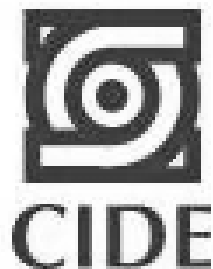


CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS
RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EL CASO DE PORTO ALEGRE.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ALEJANDRO PÉREZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. MAURICIO MERINO HUERTA

MEXICO, D.F. OCTUBRE 2005

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo esta dedicado de forma especial a mis padres y a mi hermana los cuales me han apoyado en todos los momentos de mi vida. Agradezco su empeño y preocupación.

Quiero expresar mi gratitud a todos los profesores de la institución que han brindado su más sincero esfuerzo para formar personas comprometidos con el desarrollo ético y profesional del país. De forma muy especial agradezco el apoyo recibido por parte del Dr. Mauricio Merino sin el cual hubiera sido imposible definir y concluir satisfactoriamente este análisis.

Estoy profundamente agradecido con todos mis compañeros y amigos de esta generación 2003-2005 sin los cuales no hubiera sido posible terminar esta etapa de mi vida.

Finalmente agradezco al CIDE por brindarme la oportunidad de pertenecer a la institución y de convertirme en una mejor persona y un mejor profesionista.

No hay fe ni verdad que no comiencen por dudar de todas las “verdades” en las que se había creído hasta el momento.

Friedrich Nietzsche.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	1
1. MARCO TEÓRICO.	6
1.1. El agotamiento del estado benefactor y el proceso de descentralización.	6
1.2. La participación ciudadana como respuesta a la crisis de la democracia participativa.	12
1.3. Las debilidades de la participación ciudadana.	17
1.4. Gobernanza y gobernabilidad: la reforma administrativa y política en los espacios locales.	24
2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE.	33
2.1. ¿Qué es un presupuesto participativo?	33
2.2. Contexto de la experiencia de Porto Alegre en Brasil.	34
2.3. Evolución y funcionamiento del presupuesto participativo en Porto Alegre.	37
2.4. Algunos resultados en la utilización del mecanismo	41
3. INCONSISTENCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	47
3.1. El presupuesto participativo: ¿ejemplo de democracia participativa?	47
3.2. El presupuesto participativo: ¿ejemplo de un proceso de descentralización?	62
4. CONCLUSIONES.	71
BIBLIOGRAFÍA.	81

INTRODUCCIÓN.

La participación ciudadana es concebida en la actualidad como una actividad que organizada, expresa las necesidades básicas de la sociedad, propone iniciativas e impulsa el interés por defender los valores sociales. Se percibe que su influencia favorece los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello, a nivel internacional, se pugna por la utilización de mecanismos de participación como un método al parecer inmejorable de captación de las necesidades sociales y de profundización de los sistemas democráticos.

Dichos mecanismos de participación se han promovido de manera sustancial dentro del funcionamiento de los gobiernos locales. Este hecho se fundamenta en dos razones: la primera de ellas es que estos espacios de gobierno representan la forma más concreta donde se pueden llevar a cabo discusiones sobre los recursos que serán utilizados para la generación de planes de gestión. La segunda razón se encuentra enmarcada en los elementos constituyentes propios de una sociedad local. El ejemplo claro de ello son las asambleas vecinales. Es en estos espacios donde pueden ser expuestos los problemas comunales y sus posibles soluciones de una forma rápida y donde la gestión tiene posibilidades de ser fiscalizada por parte de la sociedad.

La importancia que adquieren los mecanismos de participación para la gestión de los gobiernos locales, motiva a realizar estudios que no sólo vanaglorien prácticas innovadoras de este estilo, sino que traten de vislumbrar aquellas posibles implicaciones tanto estructurales como contextuales en la utilización de los diversos mecanismos de participación. Este tipo de estudios toman importancia debido a que las prácticas llamadas “exitosas” se convierten en modelos a seguir, los cuales se piensa que con cambios en su configuración, pueden adaptarse a diversos contextos en tiempos y formas diversos. La realidad es que estas experiencias se enmarcan dentro de contextos que sólo son propios de las regiones donde se implementan y

que a su vez, tienen en sí mismos, problemas estructurales que ponen en duda su funcionalidad en el sistema tanto político como económico donde se desarrollan.

La presente tesina forma parte de un esfuerzo por comprender la naturaleza, los límites y los alcances de los elementos asociados a los mecanismos de participación ciudadana dentro de los gobiernos locales. De forma específica, a los elementos asociados al mecanismo de presupuesto participativo. Este mecanismo se caracteriza por ser el que mayor participación ciudadana incorpora en los principales momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión.

Con este trabajo se pretenden aportar elementos al estudio de los presupuestos participativos a partir de la reconstrucción de la experiencia que sirvió como imagen para otras realidades, donde más que alagar dicha experiencia, se observen las serias inconsistencias y los elementos que implican una probable replicabilidad en otros contextos. Tenemos en cuenta que el estudio de caso contiene en sí mismo inconvenientes para lograr generalización de observaciones y un consecuente problema de comparación con otras realidades, pero este tipo de estudio es probablemente lo más útil para lograr los objetivos de este trabajo.

La experiencia en la que se basa esta investigación es la que se desarrolla en la ciudad de Porto Alegre en Brasil. Este caso ha servido de modelo de replica dentro de Brasil y en diversos municipios de América Latina y Europa. Porto Alegre ha sido señalado por organismos internacionales como un “éxito” dentro de prácticas de participación ciudadana en la decisión de asignación del presupuesto. Dicha experiencia se ha elegido para el trabajo por ser una práctica exitosa y también por ser en esta ciudad donde según sus defensores, se han gestado los inicios de una “nueva forma de hacer políticas” y una “nueva relación entre el estado y la sociedad” donde se pretende, bajo esquemas de la participación social, terminar con la marginación y las desigualdades que embargan a la ciudad.

Existen cuatro aspectos destacables dentro de los diversos análisis que se le han realizado a este mecanismo y que le otorgan la importancia de estudio. En primer lugar, parece ser un proceso concreto de democracia participativa que involucra a los ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, parece ser un instrumento que funciona para la promoción de la mejor distribución de los recursos entre la comunidad, de forma primordial entre los ciudadanos que se encuentran en las condiciones económicas más adversas. En tercer lugar, parece haber mejorado el desempeño gubernamental en lo relativo al otorgamiento de servicios y bienes públicos. En cuarto y último lugar, parece haber logrado una notable reducción de la corrupción, clientelismo y cacicazgo locales. Problemas que aquejan de manera recurrente a los países de América Latina.

Sin embargo, y a pesar de los atributos y resultados positivos que se le adjudican a este mecanismo, en la actualidad su permanencia y efectividad son una incertidumbre debido a la ineficiencia en la que se encuentra inmerso y a los serios problemas políticos que lo han rodeado desde su implementación. Debido a ello, la preocupación que motiva al presente trabajo es que si el origen donde se gestó el mecanismo del presupuesto participativo y que sirve de replica para diversas realidades se encuentra en extinción ¿Qué futuro le espera a las replicas de tal experiencia si no se toman en cuenta las previsiones propias a las debilidades de este mecanismo?

En ese sentido el trabajo estará acotado por dos objetivos: en primer lugar, observar los alcances que tiene este tipo de mecanismo en cuanto a la profundización de la democracia. En segundo lugar, en qué medida este mecanismo de participación ayuda en realidad a mejorar la gestión de los gobiernos locales. El análisis de estos aspectos ayudará a comprender la capacidad de replicabilidad del mecanismo a otras realidades y a determinar su capacidad de permanencia dentro de los sistemas políticos actuales. En otras palabras, se pretenden

dilucidar las líneas trazadas que han emergido en torno a los presupuestos participativos para contribuir a las consideraciones que se gestan en los proyectos de este estilo, las discontinuidades, y la rareza de los discursos que lo apoyan.

Estos objetivos implican analizar el presupuesto participativo desde tres dimensiones. La primera de ellas como un movimiento que surge producto de la descentralización tanto política, financiera y administrativa, esto como respuesta a la crisis del Estado benefactor de la década de los ochenta. La segunda, como una propuesta de democracia participativa originada como una alternativa frente a la crisis de la democracia representativa que embarga a las sociedades democráticas actuales debido a la pérdida de confianza en las instituciones políticas por parte de la sociedad. Por último, como un elemento fundamental en la reconstrucción de la relación estado-sociedad que debiera tener como sustento la profundización tanto de la gobernanza como de la gobernabilidad democráticas, ya que la idea surge como un proceso de los movimientos políticos de izquierda, lo cual tiene implicaciones tanto en la transformación como en la construcción de diversas expectativas en torno a una nueva forma de formular y llevar a cabo políticas públicas.

La pregunta inicial que orienta al presente trabajo para alcanzar los objetivos planteados se refiere a ¿qué tipo de inconsistencias presenta la utilización del presupuesto participativo en las relaciones sociales, políticas y económicas? Con base en dicha pregunta, la hipótesis que se pretende demostrar es que si bien la participación juega un papel fundamental para la concepción más efectiva de programas y proyectos a nivel local y que en ese sentido el presupuesto participativo representa un avance sustancial en la reconstrucción de las relaciones entre el estado y la sociedad, dicho mecanismo formulado como la solución *per se* de los problemas ligados a la democracia representativa y a la asignación del gasto, crea inconsistencias dentro del sistema democrático y de asignación que se supone debiera

fortalecer. Esto a su vez elimina las posibilidades de réplica en otras realidades y pone en duda su permanencia y funcionalidad dentro del sistema político y económico en que se implemente.

Resulta así fundamental realizar como primer esfuerzo, una revisión de los dos principios que integran la importancia de la participación ciudadana en la actualidad: los principios de la descentralización como respuesta al agotamiento del Estado benefactor y el resurgimiento de la teoría de la democracia participativa como respuesta a la crisis de la democracia representativa. Con ello, se pretende delimitar de forma conceptual la gobernanza y la gobernabilidad dentro de los espacios locales y cuales son los principios teóricos sobre los cuales descansan dichos conceptos. De esta forma se establecerá cómo la participación ciudadana y los principios que la sustentan marcan las formas de administración y relación entre el Estado y la sociedad dentro del ámbito local.

Con el entendido del marco teórico y conceptual, se abordará el estudio de caso de la ciudad de Porto Alegre, en el cual, se pretenden enunciar los aspectos históricos que dieron origen a la experiencia. De forma posterior se mostrará la forma en que opera el presupuesto participativo en la ciudad. Por último, se revisará el caso desde dos ángulos: el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en la ciudad, y las implicaciones de incorporar el presupuesto participativo dentro de una dinámica de democracia representativa.

Los elementos patentes a lo largo del análisis serán tanto la gobernabilidad como la gobernanza locales. A partir de este análisis, se pretende llegar a conclusiones que apoyen la hipótesis del trabajo y con ello delimitar los elementos a considerar antes de buscar la implementación de este tipo de mecanismo como una forma para mejorar la gestión de los gobiernos locales y la profundización de los sistemas democráticos en los que vivimos.

1. MARCO TEÓRICO.

A través de este capítulo se revisarán tres aspectos fundamentales con los que se pretenden sentar las bases sobre las cuales se analizarán las implicaciones que tiene la utilización del mecanismo de presupuesto participativo. El primero de ellos es una revisión teórica y contextual de la importancia que ha tomado la participación ciudadana debido a los procesos de descentralización. El segundo de ellos se refiere el resurgimiento de las ideas de democracia participativa como respuesta a la crisis de la democracia representativa de la actualidad. Por último, se realizará una revisión de los conceptos de gobernabilidad y de gobernanza democráticas como elementos fundamentales que son buscados dentro del accionar de los gobiernos.

1.1. El agotamiento del “Estado Benefactor” y el proceso de descentralización.

Desde finales de la segunda posguerra hasta mediados de los setenta, el papel asignado al Estado en la conducción del proceso de desarrollo estaba caracterizada por el ascenso y el proceso de consolidación ferviente de las políticas públicas intervencionistas dirigidas y formuladas con un corte top-down o de “arriba hacia abajo” .

Hacia el inicio de 1980 varios factores contribuyeron al debilitamiento del centralismo y al desarrollo de nuevos argumentos a favor de la descentralización¹. En ese sentido se produjeron tres procesos al unísono. El primero de ellos es el agotamiento de modelo de sustitución de importaciones, el segundo se inició dentro de un marco de endeudamiento externo y por último, se comienza una corriente de globalización. Surgió entonces una

¹ El modelo intervencionista se caracterizó por la importancia otorgada al empleo público, al proteccionismo y a la autonomía económica. La crisis de este modelo de Estado estuvo caracterizado por un profundo estancamiento debido al endeudamiento externo e interno, el sobre-empleo público y el aumento considerable de los niveles inflacionarios.

tendencia mundial hacia la flexibilización, con el fin de mejorar coordinación y eficacia en la atención de la creciente demanda de necesidades prioritarias en la sociedad. En el contexto latinoamericano, dicha tendencia fue acompañada por las crisis de legitimidad política así como por la crisis fiscal del Estado, signos del agotamiento del sistema paternalista de desarrollo.

La idea que predominó a nivel mundial de que un Estado reducido a su menor expresión estructural forma parte del mejoramiento en las funciones del mismo, surge a partir de las reformas impulsadas por el llamado “Consenso de Washington”, del cual emanaron las recomendaciones que muchos países aplicaron de forma principal en los aspectos económicos. Las ideas del neoliberalismo que caracterizaron esa época, encaminaron los esfuerzos a privatizar, desconcentrar, y a descentralizar el aparato del Estado (Oszlak, 2003).

Esta nueva teoría de funcionamiento del gobierno se encuentra en sentido contrario al de la teoría clásica. En una aceptación de la teoría clásica, se puede, forzándolo un poco, plantear la hipótesis de que “el buen gobierno” corresponde a lo que se ha llamado el Estado fuerte, es decir, un Estado dotado de los suficientes recursos para hacer frente a las demandas sociales. En ese sentido, cuanto más fuerte es el Estado, más capacidad tiene de poner en marcha políticas autónomas. El grado de burocratización y de centralización de un país serían bajo esta concepción, los factores determinantes de la capacidad de acción del Estado. Por el contrario, la nueva teoría afirma que “el buen gobierno” es aquél en que el Estado se pone en retirada, pierde su fuerza, se hace modesto y trabaja en co-gestión, con intereses y grupos privados, todo en el contexto de cooperación entre los diversos actores con una intervención lo más acotada posible (Peters, 2004). En esta nueva teoría, actores de todas clases se asocian con las instituciones del sector público, ponen en común sus recursos, su experiencia, sus capacidades, y sus proyectos, y crean una nueva coalición de acción basada en compartir las

responsabilidades. De alguna forma, se pasa de un proceso de gobernar "de arriba hacia abajo" a un proceso de corte bottom-up o "de abajo hacia arriba".

Dentro del contexto descrito con anterioridad, se esperaba que los procesos de descentralización, ayudaran a los países latinoamericanos a implementar políticas de austeridad debido a la crisis fiscal en la que estaban inmersos y al mismo tiempo contribuyera a que las políticas sociales fueran más efectivas y con ello disminuir de manera relevante el alto grado de desigualdad social existente.

Al inicio de la década de los noventa y hasta la fecha, se han realizado propuestas para la implementación de una nueva serie de reformas complementarias y/o correctivas a las llevadas a cabo en la década de los ochenta. Dichas reformas se encuentran dirigidas a involucrar sistemas, técnicas, valores y cultura dentro del Estado. Estas reformas llamadas de "segunda generación", buscan una nueva forma de redistribuir la riqueza, mejorar las condiciones de vida, profundizar las democracias y profesionalizar a los cuadros administrativos del Estado (Bailleres, 2004).

El proceso de descentralización planteado de forma original, ha sufrido modificaciones de forma paulatina hasta nuestros días, donde ésta, se ve como la forma en la que se inducen las condiciones para el impulso al desarrollo de los gobiernos locales y la creación en conjunto de mecanismos, instituciones, y relaciones sociales que establecen y aseguran la gobernabilidad local. Convirtiéndose así en un aspecto esencial de los procesos de democratización.

En ese sentido, se han llevado a cabo procesos de descentralización tanto políticos como económicos en la búsqueda de eliminar los problemas de eficiencia en la provisión de bienes y servicios o lo que Finot (2001) describe como la "ineficiencia asignativa". La descentralización política en este orden de ideas, se entiende como la capacidad de los

gobiernos locales de autogobernarse. Es decir, la capacidad de los gobiernos locales de formular, ejecutar y planear acciones a partir de las características y necesidades específicas de la sociedad. Mientras que la descentralización económica se basa en la descentralización de los recursos y la creación de sistemas de cuasi-mercados hacia los cuales se trasladan las decisiones sobre la asignación de factores e insumos. Esta parte de la descentralización es vista como un medio para reducir los costos y de esta forma aumentar la eficiencia en la distribución de los recursos.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuáles son los elementos teóricos que apoyan la descentralización en la solución en los problemas de asignación? La respuesta a esta pregunta se puede ver desde diversos ángulos teóricos. Esto debido a que el proceso de reconstrucción del Estado llevado a cabo en los años ochenta, resulta una combinación bastante heterogénea de enfoques. En realidad, muchos de ellos no pueden encontrarse en su forma original de concepción ya que los resultados varían de acuerdo a la interacción de los actores en las diversas sociedades.

Después de que se suscribieron las llamadas reformas de “segunda generación”, la perspectiva de la descentralización estuvo asociada a los principios rectores de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), es inspirada en los métodos gerenciales privados. Dicha corriente señala las ineficiencias existentes dentro de las instituciones, las cuales, determinan en gran medida el desarrollo tanto económico como social. Derivado de esta corriente de pensamiento económico, se plantea (aunque no como única justificación), la noción de la relación “principal-agente” como explicación de los beneficios de la descentralización.

En su concepción política esta teoría plantea que los “principales” o contratantes, eligen a sus “agentes” o representantes sobre los cuales se delegan responsabilidades y ciertas atribuciones en temas que son de interés común a todos los habitantes de una localidad. No

obstante, los representantes tienen intereses propios que no necesariamente coinciden con los de los representados o con la mayoría que los haya elegido. Resulta fundamental entonces el diseño de un marco de incentivos que permita otorgar coherencia de la mejor manera posible entre los intereses de los representantes y el de los representados, ya que así se evita o en su defecto se reduce el llamado “riesgo moral”, aquel que surge de la posibilidad de que los representantes persigan sus propios intereses y no los de los votantes, sobre todo con los recursos que se obtienen de estos últimos. Los costos en los que se incurre por el diseño de estos incentivos son los denominados “de agencia” los cuales pueden ser reducidos con una determinada combinación de control e incentivos bien planteados.

En ese sentido, la descentralización, según esta visión, produce dos efectos. Por un lado, mejora los incentivos de los representantes ya que sus intereses (podemos suponer que estos se basen en aspiraciones políticas) se pueden encontrar ligados de forma más estrecha con un grupo particular de votantes. Por otro lado, mejora y reduce los costos del control, lo cual es mucho más sencillo de realizar con un representante que es parte de la misma comunidad y del cual los ciudadanos conocen más. La descentralización de esta manera disminuirá el “riesgo moral” y con ello los “costos de agencia”.

A pesar de lo anterior, la corriente de la NGP no fue la única propuesta en la reconstrucción de las relaciones Estado-Sociedad. También se encontraba presente la corriente neo-estructuralista o post-estructuralista (Assies, 1999), para la cual, la descentralización representa una forma de fortalecimiento institucional tanto a nivel central como local. La descentralización bajo esta concepción, se propone como un mecanismo de descongestionamiento del estado central y una forma para tomar en cuenta las heterogeneidades locales en el proceso de desarrollo.

Si bien la corriente neo-estructuralista comparte muchos de sus rasgos con la corriente de la NGP, se insiste en los límites de las privatizaciones cuando se trata de servicios primordiales para la comunidad como la educación o la salud. Desde esta perspectiva, no se puede confiar únicamente en la creación de mercados o cuasi-mercados, es necesaria la ampliación del espacio público a través de la participación popular en la gestión, la evaluación y control de los bienes y servicios públicos. Se pretende tomar al ciudadano no sólo como un ente pasivo, receptor de políticas, sino como un agente activo en la toma de las decisiones.

En suma, podemos mencionar que dentro del proceso de descentralización se destaca que: 1) debido a la propuesta teórica del modelo de “principal-agente” existe una clara aceptación del mecanismo democrático de elección de representantes, 2) los niveles inferiores de gobierno tomen a su cargo la mayor cantidad de funciones que sean capaces de realizar y 3) existe una división de funciones que deja en manos de los gobiernos locales la provisión de bienes y servicios públicos.

Así, el concepto de participación ciudadana toma importancia a la luz de un reordenamiento en esta composición del Estado y sus relaciones con la sociedad. El esquema descentralizador planteado en la actualidad cambia de forma radical el papel en que hasta ahora se encontraban los gobiernos locales. Su papel está determinado por las relaciones con la comunidad de una forma más activa en la definición, elaboración y puesta en marcha de políticas públicas.

La nueva forma de acción de los gobiernos locales se encuentra relacionada no sólo con el hecho de una descentralización administrativa y de recursos, sino con una recomposición del aparato político y de la consecuente apertura de los espacios hacia la participación ciudadana. Podemos hablar de dicha recomposición debido a la crisis de los

sistemas políticos actuales y de la falta de credibilidad en los sistemas representativos. En el siguiente apartado se aborda con más detalle este tema.

1.2. La participación ciudadana como respuesta a la crisis de la democracia representativa.

El tema de la democracia representativa y su efectiva aplicabilidad en los diversos contextos ha sido objeto de discusión desde su concepción. Para poder hablar de una crisis de la misma, debemos revisar en primera instancia las características que la componen.

Los fines fundamentales de la democracia representativa son cuatro (Herrera, 1979): consagrar la legitimidad de los gobernantes, expresar la voluntad del pueblo, ofrecer una imagen a la opinión y tratar de lograr convertirse en un instrumento de la autoridad gubernativa. Así concebida, la representatividad se encuentra fundamentada en la forma en que la sociedad escoge a los que conducirán las políticas de su localidad, de su estado o de la nación en su conjunto.

La propuesta que emana de la teoría de la democracia representativa propone en principio, a la democracia como artefacto protector, un mecanismo que incentiva a los gobernantes a perseguir políticas acordes a los deseos de los votantes. Las elecciones en ese sentido, sirven para castigar, mediante la pérdida del poder, a los dirigentes que han fracasado en satisfacer las necesidades de los ciudadanos y para elegir a un nuevo liderazgo, en virtud de sus promesas de campaña o de sus anteriores desempeños, que en supuesto hará las cosas mejor en el futuro.

En el gobierno representativo, los gobernantes son elegidos por los gobernados, pero los primeros conservan cierto margen de autonomía con respecto a los segundos. La idea del gobierno representativo aparece como una estrategia política tendiente a superar los problemas derivados de la diversidad social. La representación vista de este modo, ha sido propuesta

como una técnica que permite establecer un gobierno que emana del pueblo, compuesto por numerosas personas que a su vez son diversas.

Siguiendo la línea de pensamiento de autores como Elizalde (2001), la democracia representativa asume las características de un modelo de democracia elitista, pluralista y multicultural.

Es pluralista y multicultural ya que parte del supuesto de que la sociedad a la que debe adaptarse un sistema político democrático es una sociedad compuesta por individuos que persiguen intereses diversos y que además tienen creencias y concepciones muy diferentes respecto a la realidad, lo que dificulta el llegar a consensos en la toma de decisiones. Es elitista porque le asigna un papel central en el proceso político a un grupo reducido de actores políticos.

Este modelo califica a la democracia como un aparato institucional que permite a los ciudadanos escoger entre equipos de dirigentes alternativos. El mecanismo consiste en una competencia electoral entre grupos de dirigentes auto-elegidos, organizados en partidos políticos, para captar las preferencias del electorado. Los políticos que triunfan en la contienda electoral son aquellos que saben ajustar sus ofertas a las demandas planteadas por las preferencias de los actores inmersos dentro de una sociedad determinada.

Un problema creciente en nuestras sociedades es que los gobernantes elegidos en procesos electorales legales, parecen no estar sometidos a las demandas de los actores sociales que han votado por ellos y por ende se activa un proceso de pérdida de representatividad de los mismos. En el marco de esta situación, la sociedad política se libera de los lazos que la unen con la sociedad civil y no tienen ya otro fin que el crecimiento de sus intereses particulares.

A pesar de que esta democracia representativa es reconocida por ser un modelo político sin dudas legítimo, se ha visto acompañada por el desencanto que existe en la efectividad de las instituciones que lo componen y también de la credibilidad en su funcionamiento. La crisis de representación de los dirigentes políticos conlleva hasta utilizar de forma peyorativa la palabra “política” y la puesta en duda de la verdadera razón de su existencia.

La mencionada crisis que atraviesa el sistema de representación conduce a una pérdida de confiabilidad en los partidos políticos, el legislativo y en las grandes estructuras de mediación. Esta función de mediación entre la sociedad civil y el Estado que desarrollan las estructuras partidarias se encuentra de forma continua en entredicho. Los partidos en su papel de actores políticos despliegan una autonomía creciente de las demandas de los actores sociales que operan en la sociedad civil, debilitando la representatividad de las instituciones políticas de la democracia representativa. En otras palabras, la crisis de representatividad de los gobernantes conduce al desencanto de los partidos y a la desafección política de gran parte de la ciudadanía, lo que afecta de manera irremediable la calidad del sistema político democrático. En ese sentido, autores como Sartori (1997) apoyan esta visión al mencionar que la democracia representativa ya no satisface a los ciudadanos y como consecuencia de eso, se reclaman mayores niveles de democracia, lo que en su concepción se traduce en una mayor demanda por democracia directa².

La crítica y las deficiencias de la democracia representativa no son propias de estos tiempos. Ya desde la filosofía política de Rosseau se criticaba esta forma de gobierno y se pugnaba por la democracia directa. Para este autor, el pueblo reunido y en una práctica de

² La democracia directa como tal no puede ser concebida como en la antigua Grecia debido al tamaño de las sociedades actuales. La democracia participativa sería en la actualidad lo más cercano a la concepción original de los griegos.

participación activa con una “elección sin representación” es la esencia misma de la soberanía (Prud´homme, 1996).

En ese sentido, la teoría de la democracia directa o participativa concibe a la democracia como un instrumento mediante el cual la voluntad popular se traduce en políticas públicas. En la más radical de esta versión, la voluntad popular se transforma en ley de manera directa, la ciudadanía se reúne en colectividad y sanciona así la legislación (democracia directa). En una versión menos radical, el ciudadano elige delegados que se reúnen para sancionar aquello que se les ha mandado legislar. Se propone, se fiscaliza y se controlan las acciones del gobierno (Pontual, 2002). Las prácticas de mandato imperativo y la capacidad de fiscalización permanente impiden que los gobernantes “se independicen” de los gobernados. La autonomía de los dirigentes políticos se encuentra reducida debido al control directo que la ciudadanía ejerce sobre ellos. Una democracia participativa implica por lo tanto, superar las concepciones formales de democracia y transitar a un sistema democrático activo y dinámico.

El que tome fuerza esta teoría donde la participación ciudadana es la base de la profundización democrática parte esencialmente de la crítica al abandono por parte del Estado de las obligaciones que éste tiene con la sociedad y que coincide también con el fin del Estado Benefactor. Podemos sintetizar esta idea como la necesidad de transferir el poder de decisión a las comunidades y la autogestión de los servicios sociales. En ese sentido, la participación ciudadana es acompañada por políticas que acercan las funciones del gobierno a las comunidades. Este tipo de políticas en teoría, pueden permitir un mejor desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Pero a pesar de lo anterior, autores como Bobbio (1985) señalan que la democracia participativa no puede sustituir a las formas de democracia representativa, por consiguiente, este tipo de democracia no puede constituir una verdadera alternativa al Estado representativo.

En si, estos dos tipos de democracia sólo pudieran ser complementarias ya que la evolución de la democracia se encuentra determinada por la ocupación de nuevos espacios de acción de la esfera pública.

Podemos decir que la participación ciudadana en teoría forma parte de la respuesta actual a la crisis de representatividad en la que nos encontramos inmersos. Esta crisis representada por el estancamiento del Estado entre las viejas formas donde los espacios de representación están cercados por los intereses particulares y las ahora crecientes demandas de una sociedad cada vez más dinámica. Al parecer, la construcción de instituciones que permitan la mayor participación e integración de la comunidad a los problemas que le atañen, se presenta como un eslabón que permite construir un mejor mecanismo de gestión dentro del ámbito local.

En ese sentido, organizaciones como el CLAD (1998), al hablar de una “nueva forma de gestión para América Latina”, pugnan dentro de sus postulados que los ciudadanos deben participar de forma activa en la gestión de las políticas públicas a través de su interacción dentro del nuevo marco institucional al que se denomina el “espacio público no-estatal” . En palabras del organismo “el concepto público sobrepasa el concepto de estatal y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos ya sea en control, ya sea en producción”. El efecto de esta aseveración recae en la necesidad del estado en aumentar sus capacidades de cooperación ya que sin ello se tendrán dificultades para mejorar la prestación de servicios públicos. Siguiendo la argumentación del CLAD, el espacio público no-estatal, tendrá la ventaja de “hacer más democrática la prestación y gestión de servicios públicos” (CLAD,1998; p 19).

1.3. Las debilidades de la participación ciudadana.

A pesar de los elementos tanto teóricos como prácticos que le atribuyen características especiales a la participación ciudadana como aspecto que potencializa las acciones tanto colectivas como de gobierno, se puede observar a través de diversos enfoques, que la participación no sólo representa aspectos positivos, también contiene aspectos negativos inherentes a los mecanismos propios de su incorporación en el actuar del gobierno.

Los elementos que a continuación se señalan corresponden a una visión amplia de los límites del concepto de participación ciudadana. El objetivo es tener un primer acercamiento a estos límites para de esta manera construir un criterio de los alcances de la aplicabilidad de los mismos dentro de los espacios locales. Esto ayudará a centrar de forma posterior los esfuerzos en visualizar los límites propios del mecanismo del presupuesto participativo en el análisis de la experiencia de Porto Alegre.

A pesar de las visiones teóricas que apoyan el ejercicio de la participación como eje fundamental en el logro de una reconciliación democrática entre el Estado y la sociedad, existe divergencia de opinión en cuanto a los niveles y grados en los que se debe incorporar dicha apertura de espacios. A través de algunos estudios, Vieira y Junho (1997) apuntan que la participación es tanto un problema como una solución, tanto una meta como un instrumento. Es un problema cuando es desordenado y se pretende que en base a ella se redefina la democracia representativa hacia una democracia participativa. Es una solución cuando en cierto tipo de políticas funciona como catalizador para la implementación.

Para Vieira y Junho (1997) cuando se habla de participación ciudadana, no se pueden dejar de lado los problemas de poder político, es decir, el poder local ejercido por diversos grupos de la comunidad, la representatividad a través de intereses políticos y el populismo que se encuentra presente en la apertura de espacios públicos. En ese sentido otros autores como

Navarro (2000) mencionan que existe un “sesgo participativo”, donde la democracia de forma integral y radical se encuentra con límites de carácter estructural, ya no únicamente por el tamaño de las comunidades en las que se pretende instaurar, sino por las estructuras institucionales que se pretenden transformar.

Navarro (2000) menciona que la oferta de oportunidades de participación supone un proceso de redistribución del poder o, cuando menos, de creación de canales por los que influir sobre el gobierno. El hecho de que éste pretenda hacerlo al mismo tiempo que pretende ganar las elecciones crea un dilema acerca de qué actores de todos a los que puede ofrecer participación harán posible la consecución de ambos objetivos. Además, los partidos de la oposición también tratarán de canalizar la demanda para formar coaliciones político-cívicas, aprovechando el proceso de redistribución del poder que supone la oferta de oportunidades de participación para erosionar o arrebatar la posición de gobierno a otros actores de la esfera electoral

La existencia de efectivas estructuras institucionales en ese contexto, forman una parte indispensable para permitir la influencia de sociedad civil en las decisiones gubernamentales. Entonces, podemos llegar a una situación donde exista una sociedad que se encuentre enterada, sea activa, autónoma, pero que sin embargo, no sea capaz de dar el impulso necesario a la realización de las políticas que ayuden a su desarrollo y profundicen la democracia.

Autores como Calvancanti y Maia (2000) han demostrado la existencia de múltiples factores que inciden en la formulación de políticas así como en su éxito y su fracaso, siendo éstos condicionantes de las formas y la intensidad del acceso de diversos actores a la implementación de las mismas. Las iniciativas de incorporación de la participación ciudadana a la toma de decisiones públicas no escapan a esa dinámica. Estos autores mencionan que

como intento de asociar democracia y participación a una eficiencia y eficacia por parte del Estado, la implementación tiene otras implicaciones. Se presentan contradicciones inherentes a la forma de concepción de participación y las instituciones, lo que denota importantes interrogantes en cuanto a su poder para incrementar las capacidades de fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza de los espacios locales.

Ahora bien, la participación de los individuos dentro de una sociedad activa se encuentra condicionada por diferentes aspectos y momentos. Lester Milbrath (1965), dentro de un estudio realizado a las democracias occidentales de la mitad del siglo XX, destaca que la participación política de un individuo puede ser analizada por su intensidad, su duración y los extremos de su acción. Menciona en este estudio que una persona se encuentra limitada debido a que sus decisiones probablemente se encuentren inmersas dentro de ambientes de presión ya sean familiares o de grupo, que lo obligan a tomar ciertas decisiones. En ese sentido, la presencia de cierta configuración de la información que recibe puede influenciar con fuerza sus diversas elecciones. Así, después de que éste ha decidido tomar ciertas acciones, siempre se espera que tome cierta dirección en un futuro potenciado o limitado por el ambiente en el que se encuentra inserto.

Con base en esta premisa, menciona que los partidos políticos fueron inventados, entre otras razones, para ayudar a los ciudadanos a interpretar la información que reciben desde el ámbito político y de esta manera organizar y canalizar la participación de los individuos. El sistema de partidos afectará de esta manera y de forma invariable los comportamientos y las tasas de participación de la ciudadanía.

Milbrath (1965) arguye en el mismo trabajo que las tasas de participación no por ser altas son benéficas para las democracias constitucionales, pero tampoco se puede decir que los niveles moderados de participación garantizan automáticamente el mantenimiento de la

democracia, a pesar de que estos niveles moderados de participación ayudan en definitiva a encontrar balances entre los consensos y las divisiones de opinión.

El autor argumenta que los individuos dentro de una sociedad, no se encuentran del todo informados como se supondría en un principio, y por consiguiente tampoco se inmiscuyen en cuestiones públicas, pero a pesar de ello, las democracias siguen funcionando. Así, la participación no es necesaria para el logro de una profundización democrática. No quiere decir que el autor está en contra de la participación. Le otorga importancia al advertir que si bien se deben tener abiertos los espacios de participación, ésta no necesita estar involucrada en todo momento y en todos los ámbitos. En ese sentido su función primordial será intervenir cuando las acciones de quienes gobiernan se desvíen de los cauces previstos por la sociedad.

Con este mismo orden de ideas, Robert Dahl (1989) en su trabajo acerca de la teoría democrática, realiza un análisis de la teoría de que él llama de democracia populista. En dicho trabajo, menciona que este tipo de democracia se rige bajo el principio de la mayoría; mismo principio que es utilizado en el mecanismo de presupuestos participativos. La principal regla de esta forma democrática es que al elegir entre diversas alternativas, se selecciona la alternativa preferida por el mayor número de individuos. Es decir, dadas dos alternativas o más, para que una de ellas sea parte de una política de gobierno es una condición necesaria y suficiente que el número que prefiera a dicha alternativa sobre cualquier otra sea mayor que los que prefieren cualquier otra alternativa.

En ese sentido, el autor sostiene diversas objeciones a esta teoría. En lo que respecta a los aspectos técnicos se mencionan tres inconvenientes. El primero de ellos es que este tipo de democracia sostiene que cada ciudadano tiene preferencia por una alternativa. Sin embargo se objeta que muchos ciudadanos pueden sentirse indiferentes ante dichas alternativas y antes los

resultados que de estas puedan surgir. Una segunda objeción consiste en que el principio de mayoría no proporciona una solución para los casos en que un número igual de ciudadanos prefirió una alternativa o ha votado por ella. En cualquier caso en el que los ciudadanos estén distribuidos en grupos diversos pero aproximadamente iguales en número, cada uno prefiriendo su alternativa y rechazando la alternativa del otro, no es posible ninguna solución que sea compatible con la regla fundamental de este tipo de democracia. Al argumentar esta reflexión se tiene en mente que en la realidad esto puede resultar poco probable pero los desacuerdos y la violencia por defender cierto tipo de preferencias no requieren necesariamente de grupos que sean de tamaños perfectamente iguales.

La tercera objeción es que aún cuando exista una mayoría, en el sentido de que se prefiera una alternativa a otra, puede ser imposible llegar a encontrar mecanismos de votación que satisfagan las necesidades que plantea la teoría. Dahl menciona que siempre que existen más de dos alternativas para elegir, cada uno de los métodos siguientes de votación puede producir una elección colectiva que viole las preferencias de una mayoría: el método de sólo un voto, el método de sólo un voto seguido por una votación de las opciones más elegidas, el método del doble voto donde cada individuo vota por dos alternativas y se selecciona la alternativa con el mayor número de votos, y el método llamado de Borda, en el que cada elector tiene tres votos, dos para una alternativa y uno para otra. Así, los requerimientos técnicos para perfeccionar el cumplimiento al menos aritmético de la regla de la mayoría en este tipo de democracia, impone altos costos en términos de tiempo, comprensión y acuerdo, que bien puede llegar a ser mayor que cualquier beneficio que se pueda obtener de su utilización.

Ahora bien, dentro de las objeciones que Dahl plantea como éticas, menciona que nos encontramos con el hecho de la necesidad de una igualdad política entre grupos y la existencia de soberanía popular. Menciona que sería por este hecho difícil demostrar que un cambio completo a la forma de democracia populista aumentaría la legitimidad de las decisiones de gobierno.

Otra objeción del tipo ético que hace a la democracia populista consiste en que se pasa por alto la intensidad de las preferencias. El principio de la igualdad política no toma en cuenta este aspecto. Así, aún si la mayoría es mayoría sólo por uno, la democracia populista requeriría que la elección de la mayoría se convierta en política gubernamental, sin importar la intensidad con la que desee la alternativa elegida. Puede darse el caso que la alternativa que prefiere la minoría sea mucho más preferida que la alternativa elegida por la mayoría. Sin embargo, optar por la democracia populista no implica que se demande la eliminación de todos los procesos de control alternativos en el gobierno. Es crucial dentro de los gobiernos permitirse una voz más o menos final y decisiva en la política para tratar de contrarrestar las repercusiones que tiene la inexistencia de una forma de captación de la intensidad en las preferencias.

Otra objeción ética que formula Dahl a la democracia populista se refiere a que la mayoría de los seres humanos somos marginalistas. En muchos casos experimentamos una disminución de la utilidad marginal mientras más alcanzamos una meta cualquiera. La igualdad política y la soberanía no son objetivos absolutos; debemos preguntarnos, según Dahl, cuánto tiempo libre, privacidad, consenso, estabilidad, ingreso, seguridad, progreso, posición social, etc., estamos dispuestos a abandonar a favor de un incremento adicional de igualdad política o soberanía. Resulta un hecho observable que casi nadie considera que la

igualdad política y la soberanía popular valgan la pena ante un sacrificio ilimitado de otros objetivos.

Por último, Dahl menciona que existe una gran variedad de hechos empíricos que necesitamos saber o sobre los que debemos tener cierto conocimiento, antes de poder emitir una decisión racional. Menciona que las situaciones pueden variar de una época a otra. De esta manera aún si nuestras metas permanecieran estables, el conjunto de reglas que las envuelven y que maximizarían la obtención de las mismas en una situación, pueden resultar completamente inadecuadas para otra. Menciona que seguramente no existe ninguna razón para suponer que la democracia populista maximice nuestras metas (o las metas de otras personas) en cualquier cultura, sociedad o época.

Hasta este momento, se han revisado de manera teórica tanto las atribuciones como las debilidades por las cuales conceptos como la participación ciudadana y la forma de democracia que la contempla toman importancia en la actualidad y es cuestión de debates a nivel internacional. En torno a estos planteamientos, se ha realizado un esfuerzo por plantear la base teórica sobre la cual se analizará el caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre en los capítulos siguientes y donde se intentará demostrar que si bien la participación ciudadana a través de mecanismos como el presupuesto participativo resulta importante dentro del actuar del Estado, no constituye una solución mesiánica de los problemas de provisión de bienes y servicios públicos. La intervención de la sociedad en todos y cada uno de los ámbitos de decisión provocan a la larga inconsistencias dentro de los sistemas democráticos actuales y en lugar de servir de manera positiva a socavar tanto la crisis de representatividad como la crisis de la eficiencia en la provisión de recursos, los profundiza, provocando efectos contrarios a los que su concepción original proclama. La construcción de

instituciones sólidas sobre las cuales sentar los principios participativos, determinará la funcionalidad de los mismos.

En lo que resta de este capítulo y como complemento al esfuerzo que se ha realizado hasta ahora, se abordarán de forma teórica tanto la gobernanza como la gobernabilidad democráticas, ya que de la comprensión clara de estos conceptos dependerá la forma en que concluyamos sobre las capacidades de acción y estabilidad que brinda a los gobiernos la utilización de mecanismos como el presupuesto participativo así como su viabilidad en dar respuesta a las crecientes demandas sociales.

1.4. Gobernanza y gobernabilidad: la reforma administrativa y política en los espacios locales.

La noción de gobierno tiende a inscribirse en una pérdida de protagonismo del sector público en el ámbito económico, en una menor eficiencia y eficacia de la acción pública y en la importancia de establecer una nueva forma de relación entre los diversos sectores de la sociedad.

Los gobiernos a través del tiempo se volvieron incapaces de gestionar los problemas y arbitrar soluciones ante las demandas cada vez más numerosas y contradictorias de la sociedad. La gestión centralizada ya no funciona, el servicio público se encierra en el círculo vicioso burocrático, y el actor estatal tiene márgenes de maniobra cada vez más estrechos.

A la disfunción cada vez mayor de la acción pública responden nuevas formas -más adaptadas- de gobierno. Los gobiernos, limitados en sus capacidades de planificación, de previsión y de acción globales, en competencia con otros actores, tienen que compartir su poder y actuar en colaboración con otros actores, especialmente privados. Su legitimidad se basa de manera formal en la necesidad de reducir los presupuestos públicos y de buscar una mayor eficiencia de la acción pública.

En esta nueva distribución de los espacios principalmente económicos pero también políticos, se pudiera intuir que el comportamiento de los diferentes actores se orientará menos hacia el triunfo de sus intereses privados y se orientará más hacia una búsqueda colectiva del bien común. Cada uno de los sectores de acción del Estado se inserta en redes sectoriales en torno a los problemas que hay que resolver. En ese sentido, la reconstrucción del ámbito de acción del gobierno afecta de manera irremediable al actuar de los gobiernos locales. La importancia de los gobiernos locales reside en la cercanía que tienen estos órdenes de gobierno con las demandas de los ciudadanos, lo que permite que estos últimos tengan mayor control sobre la gestión de los recursos. Por ello, se toma al ámbito local el lugar propicio para que se puedan llevar a cabo con mayor eficacia las políticas públicas que atiendan las necesidades de las comunidades.

Ahora bien, la reconstrucción del ámbito de acción no únicamente afecta la manera en que actúan los gobiernos, sino la manera en la que se relacionan con los distintos grupos de la sociedad. Debido a ello, aspectos como la gobernabilidad y la gobernanza democráticas toman importancia. En diversas ocasiones se han utilizado estos conceptos de manera indiscriminada, pero debido a la naturaleza de este trabajo y para efectos de análisis del mismo, resulta necesario realizar una distinción de estos conceptos.

En primera instancia el concepto de gobernanza lo podemos tomar desde diversos ángulos. Con base en el concepto de Kettl (2000), la gobernanza es la forma en que la administración se relaciona con el conjunto del gobierno y con la sociedad civil. Dicha relación se caracteriza por la eficiencia, transparencia y responsabilidad con la que la administración pública mejora su actuación y de esa manera se constituye como una condición para el desarrollo de la sociedad.

Peters(2004) en su tesis de gobernanza, hace hincapié en que el gobierno puede proveer de manera mas eficaz los bienes y servicios públicos si se incluye a los actores del sector privado. En ese sentido, este autor menciona que cada decisión del gobierno tiene que ser en gran medida discutida y negociada. La rendición de cuentas en esta corriente, se complementa con la politización de la función pública y las interacciones con la sociedad. La gobernanza surge así, como una forma de eliminar las practicas de sistema vertical en la forma de implementar políticas por parte del Estado, para reemplazarla por elementos eficaces con la participación de la sociedad civil. Lo anterior con el afán de reconocer ciertos grados de autogestión en las áreas de políticas de provisión de bienes y servicios.

Para autores como March y Olsen (1995), la gobernanza actual tiene dos formas de entenderse. La primera de ellas es como un cambio de perspectiva alrededor de la construcción de coaliciones e intercambio de voluntades entre intereses de los diversos actores políticos. Estos autores asumen que la acción individual depende de responder tres cuestiones: ¿cuáles son las alternativas que se tienen a diversos problemas? ¿Cuál es el valor en términos de preferencia que tiene el hacedor de políticas públicas de esas consecuencias? y ¿cuáles son las consecuencias que le siguen a cada una de las alternativas? La acción colectiva en estos términos estará basada en el intercambio que realizan los actores individuales utilizando como base las respuestas a estas preguntas.

La segunda visión y la que parece acercarse más a los propósitos de este trabajo, es la que se refiere a la perspectiva institucional. Dicha perspectiva se constituye alrededor de ideas de identidades y las concepciones de lo que significa un adecuado comportamiento. Asume que la acción individual depende de las siguientes preguntas: ¿qué clase de persona soy? ¿que tipo de situación es con la que me estoy enfrentado? y ¿qué haría una persona como yo en una

situación como esta? Aquí, la acción colectiva esta basada en la combinación de la respuesta a estas cuestiones.

Desde la perspectiva institucional, los autores argumentan que la gobernanza, a la que ellos denominan democrática, significa más que la gestión eficiente de coaliciones políticas e intercambio de preferencias reprimidas. Se encuentra involucrado también el molde social en el que se desarrolla y la vida política que se tiene dentro de este molde. March y Olsen en ese mismo trabajo, proponen cuatro principios que promueven elementos dentro de los cuales destacar a la gobernanza democrática.

El primero de ellos es que la gobernanza involucra un desarrollo de identidades por parte de los ciudadanos y los grupos en el ambiente político. Preferencias, expectativas, creencias, identidades e intereses no son exógenos a la historia política. Estos son creados y cambiados dentro de cada historia. Los actores políticos actúan sobre la base de identidades que son acogidas dentro de las instituciones y los procesos. Es responsabilidad de un gobierno democrático crear y soportar las instituciones cívicas y los procesos que facilitan la construcción, mantenimiento y desarrollo de identidades democráticas además de detectar y contrarrestar las instituciones y los procesos que producen identidades inconsistentes con la democracia y que son intolerables desde un punto de vista democrático.

El segundo de los principios menciona que la gobernanza involucra el desarrollo de capacidades de apropiación de las acciones políticas entre los ciudadanos, grupos e instituciones. La democracia requiere que los actores políticos actúen de una forma consistente con el sistema. La gobernanza democrática en ese sentido, debe aceptar la responsabilidad no sólo de responder a la distribución de capacidades en la política, sino también de modificar la distribución de esas capacidades para hacerlas consistentes con los requerimientos de las identidades democráticas.

El tercer principio se refiere a que la gobernanza involucra el desarrollo de responsabilidades de los eventos políticos. El dar cuenta de las acciones es usado en ese sentido para controlar los diversos eventos o los caminos de acción. El rendir cuentas de ¿que pasó? ¿Porqué paso? y ¿cómo los eventos fueron evaluados?, provee de un encuentro clave entre los actores de la sociedad política y los ciudadanos. Esta manera de ver la rendición de cuentas, sirve de base a los esfuerzos democráticos para asegurar el control.

Como cuarto y último principio, la gobernanza democrática involucra el desarrollo de sistemas políticos adaptativos como lo son el cambio intempestivo en las demandas y el cambio en los ambientes. Involucra la creación de rendición de cuentas que hacen posible aprender y proveer recursos y capacidades adecuadas para la ejecución, interpretación y aprendizaje.

Un elemento importante a considerar es el significado que tiene la democracia para estos autores debido a que se habla de una gobernanza democrática. Para March y Olsen(1995), la democracia es una estructura de leyes e incentivos que inducen a actuar en beneficio del interés común por arriba del interés propio. En ese sentido está conformada por un grupo de instituciones y a su interior, de individuos con identidades y preferencias que están creadas o que son elaboradas. Parte de la gobernanza democrática es el desarrollo de instituciones que simultáneamente acomoden o hagan compatibles los ideales de comunidad e igualdad. Es decir, debe ser capaz de mantener en equilibrio un conjunto diverso de desigualdades que se ven potenciadas en la actualidad debido a la dinámica inestable de multi-grupos solidarios, de forma principal en las sociedades conformadas por una diversidad de etnias o sociedades multiculturales.

Para estos autores, la construcción de identidades en una democracia incluye tres aspectos: el instrumental, el moral y el de transformación. Tiene un carácter instrumental porque la democracia es un grupo de procedimientos para hacer que las decisiones colectivas tomen un curso de acuerdo a una serie de reglas y normas propias. Tiene un carácter moral porque representa un sistema de educación y socialización en el servicio de la virtud humana, la fe colectiva y la manera de vivir de las comunidades. Las instituciones de la democracia contienen identidades, creencias y códigos de comportamiento consistente con las altas aspiraciones del ser humano. Por último, tiene un carácter transformador debido a que la democracia es una arena de autorreflexión y redefinición de individuos, instituciones y comunidades. Estimula así el contrato social y reconsidera las formas naturales de interacción. Estos tres aspectos no son iguales pero sí interdependientes.

Otros autores como Koonings (2004) señalan que la consolidación de la democracia no sólo requiere establecer las reglas o normas dentro de una arena política, sino también en aspectos importantes como lo son la economía, la sociedad civil, la administración y los ordenes legales. Estos principios, tienen que interactuar con principios como la libertad política, la pluralidad y la competencia electoral, ya que estos elementos van de la mano con una buena gobernanza. En ese sentido, el respeto a los derechos tanto humanos como ciudadanos, deben estar sometidos bajo leyes claras y con una sociedad civil activa para que esta última sirva como canal para los intereses sociales dentro de los diversos confines institucionales que comprenden los espacios democráticos.

En síntesis, dentro del concepto de gobernanza se puede incluir la capacidad de reunir diversos intereses y canalizarlos. Una buena gobernanza aumenta la legitimidad del gobierno y por lo tanto la gobernabilidad del país. En ese sentido es preciso realizar una breve revisión

del concepto de gobernabilidad para tener completa la visión de los dos elementos de análisis señalados desde el principio de este apartado.

La gobernabilidad en términos de Peters (2004) implica, no sólo la división de poderes adscrita a la teoría clásica, sino también al sistema de equilibrio que hace posible evitar el abuso de dichos poderes. La gobernabilidad vista desde esta perspectiva será el resultado del respeto por las funciones de los diversos actores y el ejercicio adecuado de sus funciones. Así la gobernabilidad se encuentra inscrita en el ámbito de la estabilidad social y de instituciones mientras que la gobernanza se relaciona a los elementos más operativos que se orientan a la instrumentación de las políticas públicas que buscan solucionar los problemas colectivos.

Bresser Pereira (2001) menciona que existe gobernanza en un Estado cuando su gobierno tiene las condiciones financieras y administrativas para convertir en realidad las decisiones que toma. En ese sentido, un Estado sin recursos económicos para hacer inversiones y mantener en buen funcionamiento la política pública existente y para introducir nuevas políticas públicas, es un Estado inmovilizado e imposibilitado para cumplir las demandas de las sociedades.

Para el mismo autor, la gobernabilidad de los regimenes democráticos depende de:

- La adecuación de instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y la sociedad civil.
- La existencia de mecanismos de responsabilidad o rendición de cuentas de los políticos y burócratas ante la sociedad.
- La capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y el gobierno de satisfacerlas principalmente en la existencia de un contrato social básico.

Osborne y Gaebler (Prats, 2001) indican que alcanzar un estado de gobernabilidad implica reajustes profundos en los sistemas político, económico y social lo que lejos de resolverse con someros cambios instrumentales, supone un conflictivo proceso social de aprendizaje y reequilibrio de poder. La gobernabilidad, en ese sentido, depende de las formas en que una sociedad logra articular y resolver la suma de tensiones que se producen en su entorno, tanto las que surgen del intercambio político y el ejercicio de gobierno como las que aparecen a partir de los procesos de reforma propios de estos tiempos. La buena gobernabilidad radicarán entonces en la capacidad del gobierno para manejar satisfactoriamente la agenda ciudadana sin llegar a situaciones críticas. En el mediano plazo la agenda es construida por la sociedad. La existencia de mecanismos adecuados a la construcción de la agenda ciudadana es la principal condición para que un gobierno impulse políticas correctas.

La concepción de la participación ciudadana como estrategia en la toma de decisiones forma en la actualidad parte de las agendas de los gobiernos y los desafíos que se vislumbran por tal motivo no son nada desdeñables. Si se puede advertir que en las democracias avanzadas existen problemas de gobernabilidad y gobernanza propias del sistema representativo y de partidos en el que se desarrollan, qué puede esperarse de las democracias recientes e imperfectas que tienen gobiernos inestables, y donde la legitimidad de sus acciones es casi nula.

En el siguiente capítulo se describirá el caso de Porto Alegre en Brasil y el desarrollo que ha tenido el mecanismo de presupuesto participativo en esta región para de forma posterior y sobre las bases teóricas que se han desarrollado hasta ahora, analizar el caso y vislumbrar así el tipo de inestabilidades y dilemas que un mecanismo como el presupuesto participativo recrea, lo que daría respuesta a la pregunta inicial de este trabajo y confirmaría el hecho de que a pesar de los avances sustanciales que representa un mecanismo de

participación de las características del presupuesto participativo en la reconstrucción de las relaciones entre el estado y la sociedad, también representa una serie de inconsistencias con el sistema democrático representativo en el que se implementa, así como una serie de ineficiencias técnicas que ponen en duda su funcionalidad en el corto plazo para las regiones que recientemente lo han adoptado y de permanencia en los casos donde se ha mantenido por algunos años como en la ciudad de Porto Alegre.

2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE.

A lo largo de este capítulo se presentarán una serie de elementos determinantes que influyeron para la puesta en marcha del presupuesto participativo en Brasil, así como la forma en que este mecanismo funciona en la prefectura de Porto Alegre. El objetivo de realizar este breve recuento tanto histórico como contextual es para conocer el origen de dicho mecanismo y de esta manera resaltar diversos aspectos que serán retomados en el siguiente capítulo y que ayudarán a visualizar con claridad las condiciones que tuvo que enfrentar esta ciudad para poder plantearse este mecanismo de participación. En primera instancia se comenzará por tratar de delimitar qué es un presupuesto participativo, de forma posterior, se puntualizará como este mecanismo tuvo lugar en la ciudad brasileña de Porto Alegre y la forma como evolucionó y su funcionamiento en la actualidad. Al final de este capítulo se resaltarán algunos resultados que ha tenido este mecanismo en la ciudad.

2.1. ¿Qué es un presupuesto participativo?

No se puede realizar una definición precisa acerca de lo que se refiere el ejercicio del presupuesto participativo. Esto sucede debido a que la experiencia nacida en Porto Alegre se ha reproducido de diversas maneras sin seguir un patrón uniforme. Sin embargo, existen elementos que se repiten en cada una de estas experiencias y es lo que hace posible realizar un acercamiento conceptual a este mecanismo de cogestión.

La práctica del presupuesto participativo puede definirse como un arreglo social entre el poder municipal y la sociedad adscrita a su jurisdicción, que se encuentra basado en la participación de los ciudadanos, con una estructura esencial cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo sobre el uso de los recursos públicos municipales (Chavez, 2004).

Este mecanismo desde su origen contiene definiciones que se acercan al carácter político más que al económico. En ese sentido, una de las personas involucradas con el proceso a partir de su gobierno en la ciudad de Porto Alegre en los periodos de 1993-1996 y 2000-2003 Tarso Genro (1999; p.53) lo plantea como “un espacio público no estatal de control, inducción y articulación de nuevas formas de poder ciudadano para hacer transferencia real de poder y de decisiones a las comunidades organizadas”.

Podemos decir, a manera de síntesis, que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana sobre el cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades de la ciudadanía en cuanto a la provisión de bienes y servicios. Las decisiones tomadas dentro del presupuesto participativo son el resultado de una serie de discusiones abiertas basadas en una serie de reglas que ponen dentro de las confrontaciones políticas a los ciudadanos y a las representaciones políticas existentes en la comunidad. El proceso ha pretendido, en ese sentido, formar un enlace directo entre la acción del gobierno y las demandas ciudadanas.

2.2. Contexto de la experiencia de Porto Alegre en Brasil.

Con la llegada de la década de los 80's el régimen militar brasileño se enfrentó a tiempos difíciles. En 1979 sube al poder el último de los presidentes militares que promete amnistía para los presos políticos, promete reinstaurar la democracia y tomar acciones liberalizadoras como: la fundación de nuevos partidos políticos, y la celebración de elecciones de gobernadores y también de representantes en el congreso (Corona, 2004).

El crecimiento del país se encontraba estancado. Después de 1982 con la moratoria de pagos iniciada por México, explotó la crisis de deuda de los países latinoamericanos. Los créditos extranjeros se agotaron mientras que los intereses de los créditos internos mermaban

considerablemente los recursos de los gobiernos. Para 1988 se inicia en Brasil una Asamblea Nacional Constituyente encargada de redactar una nueva Constitución la cual incluyó dentro de su artículo primero que: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...”, lo que significó sentar las bases a los intentos de instituir la participación ciudadana (Corona, 2004). A ello se unió la orientación descentralizadora al transferirle atribuciones y responsabilidades que antes no tenían a los estados y a los municipios.

En las elecciones municipales de noviembre del mismo año, la izquierda liderada por el Partido de los Trabajadores (PT)³ ganó el control de muchas de las capitales estatales incluyendo Porto Alegre. Esta prefectura es la capital y el centro económico más importante del Estado de Rio Grande Do Soul. Cuenta con aproximadamente 1.3 millones de habitantes que representa el 43.3% de la población total del estado (IBGE, 2005). Como el resto del país, se encuentra dividido por altas inequidades sociales y económicas, esto se refleja en la tercera parte de la población que vive en 250 favelas (barrios paupérrimos que surgieron como respuesta a la caótica expansión de las ciudades brasileñas) que se encuentran alrededor del centro de la ciudad (Lerner, 2004).

La estructura política de la Prefectura de Porto Alegre se divide en un ejecutivo y un cuerpo legislativo, todos elegidos de forma directa por los ciudadanos. En las elecciones de 1988 la Prefectura es ganada por el Partido del Trabajo (PT) a través de la persona de Olivio Dutra⁴, pero no logró obtener la mayoría en la legislatura local lo que le reflejó una seria limitación política (Corona, 2004). Fue entonces que se comenzó con la idea de presupuestar

³ El PT se encuentra formado por una unión de trabajadores, organizaciones sociales rurales y campesinas y diversos grupos de tendencia marxista.

⁴ Olivio Dutra era perteneciente a la corriente fundadora de ese partido (PT), con raíces marxistas-cristianas que contaba con un historial de liderazgo sindical como fundador de la Central Unitaria de los Trabajadores.

parte de los recursos de una manera en que las comunidades decidieran de que manera se invertirían los recursos.

En resumen, el proceso de la puesta en marcha del presupuesto participativo puede verse determinado por tres factores (Marquetti, 1999): el primero de ellos fue la transición democrática que vivió la ciudad y el país en general, así como otras ciudades de América Latina en los 80's. El segundo fue el antecedente de los niveles de asociación que existían en la ciudad⁵. Y por último, la tradición de izquierda que representaba el PT y la determinación política de extender la democracia hacia la participación popular.

En 1989 la prefectura de Porto Alegre vivía una situación e la que por un lado la sociedad civil se encontraba relativamente organizada y dispuesta a participar aunque con cierto recelo con las perspectivas que se les manejaban. Por el otro lado, el municipio vivía serias dificultades financieras y los nuevos administradores que se encontraban en la ciudad no tenían experiencia alguna pero tuvieron a su favor que las ideas de extensión de la democracia a todos los niveles de la población les otorgó amplio poder político con la mayoría de la población .

Con estos antecedentes, se pone en marcha el mecanismo de presupuesto participativo el cual según sus precursores, promueve la discusión acerca del actuar del gobierno, reduce la marginación, se optimiza la utilización de recursos, se promueve el control social y se abate el clientelismo; pero que en la realidad como veremos en siguientes apartados, surgió como una

⁵ La historia de asociaciones en la ciudad de Porto Alegre es amplia. Desde 1956 el municipio abrió la puerta a varios concilios locales y a la federación de asociaciones comunitarias FRACAB (Federação Rio-Grandense das Associações Comunitárias e de *Bairros*) fundada en 1953. En 1979 la FRACAB ya contaba con 65 asociaciones afiliadas de la ciudad de Porto Alegre. En 1983 como resultado político se establece la UAMPA que es la unión de asociaciones comunitarias de Porto Alegre que en 1985 ya contaba con 78 asociaciones afiliadas (Marquetti, 1999).

forma en la que el ejecutivo pudo contrarrestar la falta de mayoría en la legislatura de la Prefectura.

2.3. Evolución y funcionamiento del presupuesto participativo en Porto Alegre.

El presupuesto participativo ha evolucionado a lo largo del tiempo que lleva en funcionamiento, esto lo podemos ver a través de identificar tres criterios básicos: el primero de ellos es la alteración en su estructura y los procesos de toma de decisiones. El segundo, son las alteraciones en la metodología de distribución de los recursos. Por último, los niveles de participación y las diversas formas de interacción política entre la comunidad y el ejecutivo y este último con el legislativo. Marquetti, (1999) menciona con base en un trabajo de Fedozzi de 1997, que se pueden identificar cinco momentos dentro de la evolución del presupuesto participativo:

El primero de ellos que comprende los primeros años de su implementación de 1989 a 1990, fue caracterizado por la inexperiencia de las autoridades aunado a la inexperiencia de las asociaciones en su participación directa dentro del proceso de toma de decisiones. Esto debido a la cultura de clientelismo y a la nula intervención de la sociedad en la resolución de asuntos públicos.

Un segundo momento que comprendió de 1990 a 1992 fue caracterizado por las alteraciones en la estructura del gobierno de la prefectura y la reconstrucción de los canales de participación con la comunidad. Se crea el Gaplan como una reestructuración del CRC (coordinación de las relaciones con la comunidad). Tanto el CRC como el Gaplan se encuentran vinculados de forma directa con el alcalde. La función primordial del Gaplan es “transformar” las demandas de la comunidad en formatos técnicos y producir estudios de viabilidad técnica y económica. En 1991 dentro del presupuesto se crea la metodología de

distribución de los recursos negociando con los diversos líderes. El presupuesto en ese tiempo destinó el 70% de los recursos disponibles a las regiones denominadas prioritarias las cuales fueron escogidas bajo diversos criterios según los niveles de pobreza.

Un tercer momento comprendido de 1992 a 1994 fue el periodo donde se puede entender como la consolidación del presupuesto participativo ya que se había renovado la metodología del mismo incluyendo en su funcionamiento mayores niveles de participación. Con el paso del tiempo los criterios con los que se designan los recursos se han vuelto más complejos y sofisticados con la idea final de colocar los recursos en las áreas prioritarias para las comunidades más pobres y en búsqueda de distribuir de manera correcta los recursos.

Un cuarto momento que corresponde de 1994 a 1998 con el desarrollo de las plenarias temáticas que incremento de manera sustancial el poder político de los concilios y los diversos foros de delegados que continuaron incrementando sus participantes. Bajo las presiones de la comunidad, el gobierno de la prefectura reorganizó el concilio del presupuesto participativo y formo dos comisiones que incrementaron el poder político de las asociaciones populares sobre el propio gobierno.

El último momento es el que corresponde de 1998 a la fecha, se ha caracterizado por cambios pequeños en su funcionamiento y las crecientes demandas ciudadanas. Dentro de los cambios más importantes ha sido la incorporación de temas como la educación dentro de la planeación del presupuesto participativo. Un porcentaje de la inversión total en las escuelas es decidido de forma participativa por la comunidad. Por ejemplo, las comunidades escolares deciden entre un laboratorio de computo o remodelaciones a los gimnasios. A la fecha, el mayor debate se encuentra en dos cuestiones: la primera de ellas es la falta de institucionalización del presupuesto participativo por parte del gobierno, y la segunda es que la

mayoría de las decisiones envuelven recursos materiales y no verdaderos programas de gobierno.

Ahora bien, después de todos los cambios que se le han producido al mecanismo, en la actualidad, el presupuesto participativo en Porto Alegre es un proceso que se encuentra inscrito a lo largo de todo el año. La ciudad se encuentra dividida en 16 regiones dentro de las cuales los participantes deliberan los proyectos tanto locales como los regionales. Existen dentro de estas discusiones cinco grupos temáticos (Cabannes, 2003): 1) transporte, 2) educación, cultura y ocio, 3) salud y bienestar social, 4) desarrollo económico e impuestos, y 5) desarrollo urbano y organización de la ciudad. La participación se basa en la discusión de estos temas por los residentes de las 16 delegaciones y se toma la decisión en base a lo que la mayoría decide en las votaciones.

El proceso incluye seis fases (Cabannes, 2003; Lerner, 2003; CIDADE, 2001):

En marzo o abril, llevan a cabo la primera asamblea plenaria en cada región y área temática. En ellas, el gobierno municipal lleva a cabo una presentación de las actividades del año pasado y del año en curso, así como la situación financiera del municipio y la reglas de funcionamiento para el año que comienza. Los participantes en ese momento eligen a sus representantes (dos titulares y dos suplentes por región y área temática). Estas primeras asambleas sirven para movilizar los intereses de la comunidad y atraer a nuevos participantes.

En abril y mayo, los miembros de las comunidades deliberan y deciden sobre la prioridad de los gastos que están limitados en trece temas: Saneamiento básico: drenaje y dragado; agua y alcantarillado; Vivienda; Pavimentación; Educación; Asistencia social; Salud; Circulación y transporte; Áreas de Diversión; Deporte y entretenimiento; Iluminación pública; Desarrollo económico; Cultura; Medio Ambiente. Las diversas prioridades son compiladas por los delegados.

Entre mayo y junio, los delegados de las diversas regiones llaman a una segunda asamblea abierta para presentar las prioridades generales y se decide sobre las prioridades de toda la región. Se definen las obras y servicios a ser demandados de acuerdo con las prioridades que se señalen. En julio se lleva a cabo la posesión del nuevo Consejo, las demandas las procesa el gobierno con base a los criterios establecidos por el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) el cual se encuentra compuesto por 48 consejeros titulares y 48 suplentes distribuidos de la siguiente forma: dos consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las 16 regiones de la ciudad; dos consejeros titulares y dos suplentes por cada una de las áreas temáticas, un consejero y un suplente nombrados por la Unidad de las Asociaciones de los Moradores de Porto Alegre; dos representantes titulares y dos suplentes por parte del ejecutivo municipal. Estos últimos no tienen derecho a voto.

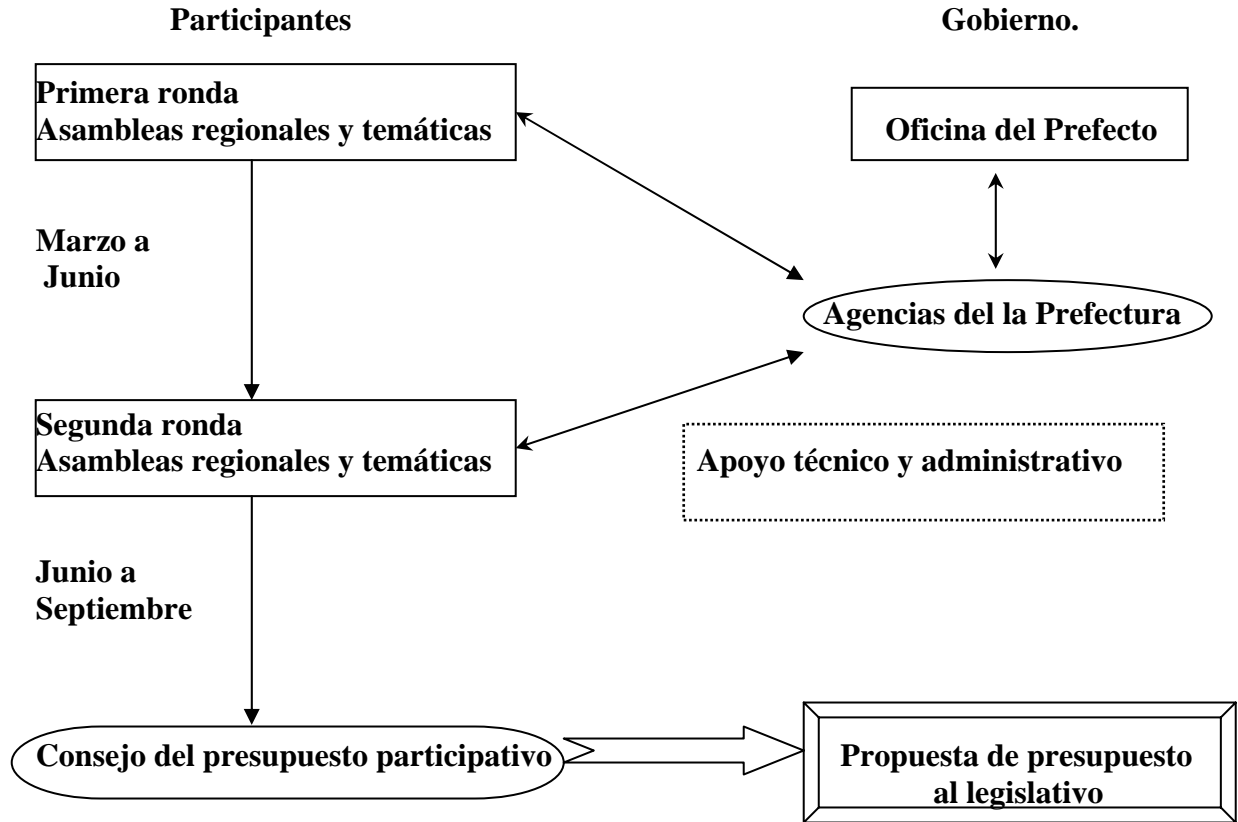
Entre julio y septiembre, el CPP analiza las demandas del presupuesto hechas por la sociedad. Estas demandas se discuten sobre la base de ciertos criterios: 1) la prioridad que se le asignó al proyecto, 2) el porcentaje de la población total que vive en ese distrito, 3) el número de participantes en el distrito, 4) el nivel de pobreza o de bajo ingreso del distrito.

Las propuestas una vez discutidas y aprobadas, son enviadas al legislativo municipal. El legislativo tiene hasta noviembre para votar la Ley del Presupuesto.

Los consejeros durante su periodo se encuentran en constante comunicación con sus regiones. También son los encargados de la fiscalización de las obras que se hayan programado y el cumplimiento de las mismas. En diciembre, se discuten las reglas del presupuesto participativo para el siguiente año a partir de las propuestas recaudadas en sus asambleas temáticas y regionales a lo largo del año. Esta discusión termina a finales de enero. Existe un receso en el mes de febrero y en marzo se reinicia el ciclo del mecanismo.

Figura 1

CICLO ANUAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Wampler (2000).

2.4. Algunos resultados en la utilización del mecanismo.

Los impactos que ha tenido la utilización del presupuesto participativo han sido de dos tipos: político y económico. En lo que se refiere al aspecto político, se han cambiado las formas de relación dentro de las organizaciones sociales, entre ellas mismas, y la relación que tenían con el gobierno. Los ciudadanos pueden ser participes en la toma de decisiones y la forma en que se fiscaliza la utilización de los recursos se encuentra muy cerca de la sociedad, lo que reduce

de manera considerable las formas de clientelismo que embargaban a la región antes de la puesta en marcha del mecanismo. En lo que concierne a los aspectos económicos, se ha invertido en las áreas de mayor pobreza de la prefectura lo que significa una redistribución de las inversiones dentro de la ciudad con lo que se ha mejorado el aspecto urbano.

Dentro de los impactos en las relaciones sociales, desde que el mecanismo de participación comenzó su funcionamiento, ha existido un incremento exponencial de las asociaciones civiles. Existió un incremento del 80% con respecto a las asociaciones existentes a comienzas de la década de los 90's (Baiocchi, 1999).

Con respecto a la toma de decisiones, ahora existe un amplio debate entre las diversas demandas dentro del proceso. El presupuesto participativo no discrimina a nadie que quiera participar. Existe con ello, un progreso en el comportamiento de los actores políticos, los líderes de las comunidades y los miembros del concilio de la ciudad. No podemos dejar de lado que en efecto el presupuesto ha cambiado la forma en que el Estado y la sociedad se relacionan, que representa la forma en que un gobierno puede convertirse en promotor, emprendedor, inversionista y no sólo un gobierno dedicado a la administración de los servicios públicos. Sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, las propiedades de profundización de la democracia y la mejora en las técnicas de gestión pueden y deben ser seriamente cuestionadas.

En lo que lleva de vida el presupuesto participativo ha dado prioridad a obras que elevan de alguna manera la calidad de vida de la población: agua, alcantarillado, alumbrado público, urbanización, salud, educación y vivienda. Existe fuerte evidencia de que ha existido en la prefectura una redistribución de los recursos y un incremento de los servicios públicos en las áreas más pobres.

Para darse una idea de los logros de este mecanismo, según datos de la red urbal No 9 de Naciones Unidas de septiembre del 2003 (Cabannes, 2003) en el área de la vivienda, se amplió el promedio de las unidades producidas en la localidad, de 493 al año en el período que comprendió de 1973 a 1988, se construyeron 1.000 unidades al año en el período 1989-2003. En términos de pavimentación, fue posible reducir el déficit existente, de 690 Km. en 1988, a 390 Km. en 2003, con lo que se mejoró sensiblemente el acceso al transporte colectivo y a los equipamientos públicos en las áreas más marginadas de Porto Alegre.

En lo que se refiere al acceso al agua y al saneamiento básico, se amplió el porcentaje de agua tratada, de 94.7% del total en 1989, a 99.5% en 2002; siendo el porcentaje atendido por red de alcantarillado incrementado de 46% en 1989, a 84% en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas sucias tratadas, de 2% en 1989, al 27,5% en 2002, estando en ejecución proyecto socio-ambiental que permitió alcanzar 77.5% cuando se finalizó. En la educación, fue posible ampliar el número de escuelas públicas municipales de 29 en 1988, a 92 en 2003, lo que permitió elevar el número de alumnos matriculados en estas escuelas de 17,862 en 1989 (ver tabla 1), a más de 62,000 en 2002. Es importante resaltar que todos los programas de educación han beneficiado a las zonas más marginadas de la ciudad.

Tabla 1

Evolución del registro de alumnos en las escuelas municipales de Porto Alegre 1988-1999

	1988	1989	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Preescolar	1,677	2,659	2,448	2,415	6,834	8,164	10,166	11,080	11,717	12,079	12,143
Primaria	14,838	20,214	22,140	23,276	28,110	28,278	29,312	31,947	35,411	38,160	40,800
Secundaria	1,347	1,359	1,344	1,330	1,412	1,361	1,366	1,448	1,505	1,541	1,584
Otros	-	-	700	940	2,340	2,409	2,430	2,959	5,917	7,194	6,225
TOTAL	17,862	24,232	26,632	27,961	38,696	40,212	43,274	47,434	54,550	58,974	60,752

Fuente: Smed (1999), en Marquetti (1999).

La priorización de las obras desde 1992 a 2003 se muestra en la tabla 2. Podemos observar que conforme ha avanzado el presupuesto, las priorizaciones han cambiado, en la actualidad se han preocupado también por elementos de salud, educación y vivienda. Es evidente que los gastos que se tienen que realizar en estos rubros son muchos mayores que los que se tenían que realizar en cuanto a pavimentación o alcantarillado.

Tabla 2
Tabla de priorizaciones del presupuesto participativo en Porto Alegre 1992-2004

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vivienda	-	3	1	2	3	1	2	3	1	2	1	1	1
Pavimentación	2	2	2	1	1	2	1	2	2	1	3	3	-
Alcantarillado	1	1	3	3	2	3	3	1	-	3	-	-	3
Educación	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-
Salud	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-
Asistencia Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2

Fuente: Cabannes (2003).

Desde su implementación, los participantes en el proceso han demandado pavimentación ya que esta acción trae consigo otros beneficios como la iluminación pública, depósitos de agua residual, recolección de basura, transporte público y en algunas ocasiones alcantarillado (tabla 3). Aunado a lo anterior, también algunos servicios ofrecidos por el sector privado incrementan después de pavimentadas las calles.

Así como la pavimentación trae beneficios, el incorporar a la tabla de priorización elementos como la educación y salud, trae consigo serios problemas de sustentabilidad en el futuro, ya que no sólo es el hecho de construir escuelas y que más estudiantes se incorporen a ellas. El futuro de las mismas requiere pagar maestros, mantenimiento y obras que mejoren el tipo de educación que se imparte en las mismas. Esto revive el inconveniente de que el

presupuesto participativo decida por políticas de obra y servicios más que por programas de gobierno. En el capítulo siguiente se abordaran con más detenimiento este tipo de inconvenientes y sus diversas repercusiones.

Tabla 3

Evolución en la recolección de basura, alumbrado público y pavimentación 1982-1998

Años	Recolección de basura (tons)	Iluminación pública (nuevos puntos)	Asfalto (m²)
1982	157,213	845	121,979
1986	126,128	925	177,827
1988	147,258	736	290,454
1990	186,118	1,371	235,122
1991	220,247	2,537	396,686
1992	171,130	5,843	519,151
1993	185,904	2,278	411,177
1994	189,516	2,848	444,758
1995	215,674	2,247	502,565
1996	241,208	2,130	947,816
1997	263,744	1,725	871,809
1998	279,582	2,758	nd

Fuente: Gaplan (1998,1991), en Marquetti (1999).

Es evidente con datos como estos, que existe desde la utilización del presupuesto participativo un impacto en el crecimiento económico y urbano de la ciudad. Sin embargo, como se ha podido notar también, los datos que se presentan corresponden a números agregados de la ciudad. Escapa a los objetivos de este trabajo por lo que no es posible realizarlo, pero resultaría muy interesante elaborar una investigación profunda del crecimiento por región en la prefectura, debido a que una de las preocupaciones del gobierno en la actualidad es que la mayoría de los recursos discutidos en el presupuesto, se ha dirigido a subsanar deficiencias de las regiones más pobres, pero el resto de la ciudad que se encontraba hasta hace algunos años en buen estado, comienza a sufrir el deterioro del tiempo. El gobierno

de la prefectura se ve incapacitado para dirigir recursos a estas zonas debido a que necesita contar con la aprobación y el voto de la mayoría de los ciudadanos en las plenarios.

Hemos revisado hasta ahora el contexto con el que el presupuesto participativo fue concebido, así como los diversos impactos tanto sociales, como políticos y económicos que ha tenido el utilizar este tipo de mecanismo. En el siguiente capítulo serán tratados los problemas y las inconsistencias que se presentan dentro de la utilización del mecanismo lo que pone en duda sus impactos tanto en la profundización de la democracia como en la mejor asignación de los recursos, inconsistencias que tienen que ver con elementos de gobernabilidad y gobernanza dentro del espacio local.

3. INCONSISTENCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

En este capítulo se realizará un análisis de las diversas inconsistencias que se presentan dentro del mecanismo del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre. Se compararán los diversos elementos que se han reunido a través de los años que lleva implementado el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre con los diversos elementos teóricos que hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo. Con esta comparación se intenta que al final queden al descubierto las diversas cuestiones que demuestren la hipótesis que hemos planteado. Es determinante hacer patentes los avances que este tipo de mecanismo tiene a su favor, sin embargo también es necesaria la demostración de que su utilización no profundiza los niveles democráticos ni representa la solución para la mejor manera de decidir dónde y cómo serán distribuidos los recursos en una región.

Para lograr una profunda revisión de lo que se ha planteado en el párrafo anterior, se comenzará en análisis del presupuesto participativo como un mecanismo que representa las ideas de una democracia participativa. De manera posterior, se verá si este mecanismo resulta un ejemplo demostrado de cómo operan los principios de la descentralización dentro de los espacios locales y las implicaciones que ello tiene.

3.1. El presupuesto participativo: ¿ejemplo de democracia participativa?

El presente apartado pretende analizar el mecanismo del presupuesto participativo con el objetivo de destacar cuatro cuestiones fundamentales: La primera de ellas es el funcionamiento político del mecanismo y su influencia en las formas de la democracia representativa. La segunda es la capacidad que presenta este mecanismo en el manejo del número de participantes para que en efecto su voluntad se traduzca en políticas de forma directa. La tercera cuestión es si la accesibilidad de la información que se debe propiciar a los

ciudadanos no se contraponen con las dificultades técnicas propias de los temas a discusión y ello propicie un sesgo dentro de la toma de decisiones. La cuarta y última es la forma en que este mecanismo se presenta frente a un sistema de partidos, donde existe competencia tanto por recursos como por espacios de poder.

Uno de los grandes espacios de conflicto dentro de las democracias representativas lo protagonizan los poderes ejecutivo y legislativo en el diseño del presupuesto anual. Hemos visto que con la incorporación del mecanismo de presupuesto participativo, esta relación se transforma por completo. Por ello, el primer obstáculo que pueden percibirse y que se ha reconocido en la literatura del tema pero al que no se le ha dado la relevancia adecuada, es al de la construcción del propio proceso presupuestario.

La función básica del legislativo es mantener el equilibrio entre los poderes. Una de sus funciones es limitar el ejercicio del poder por parte del ejecutivo. Su papel es de fiscalizador y mediador entre los diversos intereses de la sociedad con las decisiones propias del ejecutivo.

La creación de una nueva forma de interrelación entre Estado y sociedad en el proceso decisorio de asignación de recursos públicos, establece un tipo de competencia entre los poderes que puede anular o desvirtuar el papel del canal político típico de las democracias representativas que es el poder legislativo. Puede entonces mostrarse una distorsión de la fórmula tradicional de elaboración de los presupuestos, en la medida en que la participación del legislativo quedaría limitada por la actuación de esta nueva forma de captación de intereses sociales. El mecanismo del presupuesto participativo en Porto Alegre hace evidente cómo el ejecutivo, encubre sus decisiones bajo el discurso de que actúa según “el mandato de la ciudadanía” y prescinde así de la negociación de los presupuestos con el legislativo. Es menester mencionar que con este tipo de relación, las decisiones que en las plenarias se toman,

encuentran cauce sin mucha discrepancia entre el legislativo que lo tiene que aprobar y se logran convertir en proyectos de inversión. Dahl (1989) ya mencionaba dentro de sus críticas a la *democracia populista* que el gobierno debe permitirse una voz final y decisiva en la política para contrarrestar las repercusiones de este tipo de mecanismos en la toma de decisiones. Sin embargo, con la utilización del presupuesto, a pesar de que en teoría la decisión final la tiene el legislativo, éste se ve atrapado entre la decisión tomada por la ciudadanía y las presiones que tiene del ejecutivo en aprobarlas.

Como vimos en la revisión contextual de la experiencia, desde la creación del mecanismo, se ha ejercido el presupuesto participativo con una tensión persistente entre las formas institucionales de la democracia representativa en aras de una democracia participativa. A pesar de lo anterior, no cabe duda que el mecanismo se ha llegado a enmarcar en esa búsqueda de estrategias para responder a las deficiencias de los sistemas representativos que ya hemos señalado en el primer capítulo.

Ahora bien, el segundo problema al que se enfrenta el presupuesto participativo es al número de participantes. Uno de los principales retos de implementar mecanismos participación es mantener dicha participación de una manera ordenada a modo que se pueda dar cauce a las diversas opiniones y de esta manera se pueda llegar a consensos y acciones concretas por parte del gobierno. El presupuesto participativo no puede ser una excepción a este reto, entonces, y debido a las características propias que presenta este mecanismo es pertinente plantearse la siguiente pregunta: ¿cómo puede seguir incrementándose la cantidad de los participantes en las asambleas de deliberación sin encontrarse con un estilo desorganizado de participación? Este cuestionamiento hace pensar en el viejo dilema que existe de las posibilidades de utilizar mecanismos de democracia participativa y de plantearnos

la posibilidad de elegir entre la cantidad de participantes y la calidad de la participación que de ellos emane.

Dentro del ciclo del presupuesto participativo, en un principio, y con un número reducido de participantes, tanto las decisiones, como la logística misma de las asambleas, no ocasionaban mayores conflictos que el de poder convocar a la gente por medio de los medios de comunicación locales. Ha medida que han transcurrido los años y las asambleas han crecido, la toma de decisiones y la organización de las plenarias se complica, al grado de que se han llegado a tener reuniones con 1,900 personas (Pont, 1999) y una participación en la decisión del presupuesto de cerca de 15,000 personas (tabla 4).

Tabla 4

Presencia anual de participantes en la deliberación del presupuesto en Porto Alegre 1990-2003

1990	628
1991	3,086
1992	6,168
1993	6,975
1994	8,011
1995	8,495
1996	7,653
1997	11,075
1998	11,790
1999	14,776
2000	14,408
2001	16,612
2002	16,750
2003	14,985

Fuente: Cabannes (2003). De CRC-PMPA

En ese sentido, en lugar de que la participación funja un papel potencializador de las iniciativas y que ayude a solucionar los problemas existentes dentro de las comunidades, la participación desorganizada llega a representar un serio problema tanto de demandas como de logística. El exceso de puntos de vista y formas de expresión provoca serias inconsistencias. Merino (2003) menciona que una sociedad se puede volver ingobernable cuando las demandas de la sociedad rebasan las capacidades de respuesta que el gobierno puede ofrecer.

Debido a lo anterior, el presupuesto participativo presenta una contradicción inherente a sí mismo. Éste, plantea la necesidad de que un gobierno responda de manera clara a los deseos de la gente, pero a la vez la gente que esta participando dentro del proceso espera efectividad en las acciones que el gobierno realice. En ese sentido podemos plantear otra cuestión: ¿qué tan eficiente es un mecanismo en el que se deben tomar decisiones entre 1,900 personas? Como habíamos visto con la argumentación de Milbrath (1965), las tasas de participación no por ser altas, son benéficas para las democracias. Un mecanismo de participación debe poder unir dos puntos cruciales: tanto la eficiencia como la democracia, cuestión que se vislumbra un tanto dudosa en cuanto al funcionamiento del presupuesto participativo.

La inconsistencia radica en el hecho de que un gobierno que responda de manera sistemática a los deseos ciudadanos no puede seguir una política coherente y consistente con un proyecto de gobierno. Milbrath (1965) mencionaba ya que los niveles moderados de participación ayudan a las sociedades a encontrar balances entre los consensos que se pueden llegar a tomar y las divisiones de opinión. Este último punto no resulta funcional dentro del presupuesto participativo debido a los excesos de participantes dentro del mecanismo y a su falta de coordinación, ya que como vimos con la argumentación de Dahl (1989), cada ciudadano tiene alternativas diferentes y cada uno de ellos tiene una intensidad de deseo por

alcanzarlas diferentes, lo que ocasiona conflictos. Este mismo autor mencionaba que aún cuando exista una mayoría que prefiera una alternativa, puede llegar a ser imposible encontrar mecanismos de votación que satisfagan la regla de mayoría que plantea este tipo de democracia. Los requerimientos técnicos representan costos de tiempo, comprensión y acuerdos que puede llegar a ser mayores que los supuestos beneficios que se pueden conseguir.

Hemos revisado hasta este momento que este mecanismo se encuentra limitado por el número de participantes en plenarios y el ciclo del presupuesto debido a la tensión entre el legislativo y el ejecutivo pero, y en afán de otorgar un voto de confianza al mecanismo, resulta pertinente preguntarnos ¿Cuál ha sido la capacidad real de respuesta a las demandas ciudadanas por parte del gobierno de la ciudad de Porto Alegre?

Una primera observación que se debe hacer aquí es la tardía respuesta que el presupuesto participativo tuvo hacia la demanda de los ciudadanos. Esto ocasionado básicamente por la falta de recursos por parte de la prefectura en los primeros años de funcionamiento. Es decir, debido a la falta de financiamiento, las demandas de los ciudadanos que se habían externado en 1989 (primer año de funcionamiento de mecanismo) fueron realizadas hasta el año de 1991 cuando la prefectura comenzó a tener recursos para atender dichas demandas.

Debido al retraso que existe desde los años de su nacimiento, y como consecuencia de que existe año con año una proyección de diversas demandas y estas se han atrasado de forma constante, ¿Podemos decir que se ha cumplido la voluntad popular de una forma directa? Un ejemplo claro del que podemos basarnos para determinar la respuesta a esta pregunta es el gasto efectivo del año 2002. Para el ejercicio de este año se estimó una inversión de 10.68 millones de dólares, pero en ese mismo ejercicio sólo se alcanzó una inversión de 7.7 millones

de dólares, es decir, el 72 % del gasto planeado (Cabannes, 2003). Es claro que cuando las expectativas de gasto no se cumplen de forma cabal, tampoco pueden estarse cumpliendo las demandas de los ciudadanos plasmadas en la presupuestación del año. Lo que resulta necesario resaltar aquí, es que año con año la ciudad ha tenido problemas en determinar sus gastos de inversión con una precisión aceptable. Tal dificultad en planificar pone en riesgo al ejercicio del presupuesto participativo y su legitimidad ante la sociedad. La falta de recursos no sólo resta credibilidad presente a la experiencia participativa, también provoca futuras frustraciones si al generarse ciertas expectativas, estas no pueden satisfacerse de forma exitosa. Podemos decir entonces, que la voluntad popular no se logra traducir de forma directa en políticas públicas y que la utilización de este mecanismo de participación directa tampoco aumenta la legitimidad en el accionar del gobierno.

Para seguir con este orden de ideas, y debido a la incapacidad de respuesta a la creciente demanda de los ciudadanos, cabe mencionar que en las últimas elecciones municipales, el candidato del PT perdió la prefectura de Porto Alegre, con lo que finalizaron así 16 años de gestión al frente de la ciudad. Este acontecimiento resulta de suma importancia ya que recordemos fue este partido el impulsor del presupuesto participativo, mecanismo que le valió no sólo elogios nacionales sino también internacionales.

El candidato que resultó electo, José Fogaça, es miembro del Partido Popular Socialista (PPS), obtuvo el 53.3% de los votos contra el 46.7% obtenido por el candidato del PT, Raul Pont (FTAAIMC, 2005).

El prefecto electo, asumió el compromiso del presupuesto participativo, sin embargo dentro de su discurso menciona que se deben estudiar a detalle los programas de obras que han sido aprobadas por el presupuesto participativo y decidió no aprobar nuevas propuestas hasta que no se concluyan las obras que ya habían sido deliberadas. Según afirma el nuevo

gobierno, existe una enorme cantidad de obras aprobadas que no fueron implementadas y que suman muchos millones de reales (FTAAIMC, 2005).

La señal que mandan estos funcionarios del nuevo cuerpo de gobierno y que son pertenecientes a un partido diferente al que impulsó este tipo de mecanismo, no sólo a la comunidad de la prefectura sino a la comunidad interesada en este instrumento de co-gestión, es que resulta inminente el desgaste que ha tenido el presupuesto participativo, especialmente por el problema de no garantizar la realización de las obras deliberadas. En ese sentido y a la luz de lo revisado acerca de la teoría de la gobernabilidad y gobernanza, el presupuesto participativo ni ha profundizado la gobernabilidad debido a que no ha sabido limitar las demandas de los ciudadanos para poder satisfacerlas, ni ha podido profundizar la gobernanza local debido a la falta de condiciones tanto financieras como administrativas.

Hasta este punto, algunos de los principios enarbolados por el presupuesto participativo se han vislumbrado endebles y faltos de coherencia con la realidad de los sistemas políticos en los que se desarrollan, así como la incapacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, lo que se traduce en un mecanismo que en lugar de propiciar elementos de estabilidad y apoyo a la gestión del gobierno, los obstaculiza y debilita.

El presupuesto participativo como un digno representante de los principios de la democracia participativa presenta así diversos desafíos. Por un lado, se buscan implementar procesos consultivos amplios, lo que requiere de inversión de recursos para la generación de capacidades y de tiempos que posibiliten la participación de un variado grupo de organizaciones y ciudadanos. Por otro lado, además de disponer de recursos diversos para poder dedicarlos a la participación, los ciudadanos han de estar dispuestos a invertir parte de esos recursos a la actividad participativa, lo cual supone hace sentir al individuo que participa y se internaliza en el la satisfacción que se deriva de la acción colectiva solidaria. Además es

necesario que lo haga por arriba de la racionalidad económica que lo lleva a inhibirse de participar en la consecución de los bienes colectivos. Lo anterior nos remonta al hecho que mencionaba Dahl (1989) en cuanto a que la mayoría de los seres humanos somos marginalistas y el hecho de desprendernos de tiempo libre, privacidad, estabilidad, ingreso etc, por un aumento mínimo en espacios de toma de decisiones y de igualdad política y soberanía puede ser un hecho con altos costos que no muchas personas estarán dispuestas a asumir. Tal como ha mostrado la teoría económica de la política, la participación es un proceso, además de complejo, muy costoso. (Ayala, 2000).

Ahora bien, no sólo es costoso en cuestiones de recursos económicos y alternativas inherentes a la racionalidad humana, sino en el esfuerzo que se debe realizar en cuanto a la información se refiere. De la calidad en la información distribuida dependerá en gran medida la calidad de las discusiones acerca de los proyectos en los que se tiene que votar dentro del presupuesto. En ese sentido cualquier política de organización participativa debe admitir las capacidades de las comunidades de hacerse cargo de decisiones presupuestarias que afectarán su entorno y sus relaciones no sólo con los mismos de la comunidad, sino con los actores de otras jurisdicciones. La sofisticación de las funciones del Estado en ese sentido, requiere mucha información y conocimientos especializados para que la participación de la ciudadanía represente una mayor eficacia en la toma de decisiones en cuanto a la aplicación de políticas públicas. Dahl (1989) mencionaba que existe una gran variedad de hechos empíricos (esto es, los efectos de tomar cierta decisión) y de conocimientos variados antes de poder emitir una decisión racional.

Aquí se presenta una tercera cuestión en la utilización de este tipo de mecanismo. Por una parte su funcionamiento requiere de escuchar las distintas opiniones, preocupaciones o demandas tanto de los ciudadanos como de los distintos grupos u organizaciones de la

sociedad civil que se encuentran inmersos dentro del proceso, para de esta manera poder actuar en función de consensos. Por otra parte, existen principios técnicos que no se pueden olvidar cuando hablamos de inversiones en infraestructura de obra pública. En ese sentido, muchas de las decisiones de inversión dentro de la gestión pública requieren una serie de conocimientos y determinaciones técnicas que la mayoría de las personas que participan dentro de las plenarios desconoce. Entonces ¿qué ocurre cuando la proclama de necesidades y opiniones no empata con las posibilidades técnicas necesarias? La respuesta no es una cuestión de fácil respuesta, más cuando la existencia de necesidades prioritarias es clara, visible, y se tienen que dar cauce de forma inevitable a las demandas que los ciudadanos expresan.

En este caso, la existencia de cierta discrecionalidad por parte de los funcionarios electos podría evitar elementos de incertidumbre que provoca la libertad y la autonomía de la sociedad para elegir acerca del presupuesto. De esta forma entonces, resulta inadecuado que se tome en cuenta el tipo de democracia participativa como una forma de complemento de la democracia representativa, las posibilidades de sustitución son anuladas. La utilización de este tipo de mecanismos de participación, no puede ser concebida sin aceptar que existen riesgos y muchos resultados tanto positivos como negativos que no pueden ser anticipados.

Sabemos que el hecho de que se incrementen los niveles de pavimentación, alumbrado o se mejore el drenaje, no quiere decir por mucho, que se hayan tomado decisiones técnicamente correctas, ni que sea esta la forma en que se cubren las verdaderas necesidades de la comunidad. Es decir, no por haber más participación en la toma de decisiones se profundiza la democracia y se mejora de forma automática la gestión de los gobiernos.

Ahora bien, al referirnos a las decisiones técnicamente correctas, no sólo nos referimos al número de participantes dentro del proceso, sino a la complejidad que implica tomar una decisión de inversión en infraestructura o cualquier otro rubro que mejore la calidad de vida de la comunidad. Aquí se puede plantear otro dilema: la accesibilidad que la población en general debe tener a la información acerca de los planes de inversión, se contraponen a los contenidos técnicos de cierta complejidad de los que deben tener conocimiento y no sólo eso, sino también se enfrenta a la necesidad de comprenderlos de manera adecuada para poder tomar decisiones.

Por definición, el presupuesto participativo es un proceso abierto a todos. La información que se necesita esté contenida dentro de las discusiones debe tener componentes que todo mundo comprenda a pesar del nivel de estudios o la posición económica que tenga. Pero al hablar de utilización de recursos para obra o infraestructura pública es innegable la necesidad de contar con una serie de conocimientos técnicos para de ésta manera poder decidir acerca de las viabilidades de ciertas obras. El motivo principal de este dilema está sustentado en la calidad de la discusión. Milbrath (1965) ya mencionaba que la presencia de cierta configuración de la información que recibe un individuo puede influenciar con fuerza sus elecciones. En la tabla 5 se muestra el nivel de escolaridad de las personas que discutieron el presupuesto en el 2002, como se puede observar, el mayor porcentaje de los participantes en las plenarios, así como delegados o consejeros y como dirigentes de las asociaciones de moradores (Dir. AMS) tienen sólo hasta la educación primaria y muchos de ellos inconclusa.

Tabla 5

Porcentaje de la escolaridad de los participantes del Presupuesto Participativo en 2002.

	Plenario	Dir. AMS	Delegados	Consejeros
Hasta la primaria	64.1	56.5	49.5	39.4
Secundaria	23.8	28.3	30.1	31.1
Superior	12	15.3	20.3	29.5

Fuente: Cabannes (2003).

En ese sentido, Merino (2003; p. 196) menciona que “no es suficiente con crear espacios de interlocución con la sociedad, ni con ampliar la mirada para encontrar respuestas validas más allá de las posibilidades de acción del gobierno. También hace falta capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería social”.

La falta de preparación en las personas que están tomando decisiones técnicas produce serios limitantes tanto a su capacidad de decisión autónoma, como a la calidad de las decisiones que toman. Cualquier mecanismo de este estilo que se encuentre relacionado con proporcionar la información necesaria a los participantes corre el gran riesgo de ser cooptado ya sea por los integrantes de las diversas asociaciones civiles o por el propio grupo que se encuentra en el poder y que busca beneficiarse de ciertas decisiones de acción. Dahl (1989) mencionaba dentro de sus objeciones éticas que este tipo de democracia necesitaba de igualdad política entre grupos y soberanía popular. Con el dilema que presenta el acceso a la información, no podemos mencionar que exista una soberanía popular y mucho menos una igualdad política. Para que eso sucediera sería necesario que toda la sociedad tuviera la misma información y la comprendiera e interpretara en un mismo grado.

Con este mismo orden de ideas, los individuos, así como las asociaciones de la sociedad civil aunque no estén controlados de forma directa por los partidos políticos, no quiere decir con ello que se hallen exentas de la dinámica grupal informal que se presenta en la sociedad y que de alguna manera afecta el logro de los intereses colectivos e institucionales. De esa forma la lucha por diversos intereses siempre se encuentra presente aunque llegue toma diferentes formas.

Este peligro de cooptación viene dado no sólo por una posible manipulación de la información, sino es propio del sistema de partidos en el que nos encontramos inmersos. Autores como Navarro (2000) mencionan que la oferta de oportunidades de participación supone un proceso de redistribución del poder o, cuando menos, de creación de canales por los que influir sobre el gobierno. El hecho de que éste pretenda crear canales de participación al mismo tiempo que pretende ganar las elecciones crea un dilema acerca de qué actores de todos a los que puede ofrecer estos canales harán que le sea posible la consecución de ambos objetivos. Además, los partidos de la oposición también tratarán de canalizar la demanda para formar coaliciones político-cívicas, aprovechando el proceso de redistribución del poder que supone la oferta de oportunidades de participación para erosionar o arrebatar la posición de gobierno a otros actores de la esfera electoral.

Entonces nos encontramos frente a otro problema: la acción solidaria de toda una comunidad en contra siempre de la competencia no únicamente política sino por recursos de esa misma comunidad. Debemos tener claro que con este mecanismo no sólo se decide en *qué* se va a gastar, sino en *dónde* se va a gastar. Los participantes en este tipo de mecanismo deben decidir sobre prioridades de inversión donde los recursos son limitados. Existe una competencia ya que se debe decidir en que zonas de la prefectura se van a utilizar. En ese sentido tratar de conciliar los conflictos de intereses en los procesos deliberativos resulta una

tarea nada fácil, quizá imposible. Es por ello que surge la duda de la verdadera autonomía de la sociedad en la toma de decisiones. Como lo mencionaba Milbrath (1965), las personas se encuentran limitadas dentro de sus decisiones porque responden por lo general a presiones externas a el que lo obligan a decidir por ciertas acciones. Si se presta atención a la tabla 6 se puede observar el número de diversas organizaciones que participaron en la elaboración del presupuesto en el año del 2002.

Tabla 6

Porcentaje de personas perteneciente a asociaciones que participaron en la elaboración del presupuesto 1995-2002

	1995	1998	2000	2002
Asociaciones de moradores	50.5	40.9	37.2	48.3
Uniones de villas	8.7	4	3.7	3.7
Grupos religiosos o culturales	10.6	9.1	14.8	8.9
Partidos políticos	4.5	6	7.7	4.2
Sindicatos	4.2	4.9	4.2	3.2
Total	78.5	64.9	67.6	68.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Cabannes (2003).

Estamos hablando de que existe un esquema de competencia, no sólo por los recursos que siempre serán escasos, sino por votos. Recordemos que nos encontramos bajo esquemas de competencia entre partidos, lo que orilla siempre a buscar por parte del partido dominante, la manera en la que puede proseguir en el poder.

Si hablamos de que existe un esquema de competencia por los recursos, en el que diversas organizaciones estén interviniendo como tales en la elaboración del presupuesto, tiene que abrir un canal de reflexión en la muy probable manipulación de la toma de decisiones. La coalición de grupos para alcanzar objetivos determinados reduce hasta desaparecer principios

básicos que enarbola la utilización del presupuesto participativo: estimular a la sociedad para dimensionar en forma “realista sus demandas”, evitar el clientelismo y permitir la optimización de los recursos escasos. Se sustituye así la idea de un bienestar común, por la búsqueda de beneficios propios de grupos tanto políticos como civiles.

Por el lado político, debemos tomar en cuenta que existe una competencia entre partidos, hemos mencionado que dicha competencia genera en palabras de Navarro (2000) un “sesgo participativo”, ya que son aprovechados los espacios por el lado del partido en el poder y por el lado de los partidos de oposición con una serie de coaliciones con las diversas asociaciones civiles. Es decir, existe un alto riesgo de clientelismo, esto en el momento en que las asociaciones se relacionan con el poder político aprovechándose de la apertura de esos espacios en la transferencia de responsabilidades públicas. Se trata de acciones colectivas de grupos pequeños que se constituyen como grupos que contando con un alto interés en la consecución de ciertos bienes públicos y recursos, corren con los costes de movilización y organización de las asambleas donde se discute el presupuesto.

Resulta pues innegable que el incremento de la participación ciudadana, profundiza la democracia y estimula el desarrollo económico de las localidades. El problema es que en muchas ocasiones se ha confundido el proceso. Si bien es cierto que la infraestructura de la ciudadanía y asociaciones fuertes en el ámbito local es uno de los tantos factores para alcanzar una gobernabilidad, se trata sólo de eso, de un factor que se encuentra sumergido en medio de muchos otros. De nuevo, las variables políticas se interponen o tienen la capacidad de interponerse en los resultados de las acciones realizadas.

La necesidad de que existan efectivas estructuras institucionales en ese contexto, forman una parte indispensable para permitir la influencia de sociedad civil en las decisiones gubernamentales. Si se es bastante positivo y quizá utópico, se puede llegar a una situación

donde exista una sociedad que no tenga un sesgo en la información y de esta forma se encuentre enterada y capacitada, sea activa, autónoma, pero que sin embargo, no sea capaz de dar el impulso necesario a la realización de las políticas que ayuden a su desarrollo y profundicen la democracia debido al sistema político en el que se pretende dar cauce a estos mecanismos.

Como ya hemos visto, autores como Bobbio (1985) han llegado a la conclusión que la democracia participativa no puede sustituir a las formas de democracia representativa, debido a todos estos inconvenientes que se presentan en el dinamismo social, por consiguiente, este tipo de democracia no puede constituir una verdadera alternativa al Estado representativo.

3.2. El presupuesto participativo: ¿ejemplo de un proceso de descentralización?

La vinculación de los procesos de descentralización a una mayor necesidad de los países por incrementar los niveles democráticos parece innegable. Sin embargo existen algunos inconvenientes con los que se ha enfrentado este proceso en los países de América Latina. Entre ellos figuran la imprecisión en la distribución de competencias y recursos, la escasa preparación técnica de los gobiernos locales para hacer frente a las nuevas responsabilidades, y la dificultad de lograr una eficiencia y eficacia en la prestación de servicios sociales descentralizados. Parece entonces inmejorable la oportunidad para presentar el marco descentralizador en el que fue concebido el presupuesto participativo, para poder analizar las implicaciones de este movimiento al funcionamiento de un mecanismo de este estilo.

El proceso de descentralización en Brasil.

El proceso de descentralización brasileño con sus orígenes en los años ochenta, tuvo lugar en el contexto de la prolongada crisis del Estado donde coincidían las aspiraciones de cierta autonomía fiscal por parte de los municipios y los deseos de un gobierno democrático después de la larga tradición de dictaduras militares. En este escenario, la descentralización brasileña, contrario a lo que ha sucedido en muchos países latinoamericanos, fue una demanda de los gobiernos locales (desde finales de los setenta) más que una imposición del gobierno federal.

La inexistencia de una política global de descentralización tanto fiscal como administrativa contribuyó a la superposición de actividades y atribuciones entre diversos asuntos y diversos órdenes de gobierno. Pese a la descoordinación de los procesos de descentralización y la falta de claras reglas con respecto a las nuevas competencias que se les estaban otorgando a los estados y municipios, Brasil forma parte de los países más descentralizados de América en cuestiones fiscales, sin embargo eso no exhorta a que muchos municipios y estados tengan dificultades en la adaptación que implican las nuevas atribuciones que se les delegan ni que el proceso de descentralización este completo.

La constitución proclamada en 1988 reforzó el papel de los municipios como promotores del desarrollo, pero no integró esa labor en una visión estratégica del desarrollo económico de la ciudad. La ausencia de directrices de desarrollo económico en la gran mayoría de los planes, dentro de un contexto de degradación urbana y de aumento de la pobreza y el desempleo, obligó a algunas prefecturas a tomar iniciativas para que, en conjunto con el sector privado y otros actores sociales y ONG's, tratar de reconstruir la base productiva de las ciudades y atraer actividades generadoras de empleo (Alfonso 2000). Sin embargo, estas experiencias locales no han encontrado un respaldo suficiente en la política del gobierno

federal, la cual tiene como prioridad la integración competitiva de Brasil en el proceso de globalización, lo que sitúa en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales.

A pesar de los avances en materia de descentralización tanto política como financiera, Brasil como el resto de los países latinoamericanos siguen mostrando un elevado grado de centralismo. Las ineficiencias que existen en la descentralización fiscal, hacen necesario un extendido y complicado modelo de transferencias desde los otros niveles de gobierno. Siguiendo los planteamientos de Oates (1999), el uso de transferencias debería ser aún más limitado. Una fuerte dependencia de recursos transferidos socava la eficiencia de los programas ya que la atención que las autoridades locales prestan por la eficiencia de los mismos se encuentra muy reducida. Las restricciones presupuestarias en el ámbito local forman parte de los obstáculos que dificultan un mayor grado de autonomía en su accionar aunado a que no existen los incentivos para que estos gobiernos recauden sus impuestos. Dos son las razones principales para la inexistencia de incentivos claros: por un lado se evitan la “fastidiosa” tarea de recaudar impuestos entre los votantes de la región. Por otro lado, en palabras de Dye (1990), se evitan la competencia intergubernamental que generaría el caso de que se financiaran todos sus gastos a través de impuestos propios y mostraran entre ellos diferentes cargas fiscales.

En el caso de Brasil, la crisis de la federación se puede constatar en la presencia de conflictos entre el nivel central de gobierno y los gobiernos subnacionales, y el conflicto horizontal entre los estados y los municipios por tratar de captar la mayor parte de recursos posibles. El primer caso se refiere a la distribución de competencias y recursos, mientras que en el segundo caso, se refiere a la creación de innumerables municipios (en los últimos diez años se crearon más de 1000), muchos de los cuales pretendían verse favorecidos por los

recursos del Fondo de Participación de los Municipios (Alfonso, 2000). Esta proliferación desordenada de municipios limita las posibilidades de coordinación federal y la correspondencia satisfactoria entre responsabilidades.

Dentro del escenario antes descrito se encuentra incrustada la iniciativa del presupuesto participativo, el cual como ya lo hemos comentado, tuvo como objetivo inicial la movilización de la población local y la creación de condiciones para que se participara en la definición de la asignación de recursos e inversiones de cada año dentro de la prefectura.

En el caso de la Prefectura de Porto Alegre y a la luz de la instauración de un mecanismo de presupuesto participativo, el tratar de institucionalizar una participación que se reduce a la toma de decisiones sobre gasto local y al control del mismo, sin comprometer simultáneamente la participación del ciudadano en el financiamiento de ese gasto, propicia la ineficiencia y hace antagónicos los objetivos de participación y eficiencia. La descentralización económica y política de la gestión pública - incluida en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes - sería una profunda reforma para incentivar la eficiencia en la asignación de recursos e impulsar la transformación productiva, el crecimiento económico, la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobiernos locales, cuestión que hasta la fecha no se ha llevado a cabo dentro de la Prefectura.

El presupuesto participativo de Porto Alegre dentro de la lógica de la descentralización.

Dentro de los procesos de descentralización, los municipios se proyectan como los principales artífices del desarrollo de sus comunidades. La descentralización en ese sentido no solamente supone un proceso de transferencia de servicios o mantenimiento de infraestructura. La misma se encuentra estrechamente ligada con el desarrollo local. En ese sentido, es necesario no sólo descentralizar diversas atribuciones administrativas y políticas, sino también financieras.

Como hemos mencionado con anterioridad, el proceso de descentralización en Brasil ha avanzado más que el de otros países pero no ha sido culminado y presenta aún muchas ineficiencias. Esto afecta de manera inminente a los estados, los municipios y por supuesto a cualquier forma de mecanismo de participación que quiera involucrarse directamente con el gasto para el desarrollo de las comunidades. La Prefectura de Porto Alegre no ha sido la excepción a esta tendencia. Analizaremos a continuación el presupuesto participativo al cobijo de tres cuestiones: la primera de ellas es que aún no se encuentra una distribución equitativa de recursos tributarios entre los órdenes de gobierno en el Brasil. La segunda es la todavía muy alta dependencia de las transferencias de la federación a la prefectura. Y la tercera es la fragmentación del gobierno debido al proceso de descentralización y la inevitable dilución de responsabilidades.

Aunque no representa un indicador de los niveles de descentralización de un país, la distribución de los recursos entre órdenes de gobierno tiene elementos representativos de este indicador. Podemos observar en la tabla 7 que el ingreso tributario disponible de los municipios brasileños se ha elevado de forma paulatina pero no corresponde aún a lo que bajo supuestos de la teoría de la descentralización debería ser una distribución equitativa, ni tampoco ha sido una distribución constante en el tiempo. En ese contexto, se encuentra enmarcada la utilización de mecanismos de presupuesto participativo, ya no pensemos solamente en la Prefectura de Porto Alegre, sino en las demás prefecturas que también han adoptado este tipo de cogestión.

Lo descrito en el párrafo anterior representa un escenario incompleto de la descentralización fiscal brasileña, pero ¿qué pasa en el caso específico de la prefectura de Porto Alegre? Si observamos la tabla 8 así como la gráfica 1 podemos darnos cuenta de la dependencia que tiene la prefectura de las transferencias de la federación ya que representan

más del 60% de sus ingresos totales y la tendencia a partir de 1997 ha sido a mantenerse por arriba de ese porcentaje.

Tabla 7

Distribución del Ingreso Tributario en Brasil por Niveles de Gobierno 1960-2000
Como porcentaje del PIB

Años	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1960	59.5	34.1	6.4
1965	54.8	35.1	10.1
1970	60.8	29.2	10
1975	68	23.3	8.7
1980	68.2	23.3	8.6
1985	62.7	26.2	11.1
1990	57.1	28	14.9
1995	56.3	27.5	16.2
2000	59.9	25.1	15

Fuente: Cabannes (2003).

Tabla 8

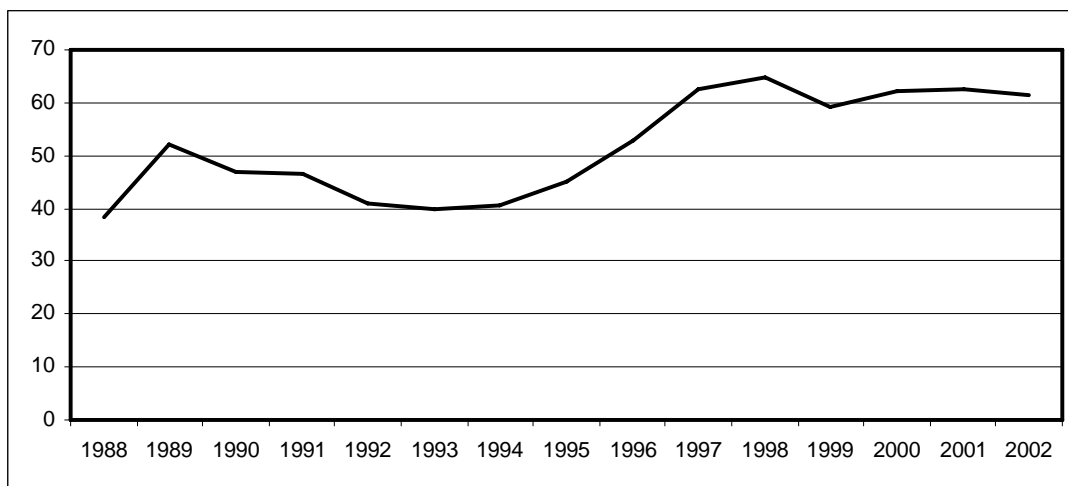
Transferencias federales como porcentaje del ingreso de Porto Alegre 1988-2000.

1988	38.5
1989	52.1
1990	46.9
1991	46.48
1992	40.8
1993	39.8
1994	40.5
1995	45.1
1996	52.7
1997	62.7
1998	64.7
1999	59.2
2000	62.2
2001	62.7
2002	61.4

Fuente: Cabannes (2003)

Gráfica 1

Evolución del porcentaje que representan las transferencias en Porto Alegre 1988-2002



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabannes (2003).

La autonomía que la teoría de la descentralización nos manifiesta en este sentido se ve nulificada por esta situación. Es decir, nos encontramos ante aspectos de ineficiencia por parte del proceso de descentralización que impiden a un gobierno local tener certeza y dependencia de los recursos con los que cuenta para realizar las inversiones. En ese sentido, y siguiendo la línea de pensamiento de Oates (1999), la dependencia de transferencias socava la eficiencia de los programas y la atención que las autoridades locales prestan por los mismos, existe una seria limitante para alcanzar tanto las metas, como la evolución y la sustentabilidad del mecanismo. Existen investigaciones (López, 2004) que han demostrado que cuando una comunidad cuenta con recursos, los cuales no han sido producto de su esfuerzo colectivo, el gasto que dispongan a realizar, no será más óptimo que el realizado a través de recursos en los que hayan participado directamente.

La teoría ya indicaba que la descentralización tanto política como financiera y administrativa ofrecía la posibilidad de mejorar las acciones de los gobiernos en cuanto la gestión de los bienes y servicios que se ofrecían a la comunidad así como la reducción de los costos de control por parte de la sociedad. Sin embargo, esta descentralización en el caso de la prefectura de Porto Alegre debido a la iniciativa del presupuesto participativo, si bien ha bajado el costo de control por parte de la ciudadanía debido a la mejor rendición de cuentas, existe una dilución de la responsabilidad política. En ese sentido el intento de asociar la democracia y la participación a una mayor eficiencia y eficacia por parte del Estado, ha tenido otras implicaciones. La experiencia lleva consigo contradicciones internas y externas que abren importantes interrogantes en cuanto a sus posibilidades de fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza locales.

La tendencia hacia la participación más directa de la ciudadanía en asuntos públicos a través de las formas de representación o de intermediación alternativas va estrechamente unida a la exigencia del aumento de la exposición del gobierno a rendir cuentas en las actuaciones frente a la comunidad y a la ciudadanía.

Habíamos visto que para tener una buena gobernabilidad se necesitaban mecanismos de responsabilidad de los políticos y de los burócratas, así como una buena gobernanza depende de un régimen extensivo de rendición de cuentas extensivo (Pereira, 2001; Peters, 2004). La descentralización política que se ha llevado a cabo en Porto Alegre a través del presupuesto participativo, resulta contradictorio a estos principios.

Autores como Christensen y Laegreid (2004) mencionan respecto a la rendición de cuentas, que una preocupación por la eficiencia tiende a sobrevalorar la necesidad de la rendición de cuentas gerencial más que promover la responsabilidad política. La búsqueda de la rendición de cuentas puede pagar el precio de una disminución en la sensación de

responsabilidad. Hay entonces una contradicción en este sentido con los principios teóricos de la descentralización. Se supone que el modelo de descentralización visto desde la perspectiva política de agente-principal por un lado mejora los incentivos de los representantes y por otro, mejora y reduce los costos del control.

El problema de esta situación es que los representantes no están siendo tomados en cuenta debido a la forma en que se utiliza el mecanismo para la toma de decisiones, y además, el mecanismo de participación, en efecto reduce los costos de control y provoca una mejora en la rendición de cuentas, pero también reduce la responsabilidad por las acciones de la Prefectura. Con lo cual podemos plantearnos la pregunta: ¿quién tiene la responsabilidad política en la utilización de recursos: los ciudadanos que eligieron en qué se utilizaría el dinero, la legislatura por aprobarlo, o el prefecto por apoyarlo? Al final del ejercicio presupuestario y de los resultados que se obtienen año con año, es patente que existe un debilitamiento de las estructuras representativas y de los enlaces con la sociedad en general provocado por los cambios que implican la introducción de un mecanismo como el presupuesto participativo y los resultados que se obtienen de su utilización.

4. CONCLUSIONES.

La incorporación de mecanismos de participación en el accionar de los gobiernos es cada vez más recurrente en todo el mundo. Su utilización se debe a la necesidad que existe de integrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Los gobiernos buscan con ello dos objetivos: incrementar su legitimidad y consolidar los procesos democráticos en la vida política y social de sus comunidades. Uno de esos mecanismos de participación y que sin duda se ha colocado en el punto de referencia y análisis es el presupuesto participativo, el cual se ha desarrollado de una manera importante en la ciudad de Porto Alegre en Brasil y ha servido como centro de réplica para muchas otras ciudades dentro del país así como en el resto del mundo.

Se ha podido revisar a lo largo de este trabajo que los intentos por implementar mecanismos de participación ciudadana responde principalmente a dos movimientos: el primero de ellos es la búsqueda de soluciones ante la crisis de la democracia representativa en la que nos encontramos y el segundo responde a una corriente de descentralización que busca respuestas ante la crisis del estado benefactor de los años ochenta y a la imposibilidad por parte de los gobiernos a dar respuesta de manera eficaz a la creciente demanda ciudadana por bienes y servicios así como mejoras en su calidad de vida. Estos movimientos se encuentran enmarcados en dos conceptos necesarios para un buen funcionamiento dentro de las democracias actuales: la gobernabilidad y la gobernanza. La gobernabilidad entendida como las formas en que el gobierno logra articular las capacidades de la sociedad, los mecanismos de control y la adecuación de las instituciones políticas a los diversos contextos. La gobernanza entendida como las condiciones y acciones financieras y administrativas que ayudan al gobierno a convertir en realidad las demandas sociales.

Bajo estos procesos y con la convicción de que los mecanismos de participación deben de incorporarse a la vida de las comunidades siempre y cuando se mantengan los principios de gobernanza y gobernabilidad, se han revisado las principales características del presupuesto participativo desarrollado en la Prefectura de Porto Alegre. Esto debido a que resalta como el mecanismo representativo de los movimientos que buscan una participación más directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, y que ha servido como modelo para diversos contextos en diversas partes del mundo.

La tarea de este documento ha sido tratar de demostrar que si bien es funcional la incorporación de mecanismos como el presupuesto participativo, dicho mecanismo formulado como la solución de los problemas democráticos y de gestión crea inconsistencias dentro del sistema político y social que se supone debiera fortalecer.

Esta hipótesis se ha demostrado con base en el análisis del contexto e inconsistencias diversas que se presentan en el desarrollo del presupuesto participativo y que lo tornan incompatibles con los principios teóricos que pudieran dar sentido a su utilización. De la experiencia se pueden rescatar dos grupos de ideas: el primero de ellos es el que se refiere a los elementos positivos que la experiencia aporta. El segundo de ellos, el más importante debido a la naturaleza de este trabajo y que es el que apoya la hipótesis, son las inconsistencias y los serios dilemas a los que se enfrenta la experiencia.

Es un deber aclarar que al señalar los distintos inconvenientes o límites de este tipo de modelo no se ha pretendido en ningún momento desestimarlos, ya que sin lugar a dudas genera muchos elementos que lo llevan a ser utilizado por organismos internacionales como el ejemplo a seguir en cuestión de mecanismos de participación. Sin embargo, pesamos que ahí precisamente se encuentra su mayor debilidad: el que sea utilizado como un modelo que busca profundizar la democracia, la gobernabilidad y la gobernanza locales. En otras palabras, el

principal problema de esta experiencia radica en que esta sirviendo como modelo para muchas otras realidades latinoamericanas que se han dejado deslumbrar por el mecanismo y sus resultados en obra pública, y que lo han adoptado sin percatarse de las verdaderas consecuencias de su utilización.

Dentro del primer grupo de ideas en cuanto a los aspectos positivos de la experiencia, se encuentran inscritos los cuatro siguientes elementos. Como primer elemento debemos destacar al mecanismo como una innovación a nivel institucional capaz de otorgar una serie de espacios a diversos sectores de la sociedad que nunca habían tenido cabida dentro de los procesos de decisión por parte del gobierno.

Como segundo elemento podemos decir que la utilización del presupuesto participativo permite que la sociedad se vuelva cada vez más activa dentro de los problemas de su comunidad. La sociedad en Porto Alegre ya tenía antecedentes de tendencias a la asociación, pero el mecanismo estimuló más a la sociedad hacia los asuntos políticos y la transformó de una sociedad pasiva, a una sociedad politizada, activa y conciente de sus carencias y la manera de solucionarlas.

Como tercer elemento se puede destacar la transformación de las instituciones del Estado y su interrelación con la sociedad. El presupuesto participativo ofrece la posibilidad de mantener una serie de relaciones entre el Estado y la sociedad en cuanto a organización social se refiere y no sólo a los típicos aspectos económicos y de distribución. Las posibilidades que tiene la sociedad de alternar en opinión con el legislativo y con el ejecutivo han permitido que se reduzca de forma considerable la corrupción y el clientelismo. Ante la sociedad, se presenta un mecanismo cercano a la gente y que se basa en las diversas negociaciones de los grupos sociales y políticos.

Un cuarto elemento rescatable de esta experiencia es la innegable capacidad que ha tenido de atender las demandas de los distritos más pobres, lo que ha mejorado los niveles de vida de los habitantes de dichas zonas. Muchos trabajos se han aventurado a asegurar que el presupuesto participativo ha puesto en primer término la justicia social. Esto debe tomarse con cautela debido que en efecto, el presupuesto reorganiza la asignación de recursos, pero como ya hemos visto, otras zonas de la ciudadana han dejado de recibir recursos lo que nos hace pensar en que no existe una verdadera justicia social sólo por otorgar recursos a ciertos grupos de la sociedad.

No profundizamos más en los aspectos rescatables de esta experiencia debido a que han sido muy bien explorados y mostrados en otros trabajos, sin embargo, era necesario reconocerlos para resaltar el porqué la importancia de este mecanismo en la actualidad. Ahora bien, para resumir lo visto a lo largo del trabajo, podemos ver un segundo grupo de ideas a través del planteamiento de seis dilemas patentes dentro de la utilización del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre. Estos dilemas impiden que el mecanismo sea parte de la respuesta a la crisis de la democracia representativa y funcione como un elemento de cogestión que reasigna de una manera eficiente y justa el gasto. Como se ha podido observar dentro de este trabajo, el mecanismo crea inconsistencias dentro de los elementos democráticos y de asignación que se supone fortalece, lo que a su vez crea inconsistencias y serios limitantes para que se logren una gobernabilidad y una gobernanza democráticas.

El primero de los dilemas y uno de los más importantes es el planteado entre democracia directa en contraposición con la democracia representativa. Este problema se presenta porque es un mecanismo que se inscribe dentro una dinámica de competencia de partidos el cual sirve como modo de legitimación del poder y otorga, al que sea el ganador, el manejo del aparato gubernamental, así como de los recursos y bienes del gobierno local, para

que con ellos, se otorguen los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la sociedad. Uno de los intereses de los que se encuentran dentro del poder, es la reelección siguiendo esta dinámica de competencia, lo que provoca que la interacción entre el gobierno local y los grupos y la ciudadanía en general sea más intensa que en cualquier otro orden de gobierno. Lo anterior se demuestra en las siempre complicadas redes de interacción de los gobiernos locales con las asociaciones y grupos sociales. Con estos elementos, y con la tradición que tienen los países latinoamericanos de clientelismo y cacicazgo, se puede reflexionar que existen aún redes donde persiste un alto grado de interdependencia.

En síntesis, la democracia de corte representativo, no sólo en Brasil sino en gran parte de los países de América Latina es un proceso que aún no ha llegado a su culminación. Los sistemas electorales son aún frágiles, por lo que subsanar sus deficiencias con la práctica de mecanismos de participación que pretenden reconfigurar la esfera de acciones de los diversos actores públicos, puede suponer una distorsión para las instituciones que se encuentran enmarcadas dentro de esta dinámica.

Es lógico que en un país con una tradición de autoritarismo, la democracia participativa haya surgido como una esperanza frente a la desconfianza que se tiene hacia las instituciones del Estado, lo que puede ser un punto de explicación del surgimiento de este tipo de mecanismos. Sin embargo, las estructuras que se forman con esta experiencia no actúan bajo esquemas de autonomía y fuera del círculo del clientelismo, lo que hace suponer también que su dinámica aleja a este mecanismo de su objetivo inicial que es el de integrar demandas, eliminar inequidades y traducir todo en respuestas concretas para la mejora de los niveles de vida.

Un segundo dilema que enfrenta este mecanismo es la cantidad de participantes dentro del proceso contra la calidad de su participación. Un mecanismo abierto de este estilo tiene como finalidad que la mayoría de la gente participe en la toma de decisiones. La capacidad del mecanismo de absorber la creciente participación ha sido rebasada y hemos podido ver que los números de participantes manejados por este mecanismo comienza a crear inconsistencias en el manejo de la participación y propicia un incremento de las demandas de la sociedad en forma desordenada, las cuales el gobierno se ve imposibilitado a cumplir. Esta situación ha llevado a que en la actualidad el mecanismo del presupuesto participativo se encuentre detenido por el momento y con grandes posibilidades de no continuar. La gobernabilidad en ese sentido se ve afectada más que profundizada debido a que un principio fundamental en el cual se sustenta es que la sociedad sea capaz de limitar sus demandas y el gobierno de satisfacerlas.

Un tercer dilema es el de la acción en búsqueda del bienestar colectivo contra la competencia social por recursos y espacios de poder.

El hecho de que se compita en todo momento dentro de la sociedad, reduce las posibilidades de que la acción colectiva sea para la búsqueda del bienestar común. Lo anterior reduce las posibilidades de que este tipo de mecanismo profundice la democracia debido a que como hemos visto, democracia en términos de March y Olsen (1995) significan una serie de reglas y leyes que inducen a los individuos a buscar el interés común antes que el propio. La búsqueda de mayores recursos por las diversas asociaciones e individuos pone en entredicho el principio de equidad y justicia social con la posible distribución de la que tanto hacen alarde los defensores de esta experiencia.

Como revisamos en el capítulo tres de este trabajo, la competencia no sólo es por recursos sino por votos lo que nos hace reflexionar acerca de la supuesta autonomía en la toma de decisiones por parte de la sociedad. Diversos grupos intentarán acceder tanto a los recursos como a los espacios de poder a través de los diversos canales de participación.

Un cuarto dilema es el que se refiere a la accesibilidad a la información contra los contenidos técnicos complejos. La participación de grupos con mayorías inexpertas y faltas de un conocimiento propio, muchas veces necesario para la toma de decisiones lo más acertadas posibles, imposibilita decisiones óptimas técnicamente y aumenta el riesgo de cooptación debido a que la información que reciben los participantes es sesgada y el poco apoyo técnico que reciben proviene por parte del gobierno.

Como hemos revisado en este trabajo, la baja escolaridad de los participantes en las plenarios y la información que es recibida de manos de un comité técnico que depende de la oficina de la prefectura, sesga el tipo de información con la que cuentan los ciudadanos para decidir. El tipo de información que recibe un individuo afecta de forma clara la decisión que tome, por lo que se aumentan las posibilidades de cooptación de grupos o simplemente de una mala decisión técnica por parte de los participantes. Este es un punto que no sólo repercute la toma de decisiones sino que representa un punto más en contra de la utilización de este tipo de mecanismos como forma de democracia participativa. Recordemos que dos de los principios de este tipo de democracias es el de soberanía popular y la igualdad política, elementos que no se cumplen con información sesgada.

Cualquier intento de democracia, debe basarse en reglas claras y escenarios transparentes que reduzcan los costos, este mecanismo eleva los costos de mantener información ineficiente tanto para la toma de decisiones como para el funcionamiento del propio mecanismo. Cabe recordar aquí que las reglas del presupuesto cambian anualmente y

que los nuevos participantes dentro del proceso se encuentran en desventaja con los que llevan tiempo incorporados al mismo. Esta desventaja implica costos en cuanto a tiempo y esfuerzo en que los nuevos integrantes al proceso aprendan los lineamientos y reglas internas del proceso. La gobernabilidad se ve afectada con la implementación de este mecanismo ya que no existe estabilidad política, ni fortaleza en las instituciones.

Un quinto dilema se refiere a la autonomía de la decisión social contra el gobierno como propulsor del mecanismo. ¿Cómo asegurar la autonomía del proceso cuando desde sus inicios fue una propuesta desde el ámbito del gobierno? Resulta conveniente recordar aquí que el presupuesto participativo surge como una propuesta del Partido de los Trabajadores al llegar a la prefectura en 1989. Uno de los motivos de dicho impulso fue que en ese momento ganaron la prefectura pero no así la mayoría en el la legislatura local. En ese sentido, el mecanismo nació de una disputa entre el ejecutivo y el legislativo locales. No podemos asegurar del todo que fue el resultado de una “buena voluntad” para incorporar a la ciudadanía dentro de las decisiones de gestión del gobierno a pesar de las ideas de izquierda del PT.

El funcionamiento de este mecanismo de participación depende casi en su totalidad de la voluntad del ejecutivo ya que no existe una ley promulgada que avale el proceso. La oficina del prefecto al organizar, promover, determinar los elementos de la burocracia que estarán dentro del proceso y otorgar la garantía de que se cumplirá la voluntad de los participantes, tiene amplias posibilidades de utilizar el proceso para lograr sus metas personales con la legitimidad que sólo este tipo de procesos le puede otorgar.

Un sexto y último dilema que es necesario plantear aquí es el de rendición de cuentas contra la dilución de la responsabilidad. En efecto, el presupuesto ha servido como un mecanismo para acercar al procesos decisorio a la gente y que de esa forma se involucre más con su desarrollo, ha servido también como una forma para controlar un gobierno

acostumbrado a no rendir cuentas debido a las tradiciones clientelistas y de cacicazgo, y provoca que los costos de control social disminuyan debido al involucramiento directo de la ciudadanía. Sin embargo, la responsabilidad política tanto en la sociedad como en la aplicación de políticas públicas por parte del Estado, ha quedado difuminada en esta fragmentación de responsabilidades. La sociedad se encuentra más preocupada en obtener los beneficios del gasto en obra pública, que en ser responsables fiscalmente o aprender acerca de los derechos sociales y de las formas de organización.

El gobierno no se ha preocupado por realizar planes de largo plazo. El presupuesto participativo únicamente se ha dedicado a realizar obras públicas de corto y mediano plazo y sobre eso el gobierno de la prefectura rinde cuentas. Pero no existe una discusión acerca de los planes del gobierno, esa responsabilidad que tiene compartida el gobierno con la ciudadanía ha sido relegada a segundo término, ya que el ciclo del mecanismo no permite realizar planeación a futuro de programas de gobierno. Las acciones que se piden dentro del presupuesto son por lo general cuestiones tangibles y de rápida realización.

A lo largo del trabajo se ha podido ver que el presupuesto participativo tiene una serie de elementos que han servido como base para su nacimiento y su desarrollo. La experiencia de Porto Alegre aparece como una experiencia sensible al contexto, lo que nos lleva a concluir que su replica requiere ciertas condiciones que no cualquier espacio local llega a cumplir.

Sin bien es cierto que al ser el presupuesto participativo un mecanismo flexible en cuanto a sus reglas, y que eso ha permitido su adaptabilidad a otros contextos, aspectos como la voluntad política, la tradición de organizaciones sociales, la existencia de una fuente segura de recursos y el destino de una cantidad considerable de los mismos para la utilización en el proceso, la existencia de diversos líderes comunitarios, la fortaleza de las instituciones, los compromisos que asuman los diversos actores, la rendición de cuentas y la existencia de un

cuerpo administrativo comprometido con el proceso, son requerimientos necesarios a fin de implementar la estrategia en orden de dividir poder y comenzar el proceso de forma ordenada. Las posibilidades de réplica en ese sentido se reducen a espacios de gobierno locales que cuenten con estos requisitos, lo que tampoco asegura que su funcionamiento vaya a obtener los mismos resultados que se han obtenido en la ciudad de Porto Alegre. Según el espacio donde se quiera implementar debe tomar muy en serio las condiciones contextuales antes de implementar un mecanismo de este estilo.

Como podemos ver, la discusión resulta extensa y no está aún resuelta, sin embargo, es menester que continúen las reflexiones acerca de la utilización de mecanismos de presupuestación participativa ya que al intentar adaptarlos a los diferentes contextos y realidades se puede caer en una ilusión de profundización democrática, un halo de esperanza para el desarrollo democrático y social de nuestras comunidades, cuando en realidad su utilización, sin proponérselo de inicio claro esta, puede deteriorar lo poco que se ha logrado en términos de gobernabilidad y gobernanza democráticas y no alcanzar los resultados en la asignación de recursos que con su utilización se pretendan alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alfonso, R (2000). “Estudios de caso en Brasil”. En *Desarrollo económico local y descentralización fiscal*. CEPAL.
- Assies, W. (1999), *La descentralización en perspectiva*. México: Centro de Estudios Rurales Michoacán.
- Ayala, J. (2000), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión moderna del Estado* México: UNAM Facultad de Economía.
- Bailleres, H, José E, (2004). “Nueva gestión pública, democracia y espacio público: Dilemas y paradojas en transición”, *Revista iapem*, No 58 mayo-agosto, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Baiocchi, G, (1999). *Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*. United States: University of Wisconsin.
- Benecke W. y Loschky. (2001). *Descentralización institucional. Reformas de segunda generación*. Argentina: CIEDLA .
- Bobbio, N. (1985), *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabannes, Y, (2003). *Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento base*. PGU-ALC (UN-HABITAT). Brasil.
- Calvancanti E y Maia R, (2000). “Contradicciones en un proceso democrático: la practica del presupuesto en las ciudades brasileñas”, *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, No 18 octubre, Caracas, CLAD.
- Chavez, D, (2004), *Democratizar la democracia. Hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Transnacional Institute. Ámsterdam. En www.tni.org
- Christensen and Laegreid, (2004), “The fragmented state- The challenge of combining efficiency, institutional norms and democracy”. En *Regulation, control and auditing*. Rokkan Center.
- CIDADE. (2001). “Histórico del presupuesto participativo de Porto Alegre”. En www.portoweb.com.br/ong/cidade.
- CLAD. (1998) “Una nueva gestión pública para América Latina”. En *Reforma y democracia*.

- Corona, M, (2004). “Porto Alegre: un modelo de presupuesto participativo”. En *POLIS 04*, Volumen 1 pp. 9-36. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Dahl, Robert. (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dye, Thomas. (1990). “Federalism as competition”. *American Federalism: Competition Among Governments*. 1-33. Lexington Books.
- Elizalde, A (2001). “Democracia representativa y democracia participativa”. En *Revista internacional de desenvolvimiento local*. Vol 1, No 2 Chile: Universidad Bolivariana de Santiago.
- Finot, I. (2001), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. En *Serie gestión Pública No 12*. Chile: ILPES. CEPAL.
- FTAAIMC, (2005), “Nuevo gobierno de Porto Alegre ya habla de “desgaste” del Presupuesto Participativo”. En www.realworldradio.fm/modules.
- Genro, Tarso, (1999). “La ética política del presupuesto participativo”, en *Democracias participativas y cultura de paz*, México, UNESCO, Gobierno de la Ciudad de México.
- IBGE (2005). Indicadores económicos. En www.ibge.br
- Kettl, D. (2000), *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Koonings, K. (2004), “Strengthening citizenship in Brazil’s democracy: Local participatory governance in Porto Alegre”. En *Bulletin of Latin American Research*, Vol 23. No 1 p.p. 79-99, Utrecht University.
- Lerner, J. (2004). *Building a Democratic City. How participatory budgeting can work in Toronto*. Canadá: University of Toronto.
- Lopez, M (2004), *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. México: CIDE.
- March J y Olsen J, (1995). *Democratic governance*. New York: Free press.
- Marquetti, A. (1999). *Extending Democracy: The Participatory Budgeting Experience in Porto Alegre, Brazil, 1989-1999*. Brasil: Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Merino, M, (2003). *La transición votada*. México: Fondo de Cultura Económica .

- Milbrath, L. (1965), *Political participation. How and why the people get involved in politics?*. Chicago: Rand McNally .
- Navarro, Clemente, (2000). *El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa*. Paper 61 . España: Universidad Complutense de Madrid.
- Oates, Wallace. (1999). “An essay on fiscal federalism”. *Journal of economic literature*. XXXVII. (1120-1149).
- Oszlak, O. (2003), “El mito del estado mínimo: una década de reformas en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42. Enero-Marzo.
- Pereira, B, (2001) “Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control”. En Carrillo(2001) *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peters, G. (2004). “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En Pardo Ma. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. (69-95). México: COLMEX.
- Pont, R (1999), *Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo*. En www.espaimarx.com.
- Pontual, Pedro, (1996). “Construyendo una pedagogía democrática del poder”, *Serie Antologías. Participación ciudadana*, México: CESEM.
- Prats, J. (2001). “Gobernabilidad y gobernanza”. En Carrillo (2001) *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prud’homme, J, (1996), “Consulta popular y democracia directa”. En *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. No 15. México, Instituto Federal Electoral.
- Sartori, G (1997). *Homo Videns*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vieira da Cunha P y Junho Maria, (1997). *The limits and merits of participation*, Mexico, Belo Horizonte: World Bank.
- Wampler, B, (2000). *A guide to participatory budgeting*. Mimeo.