

Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*

Egon Montecinos

Introducción

La discusión normativa sobre las nuevas instituciones participativas y su relación con las instituciones representativas plantea que su vínculo más virtuoso es el complemento. No obstante, a raíz de algunas investigaciones, la evidencia empírica ha indicado (Tatagiba y Teixeira, 2007; Resende, 2009; Montecinos, 2006 y 2009) que esta relación no tiende necesariamente a la complementariedad, sino más bien se observa, en muchos casos, cierto grado de asimetría con las instituciones representativas. Estas últimas son las que terminan imponiéndose en las políticas públicas en el ámbito local, haciendo de la participación ciudadana un instrumento funcional para legitimar los intereses del representante por sobre los intereses del representado.

En América Latina, las nacientes instituciones participativas se ven enfrentadas a estos y otros problemas, pero por sobre todo a diseños e instituciones representativas que no ofrecen espacios institucionales sustantivos ni permanentes, razón por la cual las innovaciones participativas terminan convirtiéndose en una manifestación temporal, muy frágil a los cambios electorales, y que no logran trascender en la sociedad civil ni en el entramado institucional permanente de decisión de las políticas públicas comunales o municipales.

El abordaje conceptual y teórico de los presupuestos participativos en América Latina ha puesto suficiente atención en la descripción y caracterización de sus dinámicas de participación, y últimamente en la relación con la democracia representativa para evaluar los alcances de dicha relación. No obstante, poco se ha abordado de manera comparada en la literatura la hipótesis de que los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se están consolidando como una institución participativa de incidencia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de ciudad (comuna o municipio). En este artículo se pone en discusión esta cuestión para analizar los riesgos que conlleva en el avance del presupuesto participativo como un instrumento que promueve políticas de inversión de prioridades, equidad territorial y reducción de la pobreza, objetivos originarios del presupuesto participativo en Brasil. Así, el objetivo principal de este trabajo es analizar el presupuesto participativo en tres países de América Latina donde se ha desarrollado por más de 10 años, poner en discusión esta hipótesis, analizar sus condicionantes y ofrecer un conjunto de dimensiones explicativas de este proceso.

Este objetivo se espera alcanzar a partir del análisis preliminar de los datos obtenidos del estudio de los casos de presupuesto participativo de Uruguay, Chile y República Dominicana. De estos países, no se estudiaron casos de municipios o ayuntamientos particulares, sino que el acercamiento fue de manera indirecta por medio de una metodología de revisión documental, y entrevistas a expertos e informantes clave de los países mencionados. En específico, se realizó una revisión documental sobre el presupuesto participativo en América Latina, y de manera complementaria se usaron fuentes directas (entrevistas) para conocer los resultados del proceso de presupuesto participativo en los países mencionados.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se contextualiza el debate teórico en relación con la democracia representativa y la democracia participativa, problematizando

Recibido: 15-02-2012. Aceptado: 30-04-2012.

(*) Trabajo elaborado a partir de los resultados preliminares arrojados del proyecto Fondecyt (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile) N° 1110519, titulado "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana". El proyecto de investigación comprende el período 2011-2014.

respecto de los presupuestos participativos. Seguidamente se presenta una descripción de los casos de presupuesto participativo de Chile, Uruguay y República Dominicana. En la segunda parte se presenta un análisis de las condicionantes que determinan el diseño y modelo predominante de presupuesto participativo en los países estudiados. En la tercera parte se ofrecen algunas hipótesis explicativas, para finalmente cerrar con algunas conclusiones.

1. Democracia representativa y participativa. Complemento en la teoría, no en la práctica

La idea central de la democracia liberal representativa se expresa en el supuesto de que ante la imposibilidad de que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos, las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del “demos” sirven para legitimar mandatos y gobernantes, aspecto que permite el control de los líderes por parte de los electores. En este sentido, la participación esperada y deseable de los ciudadanos en la democracia representativa, es que estos tomen parte en discutir y votar a los líderes políticos, pues son estos los que deben ser activos y tomar las decisiones públicas, no los ciudadanos. Es la “competencia entre ellos para recibir los votos lo que finalmente configura el elemento central del método político democrático representativo” (Schumpeter, 1966: 283).

Bajo este supuesto, es entonces natural que los ciudadanos asuman un rol pasivo durante el mandato del gobernante, situación que se revierte cuando deben elegirlo, ya que ahí se deben volver activos, principalmente participando en elecciones libres y competitivas para elegir la mejor alternativa posible. La “apatía del ciudadano es la condición esencial que sostiene la estabilidad del sistema democrático representativo, y la alta participación estaría asociada solo a una minoría de los ciudadanos, aquellos más activos” (Resende, 2009: 22). Esta acción se ejerce por medio de las instituciones destinadas para tal efecto, “como son los partidos políticos y la militancia en ellos, los medios de comunicación, la participación eventual en manifestaciones y particularmente mediante las elecciones libres y competitivas, a través de las cuales los ciudadanos pueden rechazar o aceptar a quienes deciden aquellas políticas públicas” (Viejo ...[et al], 2009: 40).

El principio de la participación, en esta perspectiva, tiene la función principal de limitar los abusos de poder del Estado que privarían la libertad del ciudadano. No se espera que la participación sea el medio más idóneo que encamine al ciudadano hacia el autogobierno, o que se promuevan espacios de cogestión de las políticas públicas. La “participación ciudadana amplia en los asuntos públicos, o el autogobierno, no tiene lugar en la democracia liberal representativa, ya que supone que el Estado debiera estar dotado de múltiples capacidades para asumirlas” (Viejo ...[et al], 2009), incluso algunas de ellas pueden ser entendidas como poco eficientes para lograr el proceso de decisión de una política pública. Una participación masiva de los ciudadanos en los asuntos del Estado es considerada por teóricos de la democracia representativa (particularmente los teóricos de la versión elitista) como un riesgo para el sistema democrático, ya que este podría verse sobrepasado con excesivas demandas sociales, pudiendo llegar a desestabilizar el sistema político en general. Para esta corriente, la función del pueblo en la democracia consiste únicamente en manifestar su opinión en las elecciones para elegir los líderes y no para gobernarse a sí mismo, lo que es visto como un imposible (Sartori, 1965; Schumpeter, 1966; Dahl, 1989).

Otro de los aspectos sustantivos y problemáticos que supone la participación ciudadana en la democracia liberal representativa, es la justificación de la no participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. De acuerdo a este enfoque, ello se debería a que no disponen del tiempo necesario, conocimientos ni visión global de la sociedad que los habilite para tomar parte activa en decisiones de política pública. Por tal motivo, el gobierno debe ser asumido por una élite, y el ciudadano debe participar en la competencia entre estas élites para asegurar que los más aptos lleguen al gobierno. Es decir, y tomando la idea planteada por James Mill (citado en Macpherson, 1977: 54), “se puede excluir sin inconvenientes a todos los individuos cuyos intereses, se asume, están indiscutiblemente incluidos en los de otros individuos”. Los fundadores del sistema democrático representativo consideraron que

“las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente sin asegurar calidad y eficiencia en la toma de decisiones, por tanto, los más aptos eran los llamados a gobernar” (Gargarella, 1995, citado en Hernández, 2006: 40).

En esta visión, las élites son las encargadas de canalizar las preferencias de la mayoría de los ciudadanos y no los mismos ciudadanos como una forma de ejercer sus propios derechos. En definitiva, la democracia, desde esta perspectiva, debe asegurar la protección de los derechos fundamentales del ciudadano. Por su parte, el Estado debe asegurar una intervención mínima en la vida social, preservando que las preferencias ciudadanas (individuales o colectivas) se canalicen adecuadamente mediante la delegación o la representación.

Por otra parte, en la idea de la democracia participativa se supone que los ciudadanos asumen un rol activo, fundamentalmente en cuanto al diseño, decisión, formulación y control de las políticas públicas globales. Los autores que sostienen el modelo de democracia participativa y que, como consecuencia, critican los postulados de la democracia representativa liberal (Macpherson, 1977; Pateman, 1970; Barber, 1984), no sustentan entre sus ideas una ruptura con el Estado liberal y sus instituciones, sino más bien plantean una superación o transformación de las principales debilidades político-institucionales que se observan en las democracias representativas en relación con los ciudadanos.

Por ejemplo, Macpherson (1977: 127) sostiene que “no se puede prescindir de los representantes políticos, la democracia representativa debe ser usada en la sociedad pero no de manera exclusiva ni excluyente. La pregunta esencial no es cómo funcionaría adecuadamente la democracia participativa, sino cómo avanzar o llegar hacia ella”. Asimismo, se requiere de aperturas institucionales pero también de ciudadanos más activos que estén dispuestos a tomar parte en las decisiones a las que son convocados y que abren espacios. En este modelo de democracia participativa, los ciudadanos dejan de ser meros receptores y pasan a ser importantes protagonistas de las políticas públicas. Las dinámicas participativas “actúan en dirección anti-elitista frente a la concepción liberal y al socialismo autoritario, principalmente el de tradición leninista” (Resende, 2009: 23).

Barber (citado en Wampler, 2008: 64) plantea que “uno de los principales problemas de la democracia liberal representativa es la falta de participación activa de los ciudadanos”, pero eso no supone que las principales instituciones de la democracia representativa (puntualmente los representantes) deban ser reemplazados o sustituidos por los ciudadanos. Por el contrario, Barber (1984) señala que “debe existir complemento y compatibilidad entre las innovaciones participativas y las instituciones de la democracia representativa en las sociedades modernas”.

Lo esencial en la democracia participativa es que los propios ciudadanos puedan contar con espacios que les permitan definir sobre qué temas o decisiones del gobierno deben participar y cómo hacerlo. En este sentido, se parte del supuesto de que “es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno” (Viejo ... [et al], 2009: 43).

Esta idea plantea una diferencia sustantiva con la democracia representativa, principalmente respecto al rol que debe tener el ciudadano en la esfera pública y al tipo de participación ciudadana que ahí puede ejercer. Mientras en el modelo representativo, la participación cumple un rol legitimador de los actores políticos, en el segundo la participación cumple un rol legitimador del proceso de formulación de las políticas públicas y sus actores. En primer lugar, en la democracia participativa “se espera que [el ciudadano] asuma un rol más cooperativo, con un mayor sentido de comunidad e interés en los asuntos públicos” (Macpherson, 1977: 129).

En este modelo, el ciudadano está llamado a participar de manera constante en la formulación y gestión de las políticas públicas, más aún cuando “en la actualidad nos encontramos frente a instituciones públicas o burocracias con dificultades para gestionar el conjunto de las informaciones necesarias para la adecuada ejecución de políticas complejas en las áreas social, ambiental o cultural”

(Santos y Avritzer, 2004: 48). En este contexto, “la democracia participativa encuentra un espacio apropiado para complementar radicalmente las instituciones representativas y así representar mejor los intereses de los sectores minoritarios o de menos influencia en el poder institucional” (Viejo ...[et al], 2009: 44).

Presupuestos participativos en América Latina

Desde 1989, cuando aparecen los primeros presupuestos participativos en Brasil, estos han sido considerados como un mecanismo de la democracia participativa llamado a complementar las instituciones representativas de la región¹. Es así como en los últimos años se ha intensificado la literatura sobre el desarrollo y bondades del presupuesto participativo en América Latina y Europa (Wampler, 2008; Ganuza, 2003 y 2005; Ganuza y Gómez, 2008; Gaventa, 2006; Goldfrank, 2006 y 2007; Nylén, 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Shack, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Santos, 1998; Rendón, 2004).

La literatura acumulada hasta hoy sobre el presupuesto participativo (PP) es diversa, pero por lo menos se puede agrupar bajo dos criterios: uno de carácter histórico y otro en relación con el objeto de estudio. En cuanto al primero, y de acuerdo con Cabannes (2004 y 2005), existen tres etapas en el estudio del PP. “La primera fase de 1989 a 1997, denominada de *experimentaciones*, es en la cual se inventan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y en Montevideo, Uruguay”. La segunda fase la llama Cabannes (2004) *masificación brasileña*, y corresponde al período de 1997 a 2000, durante el cual “un centenar de municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables”. Finalmente, la tercera fase, del 2000 a la fecha, es identificada por este mismo autor como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. “Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas, y más recientemente europeas, adoptan los modelos existentes, en general, con profundas adaptaciones” (Cabannes, 2004: 42-43).

En relación con el segundo criterio de clasificación, se pueden identificar aquellas investigaciones de primera generación concentradas en mostrar y demostrar las bondades del PP (coincidente con la etapa de experimentación)²; las de segunda generación serían aquellas investigaciones concentradas en el diseño institucional y condiciones de éxito (coincidente con las etapas de expansión y masificación)³; y, finalmente, las investigaciones de tercera generación (coincidente con la masificación) relacionadas con los estudios sobre el presupuesto participativo interesados en explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, estudios que se concentran en estudiar bajo qué contextos y condiciones se desarrollan y se producen dichas dinámicas de relación, de qué naturaleza son y cómo se manifiestan.

En relación con este último grupo, Tatagiba y Teixeira (2007), Resende (2009) y Wampler (2008)⁴ confirman, por medio del análisis de Santo André y São Paulo, que la relación entre instituciones participativas y representativas no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada (Tatagiba y Teixeira, 2007). Para dichos autores esta clasificación significa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada producto del predominio de las instituciones representativas. Por ello, para el caso de São Paulo, agregan: “la democracia brasileña al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado”; de esta forma, se puede observar más bien “una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias de legitimación del gobierno” (Tatagiba y Teixeira, 2007: 43).

Wampler (2008) llama a este proceso “*democracia participativa cooptada*”, donde encuentra que los presupuestos participativos fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y no para transformar los instrumentos tradicionales de la elaboración de las políticas públicas. Esto, a su juicio,

“permitió que los seguidores más activos de los gobernantes fueran los que asumieran un rol protagónico en los presupuestos participativos, pero muy restringido en la elaboración de las políticas públicas. Fueron usados los presupuestos participativos básicamente para que sirvieran para dar la impresión de democracia y participación ante los votantes” (Wampler, 2008: 73). A esa misma conclusión llega Resende (2009: 13) al indicar que en São Paulo, “las experiencias formales de participación ciudadana extra-electoral reciben un amplio apoyo de las cúpulas partidistas y gubernamentales solamente cuando el programa no ofrece riesgos para sus estrategias de concentración de poder. Sean estas estrategias para fines electorales o de gobernabilidad”.

Tal argumento se fortalece por lo planteado por Baierle (2011: 421), quien señala que el caso de Porto Alegre sufrió cambios administrativos y socioculturales, que se pueden interpretar como un proceso de involución que tiene un impacto negativo sobre la autonomía y el alcance de las propuestas de los sujetos de los procesos participativos; se observa un monopolio político-administrativo de la participación, una ausencia de un proyecto de reforma de la gestión pública (más allá de la interacción Estado-sociedad) y la democracia comprendida casi exclusivamente como régimen político.

Dado que en una gran cantidad de países de América Latina se han incorporado iniciativas de presupuesto participativo a nivel local, cabe preguntarse qué está pasando fuera de Brasil, especialmente en relación con las condiciones que lo determinan, diseño que adopta e incidencia en las políticas públicas municipales. Es sabido que en algunos casos el presupuesto participativo incluso ha alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 21) y que ha sido promovido mediante leyes nacionales. Esto ha ocurrido en Perú, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, destacando República Dominicana, que en el artículo 206 de su Constitución establece que “*la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local*” (Constitución Política de la República Dominicana, 2010, Art. 206). Por su parte, a escala local, encontramos presupuesto participativo en Brasil, México, Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile.

En este artículo se presentan los resultados parciales de tres de los seis países (Chile, Uruguay y República Dominicana) considerados en el proyecto de investigación Fondecyt N° 1110519, donde se usó como criterio de selección la existencia de leyes nacionales (Perú y República Dominicana) y la presencia de casos de presupuesto participativo de a lo menos 10 años y donde se contara con sistematizaciones que dieran cuenta del proceso y existieran contrapartes académicas que sirvieran de informantes clave iniciales y facilitadores del proceso (los países restantes del proyecto de investigación, y de los cuales en este trabajo no se muestran resultados, son Brasil, Argentina y Perú).

a) El presupuesto participativo en Chile

Hacia el año 2001, el municipio de Cerro Navia, ubicado en la Región Metropolitana, decide implementar presupuesto participativo con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una porción del presupuesto municipal, en específico de 200 millones de pesos (400 mil dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca del 4% del presupuesto municipal.

Años más tarde se sumaron municipios como el de Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio y Puerto Montt, entre otros. Hoy, de un total de 345 municipios, 37 municipios han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa al menos por una vez. Este número no representa más del 11% del total de municipios del país.

En todos los casos, con excepción de Illapel, el PP se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó producto de la petición que hacen al alcalde de la municipalidad, la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la ONG

“Confluencia”. Posterior a la retirada de la ONG de la comuna, el presupuesto participativo terminó por decaer.

La participación de concejales en la implementación del PP es casi nula y solo se remiten a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos, los concejales hacen sentir este malestar pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes. Por el contrario, el rol del alcalde en la implementación del PP es fundamental. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal sucede cuando quieren cambiar algunos fondos concursables a modalidad de PP. Es el caso particular de los Fondeve (fondo de desarrollo vecinal), el cual es un fondo concursable que muchos concejos municipales utilizan con un criterio clientelar para apoyar a organizaciones sociales.

En cuanto al rol de la sociedad civil, se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como funcional a la oferta municipal. Lo más relevante en este aspecto es que en la mayoría de los casos se ha provocado la renovación de liderazgos o la incursión de nuevos dirigentes sociales que aparecen producto del PP (Montecinos, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. En todos los casos no se discute la totalidad del presupuesto municipal y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y el 5% del presupuesto total. El ítem o partida desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión a la comunidad. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores como, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el PP; como consecuencia, el rol del nivel regional y central de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa es pasivo o nulo, salvo la asesoría en difusión y capacitación al personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los municipios interesados⁵ en implementar presupuesto participativo.

En cuanto a la discusión sobre el PP que se da al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es marginal o periférico. En general, tanto en la Alianza (agrupación de centro-derecha) como en la Concertación (agrupación de centro-izquierda) encontramos partidos altamente centralizados, de representación nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales son instrumentales para los partidos políticos chilenos, y aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos de candidatos a alcaldes y concejales; como consecuencia, la temática de la democracia participativa es periférica o nula. Dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico y al margen de la preocupación “en serio” que implica alcanzar los escaños que ofrece la “democracia representativa liberal”.

b) El presupuesto participativo en Uruguay

En Uruguay, desde el año 1990, específicamente en la Intendencia de Montevideo, se viene implementando el presupuesto participativo. Originalmente nació como una herramienta para incluir a la ciudadanía *en la elaboración del plan de gobierno o plan quinquenal*. En esta primera etapa, la construcción del presupuesto participativo fue realizada a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental para participar en la elaboración del presupuesto quinquenal. Los Concejos Vecinales cumplieron un rol importante ya que eran ellos quienes recogían anualmente las demandas provenientes de reuniones con los vecinos, elaboraban las propuestas y acordaban con el

Intendente su realización. Desde el año 2005 se entró a una segunda etapa y se realizó una serie de modificaciones al presupuesto participativo, incorporando dos fuentes diferenciadas de financiamiento (Intendencia Departamental de Montevideo, 2010: 48). La primera, con recursos definidos por el gobierno departamental que se ponen a disposición a través de la participación directa de los vecinos con voto secreto y universal de la población en cada zona. La segunda fuente se conforma con recursos que ponen a disposición del presupuesto participativo las distintas Divisiones y Servicios de la Intendencia de Montevideo, y las decisiones de las acciones a financiar con estos recursos las adoptan los Concejos Vecinales. Finalmente, en la Intendencia de Montevideo, a partir del año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, en lo que se podría interpretar como la inauguración de una tercera etapa de corte más liberal del presupuesto participativo en Montevideo.

De manera paralela a lo que sucedía en Montevideo, a partir del año 2005 se sumaron a la iniciativa de presupuesto participativo otros Departamentos, como por ejemplo: Paysandú (2005), Rivera (2007), Salto (2007), Maldonado (2007), Florida (2007), Canelones (2007) y Cerro Largo (2008). En la actualidad siguen vigentes Montevideo, Maldonado, Paysandú, Rivera y Florida. Este número representa el 25% del total de Intendencias del país.

En todos los casos, el PP se inició por decisión política del Intendente. No se observa una participación activa y determinante de alguna ONG en el inicio y desarrollo de los PP (como sí sucede en el caso de República Dominicana). La participación de ediles en la implementación del presupuesto participativo es neutral y su participación mayor es en la etapa de aprobación de los recursos que propone el Intendente junto con sus equipos técnicos para su desarrollo. El rol del Intendente en la implementación del PP es fundamental, al igual que lo es el de los alcaldes en el caso chileno.

En cuanto al rol de la sociedad civil en los casos uruguayos que han implementado PP, si bien se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, no se puede afirmar que el comportamiento de la sociedad civil sea pasivo o funcional a la oferta de participación promovida por el departamento. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como “dinámico”, al menos comparado con los casos de Chile y República Dominicana. Por ejemplo, lo más relevante en este sentido es que en Paysandú y Florida, donde el año 2010 perdieron los intendentes del Frente Amplio en manos del Partido Nacional, el presupuesto participativo ha continuado (aunque con modificaciones metodológicas y de diseño), en parte gracias a que organizaciones de la sociedad civil han planteado la necesidad de continuar con este mecanismo de democracia participativa (Informantes Clave Nos. 1 y 6, Uruguay, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente departamental. En ninguno de los casos se discute la totalidad del presupuesto departamental y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y 5% del presupuesto total, dependiendo de si el modelo implementado es anual o quinquenal (Abraham, 2011: 18). No obstante, cabe destacar que en Uruguay se observa la coexistencia de un modelo de presupuesto participativo que promueve la participación ciudadana directa sobre proyectos anuales y otro modelo que promueve la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas quinquenales. El ítem desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión. Con este fondo se financian principalmente proyectos de infraestructura y obras sociales, así como de promoción social (Informantes Clave Nos. 1, 2, 5 y 6, Uruguay, 2011).

En Uruguay no existen condiciones legales “nacionales” que promuevan específicamente el presupuesto participativo. Como consecuencia, el rol del nivel central (nacional) de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa se puede catalogar de pasivo hasta el año 2010. Es más, Uruguay en su conjunto ha sido reconocido por mucho tiempo como un país centralista y con escasas políticas descentralizadoras, tanto así que recién el año 2010 se promulgó la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que, entre otras cosas, reconoce la existencia

de los municipios como un tercer nivel de gobierno para el Uruguay (Informante Clave N° 6, Uruguay, 2011).

No obstante lo anterior, a efectos de la propagación del presupuesto participativo, en Uruguay se puede reconocer el “*efecto Montevideo*” sobre los demás departamentos. Esto debido a que, desde 1990, especialmente este departamento ha liderado el impulso de profundas y efectivas políticas de descentralización y participación ciudadana intradepartamental. Cuestión que ha provocado que muchos de los departamentos del Frente Amplio se inspiren en este tipo de orientaciones estratégicas para impulsar sus gestiones. Incluso se podría deducir -a riesgo de equivocación- que a raíz de este efecto, en departamentos liderados por otros partidos políticos (fundamentalmente el Nacional y el Colorado) se impulsan -con las debidas modificaciones ideológicas-, estrategias similares de descentralización y participación ciudadana intradepartamental, como una forma de empatar el efectivo sello participativo que el Frente Amplio ha impulsado desde 1990 con la ciudadanía.

En cuanto a la discusión que se da al interior de los partidos políticos sobre los presupuestos participativos, se puede observar que en Uruguay, y puntualmente para el caso del Frente Amplio, el tema de la democracia participativa resulta central, así al menos se deja en evidencia en parte del contenido de uno de los congresos ordinarios del Frente Amplio denominado “Uruguay Democrático”, donde se señala “*La Reforma del Estado pasa, en uno de sus ejes centrales, por avanzar hacia una democracia participativa que complemente los aspectos representativos*” (Frente Amplio, 2007: 3).

c) El presupuesto participativo en República Dominicana

Hacia el año 1999, el ayuntamiento de Villa González, ubicado en la Provincia de Santiago, decide implementar presupuesto participativo con la idea de llevar a cabo políticas de participación comunitaria en la gestión municipal. Ya desde el año 1997, la ONG “Fundación Solidaridad” había comenzado a dar soporte técnico a este ayuntamiento para implementar este proceso, y otros de inclusión y participación ciudadana. Desde esta experiencia se comenzaron a propagar diversas iniciativas, al punto que para el año 2005 había 59 ayuntamientos con presupuesto participativo. Luego del año 2007, fecha en la cual entró en vigencia la Ley N° 170-07 de presupuesto municipal participativo, se expandió esta iniciativa, llegando a contarse 234 ayuntamientos en el año 2010, incluidos los distritos municipales, que desde el año 1999 habían implementando presupuesto participativo (Reyes, 2010: 8).

En la actualidad, y de acuerdo con el informe fiscal 2010 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana presentado al Congreso Nacional (basado a su vez en el reporte de la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo), se consignaron 73 ayuntamientos que presentaron su ejecución de presupuesto participativo por un monto de RD\$ 508,2 millones (14 millones de dólares aproximadamente), mientras que 63 distritos municipales presupuestaron RD\$ 58,5 millones (1,6 millones de dólares aproximadamente).

El total de ejecución entre municipios y distritos municipales asciende a RD\$ 566,8 millones (15,6 millones de dólares). Este indicador nos ayuda a inferir que en el año 2010, 73 de 155 municipios dominicanos implementaron presupuesto participativo, número que representa el 47% del total de municipios. A su vez, 63 de 231 distritos municipales (27,2% del total) lo implementaron. Al respecto, este mismo documento señala lo siguiente: “con respecto a este tipo de informe, que deben presentar las Municipalidades, se observó que una cantidad considerable de ellas no contempló en la formulación presupuestaria las partidas asignadas para este concepto (presupuesto participativo) a ser ejecutadas y en algunos casos, si lo contemplaron, no enumeraron el concepto del monto citado. Cabe consignar que de acuerdo a la disposición de la Ley N° 170-07 sobre Presupuesto Participativo Municipal, de fecha 13 de julio de 2007, esta normativa es de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, por lo que el incumplimiento de este mandato constituye una violación a estas medidas legales. Esencialmente, este indicador se destaca porque permite evaluar las metas alcanzadas

y si las mismas fueron logradas con eficiencia, eficacia y economía en el período pautado” (Cámara de Cuentas de la República, 2011: 230).

En todos los casos detectados y sistematizados para la República Dominicana (Duarte, 2009; Matías, 2008; Umaña, 2011) se puede constatar que antes de la implementación de la Ley de PP, su inicio estaba determinado por la voluntad política del alcalde y no del concejo municipal. Posterior a la implementación de la Ley, esta condicionante sigue siendo determinante para el inicio y desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Dos elementos avalan esta afirmación. El primero de ellos es el señalado anteriormente en relación con su limitado uso no obstante la existencia de la Ley. El otro elemento se relaciona con el hecho de que si bien la Ley faculta a los municipios para que el 40% de inversión lo puedan decidir por medio de presupuesto participativo, la estimación que realizan los entrevistados es que, *“en promedio los ayuntamientos que lo implementan alcanzan a un 60% del 40% de la partida de inversión municipal”* (Informantes Clave Nos. 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

Aun cuando para el caso de República Dominicana la voluntad política ha sido determinante, es necesario destacar también como condición de desarrollo del PP la presencia de una élite intelectual municipalista influyente en dos ámbitos. Por un lado, sobre la élite política, especialmente en alcaldes y diputados sensibles a temas locales⁶, y por otro lado, apoyando vía asesoría la implementación de presupuestos participativos en diversos ayuntamientos. Esta condicionante no se observa en países como Uruguay y Chile.

La participación de los regidores (concejales) en la implementación del PP se remite a aprobar los dineros que propone el alcalde para su implementación; la Ley no contempla un rol distinto al que se observa en otros países de América Latina.

A pesar de que en República Dominicana existe un número mayor de ayuntamientos con PP respecto de Uruguay y Chile, la sociedad civil no se observa activa ni actúa como un contrapeso en los ayuntamientos donde no se cumple la Ley N° 170-07. Sí se aprecia un número considerable de ONG que cumplen el papel de fiscalizadores sociales, especialmente en materias referidas al incumplimiento de leyes relacionadas con el sistema democrático dominicano; es el caso, por ejemplo del movimiento “Participación Ciudadana”. Asimismo, ha habido cuatro reclamaciones frente a tribunales por el no cumplimiento de la Ley de presupuesto participativo. Estos hechos pueden transformarse en dinamizadores para contar en el mediano plazo con una sociedad civil dominicana mucho más empoderada, la cual tiene una gran oportunidad para profundizar su democracia por el hecho de contar con una legislación vanguardista en materia de democracia participativa.

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. La Ley establece que hasta el 40% de la partida de inversión municipal transferida por el nivel central de gobierno a los ayuntamientos sea destinada a presupuesto participativo. En todos los casos en que se implementa PP no se dispone de la totalidad de ese monto y solo en promedio alcanza al 60% de la partida de inversión municipal, la cual a su vez representa el 40% del presupuesto municipal total. Con este fondo, al igual que en Chile y Uruguay, se financian mayoritariamente proyectos de infraestructura menor, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En cuanto a la discusión sobre el PP al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es transversal a los partidos mayoritarios, no habiendo una clara tendencia a encontrar esta discusión en un partido determinado, ya sea en el PLD o PRD (Informante Clave N° 3, República Dominicana, 2011).

Cuadro resumen
Descripción general sobre el PP en los países en estudio

	Chile	Uruguay⁷	República Dominicana⁸
Niveles de gobierno	Nacional, regional, provincial, municipal	Nacional, departamental, municipal	Nacional, regional, provincial, municipal/distrital
Número de municipios	345	89	386 (155 municipios y 231 distritos municipales)
Número de municipios con PP al año 2011⁹	37	8 (se consideran solo departamentos)	234
Año inicio del primer caso PP	2001	1990	1999

Fuente: elaboración propia.

2. Condiciones determinantes del desarrollo del presupuesto participativo en Chile, Uruguay y República Dominicana

A partir de la descripción de la tendencia del presupuesto participativo en los casos de Chile, Uruguay y República Dominicana, se puede deducir la presencia de algunas condiciones que están determinando el desarrollo de este mecanismo, aun en contextos donde prevalecen reglas del juego diferentes, como por ejemplo, una ley que regula su funcionamiento.

La ley no basta: la voluntad política sigue siendo determinante

La voluntad política de alcaldes, impulsada por convicciones de profundización de la democracia o por orientaciones políticas de sus respectivos partidos políticos, sigue siendo la gran condicionante del inicio y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina. Esta condicionante, sumada a otras colaterales como la existencia de un contexto legal favorable, un proceso de descentralización pro participación, recursos fiscales suficientes y personal municipal competente, configuran el conjunto de condiciones que determinan el desarrollo del PP. En el caso de República Dominicana, más de un 50% de municipios y más del 70% de los distritos municipales no implementan presupuesto participativo aun cuando existe un marco legal que lo indica. De acuerdo con los entrevistados, esta situación se debe a que muchos alcaldes evaden el cumplimiento de la Ley, ya sea por falta de convicciones democráticas o por falta de personal municipal capacitado, prevaleciendo eso sí la primera de las motivaciones (Informantes Clave Nos. 1, 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

En el caso uruguayo también es determinante la voluntad política, aun cuando se está observando un rol incipiente de la sociedad civil en cuanto contrapeso social y político en la implementación y sostenibilidad en el tiempo del presupuesto participativo. Al menos para que garantice su continuidad en el tiempo, independiente del cambio de intendentes. Se suma, en este caso, la promoción ideológica que ha hecho el Frente Amplio entre sus intendentes para que impulsen instrumentos de democracia participativa.

En el caso chileno se observa una fuerte dependencia de la condicionante “voluntad política”. Incluso en casos de presupuesto participativo como el municipio de San Joaquín, que mostraba un gran protagonismo de la sociedad civil hasta el año 2009, fecha en la cual el mismo alcalde decidió discontinuar la implementación de este mecanismo de democracia participativa. Hasta la fecha, en ese municipio no se han registrado demandas sustantivas desde la ciudadanía para recuperar el presupuesto participativo.

El contrapeso ausente: la sociedad civil

La principal característica de la llamada sociedad civil en América Latina es la heterogeneidad de “públicos” a los que se hace referencia cuando se habla de ella. En este trabajo no se alude a empresarios ni tampoco a las ONG que se representan a sí mismas, o cuyos intereses ya se encuentran

debidamente representados por los dirigentes políticos tradicionales. Fundamentalmente nos referimos al sector de la sociedad, organizada o no, que no considera que sus intereses están debidamente representados por aquellos dirigentes. Se observa que este sector de la sociedad civil de los tres países no logra “empoderarse” debidamente de los espacios de participación que ofrece el presupuesto participativo.

Incluso, los referentes sociales (dirigentes sociales para el caso chileno) evalúan los espacios que ofrece el presupuesto participativo como una concesión de “buenos políticos”. La permanencia del presupuesto participativo la vinculan directamente con la permanencia del alcalde/intendente en el cargo político; implícitamente la sociedad civil se autolimita para exigirle a otro político esta misma iniciativa.

Como la sociedad civil no logra apropiarse de estas iniciativas, tampoco logra transformarse en el debido contrapeso político para que a través de estos mecanismos se generen los ajustes necesarios para perfeccionar el mecanismo, profundizar las iniciativas, hacerlas incidir en las políticas públicas globales o avanzar hacia procesos de superación de las desigualdades sociales que viven las sociedades latinoamericanas. Salvo las excepciones uruguayas (Florida y Paysandú) aún en curso, esta tendencia es generalizada en el resto de los casos.

Participación comunitaria versus participación ciudadana

Una de las principales tendencias de participación ciudadana que se produce en los presupuestos participativos de los países en cuestión, es la definición de proyectos por la vía de la votación abierta y masiva sobre temas barriales. Incluso, en República Dominicana se usa la modalidad de decisión por votación o consenso, pero al interior de las asambleas para tratar los proyectos de alcance barrial. Con esto se quiere señalar que la discusión cara a cara, abierta y de corte deliberativo sobre las partidas presupuestarias municipales, con inclinación a definir políticas públicas incluyentes (inversión de prioridades), modelo que tuvo su origen en Brasil, no se observa en la práctica en los tres países estudiados.

Salvo en el caso uruguayo, en donde Maldonado y Montevideo intentan vincular el PP con políticas públicas basadas en un conjunto de orientaciones estratégicas participativas y descentralizadas mayores a las barriales, la tendencia mayoritaria es a concentrarse sobre problemáticas barriales y no en la definición de políticas públicas globales o de ciudad. En los casos de Chile y República Dominicana prevalece el hecho de que las políticas de ciudad no se observan proclives a ser construidas desde un enfoque estratégico de tipo participativo y descentralizado, predominando en el caso chileno un enfoque gerencial. Incluso en el caso de la República Dominicana, y a juicio de algunos de los entrevistados, muchos de los municipios todavía ni siquiera cuentan con planeación estratégica del desarrollo local: *“entonces, es eso que te digo, no se puede insertar [haciendo referencia al presupuesto participativo] porque no hay planes de desarrollo en los ayuntamientos, el presupuesto participativo debería ser un instrumento más que aporte a hacer operativo los planes estratégicos de desarrollo, pero el presupuesto participativo se convierte en el fin y no en el medio (...) es que en República Dominicana no hay estrategia en los gobiernos locales, entonces se ha mejorado en el sentido de que hay planeación en función de lo que la gente quiere, pero no en el marco de una estrategia de desarrollo”* (Informante Clave N° 2, República Dominicana, 2011).

En los tres casos, la participación de ciudadanos en el presupuesto participativo encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es notable la convocatoria que se genera y la competencia que se produce entre los proyectos que presentan los vecinos para resolver los problemas de su barrio que, a su juicio, habían estado postergados durante años por otras obras de mayor envergadura en la ciudad; son los casos de las comunas de Lautaro y de San Antonio, en Chile. La misma situación sucede en República Dominicana, reflejada en el caso de Altamira, ya que en ciertos barrios de este ayuntamiento participa el 100% de las familias habitantes de dicho territorio.

No es común (lo cual no significa que esté ausente) en los tres países un diálogo abierto entre los distintos sectores de la ciudad para pensar soluciones integrales a la comuna. Esto se ve de alguna manera fortalecido porque en el diseño institucional del presupuesto participativo predominante no existe la presencia regular de “una asamblea territorial de la ciudad” que canalice las inquietudes globales de desarrollo, especialmente las que quedan fuera de bases o del proceso de selección o competencia mediante el voto. Por ejemplo, en todos los sectores se vuelve común el hecho de que iniciativas como “construcción de veredas, habilitación de sedes, pavimentación de pequeños tramos de calles, equipamiento comunitario”, se transforman en los principales proyectos que compiten y que finalmente se financian por la vía del presupuesto participativo.

Salvo los casos de San Antonio en Chile, Villa González en República Dominicana, Maldonado y Montevideo en Uruguay, que avanzan de manera sistemática y sostenida hacia un modelo de carácter estratégico y de construcción de políticas locales, en la mayoría de los casos al interior de los países no se observa esta tendencia. Se puede afirmar, entonces, que prevalecen condiciones que promueven un estilo de participación ciudadana que no genera una incidencia mayor sobre los instrumentos tradicionales de planificación local, observándose escasa relación, por ejemplo, con los planes de desarrollo, el plan regulador o con la gestión global del municipio.

En definitiva, dadas las condiciones que predominan en el diseño del presupuesto participativo, la tendencia predominante que se observa en Chile, Uruguay y República Dominicana se caracteriza por:

- No se discute, en el proceso de presupuesto participativo, el presupuesto ni las partidas municipales, tampoco las políticas estratégicas que se implementan a escala municipal; más bien se concentran en problemáticas barriales, incidiendo en una porción de la partida de inversión del presupuesto municipal (que en el caso de República Dominicana la ley faculta a los alcaldes para que pueda ser hasta el 40% de las transferencias centrales destinadas por el gobierno al ítem de inversión municipal).

- No se observa una política decidida del presupuesto participativo de destinar mayores recursos a los sectores más desprotegidos o afectados por el modelo económico predominante. En la práctica se observa que la distribución es más bien de corte igualitaria, utilizando muchas veces el criterio “un habitante, un peso”.

- La participación tiende a ser muy intensa a escala barrial, en disputa por proyectos predominantemente de infraestructura (Chile, Uruguay y República Dominicana) y promoción social (Uruguay).

- La voluntad política termina siendo determinante a la hora de implementar de manera exitosa los presupuestos participativos, aun existiendo una legislación de vanguardia como la de República Dominicana y un contexto institucional (departamental) pro-descentralización y participación como el de Uruguay.

- La definición de proyectos y prioridades del presupuesto participativo se resuelve por medio de la competencia democrática, ya sea por votación universal (Chile y Uruguay) o en asamblea por decisión a mano alzada, votación secreta o consenso (Uruguay y República Dominicana), asignando criterios igualitarios de distribución de recursos. De manera incipiente se utilizan criterios de pobreza, ruralidad o temáticas como de género, juventud o adulto mayor. Dichos proyectos barriales son definidos mediante el voto popular abierto o al interior de las asambleas territoriales. Algunos municipios están incorporando en las votaciones proyectos de corte comunal (superior al barrial), pero no definiciones de política pública de alcance territorial.

3. Hipótesis sobre las condicionantes del presupuesto participativo en América Latina

Dado el contexto descrito, cuatro son las hipótesis explicativas que se pueden deducir para entender este modelo de presupuesto participativo predominante en República Dominicana, Uruguay y Chile.

Hipótesis 1. El ciudadano representativo

Cuando algunos municipios intentan promover la participación ciudadana en temas de desarrollo comunal con una perspectiva más global, la participación se hace notoriamente menor. Se produce por parte de los ciudadanos que asisten a las asambleas barriales una delegación natural para que los temas que hay que decidir para otros sectores, o para la ciudad en general, los resuelva el dirigente social o sean delegados de manera natural al alcalde o a los concejales, apuntando a que son temáticas propias de sus representantes y no necesariamente de ellos como ciudadanos. En algunos casos también existe cierta delegación hacia los equipos técnicos municipales, en quienes recae la responsabilidad, ya que poseen mayor autoridad técnica para decidir qué alternativa resulta mejor para la comuna o ciudad.

Las condicionantes de esta hipótesis pueden tener su origen en el propio diseño del presupuesto participativo, en los escasos recursos fiscales dispuestos para resolver problemáticas de ciudad, en la falta de resolución histórica de los temas barriales, en la escasa demanda social por mayor participación, y también en la existencia de una delegación natural que hacen los ciudadanos a los “representantes políticos o sociales” para que sean ellos quienes se hagan cargo de aquellos temas que los “ciudadanos barriales” no sienten propios o que ven un poco más lejanos a su realidad cotidiana.

Este ciudadano latinoamericano, intrínsecamente representativo para abordar temas de ciudad, se vuelve participativo cuando se trata de competir por medio del voto democrático en una definición de proyectos que afectarán directamente los intereses del barrio; entonces la capacidad de movilización aumenta notoriamente. Son innumerables los casos de territorios al interior de municipios, departamentos o comunas en los que, para “apoyar el proyecto de la organización del barrio”, participan familias completas en votaciones abiertas o en asambleas barriales. Por ejemplo, son los casos de Altamira en República Dominicana, del sector del casco urbano del municipio de Negrete en Chile, de San Carlos en Uruguay, entre otros.

Hipótesis 2. La identidad barrial prevalece sobre la identidad de ciudad

Otro de los componentes centrales que lleva consigo la participación en los presupuestos participativos es una fuerte identidad territorial versus una difusa identidad de ciudad. Este fenómeno afecta directamente la intensidad y dinámica de la participación de ciudadanos en algunos territorios tradicionales o en otros emergentes de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es común observar que en el diseño de los presupuestos participativos se reconozca previamente la existencia de ciertos barrios con una mayor tradición de participación, pero que no dialogan con otros barrios de la misma ciudad, ya sea por rivalidades históricas o porque no visualizan temas comunes. Esto ha hecho que los municipios destinen recursos a territorios de manera homogénea para que sean decididos por los propios ciudadanos con el fin de resolver sus diferentes problemáticas barriales, anulando la posibilidad de hacerlos interactuar o de invertir los recursos en función de criterios de pobreza, exclusión social, cohesión, integración o política social. Es así que producto del diseño del presupuesto participativo se fortalece una identidad ciudadana más focalizada en el interior que en el exterior del entorno barrial.

Este diseño de los presupuestos participativos, que de alguna manera se construye desde la identidad barrial, ha ido generando cierto grado de fragmentación social en torno al tratamiento de las problemáticas sociales comunales, pero fortaleciendo las identidades barriales en desmedro probablemente de una identidad de ciudad. Esta situación, que no es catalogada como negativa, se ha intentado subsanar con algunos intentos de municipalidades/ayuntamientos que, mediante un diseño institucional que integra una visión territorial global, proponen fondos de asignación comunal para presentar proyectos de impacto en la ciudad.

No obstante aquello, y dada la restricción presupuestaria municipal en América Latina, en general se sigue observando una mayor participación y protagonismo de los proyectos de tipo barrial. Los esfuerzos más significativos han estado dados por municipios que decididamente están entrando

en una etapa de desinstrumentalización del presupuesto participativo, vinculando este mecanismo con los tradicionales mecanismos de planificación territorial e incorporando la democracia participativa y sus instrumentos en una política de gestión municipal global. Esfuerzos como estos se observan en Maldonado (Uruguay), San Antonio (Chile), Villa González (República Dominicana), entre otros. Esta medida ha sido impulsada para capitalizar, en iniciativas de mayor impacto, la participación ciudadana generada en los presupuestos participativos, persiguiendo una mayor cohesión e integración social, además de una mayor legitimidad democrática de los clásicos instrumentos de planificación local.

Hipótesis 3. Los nuevos liderazgos sociales pragmáticos

Dada la crítica que padecen los tradicionales políticos, en el sentido de que no representan adecuadamente las preferencias de los ciudadanos o las necesidades más sentidas de una comunidad, los nuevos representantes del presupuesto participativo (delegados) cargan con cierta “representación culposa” por canalizar muy bien las necesidades del representado. Esto especialmente si se trata de representar a los vecinos del barrio de forma de no replicar la acción política de los cuestionados clásicos representantes. Por ello, estos nuevos representantes valoran el pragmatismo que ofrece el presupuesto participativo para atender los problemas más cercanos (postergados por mucho tiempo en la mayoría de los casos), y que en menos de un año se expresan en resultados, resolviendo obras menores como ampliaciones de sedes, pavimentación de veredas, calles, etc. Es así que, a raíz de este pragmatismo, la principal crítica que se puede observar hacia el presupuesto participativo en algunos referentes sociales es la lentitud o falta de implementación oportuna de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo, dado que esta problemática atentaría contra la legitimidad y la promesa de la representación que adquieren con sus respectivas asambleas territoriales.

Otro aspecto distintivo de estos nuevos liderazgos es el dinamismo que muestran con la incorporación de nuevos temas, en reemplazo de los temas planteados por los tradicionales líderes sociales que ostentaban una histórica relación de tipo clientelar con la gestión municipal. Estos nuevos líderes asumen roles en las tradicionales organizaciones comunitarias pero, tal como ya se ha dicho, focalizando su acción hacia proyectos concretos y en la propia organización que representan.

Este pragmatismo de la representación en el presupuesto participativo ha hecho ganar legitimidad a los delegados frente a sus representados, aspecto que es notoriamente positivo dada la carencia de legitimidad que vive una gran cantidad de organizaciones territoriales y funcionales en muchos de los países de América Latina.

Hipótesis 4. La sociedad civil reactiva

El rol que hasta ahora se observa en la sociedad civil es reactivo. La característica principal de este fenómeno es que la oferta de participación del ayuntamiento/municipio determina la dinámica social que se da en esos espacios. La sociedad civil y la ciudadanía que toma parte en estos procesos de participación, no es capaz de profundizar estos espacios que podrían encaminarla a modificar las estructuras sociales de reproducción de la desigualdad. Por otro lado, no propone clausurar aquellos espacios que son réplicas de relaciones clientelares entre el representante y el representado. Como no hay una demanda proactiva de participación u ocupación de espacios públicos desde la sociedad civil, la oferta municipal se impone por sobre la inexistente demanda social, moldeando el tipo de participación que ahí se produce.

La democracia en América Latina, históricamente ha sido construida desde la oferta estatal, y los partidos políticos han cumplido un rol fundamental en ese proceso. Por su parte, la sociedad civil no ha sido llamada a cumplir un rol activo en la construcción de la democracia; más bien sus intereses han sido mediados por organizaciones políticas o no gubernamentales que, de alguna forma, le han restado autonomía a este actor de la democracia. Autonomía que se ha visto igualmente reducida por la intervención estatal en la sociedad civil durante los últimos 20 años de estabilidad democrática en

la región. Este es el contexto que parece predominar en la ciudadanía y en las organizaciones sociales de los casos estudiados, con las sabidas excepciones mencionadas de los presupuestos participativos de Paysandú y Florida, en Uruguay, donde se aprecia que la sociedad civil ha actuado de manera incipiente como un contrapeso de la voluntad política de los alcaldes. En el resto de los casos predomina una actitud pasiva y funcional a la oferta municipal de participación.

4. Conclusiones

Las explicaciones de cuándo, cómo y por qué suceden estos fenómenos de democracia participativa más concentrados en temas barriales que en temas estratégicos de ciudad, aún no se encuentran suficientemente desarrollados ni abordados de manera comparada en la literatura latinoamericana sobre el presupuesto participativo. Parece ser que, con la excepción de Brasil, donde el PP tuvo un impacto político mayor dada la conjunción de condicionantes como la voluntad e ideología de los actores políticos y técnicos, la descentralización municipal y el importante rol jugado por la sociedad civil, en otros casos, como los analizados en este trabajo, no se observa una tendencia mayoritaria para que los instrumentos como el presupuesto participativo logren incidir en las políticas públicas municipales, así como complementar y perfeccionar las instituciones representativas tradicionales.

No se observa en Chile, Uruguay ni en República Dominicana una tendencia a que el presupuesto participativo provoque una extensión de los derechos políticos y sociales para los ciudadanos más pobres. Dadas las condiciones en las que se desenvuelve el PP, la lógica predominante de funcionamiento es de arriba (ayuntamiento) hacia abajo (sociedad), sin lograr un debido empoderamiento de los receptores, para que estos procesos, por ejemplo, sean conducidos por la fuerza de los líderes de la sociedad civil.

Asimismo, la élite política nacional no está dispuesta a ceder más poder a los gobiernos locales. Esto ha generado que muchas experiencias de presupuesto participativo estén transitando desde la masificación/proliferación -en los países más noveles como Chile y República Dominicana, que han incorporado esta iniciativa, incluso legalmente- a una etapa creciente de cuestionamientos en países donde el PP no ha logrado provocar una incidencia significativa en las políticas públicas del espacio local, como es el caso de Uruguay.

En los tres países, el presupuesto participativo está configurando procesos de democracia participativa con niveles de participación muy intensos en barrios o territorios sobre proyectos menores, sin lograr que los ciudadanos incidan en la formulación de políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial. En estas experiencias se abren espacios, pero con limitaciones para provocar incidencia ciudadana mayor. Las razones básicamente tienen relación con el predominio de la voluntad política como condición predominante para el desarrollo del PP, con el escaso empoderamiento logrado por la sociedad civil, pero también con la delegación natural que hacen los propios ciudadanos a sus representantes, para que sean estos quienes resuelvan los problemas que los ciudadanos no sienten como “propios”. Lo “propio” para el ciudadano, y donde se activa su participación con mucha más intensidad, se da en el barrio o en el entorno más cercano; allí sí existe mayor preocupación de parte de los ciudadanos y no ceden esa responsabilidad de la decisión a un tercero.

En definitiva, el modelo predominante de presupuesto participativo en los tres países observados resulta ser un instrumento sustantivo, pero solo para activar una etapa primaria de inclusión de ciudadanos en los asuntos públicos, ya que a mayor escala no logra generar procesos complementarios a las instituciones representativas. Dada esta situación, se puede generar en América Latina el fenómeno de que, en la medida que los temas de las políticas públicas municipales resulten lejanos para el ciudadano común, las instituciones representativas gocen de mayor autonomía que las instituciones participativas para incidir en aquellas decisiones. El principal riesgo de esta tendencia es que los presupuestos participativos se podrían transformar en un instrumento de renovación de liderazgos clientelares y, en algunos contextos, de legitimación de aquellas agendas públicas de

actores políticos que verían en este instrumento una oportunidad para imponer su lógica verticalista en el espacio público. Como consecuencia, pueden transformarse en mecanismos participativos cooptados por los actores representativos, especialmente cuando la sociedad civil no logra empoderarse de los procesos, y la voluntad política de los gobernantes es excesivamente protagónica, haciendo transitar el PP de la delegación de poder a la renovación de estrategias de concentración de poder y relaciones clientelares.

Notas

¹ Para profundizar sobre el concepto de presupuesto participativo se recomienda ver: Santos (1998), Ganuza y Gómez (2008) y Goldfrank (2006).

² La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros PP estuvieron orientadas a demostrar, por medio del estudio mayoritariamente de casos brasileños, las bondades del PP en ámbitos como el fortalecimiento democrático (Santos, 1998; Souza, 2001), la representación de los excluidos y pluralismo de la democracia (Nylen, 2003), el fortalecimiento de la rendición de cuentas (Wampler, 2004, citado por Tatagiba y Teixeira, 2007), la revalorización del ciudadano (Buenrostro, 2004) y el aporte a la superación de la pobreza, fortalecimiento del capital social y ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001). Para otros países con diferentes grados de éxito se recomienda ver: Matías (2004), Gómez, (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007) y Goldfrank (2006).

³ La preocupación esencial está dada por conocer las condiciones que deben cumplir los lugares -o que no cumplen- para explicar el éxito, fracaso y complemento del presupuesto participativo con las instituciones representativas. Para profundizar en esta línea se recomienda ver Schneider y Goldfrank (2005), Sintomer (2005), Cabannes (2005) y Goldfrank (2006). También en esta línea se pueden destacar los estudios que a partir de la experiencia brasileña identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones necesarias 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), Cabannes (2005), Goldfrank (2006) y Chávez (2004).

⁴ En el caso de los estudios desarrollados por Wampler (2008), su interés específico radica en explicar por qué en algunos casos sí se produce una profundización de la democracia y en otros no.

⁵ La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) depende del Ministerio del Interior. Hasta marzo del año 2010, la Subdere ha capacitado a más de 120 municipios y 150 funcionarios municipales de todo el país. La cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la cantidad de municipios que logran implementarlo, los cuales hasta la fecha no son más de 37.

⁶ Sensibilidad y transversalidad política que, de alguna manera, permitió que se aprobara una ley de presupuesto participativo y se incluyera el concepto en la Constitución Política del Estado Dominicano.

⁷ Para el caso uruguayo se consideró el nivel departamental, ya que cuando se estaba desarrollando esta investigación, los municipios se encontraban en plena etapa de instalación.

⁸ En República Dominicana se reconoce legalmente la figura del Distrito Municipal, que para efectos del cumplimiento de muchas funciones, actúa como municipio o ayuntamiento. De esta forma, esta investigación considera los distritos como municipios.

⁹ Este número no es equivalente al número de experiencias de presupuesto participativo que se encuentren vigentes. Por ejemplo, en el caso uruguayo, de las ocho experiencias registradas hasta el año 2011, se encuentran vigentes solo cinco: Maldonado, Paysandú, Montevideo, Rivera y Florida. Salto y Cerro Largo ya no continúan con la experiencia por el cambio de alcalde en la Intendencia. Del departamento de Canelones no se pudo obtener registro fidedigno. Para el caso chileno, de los 37 municipios con presupuesto participativo al año 2011, cerca de 20 experiencias se encuentran vigentes. Para el caso de República Dominicana, no existe un dato exacto, pero de acuerdo con el informe 2010

de la Cámara de Cuentas, un 47% de los municipios y un 27% de los distritos municipales informaron acerca de la ejecución de fondos sobre el presupuesto participativo del año 2010.

Bibliografía

- Baierle, Sergio (2011), "Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo", en *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, pp. 43-72.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- 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.
- 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.
- Buenrostro Sánchez, Israel (2004), "Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana", en *Araucaria*, Año 6 N° 12.
- Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio", Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD (Cuadernos de Trabajo; N° 139).
- _____ (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales*, Porto Alegre, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red URBAL N° 9. 2 ed. aum.
- 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 del presupuesto participativo nacional", Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, 15-03-2008.
- Dahl, Robert (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Editorial Paidós.
- 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, pp. 163-188.
- Ganuza, Ernesto (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Editorial Icaria.
- _____ (2005), "Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los presupuestos participativos en España", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, N° 20, pp. 5-39.
- Ganuza, Ernesto y Gómez, Braulio (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Andalucía, Fundación Alternativa.
- Gargarella, Roberto (1995), *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Gaventa, John (2006), "Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate", Brighton, University of Sussex. Institute of Development Studies (Working Paper; N° 264).

- Goldfrank, Benjamin (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- _____ (2007), “¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 53-66.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007), “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, en *Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 1, pp. 56-77.
- Hernández, Andrés (2006), “Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas”, en *Revista Co-herencia*, Vol. 3 N° 4, pp. 37-75.
- Macpherson, Crawford Brough (1977), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Matías, Domingo (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Montecinos, Egon (2006), “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 191-208.
- _____ (2009), “El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, pp. 145-174.
- _____ (2011), “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31 N° 1, pp. 63-89.
- Navarro, Zander (1998), “Democracia y control social de fondos públicos: el caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Nylen, William (2002), “Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, pp. 127-145.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rendón, Armando (2004), “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Polis*, Vol. 1 N° 4, pp. 9-36.
- Resende, Paulo da Rocha (2009), “Innovaciones participativas y tradiciones representativas: tensiones y complementariedades en el municipio de São Paulo”, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Trabajo de investigación a ser presentado como condición parcial al diploma de suficiencia investigadora en el Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración.
- Ruiz, Lucía (2007), *Presupuesto participativo en Ecuador: avances y límites*, Quito, <http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>, 20-10-2007.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, pp. 461-510.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1965), *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa-Wiley.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2005), “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 Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo (comps.), Buenos Aires, CLACSO.

- Schumpeter, Joseph (1966), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin.
- Shack Yalta, 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, pp. 129-158.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, pp. 63-92.
- Souza, Celina (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, pp. 159-184.
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Chaves (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, MAP/AECI/FIIAPP (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Viejo, Raimundo ...[et al] (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, M. Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.
- 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, pp. 147-180.
- Wampler, Brian (2004), “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en *Associativismo em São Paulo*, L. Avritzer (ed.), São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista.
- _____ (2008), “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, en *Comparative Politics*, Vol. 41 N° 1, pp. 61-81.

Entrevistas a informantes clave. Uruguay

- Informante Clave N° 1 (23-10-2011), 15:30 horas, en su oficina de la Intendencia de Montevideo.
- Informante Clave N° 2, grupal (27-10-2011), 9:00 horas, en dependencias de la Universidad de la República Seccional Norte, Salto, Uruguay.
- Informante Clave N° 3 (04-11-2011), 17:30 horas, en dependencias de la Intendencia de Montevideo.
- Informante Clave N° 4 (31-10-2011), 12:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.
- Informante Clave N° 5 (31-10-2011), 11:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.
- Informante Clave N° 6 (03-11-2011), 17:30 horas, en dependencias del CLAEH, Montevideo.
- Informante Clave N° 7 (07-11-2011), 14:00 horas, en Lobby del Hotel Europa, Montevideo.

Documentación consultada para el caso de Uruguay

- Abrahan, Manuela (2011), “La hechura de la política subnacional: el presupuesto participativo de Florida, Rivera y Paysandú (2007-2010)”, documento presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13 y 14 de septiembre.
- Ferla, Paula y Silva, Leticia (2011), “Acompañamiento en el diseño e implementación del presupuesto participativo 2010-2015: sistematización final del proceso de San Carlos, Maldonado (2010-2011)”, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay. Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local.
- Frente Amplio (2007), “Compañero General Líber Seregni”, documento de trabajo del V Congreso Ordinario del Frente Amplio, Montevideo.
- Intendencia Departamental de Florida (2010), *Presupuesto participativo de Florida*, Florida, Intendencia Departamental de Florida.

- Intendencia Departamental de Montevideo (2010), *Montevideo cómo te quiero: la vía montevideana del presupuesto participativo*, Montevideo, Departamento de Descentralización.
- Intendencia Departamental de Paysandú (2010), *Presupuesto participativo en Paysandú: más ciudadanía... más democracia*, Paysandú, Intendencia Departamental de Paysandú.
- Martínez, Viviana (2008), *Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres; informe final*, Montevideo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- _____ (2011), “Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana; documento de trabajo”, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Programa de Desarrollo Local.
- Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay (2009), “Ley N° 18.567: Descentralización Política y Participación Ciudadana”, en *Diario Oficial*, N° 27838, 19 de octubre.
- Veneziano, Alicia (2011), “La Ley de Gobiernos Municipales y Participación Ciudadana; documento de trabajo”, Montevideo, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.

Entrevistas a informantes clave. República Dominicana

- Informante Clave N° 1 (24-01-2012), 10:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.
- Informante Clave N° 2 (25-01-2012), 11:00 horas, en dependencias de la Federación Dominicana de Municipios, RD.
- Informante Clave N° 3 (26-01-2012), 12:30 horas, en el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 4 (27-01-2012), 12:00 horas, en dependencias del Ayuntamiento de Altamira, RD.
- Informante Clave N° 5 (27-01-2012), 16:00 horas, en Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 6 (26-01-2012), 17:00 horas, en dependencias del Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 7 (01-02-2012), 18:00 horas, en FLACSO, RD.
- Informante Clave N° 8 (02-02-2012), 18:30 horas, en dependencias de Universidad INTEC, RD.
- Informante Clave N° 9 (03-02-2012), 17:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.
- Informante Clave N° 10, grupal (26-01-2012), 14:30 horas, en dependencias de la Fundación Solidaridad, en Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 11, grupal (02-02-2012), 10:00 horas, en FLACSO, Santo Domingo, RD.

Documentación consultada para el caso de República Dominicana

- Allegretti, Giovanni; García, Patricia; y Paño, Pablo (2011), *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga; Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.
- Cámara de Cuentas de la República (2011), “Evaluación presupuestaria y rendición de cuentas generales del Estado: informe al Congreso Nacional, año fiscal 2010”, Santo Domingo, Cámara de Cuentas de la República.
- Castillo, Juan; Cid, Miguel Ángel; y Martínez, Leandro (2004), “El presupuesto municipal participativo: la experiencia de Villa González; guía metodológica”, Santiago, Fundación Solidaridad; Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CONARE (2005), “Presupuesto participativo para el desarrollo del municipio”, Santo Domingo, Consejo Nacional de Reforma del Estado.
- Congreso Nacional (2007), “Ley N° 170-07, que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal”, Santo Domingo, Congreso Nacional.

- _____ (2010), “Constitución Política de la República Dominicana”, en *Gaceta Oficial*, N° 10561, 26 de enero.
- Duarte, Isis (2009), “Sistematización de la experiencia del presupuesto participativo de la República Dominicana, 2003-2008”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios.
- Falck, Andrés y Paño, Pablo (eds.) (2011), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Jorge, Francis (2003), “Presupuesto participativo de Jima Abajo, Sabana Grande de Boyá y La Vega, Sección Burende”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios; Cooperación Técnica Alemana.
- Matías, Domingo (2008), “Evaluación de la experiencia de aplicación del presupuesto participativo municipal en la República Dominicana”, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social.
- Participación Ciudadana (2009), *Una mirada a la participación social en República Dominicana*, Santo Domingo, Participación Ciudadana.
- Reyes, Karolin (2010), “Presupuesto participativo en República Dominicana”, documento presentado en el III Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos, Buenos Aires, 3 y 4 de diciembre.
- Umaña, Fernando (2011), “Informe final de República Dominicana”, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal, Unión Europea.