrices definidas por los habitantes.

La política de redistribución de recursos

El proceso del presupuesto participativo persigue no sólo abrir las discusiones y decisiones a todos los ciudadanos sobre la asignación de los fondos públicos, sino también redistribuir recursos de acuerdo a criterios de justicia social. La democratización del proceso presupuestario a través de la participación

política lleva a una democratización de los servicios y de las inversiones públicas, permitiendo mejorar la calidad de vida de los habitantes, sobre todo de los de más bajos ingresos.

El objetivo consiste en invertir las prioridades: las regiones del municipio que han recibido menos inversiones de la administración pública tienen prioridad en la asignación de recursos para el año siguiente. Esta inversión sólo es posible por medio de un método racional de distribución de recursos guiado por criterios transparentes, objetivos y generales. Cabe recordar que el establecimiento de una metodología redistributiva depende, no obstante, de la posición que tenga el Ejecutivo. El objetivo de redistribuir recursos a través de criterios de justicia social ha sido central en el concepto de presupuesto participativo desde su inicio, siendo incluso anterior al proceso deliberativo. Esto no significa, sin embargo, que no pueda ser cuestionado ni modificado durante el proceso deliberativo.

Un buen ejemplo es la metodología aplicada en Porto Alegre, donde la distribución de recursos ha estado basada en tres criterios generales: la población de la región, el grado de carencia en cada servicio o infraestructura, y la prioridad política de la comunidad. Cada criterio es jerarquizado conforme a la prioridad. El Consejo de Presupuesto Participativo determina los criterios y sus pesos correspondientes en cada año. En el 2001 los criterios y los pesos están reflejados en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Criterios para la distribución de recursos en el PP de Porto Alegre

Carencia de servicio o infraestructura (peso 4)	
0,01% a 14,99%	Nota 01
15% a 50,99%	Nota 02
51% a 75,99%	Nota 03
Sobre 76%	Nota 04
Prioridad temática de la región (peso 3)	
Cuarta prioridad	Nota 01
Tercera prioridad	Nota 02
Segunda prioridad	Nota 03
Primera prioridad	Nota 04
Población residente en la región (peso 2)	
Hasta 25.000 habitantes	Nota 01
25.001 a 45.000	Nota 02
45.001 a 90.000	Nota 03
Sobre 90.001 habitantes	Nota 04

Fuente: PMPA

La nota atribuida a cada línea es multiplicada por el peso correspondiente de cada criterio. Todas las demandas son jerarquizadas de modo que los recursos puedan ser distribuidos de acuerdo a la combinación de los tres criterios. En algunos municipios, como Belo Horizonte e Itapecerica da Serra, un proceso más complejo define el criterio relacionado con el grado de carencia de servicios o de infraestructura. Los representantes de la comunidad evalúan las demandas a través de un proceso llamado *caravana de las prioridades*, que incluye visitas a los sitios donde los residentes de las demás regiones identifican sus problemas. La idea es dar a los consejeros una visión general de las demandas de la ciudad, permitiéndoles la comparación de las necesidades y urgencia de los problemas entre todas las regiones. Después de las visitas, los consejeros jerarquizan las demandas orientando así la distribución de los recursos disponibles.

Es preciso señalar que una redistribución significativa de los recursos depende de la presencia de ciertos factores, como la capacidad de inversión de los municipios, el porcentaje del presupuesto destinado a fines de naturaleza popular, y la propia satisfacción de las demandas por parte del Ejecutivo.

Credibilidad y rendición de cuentas

El presupuesto participativo sólo llega a ser completamente exitoso cuando las prioridades seleccionadas por la población son respetadas e implementadas. La credibilidad del proceso depende de la efectiva implementación de las reivindicaciones populares. En efecto, la no ejecución de muchas de las demandas acogidas por el presupuesto participativo es uno de los principales problemas que enfrenta el proceso. En este sentido, existe una amplia variación entre los municipios que han adoptado la experiencia. En los casos donde el gobierno municipal comprende el proceso como algo central en el planeamiento de la ciudad, un mayor número de demandas llegan a ser implementadas. En otros casos, en los cuales el presupuesto participativo es concebido como algo periférico en la estructura administrativa, el Ejecutivo tiende a ignorar la mayoría de las reivindicaciones que fueron sujetas a deliberación por las asambleas populares⁵.

La rendición de cuentas atraviesa todo el proceso, diferenciándose, sin embargo, en el grado en que ocurre en cada municipio. En Porto Alegre, por ejemplo, en la primera asamblea de cada año, el prefecto rinde cuentas de la situación de cada demanda, aclarando las que fueron ejecutadas el año anterior y justificando el no cumplimiento de otras. Los delegados y los consejeros están vinculados a las decisiones populares, por lo que también tienen que justificar sus actos ante la comunidad. Sus números telefónicos y direcciones son distribuidos entre los habitantes y todas las reuniones del Consejo son abiertas al público. Además, una comisión especial cuyos integrantes son seleccionados entre los delegados y consejeros fiscaliza los gastos públicos, y cada residente puede obtener información sobre la situación de una demanda dada por medio de internet, por teléfono o directamente de la administración pública.

Es preciso observar, sin embargo, que la publicidad y la justificación no son principios nuevos introducidos por el presupuesto participativo. Tales principios deberían servir de pauta para todas las actuaciones públicas, incluso en ausencia de participación popular y deliberación pública. Pero en sistemas exclusivamente representativos, el control popular y la presión por publicidad y transparencia son mucho más precarios, pues las personas están menos enteradas sobre qué asuntos y en qué forma están siendo decididos. Cuanto más fuerte sea la participación y la presión popular, mayor será el vínculo entre los representados y sus representantes. Así, al promover la publicidad y la rendición de cuentas, la participación le brinda mayor calidad a la representación.

En Brasil, el respeto a estos dos principios ha sido particularmente importante en la reducción de la práctica del clientelismo, por medio de la cual miembros del Legislativo local intercambian ventajas y beneficios para una región dada por votos. Como resultado de esta práctica, la distribución se torna cada vez más ineficiente, los actores sociales son “desempoderados” a medida que se reduce su habilidad para demandar una distribución de recursos, y aumentan las desigualdades sociales y económicas (Avritzer, 2000: 8). Toda vez que las necesidades de la ciudad son discutidas y deliberadas en asambleas públicas en el marco del presupuesto participativo, esa distorsión ha llegado a ser significativamente reducida.

El problema de la movilización

La estructura del proceso permite que todos los habitantes del municipio puedan participar. En Porto Alegre, el municipio que tiene la experiencia más prolongada, aproximadamente veinte mil personas, cerca del 2% del electorado municipal, actualmente participan⁶. De acuerdo a estimaciones del gobierno, si se suman también las reuniones menores, las llamadas ruedas intermedias que se realizan entre las dos grandes ruedas de asambleas, el número total de participantes sería alrededor de cuarenta y cinco mil personas, casi el 5% del electorado⁷.

Se podría argumentar que la baja tasa de participación afecta el carácter directo del proceso, ya que los habitantes que no participan en las asambleas acaban siendo representados por aquellos que escogieron participar. Aunque esto sea verdad, se trata de un problema que tiene cualquier sistema democrático que adopte el voto facultativo. En este sentido, las altas tasas de abstención en países con

sólida tradición democrática, de Estados Unidos a Europa Occidental, es aún más preocupante. Además, el proceso del presupuesto participativo no sustituye las elecciones municipales oficiales, en las cuales el voto es obligatorio. Así, la tasa adicional del 2% representa un considerable número extra de participantes, muy significativo en tiempos de escepticismo y apatía política. Cabe también destacar que la participación en el proceso ha crecido notablemente desde el comienzo de la experiencia, como lo demuestran las cifras de la Tabla N° 3⁸. En el largo plazo, a medida que la experiencia evoluciona, se tiende a un proceso mejor estructurado y con mayores índices de participación.

Tabla N° 3
Participación en el Municipio de Porto Alegre
(Número total de participantes en las asambleas)

Año	Regiones	Temáticas	Total
1989	1.510	-	1.510
1990	976	-	976
1991	3.694	-	3.694
1992	7.610	-	7.610
1993	10.735	-	10.735
1994	9.638	1.609	11.247
1995	11.281	2.446	14.267
1996	10.148	1.793	11.941
1997	11.908	4.153	16.061
1998	13.687	2.769	16.456
1999	16.813	3.911	20.724
2000	15.065	3.694	18.759

Fuente: Gaplan/CRC - PMPA

Clases sociales y participación

Uno de los principales argumentos en contra de la democracia participativa se refiere a un cierto carácter elitista que ella necesariamente conllevaría⁹. Toda vez que la participación exige tiempo, sólo los que pueden darse el lujo de trabajar menos estarían disponibles para participar. Así, sólo las clases más altas encontrarían tiempo para participar cara a cara en las asambleas de deliberación. El presupuesto participativo cuestiona este argumento y demuestra exactamente lo contrario: las clases más bajas tienden a participar más. La naturaleza específica del proceso -discusión y deliberación en torno a recursos públicos- llama la atención de las clases y grupos menos privilegiados, quienes dependen de la administración pública para el acceso a inversiones en servicios públicos.

En Porto Alegre, por ejemplo, 55,63% de los participantes gana menos de cuatro salarios mínimos al mes, el 20,6% gana entre cuatro y ocho salarios, mientras que sólo el 21,36% recibe más de ocho salarios mínimos¹⁰ (CIDADE, 1999: 24-25). El alto índice de participación de las capas más bajas es esencial para el establecimiento de un proceso de democracia deliberativa en el cual cada miembro de la comunidad puede realmente participar en los procesos de toma colectiva de decisiones. Ello sólo es posible por el hecho de haber sido adoptados patrones de políticas públicas redistributivas.

La relación entre clase social y participación evidencia el aspecto pedagógico del presupuesto participativo. Los ciudadanos que participan desarrollan un sentido de organización, movilización y capacidad de presión; además obtienen conocimientos técnicos a los cuales hasta entonces no hubieran tenido acceso alguno. El resultado es un aumento de la equidad en el proceso deliberativo y una redistribución de los bienes y servicios municipales (Avritzer, 2000: 33-34). Asimismo, se da una mayor concienciación política en la medida en que ellos se ven como ciudadanos activos, realmente involucrados en las decisiones públicas. Aunque el proceso centre su atención en la resolución de problemas concretos de los habitantes -quienes comparecen a las asambleas para discutir y decidir sobre la construcción de una nueva escuela o puesto de salud, o cuáles calles deben ser pavimentadas-,

la discusión de estos problemas locales aumenta la conciencia política en términos nacionales e, incluso, internacionales.

Grados de implementación de la experiencia

La investigación en los seis municipios reveló una serie de aspectos comunes y también peculiaridades relevantes. Así como los rasgos comunes nos permiten identificar un modelo general del proceso, las diferencias encontradas apuntan tanto a los factores decisivos en la obtención de mayor o menor éxito de la experiencia como a los diversos niveles de implementación en los municipios.

La implantación del presupuesto participativo se demostró que era posible en municipios de todas las regiones del país, de diferentes tamaños, y gobernados por partidos políticos de diversas orientaciones. También se mostró viable tanto en municipios que no tienen tradición en la experiencia como en aquellos que la realizan desde hace varios años. No obstante, y aunque se haya instituido y hecho posible en contextos distintos, hay diferencias en la implementación y en cuanto a los resultados obtenidos en cada caso.

En todos los casos estudiados, el presupuesto participativo pretende una doble democratización: primero, promoviendo la apertura de las discusiones y decisiones presupuestarias a todos los habitantes; segundo, y a partir de las decisiones tomadas, democratizando el uso de los recursos públicos entre las diversas áreas de la ciudad. La doble democratización tiene, pues, tanto carácter formal como material. De un lado, la ampliación del modo en que se ejerce la soberanía popular, creando instancias directas de participación que se articulan a las representativas. De otro, la redistribución de bienes y servicios públicos, buscando democratizar el acceso a los recursos públicos.

Desde el punto de vista formal, al abrir la deliberación sobre el presupuesto público de modo que permita la intervención directa de la población, el presupuesto participativo introduce un procedimiento por medio del cual los habitantes de cada municipio, organizados o no en asociaciones locales, participan anualmente en la definición de los recursos presupuestarios. Se trata, así, de un procedimiento de inclusión que amplía las formas de participación política en varios sentidos.

La característica más relevante es la dimensión directa de la participación, que se combina con los mecanismos representativos. En este sentido, el presupuesto participativo refuta una de las principales críticas a la idea de la participación directa, según la cual ésta sería inviable en la compleja realidad contemporánea, limitándose a unos pocos casos, como los *town meetings* en Nueva Inglaterra, o los de algunos cantones suizos (Plotke, 1997: 19-34).

La realización del presupuesto participativo, no obstante, cuestiona este argumento toda vez que es justamente en las grandes ciudades, con más de un millón de habitantes, que la experiencia presenta buenos resultados, conforme veremos más adelante. Entre los municipios estudiados, Porto Alegre y Belo Horizonte se destacan por una serie de características positivas en la conducción del presupuesto participativo.

El problema de la escala y de la complejidad de los grandes centros no es ignorado, pero es enfrentado a partir de otra solución: la creación de niveles representativos caracterizados por el mandato imperativo. Las deliberaciones definidas cara a cara en las asambleas son conducidas hacia las instancias superiores de la dinámica participativa por representantes que las defienden ante los demás participantes, así como ante el Ejecutivo y el Legislativo. En la necesidad de eventuales modificaciones, éstas deben ser justificadas y realizar nuevos acuerdos con la base.

Otro aspecto común es el hecho de que la implementación de las experiencias, así como el grado de su realización, dependen de la voluntad política del Ejecutivo. La introducción del presupuesto participativo depende de la iniciativa del gobierno, quien decide elaborar el proyecto de ley de presupuesto en conjunto con la población, ya sea íntegramente o en parte. La competencia atribuida al Ejecutivo en relación con la propuesta presupuestaria pasa a ser compartida con los ciudadanos, y sólo después de su elaboración conjunta es enviada al Legislativo para su consideración.

El doble proceso de democratización apunta no sólo a abrir las discusiones y decisiones en torno a la asignación de fondos públicos a todos los ciudadanos, sino también redistribuir recursos. La propia naturaleza del proceso -deliberación sobre el presupuesto público a partir de la participación popular por regiones de la ciudad- lleva a tal redistribución, considerando que las regiones que registran mayor participación son aquellas más carentes de inversiones y de servicios.

Pero ello puede ocurrir aun de forma más efectiva cuando se combina el criterio de la participación con criterios objetivos de carencia respecto a cada bien o servicio por región. El objetivo consiste en invertir las prioridades: las regiones del municipio que han recibido menores inversiones de la administración pública son priorizadas en la asignación de recursos para el año siguiente. Municipios como Porto Alegre, Belém, Medianeira y Belo Horizonte han adoptado la carencia como uno de los criterios para la definición definitiva respecto a las inversiones. Además de la carencia, la asignación de recursos también toma en cuenta la población de cada región y la prioridad escogida por sus residentes.

Sin embargo, no todas las experiencias de presupuesto participativo adoptan tales criterios. Los municipios de Campina Grande e Itapeperica da Serra no pusieron en un lugar central la cuestión de la carencia de servicios e infraestructura a los efectos de la distribución de recursos. En el primero de los casos, al menos fueron adoptados criterios para esa distribución. En el segundo, la evaluación de las carencias dependía de la opinión subjetiva de los consejeros después de su visita al lugar, no habiendo una referencia objetiva para dicha evaluación. El abandono del principio de la distribución de recursos, organizado y optimizado por medio de criterios y evaluaciones objetivas de las necesidades de cada región, limita el potencial de democratización pretendido por el presupuesto participativo.

El efecto redistributivo, sin embargo, es sólo perceptible cuando existe una considerable cuantía de recursos a ser asignados. Considerando la extrema desigualdad social y económica de Brasil, la redistribución realizada por medio del presupuesto participativo es, sin duda, muy insuficiente. En Porto Alegre, sus resultados han sido más efectivos en función de la reforma tributaria conducida por la prefectura en 1989, la que aumentó el nivel de renta significativamente. Pero ello no ha ocurrido en los otros municipios.

Como consecuencia, uno de los principales problemas que enfrenta el presupuesto participativo es la limitada cantidad de recursos disponibles para inversiones. Como es sabido, de las tres entidades de la federación brasileña, los municipios reciben la menor tajada del ingreso presupuestario. Además, la mayor parte de ese ingreso ya está asignado, bien sea para el pago de la nómina de la maquinaria pública, o para las obligaciones legales en sectores específicos como educación y salud. Por lo tanto, queda disponible un porcentaje muy pequeño del presupuesto para realizar inversiones en otras áreas, variando entre el 5% y el 15% en el mejor de los casos.

Esta variación ocurre porque la mayor parte de las veces, los municipios no someten a la deliberación popular toda la porción que tienen disponible para la inversión. De los municipios estudiados, sólo Porto Alegre y Medianeira llegan a definir el 100% de sus inversiones a través del presupuesto participativo. Se trata de una decisión política que depende esencialmente de la voluntad del Ejecutivo. En Porto Alegre, dos factores han contribuido a la discusión integral de los recursos: la capacidad de presión de la comunidad, y la antigüedad que tiene la experiencia. Con el pasar de los años, y en virtud de la movilización de los participantes, una mayor porción de los recursos disponibles para la inversión se ha estado sometiendo a la decisión popular.

En cuanto a la ejecución de las demandas aprobadas, los resultados demuestran una amplia variación entre los casos estudiados, causada tanto por el compromiso del gobierno de ejecutar las prioridades definidas como por la capacidad de inversión que tiene cada municipio.

En Campina Grande, los constantes y excesivos suplementos presupuestarios realizados por la Prefectura terminaron por reorientar las prioridades, contribuyendo al bajo índice de cumplimiento de las demandas definidas por la población. En el caso de Medianeira, aun cuando todas las inversiones hayan estado sujetas a deliberación en el marco del presupuesto participativo, la recaudación de ingresos no permitió satisfacer más del 40% de las reivindicaciones. Pero en Porto Alegre y Belo

Horizonte, los altos índices de cumplimiento de las demandas pueden ser explicados por la combinación de esos dos elementos: el compromiso de la Prefectura con la ejecución de las definiciones del presupuesto participativo, y la suficiente recaudación de recursos para viabilizar las inversiones.

Las diferencias observadas entre las experiencias evidencian dos aspectos principales. En primer lugar, se trata de un fenómeno que no sólo permite, sino también exige flexibilidad en el diseño institucional. Realidades y contextos diversos requieren de aquellas adaptaciones específicas que mejor den cuenta de las particularidades de cada municipio. La inclusión de otras modalidades paralelas al ciclo regional, como las plenarias temáticas o los ciclos especiales para cuestiones como vivienda y juventud -como en los casos de Belo Horizonte y Belém, respectivamente-, pueden solucionar los problemas de participación que surgen en cada contexto particular.

En segundo lugar, la profundización democrática no ocurre con un mismo grado e intensidad en todos los casos. Los distintos niveles de implementación de las experiencias están determinados por las diferencias que existen en aspectos clave, como la amplitud del objeto de la deliberación (qué ítems del presupuesto son discutidos y sobre qué monto de inversión se delibera), el grado de ejecución de las demandas, la existencia de criterios distributivos, la transparencia en la rendición de cuentas, la ubicación del presupuesto participativo en la estructura de gobierno, el grado de participación de la comunidad, la división territorial adoptada, entre otros.

Los aspectos descritos constituyen elementos centrales en los procesos de presupuesto participativo. Para que una experiencia de presupuesto participativo pueda ser considerada exitosa, es preciso que la administración municipal someta a la deliberación popular una parte significativa de los recursos destinados a la inversión, desarrolle una metodología participativa adecuada a las particularidades del municipio, adopte criterios objetivos de distribución de recursos que tomen en cuenta las carencias de las regiones, ejecute buena parte de las demandas definidas por la población, e involucre a los habitantes en el ciclo del presupuesto participativo.

Una experiencia como la de Porto Alegre, que somete a deliberación la totalidad de los recursos destinados a la inversión, ejecuta el 80% de las demandas, ha mantenido una participación creciente por más de doce años, y ofrece un sistema de rendición de cuentas vía internet, actualizado diariamente, presenta un cuadro más exitoso que el de una experiencia como la de Campina Grande, que somete a deliberación entre el 8% y el 44% de los recursos destinados a la inversión, ejecuta el 20% de las demandas, y no presenta criterios generales para la distribución de los recursos entre las regiones.

De las variables analizadas en los municipios en estudio, la cuestión del tamaño demostró que la escala no es un problema para los procesos de democracia directa o semi-directa. Por el contrario, dos de las experiencias más exitosas, como Porto Alegre y Belo Horizonte, corresponden a metrópolis con más de un millón de habitantes. Pero sí se verifican diferencias en la metodología adoptada. Los municipios mayores tienden a sofisticar las etapas del ciclo, mientras que los municipios menores las simplifican.

En lo que se refiere a la localización de los municipios en los estados y regiones, el estudio no evidenció particularidades en el desempeño del presupuesto participativo. Cabe mencionar, no obstante, que una metrópoli como Belém, la más populosa del Norte del país, presenta una capacidad de inversión inferior a la de ciudades de dimensiones similares situadas en el Sur y en el Sudeste. Mientras que, en 1999, Porto Alegre y Belo Horizonte previeron inversiones por el orden de R\$ 150 millones, la previsión de inversiones en Belém fue de sólo R\$ 80 millones.

En relación con el factor tiempo y continuidad, la investigación demostró que se trata de un aspecto central para alcanzar un mayor grado de éxito en las experiencias de presupuesto participativo, especialmente cuando está asociado al elemento de la voluntad política. Porto Alegre y Belo Horizonte fueron los dos casos seleccionados que han practicado el proceso por más de un período de gestión; el primero desde 1989, y el segundo desde 1993. Los análisis realizados en los diversos tópicos revelan,

en estos municipios, niveles crecientes de participación y sofisticación gradual de la metodología adoptada, con el fin de incluir deliberaciones temáticas y superar los límites de la regionalización.

Es de destacar que todos los intentos de implementación del presupuesto participativo suelen presentar una serie de dificultades en los primeros años. Dificultades que van desde la organización de una nueva cultura de gestión hasta la posibilidad de involucrar la comunidad en la dinámica. Sólo después de transcurrido algún tiempo de implementación es posible obtener resultados más consistentes, ya sea en la democratización del procedimiento participativo, o en la democratización de los recursos. Su perfeccionamiento a lo largo del tiempo evidencia que el presupuesto participativo es un proceso abierto y en permanente construcción.

Merece también destacarse un último factor relevante para el análisis de las experiencias de presupuesto participativo: la tradición asociativa del municipio. Aunque no haya sido un criterio para la selección de la muestra, los estudios realizados llaman la atención acerca de la importancia del asociativismo (Avritzer y Navarro, 2003).

El asociativismo comunitario parece tratarse de un importante elemento de movilización de los habitantes, de estímulo a la participación y de democratización de la cultura política (Avritzer, 2003). La investigación realizada por el *Fórum Nacional de Participação Popular* en 103 municipios practicantes del presupuesto participativo durante la gestión 1997-2000, confirma esta tendencia al revelar que, en el 77% de los municipios, tienen presencia determinante las organizaciones comunitarias y asociaciones de barrio en los ciclos del presupuesto participativo (Fórum Nacional de Participação Popular, 2003: 57-58).

Conclusiones

El análisis comparativo desarrollado en este estudio demuestra que todas las iniciativas de implantación del presupuesto participativo permitieron algún nivel de democratización de la democracia, es decir de profundización del régimen democrático, por el hecho de introducir un sistema participativo y deliberativo abierto a todos los habitantes.

En algunos casos esta democratización ocurre de forma más intensa, conduciendo a mayores niveles de fortalecimiento democrático. Esta diferenciación en cuanto a los grados de implementación permite comparar las experiencias y evaluarlas positiva o negativamente. Revela, como consecuencia, que el presupuesto participativo es un proceso en permanente construcción, cuya constante evaluación realizada por el ejecutivo y las comunidades permite ampliar, en la práctica, la democratización alcanzada hasta el momento.

La experiencia del presupuesto participativo pretende, como hemos visto, una doble democratización. Por un lado, la ampliación del modo en que se ejerce la soberanía popular, creando instancias directas de participación que se articulan a las representativas. Por el otro, la redistribución de bienes y servicios públicos, procurando democratizar el acceso a los recursos públicos. La doble democratización tiene, pues, tanto carácter formal como material.

Desde el punto de vista formal, al abrir la deliberación en torno al presupuesto público para permitir la intervención directa de la población, el presupuesto participativo introduce un procedimiento por medio del cual los habitantes de cada municipio, organizados o no en asociaciones locales, participan en la definición anual de los recursos presupuestarios. Se trata, así, de un procedimiento de inclusión, que amplía las formas de participación política en varios sentidos.

Es justamente la articulación entre las dos formas de ejercicio democrático que hace del presupuesto participativo un instrumento de democracia semi-directa. Los papeles desempeñados por el ejecutivo en la conducción del ciclo, y por el legislativo en el momento de la aprobación de las leyes presupuestarias, demuestran la presencia de los mecanismos tradicionales de representación política. Por su parte, la necesidad de viabilizar la dinámica mediante la constitución de delegados y consejeros destaca la presencia de elementos de representación creados por el propio proceso. El carácter

imperativo y vinculante de las decisiones del presupuesto participativo revela, sin embargo, la naturaleza diversa de esa representación.

Existen otros dos importantes sentidos que confirman la construcción de un procedimiento más inclusivo. El primero se refiere a la cuestión de quién participa, o mejor aún, de quién puede participar. A diferencia del sistema político oficial, el presupuesto participativo no exige la ciudadanía brasileña. El único requisito es que los participantes sean residentes del municipio o, en el caso de las modalidades regionales, que residan en la misma región en que se realizan las asambleas¹¹.

Esta característica es relevante en la medida en que apunta a la posibilidad de participación de los extranjeros en los procedimientos democráticos. Si la ampliación de la participación popular a lo largo de los siglos XIX y XX estuvo signada por la ampliación cada vez mayor del derecho a votar y ser electo, dejando de excluir a las personas por criterios de ingreso, género y raza, hasta hoy la universalidad del sufragio, tanto en Brasil como en diversos países democráticos, no ha alcanzado a los extranjeros no naturalizados ciudadanos¹².

El segundo sentido que apunta hacia un proceso más inclusivo se refiere a lo que Norberto Bobbio denomina “extensión horizontal de la democracia”, esto es, el *locus* donde se realiza la democratización. Si la creciente conquista de derechos políticos para todos los ciudadanos de determinado Estado satisfizo en gran parte el problema de *quién* puede participar (con la excepción de los residentes no-ciudadanos), el proceso de democratización debe atender el *dónde* pueden participar. Ello implica ampliar la participación en las instituciones de la sociedad, pasando de la democracia política a la democracia social (Bobbio, 1997: 28, 54-55). Para Bobbio, la democratización contemporánea “no puede ser interpretada como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendida como la ocupación, por las formas aún tradicionales de democracia como es la democracia representativa, de nuevos espacios hasta ahora dominados por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.” (Bobbio, 1997: 55).

El autor italiano se refiere aquí a espacios como la escuela, la fábrica y la administración pública, sugiriendo que la democratización de estas instituciones constituye una “verdadera transformación”, necesaria, ya que un Estado democrático no puede sobrevivir en una sociedad no democrática. La experiencia del presupuesto participativo puede ser también comprendida a la luz de este referencial teórico. La apertura a la participación popular en las decisiones presupuestarias configura la democratización de un nuevo *locus*: el presupuesto público y la administración pública.

En relación con la segunda democratización pretendida por el presupuesto participativo, es decir la democratización material, el análisis de las experiencias revela que se trata de uno de los objetivos constitutivos del procedimiento. La dimensión distributiva, por la vía de la asignación de los gastos con vistas a priorizar las áreas que tienen mayor carencia en cada municipio, es una directriz presente en casi todas las experiencias. Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém y Medianeira presentan criterios para la distribución de los recursos que toman en cuenta la combinación de las prioridades definidas por los participantes con las carencias de cada infraestructura o servicio demandado en las distintas regiones. Es la presencia de esta preocupación que llevó a Boaventura de Sousa Santos a considerar el presupuesto participativo como el “embrión de la democracia redistributiva” (Santos, 2002: 524). En Campina Grande e Itapeperica da Serra, municipios que no adoptaron criterios objetivos para la distribución de recursos, se debe reconocer que la experiencia no se dio por completo.

Es esta asociación entre participación directa y redistribución, que se configura mediante un procedimiento complejo y sofisticado, la que hace del presupuesto participativo un instrumento al mismo tiempo peculiar y estratégico. Primero, porque tiene como objeto el presupuesto público, es decir, la institución político-jurídica destinada a definir la asignación de los recursos públicos. Segundo, porque dispone de una metodología rigurosamente reglada¹³, indispensable para asegurar, en las sociedades contemporáneas, “desencantadas” e internamente diferenciadas, el vínculo entre democracia y justicia distributiva (Santos, 2002).

Este último aspecto llama la atención por el hecho de que la conversión de la participación en democracia no se da de modo directo y automático. Aunque los procesos de democratización deben ser seguidos de una mayor participación, es preciso que ésta ocurra en el contexto de un sistema organizado, guiado por principios, reglas y criterios generales, discutidos y definidos por los participantes.

La implementación de la experiencia del presupuesto participativo en los municipios brasileños demuestra, tal como hemos visto, la realización del principio de la democracia semi-directa a partir de una dinámica innovadora, compatible con las exigencias de las sociedades modernas. Se trata de un proceso que abre espacio a la participación y la deliberación directa de todos los habitantes, orientado por un conjunto de reglas que procuran asegurar la equidad en el procedimiento. Al instituir este procedimiento, el presupuesto participativo camina a contramano de la privatización de la esfera pública, típica de ciudades segregadas, y advierte de la necesidad de una reforma del Estado signada, esencialmente, por el fortalecimiento del espacio público.

Notas

¹ Sobre la experiencia de Vila Velha/ES, *cf.* Bossois (1987: 6-11). Sobre la experiencia de Lages/SC, *cf.* Alves (1980).

² Macpherson (1977: 112-115) sugirió un modelo piramidal combinado con mecanismos de representación como un modo más realista de implementación de la democracia participativa. Cohen y Arato (1999: 411) también ven una democracia directa de consejos organizada en una pirámide como forma posible de implementar el principio de la legitimidad democrática.

³ En la mayoría de las experiencias, cada diez personas eligen un delegado.

⁴ En Belo Horizonte, el papel del Consejo es ejercido principalmente por las Comisiones Regionales de Seguimiento y Fiscalización del Presupuesto (*Comforças*, por sus siglas en portugués) que hay en cada región.

⁵ Porto Alegre y Belo Horizonte tienen las mayores tasas de implementación de las demandas, mientras que Campina Grande e Itapecerica da Serra tienen las menores. Los porcentajes de las demandas implementadas fueron, hasta el año 2000, 67,4% en Porto Alegre, 76,5% en Belo Horizonte, 16% en Campina Grande, y 15% en Itapecerica da Serra.

⁶ El cuerpo electoral de Porto Alegre está compuesto por 956.486 personas, de acuerdo al Tribunal Regional Electoral del Estado de Rio Grande do Sul.

⁷ De acuerdo a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) de la Prefectura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

⁸ Hay varias razones que explican la reducción de la participación en el segundo año: la falta de experiencia de los actores involucrados y la crisis financiera que debió enfrentar la administración pública.

⁹ Éste es un argumento bastante común. Ver, por ejemplo, Elster (1999:13-18).

¹⁰ En 1999, un salario mínimo mensual en Brasil correspondía a aproximadamente US\$ 100.

¹¹ A pesar de este requisito, ningún municipio exige la presentación de comprobantes de residencia.

¹² En relación con los extranjeros, la democracia moderna presenta una limitación semejante a la Grecia antigua. Aun cuando admita la naturalización, se trata de un procedimiento condicionado a requisitos. El problema de la participación política de los no-ciudadanos, aunque escapa a los objetivos de este trabajo, ha sido enfrentado en el contexto de un debate más amplio que cuestiona el papel de los Estados nacionales y la formación de instituciones cosmopolitas (*cf.* Carens, 1995: 229-255).

¹³ En este sentido, la teoría procedimental de Habermas es esencial. Al determinar la necesidad de un procedimiento democrático reglado, con criterios, plazos y agendas definidos por los participantes, refuta la imagen de la participación y de la deliberación como algo anárquico y sin reglas. El

presupuesto participativo atiende a esta exigencia, presentando un procedimiento institucionalizado para la deliberación presupuestaria. Ver Habermas (1999: 53), y Cohen y Arato (1999: 390).

Bibliografía

- Alves, Márcio Moreira (1980), *A força do povo: democracia participativa em Lages*, São Paulo, Brasiliense.
- Avritzer, Leonardo (2000), “Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil”, paper presented at the Experiments in Empowered Deliberative Democracy Conference, Madison, January.
- _____ (2003), “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (orgs.), São Paulo, Cortez.
- Benevides, Maria Vitória (1991), *A cidadania ativa*, São Paulo, Ática.
- Bobbio, Norberto (1997), *O futuro da democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra. 6. ed.
- Bossois, Irene (1987), “A formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha, no período de 1983-1986”, en *Revista de Administração Municipal*, Ano 34 N° 184, Rio de Janeiro, pp. 6-11.
- Carens, Joseph (1995), “Aliens and Citizens: the Case for Open Border”, en *Theorizing Citizenship*, R. Beiner (ed.), Albany, State University of New York Press.
- CIDADE (1999), *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos; Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (1999), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Elster, Jon (1999), “The Market and the Forum”, en *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, J. Bohman y W. Rehg (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Fórum Nacional de Participação Popular (2003), *Experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2000)*, Petrópolis, Vozes.
- Habermas, Jürgen (1999), “Popular Sovereignty as Procedure”, en *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, J. Bohman y W. Rehg, (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Macpherson, C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Meirelles, Hely Lopes (2003), *Direito municipal brasileiro*, São Paulo, Malheiros. 13. ed.
- Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Plotke, David (1997), “Representation is Democracy”, en *Constellations*, Vol. 4 N° 1, New York, pp. 19-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Vitale, Denise (2004), “Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo”, Tesis de doctorado presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo.
- _____ (2004a), *Orçamento participativo: avaliação da política municipal (2001-2002)*, São Paulo, Instituto Pólis; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Observatório dos Direitos do Cidadão: Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, N° 18).