

# Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos

## Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay

Egon Montecinos\*

**Resumen:** Se caracteriza el diseño institucional predominante del presupuesto participativo y el tipo de participación ciudadana que se produce en éste, para evaluar el alcance que han tenido estas nuevas instituciones participativas en las instituciones democráticas representativas locales. La hipótesis que se sostiene es que dado el diseño institucional que adoptan los presupuestos participativos, la participación ciudadana que se produce es más consultiva que deliberativa, y en algunos casos se usa para renovar relaciones clientelares del representante con el representado. Cuando se provocan procesos de participación ciudadana más sustantivos, ha sido determinante el rol de organizaciones sociales de la sociedad civil. El principal resultado es que para provocar procesos de participación ciudadana complementarios a la democracia representativa, los diseños institucionales no son tan determinantes como la voluntad política de los alcaldes y el rol dinámico de la sociedad civil. La estrategia metodológica utilizada fue el estudio comparado (*cross country*) del diseño institucional del presupuesto participativo en cinco países. Las herramientas de recolección de datos fueron la entrevista a expertos en cada país y la revisión bibliográfica del tema.

**Palabras clave:** democracia, participación ciudadana, presupuesto participativo, democracia representativa, democracia participativa.

*Institutional Design and Citizen Participation in Participatory Budgeting. The Cases of Chile, Argentina, Peru, Dominican Republic and Uruguay*

**Abstract:** The predominant institutional design of participatory budgeting is characterized here as well as type of citizenship participation that is produced in it, in order to evaluate

---

\*Egon Montecinos es profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Pasaje Pamplona 55, Silos de Torobayo, Valdivia, Región de Los Ríos. Tel. (569) 97 39 10 09. Correo electrónico: emontecinos@ulagos.cl; egon.montecinos@gmail.com; twitter @egonelier.

Este artículo fue elaborado con los resultados del proyecto Fondecyt (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile) número 1110519 titulado “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana”. Proyecto financiado para elaborar la investigación en el periodo 2011-2014.

Artículo recibido el 25 de febrero de 2013 y aceptado para su publicación el 10 de enero de 2014.

the incidence that these new participative institutions have had on local democratic representative institutions. The hypothesis is that the institutional design of participatory budgeting promotes a kind of citizenship participation that is more consultative than deliberative. In some cases the participatory budgeting is used to renew clientele relations of the representor with the represented. When processes of citizenship participation are more substantive, there has been a determinant role played by social organizations of civil society. The principal results show that, in order to provoke the complementary processes of citizenship participation in representative democracy, the institutional designs are not as determinant as the mayors political will and the dynamic role of civil society. The methodological strategy used was the compared study (cross-country) of the institutional design of the participatory budgeting in 5 countries. The tools used for the recollection of data were the interviews with experts in each country, and bibliographic revision of the topic.

*Keywords:* democracy, citizenship participation, participatory budgeting, representative democracy, participative democracy.

## Introducción

En el año 1989 en la ciudad de Porto Alegre apareció el presupuesto participativo, desde esa fecha se ha expandido el mecanismo al resto de América Latina y el mundo. Hoy se cuenta con más de tres mil experiencias en el planeta, todas ellas con distintas formas y diseños institucionales. En América Latina se concentra un porcentaje importante de esas experiencias (si consideramos los dos países que ostentan leyes, Perú y República Dominicana) y ha sido el continente donde más rápido se han extendido estos mecanismos de democracia participativa.

Este artículo muestra los resultados de una investigación desarrollada en cinco países de América Latina, donde el presupuesto participativo (PP) lleva funcionando más de diez años. El objetivo de la investigación que dio origen a este trabajo fue identificar la naturaleza de las condiciones que determinan el desarrollo y diseño institucional del PP, poniendo especial atención en identificar el rol jugado por la descentralización política, la sociedad civil y los partidos políticos en el desarrollo del presupuesto participativo.

En particular, en este artículo se caracteriza el diseño institucional<sup>1</sup> predominante del presupuesto participativo en los países seleccionados y el

<sup>1</sup> Para efectos de esta investigación y este artículo se entiende por diseño institucional las reglas del juego con las cuales funciona el presupuesto participativo en cada país, especialmente si su funcionamiento se regula por ley, reglamentos, ordenanzas, entre otros aspectos, que inciden sobre presupuestos, espacios de participación, rol de actores políticos y sociales, etc. Para estos efectos se entiende que una ley es un diseño institucional de mayor trascendencia que un reglamento u ordenanza no vinculante. Para ello se toma como modelo la propuesta elaborada por Cabannes (2005) y Goldfrank (2006) que se explicitan y presentan en las dos matrices para realizar la comparación.

tipo de participación ciudadana que se produce en ellos, para evaluar el alcance que han tenido estas nuevas instituciones participativas en las instituciones democráticas representativas locales.

La estrategia metodológica utilizada fue el estudio comparado (*cross country*) del diseño institucional y las condiciones con las cuales se desarrolla el presupuesto participativo en cinco países latinoamericanos. La comparación se realizó con base en dos matrices (una de diseño y otra de condiciones) sobre el PP que fueron observadas en los países seleccionados. Las principales herramientas de recolección de datos fueron la entrevista a expertos e informantes clave en cada país y la revisión bibliográfica de documentación e investigaciones referidas al tema. No se trabajó sobre el estudio intensivo de casos o municipios particulares que han desarrollado PP en cada país, sino que el acercamiento fue de manera indirecta, fundamentalmente mediante el análisis de documentación y a través de la entrevista<sup>2</sup> a expertos locales sobre la temática de cada país (expertos de universidades, informantes clave vinculados a ONG, organismos públicos y representantes ciudadanos). Los países seleccionados formaron parte de una muestra dirigida, mediante la cual se quiso asegurar por lo menos tres aspectos:

- a) El primero fue contar con países que presentaran experiencias sostenidas, evaluadas, investigadas o sistematizadas de presupuesto participativo, por lo menos desde el año 2000 a la fecha, de tal forma que se asegure la existencia de conocimiento acumulado y disponible en torno a la materia.
- b) Segundo, contar con una contraparte académica en cada país que haya trabajado el tema del PP y que sirva de vínculo de entrada, desde el cual se pueda desplegar la relación con los demás actores nacionales para la recolección de datos (ONG y actores públicos).
- c) Tercero, países con diseños institucionales nacionales que promuevan el presupuesto participativo (por ejemplo, leyes nacionales) que permitan observar si esa condición institucional influye en particular sobre el desempeño del PP.

<sup>2</sup> Se realizaron en promedio entre ocho y 15 entrevistas por país, a académicos, directores de ONGs, líderes sociales y profesionales de municipalidades o intendencias vinculados al proceso de implementación del presupuesto participativo. La totalidad de las entrevistas las realizó el propio investigador.

De ahí que se seleccionaran los siguientes países: Chile, Perú, Uruguay, Argentina, República Dominicana y Brasil (en este artículo no se incorpora Brasil). Tanto la revisión documental como la entrevista semiestructurada estuvieron orientadas por las dos matrices metodológicas<sup>3</sup> que se presentan en el apartado de los resultados.

La hipótesis que se sostiene en este artículo es la siguiente: dado el diseño institucional que adoptan los presupuestos participativos, y a pesar de la existencia de leyes nacionales que lo promueven, la participación ciudadana que se produce en estas experiencias tiene características más consultivas que deliberativas y en algunos casos dicha participación ciudadana está cooptada, y tiende a renovar relaciones clientelares del representante con el representado. Por el contrario, en los casos en los que se provocan procesos de participación ciudadana más sustantivos, es determinante el rol jugado por organizaciones sociales de la sociedad civil, que actúan como contrapeso a la voluntad política del gobernante por abrir o cerrar estos espacios de participación. Aun en casos donde existe ley nacional de presupuesto participativo, la voluntad política de alcaldes y el rol dinámico y proactivo de la sociedad civil para implementar el mecanismo sigue siendo determinante.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se expondrá brevemente el estado del arte sobre el estudio de los presupuestos participativos en América Latina. Luego se caracteriza el diseño institucional del PP en los países en estudio y el tipo de participación ciudadana que ahí se genera, para luego realizar algunas recomendaciones a raíz de las evidencias mostradas. Finalmente, se cerrará con algunas conclusiones.

<sup>3</sup> Ambas matrices fueron construidas con base en los documentos preparados por Yves Cabannes, asesor de Red Urbal 9 (2005) y Goldfrank (2006) y complementadas por estudios realizados por Ganuza, (2008), Sintomer (2009), Blanco (2009) y Da Rocha (2009). Estos autores han realizado aportes y trabajos relacionados con las condiciones y diseño institucional del PP en América Latina, Europa y el mundo. Los trabajos de los últimos tres (Ganuza, Blanco y Da Rocha) se consideraron luego del trabajo de investigación sobre el presupuesto participativo realizado en la estancia posdoctoral financiada por el proyecto Fondecyt anterior y la Fundación Carolina en la Universidad Autónoma de Barcelona en enero de 2010. Se usan estos trabajos y modelos ya que representan cierta validación internacional y uniformidad producto de investigaciones previas de carácter comparado internacional que se han realizado sobre el diseño institucional que han adquirido los presupuestos participativos en América Latina.

## Los presupuestos participativos en América Latina

Desde 1989 cuando en Brasil aparecen los primeros presupuestos participativos, han sido considerados como un mecanismo de democracia participativa llamado a complementar las instituciones representativas de la región.<sup>4</sup>

La literatura acumulada hasta hoy sobre el presupuesto participativo es diversa,<sup>5</sup> pero por lo menos se puede agrupar bajo dos criterios. El primero es de carácter histórico y el segundo sobre su objeto de estudio. En cuanto al primero y de acuerdo con Cabannes (2004, 2005) existen tres etapas en el estudio del PP. La primera fase de 1989 a 1997, la denomina de *experimentaciones*, es en la que se inventan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y en Uruguay, Montevideo. La segunda fase la llama Cabannes (2004) *masificación brasileña*, y corresponde al periodo de 1997 a 2000, durante el cual “un centenar de municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables”. Finalmente “la tercera fase, de 2000 a la fecha, es identificada por este mismo autor como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. Es a partir de esta fecha cuando numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas, adoptan los modelos existentes, en general, con profundas adaptaciones” (Cabannes, 2004, pp. 42-43).

En relación con el segundo criterio de clasificación, se pueden identificar aquellas investigaciones de primera generación concentradas en mostrar y demostrar las bondades del PP (coincidentes con la etapa de experimentación);<sup>6</sup> las de segunda generación serían aquellas investigaciones

<sup>4</sup>Para profundizar sobre el concepto de presupuesto participativo véanse Sousa (1998), Ganuza (2008) y Goldfrank (2006).

<sup>5</sup>En los últimos años se ha intensificado la bibliografía sobre el desarrollo y las bondades del presupuesto participativo en América Latina y Europa (Wampler, 2008; Ganuza, 2003, 2005; Ganuza y Gómez, 2008; Gaventa, 2006; Goldfrank, 2006, 2007; Nylen, 2002, 2003; Cabannes, 2004, 2005; Schak, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2002; Vitale, 2005; Sousa, 1998; Rendón, 2004).

<sup>6</sup>La gran cantidad de investigaciones desarrolladas después de la aparición de los primeros PP estuvieron orientadas a demostrar, por medio del estudio mayoritariamente de casos brasileños, las bondades del PP en ámbitos como el fortalecimiento democrático (Sousa, 1998, Sousa, 2001), la representación de los excluidos y el pluralismo de la democracia (Nylen, 2003), el fortalecimiento de la rendición de cuentas (Wampler, 2004); la revalorización del ciudadano (Buenrostro, 2004) y el aporte de la superación de la pobreza, el fortalecimiento del capital social y la ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Navarro, 1998; Baiochi, 2001). Para otros países con diferentes grados de éxito véanse Matías (2004); Gómez (2007); Montecinos (2006); Centro Pluricultural para la Democracia (2005) y Goldfrank (2006).

concentradas en el diseño institucional y las condiciones de éxito (coincidentes con las etapa de expansión y masificación)<sup>7</sup> y finalmente las investigaciones de tercera generación (coincidentes con la masificación) relacionadas con los estudios sobre el presupuesto participativo están interesadas en explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, y se concentran en estudiar bajo qué contextos y condiciones se desarrollan y se producen dichas dinámicas de relación, de qué naturaleza son y cómo se manifiestan (Montecinos, 2009, 2012).

En relación con este último grupo, Tatagiba y Chaves (2006), Da Rocha (2009) y Wampler (2008)<sup>8</sup> confirman, por medio del análisis de Santo André y São Paulo, que la relación entre instituciones participativas y representativas definitivamente no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada (Tatagiba y Chaves, 2006). Para estos autores esta clasificación significa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada por el predominio de las instituciones representativas. Por ello, para el caso de São Paulo, agregan, “la democracia brasileña al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado”. De esta forma, se puede observar más bien “una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias de legitimación del gobierno” (Tatagiba y Chaves, 2006, p. 43).

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

<sup>7</sup> La preocupación esencial es conocer las condiciones que deben cumplir los lugares —o no cumplen— para explicar el éxito, fracaso y complemento del presupuesto participativo con las instituciones representativas. Para profundizar en esta línea se recomienda ver (Schneider y Goldfrank, 2005; Sintomer, 2005; Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006). También en esta línea se pueden señalar los estudios que a partir de la experiencia brasileña identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones que son necesarias para garantizar un relativo éxito en otras latitudes, aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2007), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Cabannes (2005), Goldfrank (2006) y Chávez (2004).

<sup>8</sup> En el caso de los estudios desarrollados por Wampler (2008), el interés específico radica en explicar por qué en algunos casos sí se produce profundización de la democracia y en otros no.

tes fueran los que asumieran un rol protagónico en los presupuestos participativos, pero muy restringido en la elaboración de las políticas públicas. Los presupuestos participativos fueron usados básicamente para que dieran la impresión de democracia y participación ante los votantes” (Wampler, 2008, p. 73). Misma conclusión a la que llega Da Rocha al indicar que en São Paulo, “las experiencias formales de participación ciudadana extra-electorales reciben un amplio apoyo de las cúpulas partidistas y gubernamentales solamente cuando el programa no ofrece riesgos para sus estrategias de concentración de poder. Sean estas estrategias para fines electorales o de gobernabilidad” (Da Rocha, 2009, p. 13).

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

Es sabido que, en algunos casos, el presupuesto participativo incluso ha alcanzado el ámbito regional y nacional (Goldfrank, 2006, p. 21) promovido mediante leyes nacionales. Es el caso de Perú, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, destacando en este último grupo de países República Dominicana, que en el artículo 206 de su Constitución establece que “la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local” (Artículo 206, Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010). Por su parte, a escala local, encontramos presupuesto participativo en Brasil, México, Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile.

Dado que en una gran cantidad de países de América Latina se han incorporado iniciativas de presupuesto participativo a escala local, vale la pena preguntarse por lo que está pasando en países que han implementado presupuesto participativo fuera de Brasil. Especialmente para identificar el tipo de relación que se establece entre los diseños institucionales (por ejemplo, leyes que lo promueven) y el tipo de participación ciudadana que ahí se produce, así como su profundidad y dinámica.

En esta línea de investigaciones se sitúa este trabajo, que espera dar cuenta, entre otros aspectos, del tipo de participación ciudadana que se genera a raíz de los diseños institucionales implementados en los presupuestos participativos de América Latina.

### **Participación ciudadana y diseños institucionales: Los casos de Chile, Perú, Argentina, Uruguay y República Dominicana**

Para referirse al diseño institucional de los presupuestos participativos se tomó en consideración una serie de variables y dimensiones (planteadas en la matriz de observación), referidas a participación de alcaldes y concejales, reglamentación, discusión financiera, normativa y formas de participación de la ciudadanía en el proceso. Con base en estas cinco dimensiones contenidas en la matriz de observación se presentan los principales resultados.

Tal como se aprecia en el cuadro 2, en los cinco países estudiados existen alrededor de 2 162 organismos subnacionales (mayoritariamente muni-

**CUADRO 1.** Matriz de observación “Diseño institucional del PP en América Latina”

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
Participación ciudadana	Instancia de aprobación final del presupuesto (consejo del PP, ejecutivo local, legislativo local); forma de participación en el PP (ciudadana o representativa); órgano de decisión de la priorización del presupuesto (en asamblea, en votación); grado de participación de los excluidos (criterios de pobreza o marginalidad en la distribución de recursos); fiscalización y control de la ejecución.
Participación del ejecutivo local	Información, divulgación y resultados aprobados; grado de ejecución de las demandas aprobadas; rol del alcalde, concejo y burocracia (facilitador, directivo)
Financiera	Valor de los recursos deliberados; tipo de proyectos que se financian, disponibilidad presupuestaria por habitante, presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP; discusión de políticas tributarias.
Normativa	Grado de institucionalización del PP; ubicación política y técnica del PP al interior del municipio o ayuntamiento; relación con otros instrumentos de planificación.
Territorial	Grado de descentralización intramunicipal; grado de ruralización; grado de inversión de prioridades territoriales.

*Fuente:* Elaboración propia.



cipios) que han implementado presupuesto participativo (lo cual no necesariamente indica “calidad” en dicha implementación). Los países que más experiencias tienen son Perú (definido por ley) y República Dominicana, que a pesar de que cuenta con ley de implementación de presu-

**CUADRO 2.** Descriptivo general sobre el PP en países de estudio

	Chile	Uruguay*	República Dominicana**	Argentina	Perú
Niveles de gobierno	Nacional Regional Provincial Municipal	Nacional Departamental Municipal	Nacional Regional Provincial Municipal/ Distrital	Nacional Provincial Municipal	Nacional Regional Local
Número de Municipios	345	89 municipios 19 departamentos	386 (155 municipios y 231 distritos municipales)	2 247	1 838
Número de municipios con PP al año 2011***	37	8 (se consideran sólo departamentos)	234	45	1 838 (definido por ley)
Año de inicio del primer caso de PP	2002	1990	1999	2002	1999

*Fuente:* Elaboración propia. \*La primera dimensión se entiende como los mecanismos con que cuentan los municipios, departamentos o gobiernos regionales para dar a conocer los resultados de los proyectos ganadores que posteriormente son financiados con los recursos del presupuesto participativo. Para efectos de este artículo se entiende por “información de resultados alta” cuando el municipio cuenta con por lo menos tres instrumentos (boletín, aviso radial, asambleas u otros) para darlos a conocer. Como contraparte, “difusión baja” se entiende cuando los instrumentos son menos de tres. En cuanto a la ejecución de demandas, se entiende por “alta” cuando al año de aprobación de las obras se ejecuta más de 80 por ciento de ellas. Por su parte “baja ejecución” es inferior a 50 por ciento. En cuanto a un “alto rol del alcalde en la ejecución del PP”, se entiende al considerar tres aspectos: incidencia en la definición de montos a PP; incidencia en temáticas a tratar en el PP, modificación o supresión del PP. En el caso de que se den dos o más se considera alta. Por su parte, en rol del concejo municipal se entienden por baja o alta participación la incidencia de concejales o regidores en presupuesto destinado al PP, incidencia en temáticas, modificación o supresión del PP. \*\*En el caso de República Dominicana legalmente se reconoce la figura del distrito municipal, que para efectos del cumplimiento de muchas funciones actúa como municipio o ayuntamiento. De esta forma sólo para efectos de esta investigación se consideran como municipios. \*\*\*Este número no es equivalente al número de experiencias de presupuesto participativo que se encuentren vigentes. Por ejemplo, para el caso uruguayo, de las siete experiencias registradas hasta el año 2011, se encuentran vigentes sólo cinco, Maldonado, Paysandú, Montevideo, Rivera y Florida. Salto y Cerro Largo ya no continúan con la experiencia por cambio de alcalde en la intendencia. Para el caso chileno, de los 37 municipios con presupuesto participativo al año 2011, se encuentran vigentes cerca de 20 experiencias. Para el caso de República Dominicana, no existe un dato exacto, ya que de las casi 240 experiencias de PP registradas al año 2011, y de acuerdo con Fedomu, se estima que activamente se encuentra 50 por ciento de los municipios y distritos dominicanos.

puesto participativo para el año 2011, sólo 61 por ciento de los municipios y distritos municipales había cumplido con la ley. El resto de los organismos subnacionales no reportaron información sobre su implementación.

En el caso de los países en estudio donde no existe ley de presupuesto participativo (Uruguay, Chile y Argentina), el porcentaje de municipios que han implementado presupuesto participativo es variado. Para el caso uruguayo es considerado alto, ya que alcanza 42 por ciento del total de departamentos (se consideraron sólo departamentos, ya que la nueva ley de municipalidades al momento de la investigación se encontraba en pleno proceso de implementación y no se tiene evidencia de municipios con presupuesto participativo). En el caso chileno, representa 10 por ciento del total de municipios, y en Argentina es bajo, alcanzando sólo 2 por ciento del total de municipalidades. Cabe destacar que sólo para el caso peruano se observa la implementación del presupuesto participativo en el ámbito regional. Uruguay (junto con el caso de Montevideo desde 1990) es el país con más experiencia en la materia, seguido por Perú y República Dominicana (que ejecutan PP desde 1999), y finalmente Chile y Argentina, que registran experiencias de presupuesto participativo sólo desde 2002.

En cuanto a la participación del ejecutivo local en el presupuesto participativo, entendido esto como la incidencia que tienen en el diseño, asignación de dineros y participación en asambleas de PP de alcaldes (intendentes llamados en Argentina) y concejales o regidores, se aprecia en todos los casos que el rol que juega el alcalde es muy importante. Por ello se entiende el predominio que tienen sobre los montos destinados a presupuesto participativo, los tiempos destinados al proceso e incluso, independiente de la ley, los alcaldes gozan de una gran incidencia en la baja o alta intensidad que se le da a los espacios de participación que abre el presupuesto participativo. Como contrapartida, el rol del concejo municipal, si bien en lo formal resulta relevante —dado que en todos los casos es el cuerpo representativo que aprueba o rechaza los montos presupuestarios—, es definido en todos los países como secundario, casi no reconocido por la comunidad. Esta situación facilita que se genere una alcaldización del presupuesto participativo que es muy notoria en todos los países, siendo los actores clave en el desarrollo del proceso.

En cuanto a la participación del municipio en la información y divulgación de los resultados de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo y la ejecución ellos, se puede indicar lo siguiente. Tal como se aprecia en el cuadro 3, en todos los casos la comunicación de los resultados

**CUADRO 3.** Dimensión: Difusión de obras aprobadas y participación del ejecutivo local en el PP

	Chile	Uruguay	República Dominicana	Argentina	Perú
Información de resultados aprobados	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Ejecución de demandas aprobadas	Alto	Alto	Bajo	Alto	Bajo
Rol del alcalde en la ejecución del PP	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Rol del concejo en la ejecución del PP	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

*Fuente:* Elaboración propia.

es ampliamente socializada por diversas vías, boletines, pagina web, diarios de circulación local y nacional. Las razones son que todos los alcaldes y equipos técnicos persiguen otorgarle legitimidad y transparencia al proceso basado en la difusión de los resultados.

La buena difusión de los resultados se contrapone con la baja “ejecución” o implementación de las obras aprobadas. En este sentido, Chile, Uruguay y Argentina son los países donde más eficacia en la implementación se observa en un año calendario (en promedio de diez obras aprobadas, siete se ejecutan en menos de un año). No obstante en Perú y República Dominicana la implementación es reconocida como la gran debilidad del presupuesto participativo y en ambos casos se reconoce que menos de 50 por ciento de las obras aprobadas se ejecutan al año de su aprobación.

La razón de esta baja es atribuible a dos motivos. El primero de ellos tiene relación con el monto de inversión en cada país. Tanto en República Dominicana como en Perú, el porcentaje del presupuesto municipal destinado a presupuesto participativo es mucho mayor al que se destina en Chile, Uruguay y Argentina (oscila entre 30 y 70 por ciento del total de inversión municipal). Mientras que en Uruguay, Argentina y Chile en promedio no supera 5 por ciento.

Por ese motivo se puede deducir que las obras e infraestructura a construir es mayor en ambos países, lo cual implica un poco más de complejidad para los municipios. Lo segundo es que tanto en Perú como en República Dominicana predomina el modelo en que las obras las ejecuta el propio municipio, razón por la cual los proyectos en dichos países se enfrentan a una burocracia mucho más pesada, a diferencia de cuando las obras son

ejecutadas por las propias organizaciones sociales beneficiarias (como ocurre en algunos casos de municipios de Chile y Argentina).

En cuanto a la dimensión financiera, y tal como se aprecia en el cuadro 4, se puede señalar que los recursos destinados a presupuestos participativos se ven notoriamente influidos por la presencia de leyes nacionales. En el caso de República Dominicana se establece que los municipios podrán destinar hasta 40 por ciento del presupuesto municipal correspondiente al ítem de inversión municipal. En la práctica los alcaldes que no tienen mayores convicciones democráticas pueden destinar uno por ciento del presupuesto y ya cumplen con la ley. Aun así, en promedio se observa que destinan a PP entre 10 y 20 por ciento del total que los faculta la ley (es decir de 40% que faculta la ley). En el caso del Perú, el porcentaje destinado a presupuesto participativo oscila entre 30 y 70 por ciento del presupuesto de inversión (lo cual representa entre 15 y 35 por ciento del presupuesto total municipal). Los casos de municipios que pudiendo destinar cien por ciento de la inversión a PP (dado el compromiso que tienen los alcaldes con el tema) y no lo hacen, es por la razón de que se deben financiar obras de gran envergadura que son de arrastre y que forman parte de las inversiones estratégicas de largo o mediano plazo. En los casos de Chile, Uruguay y Argentina, los porcentajes destinados a PP no sobrepasan en promedio 3 por ciento del presupuesto municipal total.

Las obras que se financian con este presupuesto son obras menores como equipamiento comunitario, sedes sociales, reparación de calles, construcción de veredas. Salvo en el caso de Perú y República Dominicana que se financian obras de mayor envergadura. Para el caso de República Dominicana sólo son obras de mayor envergadura en municipios grandes como Santiago de Los caballeros.

En ninguno de los casos se observa que se discutan políticas tributarias o impositivas en el espacio local.

Finalmente, en esta dimensión se puede señalar que en República Dominicana existe apoyo estatal por parte de la Federación Dominicana de Municipios (Fedomu) que ofrece asistencia técnica a municipios en diversas regiones del país. Para el caso de Perú esta asistencia es ofrecida cuando es solicitada por medio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y excepcionalmente por medio de algunas ONG (como por ejemplo ONG Calandria). En el caso de Argentina la difusión en el país es permanente por medio de seminarios y la asistencia técnica es focalizada a aquellos municipios que la solicitan a la Red Argentina de Presupuesto Participativo, la

**CUADRO 4.** Dimensión financiera del PP

	Chile	Uruguay	República Dominicana	Argentina	Perú
Valor de los recursos deliberados	Entre 3 y 5% del presupuesto municipal (ítem inversión)	3 a 5%	Definido por ley hasta 40% del presupuesto municipal (Inversión municipal)	3 a 5%	Entre 30 y 70% del ítem inversión. El ítem de inversión representa 50% del presupuesto; el 50% restante es gastos corrientes
Tipo de proyectos que se financian	Obras menores de infraestructura	Obras menores de infraestructura y promoción social	Obras menores de infraestructura. Mayores en algunos casos	Obras menores de infraestructura	Menores y de envergadura
Apoyo externo al municipio para el funcionamiento del PP	Sólo con recursos municipales, promoción y asistencia técnica concursable de parte del gobierno (Subdere)	Sólo con recursos municipales	Apoyo técnico central ofrecido por Fedomu para facilitación del proceso.	Apoya el Estado mediante difusión RAPP	Mayoritariamente con recursos municipales (MEF, excepcionalmente ONG)
Discusión de políticas tributarias	No	No	No	No	No

*Fuente:* Elaboración propia.

cual es financiada por el Estado argentino (tiene dependencia administrativa en la presidencia). En el caso chileno, existe un programa de Presupuestos Participativos, situado bajo la dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), que otorga asistencia técnica esporádica a municipios. En el caso uruguayo no se registro apoyo de otros órganos que no sean los departamentos.

En cuanto a la dimensión normativa y la relación del PP con otros instrumentos de gestión y planificación municipal, se puede señalar lo siguiente:

En relación con la institucionalización y formalización del mecanismo tanto en el municipio como a escala nacional, se pueden distinguir tres grupos. El primero de ellos está representado por Chile; en este país, la formalización e institucionalización es muy baja y no cuenta con legislación que promueva la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya sea a escala nacional, regional o local; menos se observa una ley nacional que promueva el presupuesto participativo. En un segundo nivel se encuentran países como Argentina y Uruguay, en ellos se observa una institucionalidad que promueve la participación ciudadana y en particular el presupuesto participativo. En particular, en el caso de Argentina se destaca el apoyo institucional que ofrece la Red Argentina de Presupuesto Participativo. Para el caso uruguayo se observa una política de descentralización y participación ciudadana intradepartamental (Ley 18.567), la cual ha tenido problemas de implementación, pero aun así y a diferencia de Chile ofrece un conjunto de reglas del juego que permiten prever que potencialmente dicha normativa se traducirá en nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Por último, se encuentran Perú y República Dominicana, que representan los dos países con el grado de institucionalización más alta, ya que ambos cuentan con legislación nacional que “obliga” a municipios y distritos para el caso dominicano y a gobiernos regionales y gobiernos locales para el caso peruano a decidir parte de la inversión mediante el presupuesto participativo.

Para el caso de República Dominicana la Ley número 170-07 (promulgada el 13 de julio de 2007) establece el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40 por ciento de la transferencia que reciben los municipios del presupuesto nacional por la Ley número 16303, del 6 de octubre de 2003, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.

Por su parte y para el caso peruano, la Ley número 28056, promulgada el 7 de agosto de 2003, establece que la ley marco de presupuesto participativo tiene como finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la población para considerarlas en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios. Esto se debe desarrollar en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión. A diferencia del

**CUADRO 5.** Dimensión normativa del PP y relación con otros instrumentos de gestión

	Chile	Uruguay	República Dominicana	Argentina	Perú
Grado de institucionalización del PP	Baja	Media	Alta	Media	Alta
Ubicación del PP al interior del municipio o ayuntamiento	Periférico/instrumental	Estratégico/incipiente	Periférico/instrumental	Estratégico/incipiente	Estratégico
Relación con otros instrumentos de planificación	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio/alto

*Fuente:* Elaboración propia.

caso dominicano, el peruano no establece porcentajes de incidencia del presupuesto participativo en la inversión, sino que su artículo 5 señala que “la sociedad civil tomará parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales con énfasis *en los gastos de inversión*, de acuerdo con los lineamientos y directivas que para estos fines emitirán la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas

Ambos países, en términos de institucionalización son los más avanzados y son los que presentan mayor número de experiencias de presupuesto participativo. La implementación de ambas leyes está en pleno proceso y ha experimentado algunas dificultades, especialmente para garantizar que alcaldes y presidentes regionales ejecuten el “espíritu de la ley”, asimismo se han observado problemas en la ejecución de los proyectos decididos en el presupuesto participativo.

La variable del cuadro 5 “ubicación del PP al interior de la gestión del municipio”, hace referencia a qué tan relevante es el presupuesto participativo en la forma de hacer gestión local y si se encuentra relacionada con otros instrumentos y dispositivos de planificación y participación ciudadana en el municipio. Al respecto se pueden distinguir tres categorías. Chile y República Dominicana representa el caso donde se observa que el presupuesto participativo actúa de manera más aislada, salvo los casos de San Antonio, La Serena y Lautaro en Chile; Altamira, Villa González y Santiago de Los Caballeros para República Dominicana. En estos países, ha sido

el propio instrumento el que ha ido abriendo otros espacios de participación, no obstante no es la norma y se termina imponiendo la lógica de “programa de presupuesto participativo” y no se inserta el mecanismo en una “política de participación ciudadana”, incluso a pesar de la presencia de la ley en RD.

En un nivel intermedio se encuentran Uruguay y Argentina. Para el caso uruguayo, el PP en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Paysandú se inserta en un conjunto de otros mecanismos de participación ciudadana y no actúa aisladamente. Por ejemplo, la participación ciudadana en la elaboración de planes quinquenales, la existencia de mesas de participación, foros ciudadanos, mesas sociales, concejos vecinales, audiencias públicas (Martínez, 2011, p. 51) refleja que el presupuesto participativo se inserta en un sistema de participación ciudadana. Para el caso argentino, la intensidad de esta dimensión se aprecia un poco menos generalizada, ya que la existencia del PP en el marco de una política de participación es sólo materia de algunos municipios, entre los cuales se puede destacar el caso de Rosario, municipio que ha puesto en el centro de su planificación y gestión la participación ciudadana.

Finalmente, se destaca el caso peruano, en el que el presupuesto participativo por ley se concibe como un mecanismo de democracia participativa pero vinculado a los planes concertados de desarrollo local o regional. Es decir, en su implementación no está desvinculado de la gestión estratégica de cada municipio y gobierno regional ni de los programas presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas. Es de los casos en los que se reconoce, sin distinción de relato ni de fuente, una vinculación estrecha entre ambos mecanismos (planes concertados y presupuestos participativos). La relación entre planificación y participación queda claramente establecida tanto en los diseños como en las priorizaciones que pueden hacer los agentes participantes. Es probable (tal como se expondrá en la dimensión de participación ciudadana) que el caso peruano padezca de otras debilidades en el diseño institucional del presupuesto participativo, pero este aspecto representa una de sus principales fortalezas.

En el cuadro 6 se expone la dimensión de participación ciudadana observada en los cinco países en estudio.

En cuanto a la variable de la instancia de aprobación del monto o porcentaje del presupuesto destinado a presupuesto participativo, no se observan mayores variaciones. En todos los casos está radicado legalmente en el ejecutivo local pero es el alcalde quien se transforma en el principal actor



**CUADRO 6.** Dimensión de participación ciudadana en el PP

	Chile	Uruguay	República Dominicana	Argentina	Perú
Instancia de aprobación del presupuesto destinado al PP	Ejecutivo local	Ejecutivo local	Definido por ley, pero el Ejecutivo local decide (ley 2007)	Ejecutivo	Ejecutivo local regional (concejo incluido)
Forma de participación en la definición de prioridades y proyectos	En asamblea y votación universal	En asamblea y votación universal	En asamblea y cabildo	En asamblea y votación universal	En asamblea (representantes sociales, agentes participantes)
Utilización de criterios de pobreza o marginalidad en la distribución de recursos PP	No	Emergente	No	Emergente	Emergente
Órgano de fiscalización y control de la ejecución	Comisión mixta, (equipos técnicos y ciudadanos delegados)	Comisión mixta, (equipos técnicos y ciudadanos delegados)	Comisión mixta, (equipos técnicos y ciudadanos delegados)	Comisión mixta, (equipos técnicos y ciudadanos delegados)	Comité de vigilancia (definido por ley)

*Fuente:* Elaboración propia.

que decide —más o menos— montos o porcentajes para ser presentado a los concejos, que son los que finalmente aprueban o rechazan dicha partida (los entrevistados no distinguen casos de municipios en donde haya sido el concejo quien haya pedido aumentar los montos destinados a presupuesto participativo, generalmente se termina aprobando lo que presenta el alcalde).

Respecto a la forma de participación ciudadana en el presupuesto participativo se pueden distinguir dos estilos totalmente diferenciados. Chile, Uruguay y Argentina representan el primer estilo de participación ciudadana. En estos casos la ciudadanía participa directamente en la “decisión” de los proyectos, mediante el voto universal de personas mayores de 15 años (generalmente se usa ese mínimo de edad). No obstante, la selección de proyectos que van en la papeleta de votación, previamente se realiza en asambleas barriales o territoriales donde participan mayoritariamente representantes de organizaciones sociales (en algunos casos también instituciones).

El segundo estilo de participación se observa en los casos de República Dominicana y Perú. En ellos, la ciudadanía no participa directamente en la “decisión” de los proyectos que se ejecutan mediante el presupuesto participativo, básicamente esa función recae en dirigentes sociales. La priorización y decisión de necesidades la realizan representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas, que para el caso peruano son llamados “agentes participantes. Estos deben ser únicamente representantes de organizaciones sociales o territoriales que, frente a una convocatoria realizada por el municipio o gobierno regional, se deben inscribir y tomar parte en una capacitación administrativa (manejo de formularios y formulación de iniciativas), para luego definir prioridades. En el caso de la selección de proyectos, la última palabra la tiene el concejo municipal o regional (según sea el caso). En el caso de Perú, los “agentes participantes” sólo priorizan proyectos o iniciativas, pero puede darse el caso que dicha priorización no sea la que finalmente se ejecute (la priorización tiende a ser respetada en la mayoría de los casos).

Para el caso de República Dominicana, la decisión sobre qué proyectos se financian con el presupuesto participativo (o plan de inversión como también se llama) recae en la asamblea municipal o cabildo abierto. En este caso la ley indica que los ciudadanos, independientemente de su afiliación organizacional, pueden participar de las distintas instancias de discusión y priorización que contempla la ley. Es así como en el artículo 4 de dicha ley se establece que la población identificará sus necesidades prioritarias y decidirá los proyectos y obras que el ayuntamiento deberá ejecutar el año siguiente mediante la celebración de una secuencia de asambleas: *a)* asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad con más de 30 familias; *b)* asambleas seccionales, de barrios o de bloques; *c)* cabildo abierto o asamblea municipal. En la práctica quienes terminan ocupando estos espacios son representantes de organizaciones sociales.

En cuanto a la utilización de criterios de pobreza para la asignación de recursos, de manera incipiente los propios gobiernos locales lo están usando en los casos de Uruguay, Perú y Argentina, siendo el caso de Rosario el que más ha avanzado en este aspecto, usando indicadores nacionales pero también indicadores construidos por el propio municipio. Para el caso de Chile y República Dominicana no se observa el uso de dichos criterios siendo la distribución de recursos por territorios y de manera igualitaria.

Por último, en esta dimensión se observó la presencia de órganos de fiscalización ciudadana de la ejecución de proyectos financiados mediante

el presupuesto participativo. En todos los casos existen y están integrados por representantes de las asambleas territoriales, en los casos de Perú y República Dominicana están garantizados por la ley.

## **Desafíos de los presupuestos participativos en América Latina: Algunas recomendaciones de política pública**

### **Desafío 1: Fortalecimiento de la sociedad civil como contrapeso a la voluntad política**

Todos los esfuerzos políticos y legales para promover el presupuesto participativo, especialmente los alcanzados en Perú y República Dominicana, no son suficientes para contrarrestar la condicionante de que alcaldes que no cuentan con la suficiente voluntad política para implementar este mecanismo de democracia participativa, terminen por desvirtuar el espíritu de la ley. En los municipios donde más se ha avanzado en Perú (Ilo, Villa El Salvador) y República Dominicana (Altamira, Villa González) la variable determinante para alcanzar profundos procesos de participación ciudadana ha sido la voluntad política del gobernante. En esos casos la ley de presupuesto participativo se ha transformado en una variable que interviene pero no es determinante para la profundidad que ahí ha alcanzado la participación ciudadana en el presupuesto participativo.

¿Por qué pasa este fenómeno? Básicamente porque, a juicio de los entrevistados en cada país, en la mayoría de los municipios que han implementado presupuesto participativo, la sociedad civil, ciudadanos y organizaciones sociales aún no se apropian del proceso ni de la instalación de leyes de esta naturaleza, es el caso de Perú y República Dominicana. Observan que el presupuesto participativo y la participación que ahí se abre es una concesión de alcaldes. Aun en este contexto adverso, paulatinamente se avanza en la implementación del PP y con ello las organizaciones comienzan a empoderarse de dichos procesos y a actuar como contrapeso de la voluntad política, por ejemplo, cuando un alcalde decide no continuar con la implementación de un presupuesto participativo. Es el caso de Paysandú en Uruguay y Rancagua en Chile, donde fueron las organizaciones sociales (territoriales y funcionales) de la sociedad civil las que exigieron a alcaldes de distinto color político al que había iniciado el PP que continuara con el proceso.

De esta manera, un desafío esencial en América Latina está en focalizar los esfuerzos de parte del Estado, universidades y ONG ya no tanto en bus-

car la sensibilidad política del gobernante para que inicie estos procesos, sino en generar capacidades “democráticas” en la propia sociedad civil (básicamente en sus organizaciones sociales, territoriales y funcionales). Lo que muestra el actual contexto en el que se desarrollan la mayoría de las experiencias latinoamericanas es que los gobernantes locales o regionales cuando no cuentan con un debido contrapeso social y político pueden terminar instrumentalizando los espacios de participación. Es necesaria la voluntad política para abrir espacios de participación, pero la sociedad civil cumple un rol fundamental para que los procesos participativos en la presupuestación pública tengan sostenibilidad democrática y no se transformen en una oportunidad para generar procesos de participación ciudadana cooptada o para renovar relaciones clientelares con organizaciones de la sociedad civil.

Por ejemplo, la voluntad política sumada a otras condicionantes colaterales como un contexto legal favorable, un proceso de descentralización pro participación, recursos fiscales suficientes y personal municipal competente, configuran el conjunto de condiciones que determinan el desarrollo del PP en América Latina. Cuando a ello se suma una sociedad civil distante o desapegada de los asuntos públicos pueden suceder situaciones como la de República Dominicana, donde más de 50 por ciento de los municipios y más de 70 por ciento de los distritos municipales no implementan presupuesto participativo aun cuando existe un marco legal que lo indica (Martías, 2010). O puede suceder que se entienda el proceso participativo como una concesión, tal como sucede con la percepción de la mayoría de los referentes sociales (dirigentes sociales para el caso chileno), quienes evalúan los espacios que ofrece el presupuesto participativo como una concesión de “buenos políticos”.

Por eso es común que muchos referentes o dirigentes sociales relacionen la permanencia del presupuesto participativo con la permanencia del alcalde o intendente en el cargo político, implícitamente la sociedad civil se autolimita para exigirle a otro político esta misma iniciativa. Como la sociedad civil no logra apropiarse de estas iniciativas, tampoco logra transformarse en el debido contrapeso político para que a través de estos mecanismos se generen los ajustes necesarios para perfeccionar la implementación del PP, profundizar las iniciativas, hacerlas incidir en las políticas públicas globales y avanzar hacia procesos de superación de las desigualdades sociales que viven las sociedades latinoamericanas. Salvo las excepciones mencionadas antes (Paysandú y Rancagua), esta tendencia está generalizada en el resto de los casos.

## Desafío 2: Del presupuesto participativo hacia un sistema local de participación ciudadana

El presupuesto participativo cuando actúan como único referente de participación ciudadana se asfixia, se transforma en un apéndice político, es decir, cuando comienza a molestar la gestión política de un alcalde, lo quitan y a la gestión municipal no le pasa nada. Por ejemplo, en los casos en los que el PP se expresa como “programa” y no inserto en un marco de políticas de participación ciudadana, se expone mucho más a convertirse en un instrumento de renovación de clientelismo político que en un mecanismo de fortalecimiento democrático (Caso de Lima antes de 2010). Por el contrario, en los casos en los que el PP aparece en un contexto de relación horizontal y democrática con la sociedad civil (caso de Villa El Salvador de Perú y Villa González en República Dominicana), se refuerza mucho más la gestión participativa de un gobierno regional o local. A los casos anteriores se pueden sumar Maldonado y Montevideo (Uruguay), San Antonio (Chile), y Rosario (Argentina). En ellos se intenta vincular el PP con políticas públicas basadas en un conjunto de orientaciones estratégicas participativas y descentralizadas (Martínez, 2011; Montecinos, 2011).

Con la excepción de estos casos, la tendencia mayoritaria en América Latina es consolidar al presupuesto participativo como un programa y no como “política” de gobierno local o regional. Cuando esto ocurre, se observa que la participación de ciudadanos encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna. Como contrapartida, la participación ciudadana no es usada para complementar la definición de políticas públicas globales o de ciudad. Para los casos de Chile y República Dominicana se suma el hecho de que las políticas de ciudad no son construidas desde un enfoque participativo y descentralizado, predominando para el caso chileno un enfoque gerencial. Incluso, para el caso de República Dominicana, y a juicio de algunos de los expertos entrevistados, muchos de los municipios todavía ni siquiera cuentan con planeación estratégica de desarrollo local.

Por el contrario, en aquellos casos donde el PP se enmarca en un conjunto de políticas o dispositivos de participación ciudadana se observa un avance de manera sistemática y sostenida hacia un modelo de carácter estratégico y de construcción de políticas locales con participación de la comunidad. En la mayoría de los casos al interior de los países no se observa esta tendencia.

### Desafío 3: Vincular la planificación con la participación ciudadana: Hacia una gestión local o regional participativa

Esto implica que así como el PP no puede actuar aisladamente de otros dispositivos de participación ciudadana, tampoco debería estar desvinculado de los instrumentos de planificación regulares de la gestión municipal y regional. En los países observados se ha evidenciado que cuando el PP se ve reducido a financiar obras menores que no se vinculan con planes estratégicos, planes de desarrollo, puede ir perdiendo valor “político” para el gobernante y para el ciudadano.

De ahí entonces que la “planificación” de la gestión no se desvincule de la participación democrática de los ciudadanos. La participación ciudadana se pone al servicio de todo el proceso de la gestión gubernamental, es decir, desde la definición de políticas hasta la fiscalización de su implementación. Así, el presupuesto participativo además de implicar procesos de negociación y pacto, tiene una clara implicación en relación con la asignación de recursos para la gestión estratégica del ámbito local y regional. El desafío mayor está en intervenir con la participación en las orientaciones estratégicas y no tan sólo en los proyectos a implementar, para complementar las decisiones del ejecutivo local.

En definitiva, el desafío de vincular planificación con participación requiere la capacidad de articulación, deliberación, influencia y liderazgo social sobre el conjunto de los demás actores integrantes del proceso de gestión local. Esto no significa que los criterios técnicos dejen de tener relevancia ni pasen a un segundo plano, lo que sucede es que dejan de ser fines en sí mismos y se transforman en medios al servicio de la legitimidad democrática de la política local, en este estilo de gestión los criterios técnicos adquieren un sentido pero como medio al servicio de la actividad deliberativa de la gestión pública local. El sentido de vincular planificación con participación es que la deliberación democrática le otorga legitimidad a los objetivos estratégicos que se plantea un gobierno local o regional.

### Conclusiones

Dadas las condiciones en las que se desenvuelve el PP, la lógica predominante de su funcionamiento es de arriba (ayuntamiento) hacia abajo (sociedad), sin lograr un debido empoderamiento de los receptores, para que estos procesos sean conducidos o modificados por la fuerza de los líderes de

la sociedad civil. El principal aporte que esta investigación puede hacer al debate de la relación entre instituciones participativas y representativas es que se constata que en los países observados el presupuesto participativo está dando lugar a procesos de participación muy intensos sobre proyectos menores en barrios, sin lograr que los ciudadanos incidan en la formulación de políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial.


En países como Perú, a diferencia de los otros países estudiados, el PP se observa más vinculado con los principales instrumentos de planificación (por ejemplo los planes concertados de desarrollo) y allí, en particular en algunos casos, se ha observado la apertura de espacios más sustantivos de participación en temas estratégicos de la ciudad. Esta visión que se aprecia en algunos casos aislados, no necesariamente representa la visión general sobre el PP que, de acuerdo con McNulty (2011), presenta una débil integración con el ciclo general de presupuestación e inversión y poca visión estratégica de la presupuestación en los procesos participativos.

Este tipo de limitaciones contribuyen a que existan altas probabilidades de que el proceso sea manipulado o direccionado por alcaldes o presidentes regionales que no cuentan con las debidas convicciones democráticas. Las razones de estas limitaciones básicamente se deben al predominio de la voluntad política como condición importante para el desarrollo del PP, al escaso empoderamiento logrado por la sociedad civil y a la delegación natural que hacen los ciudadanos a sus representantes, para que sean éstos quienes resuelvan los problemas que ellos no sienten como “propios”.

Lo “propio” para el ciudadano, y donde se activa su participación con mucha más intensidad, es en el barrio o el entorno más cercano. Allí existe mayor preocupación de parte de los ciudadanos y no ceden esa responsabilidad de la decisión a un tercero. En definitiva, el modelo predominante de presupuesto participativo en los países observados ha resultado ser un instrumento sustantivo para activar una participación ciudadana en los asuntos públicos barriales o más próximos al entorno de los ciudadanos que participan en dichos procesos. A mayor escala o complejidad de las problemáticas a abordar no se logra generar procesos complementarios a las decisiones que toman los representantes.

Dada esta situación se puede deducir que en la medida que los temas a tratar en las políticas públicas municipales resulten lejanos para el ciudadano común, las instituciones representativas gozarán de mayor autonomía que las instituciones participativas para incidir en aquellas decisiones. El principal riesgo de esta tendencia es que la participación ciudadana y la

disputa por la distribución del poder político local quedarán reducidas a microespacios, y a mayor escala los espacios de participación se pueden transformar en instrumentos para renovar liderazgos clientelares y legitimar agendas públicas de actores políticos que verán en ello una oportunidad para imponer su lógica verticalista en el espacio público.

Como consecuencia, pueden transformarse en mecanismos de participación ciudadana altamente cooptables por los actores representativos, especialmente cuando la sociedad civil no logra empoderarse de los procesos, y la voluntad política de los gobernantes es excesivamente protagónica haciendo de la participación ciudadana una estrategia de concentración de poder y relación clientelar, más que de distribución del poder y empoderamiento ciudadano. 

## Referencias bibliográficas

- Baierle, Sergio (2011), “Porto Alegre neoliberal. La decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo”, en Andrés Falck y Pablo Paño (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos. Acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Málaga, Parlocal.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), “Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, 29 (1), pp. 43-72.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barceló, Sara y Zainer Pimentel (2002), “Radicalizar la democracia, Porto Alegre: Un modelo de municipio participativo”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, VIII (435).
- Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, VII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre.
- \_\_\_\_\_. (2009), “Gobernanza urbana y políticas de regeneración: El caso de Barcelona”, en *Revista Española De Ciencia Política*, 20, pp. 125-146.
- Buenrostro Sánchez, Israel (2004), “Ciudadanía y presupuesto participativo: Anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”, en *Revista Araucaria*, 5 (12), pp. 67-82.



- Cabannes, Yves (2004), *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio: Documento conceptual*, Quito, Coordinación para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Documento base, presupuesto participativo y finanzas locales”, segunda versión ampliada, Porto Alegre, Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Centro Pluricultural para la Democracia (CPD) (2005), “Presupuesto participativo: Reflexiones y propuestas en el ámbito municipal”, documento de estudio, Quetzaltenango.
- Chávez, Daniel (2004), “Democratizar la democracia: Hacia una propuesta del presupuesto participativo nacional”, Instituto Transnacional, disponible en: [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_chavez\\_democratizar](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar) [fecha de consulta: 15 de marzo de 2008].
- Da Rocha Resende, Paulo (2009), “Innovaciones participativas y tradiciones representativas: Tensiones y complementariedades en el municipio de São Paulo”, trabajo de investigación a ser presentado como condición parcial al diploma de suficiencia investigadora en el doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración, Barcelona, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público-Universidad Autónoma de Barcelona.
- Dahl, Robert (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Hernández, Andrés (2006), “Modelos de democracia liberal representativa: Limitaciones y promesas incumplidas”, en *Revista Co-Herencia*, 3 (4), pp. 37-75.
- Font, Joan e Ismael Blanco (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, pp. 1-17.
- Ganuza, Ernesto (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Editorial Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Democracia y nuevos horizontes: Emergencia y límites de los presupuestos participativos en España”, en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 20, pp. 5-39.
- Ganuza, Ernesto y Braulio Gómez (2008), *Control político y participación en democracia: Los presupuestos participativos*, Madrid, Estudios de Progreso-Fundación Alternativa.
- Gargarella, Roberto (1995), *Nos los representantes: Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, Editorial Mino y Dávila.

- Gaventa, John (2006), "Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate", documento de trabajo 264, Sussex, Institute of Development Studies-University of Sussex Brighton.
- Goldfrank, Benjamin (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 1-28.
- \_\_\_\_\_ (2007), "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Revista Nueva Sociedad*, 212, noviembre-diciembre, pp. 53-66.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo*, Universidad del Norte, 15 (1), pp. 56-77.
- Macpherson, Crawford Brough (1977), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Martínez, Viviana (2011), *Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana*, Punta del Este, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Estudio Mercociudades Programa de Desarrollo Local.
- Matías, Domingo (2004), "Presupuesto participativo y democratización", República Dominicana, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- \_\_\_\_\_ (2007), "La descentralización en República Dominicana", en *Descentralización y poder local en el desarrollo humano*, Santo Domingo, PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Evaluación de la experiencia de aplicación del presupuesto participativo municipal en la República Dominicana", estudio elaborado para el Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social (FIES) de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).
- \_\_\_\_\_ (2010), Estudio sobre el presupuesto participativo en República Dominicana, República Dominicana, Federación Dominicana de Municipios.
- McNulty, Stephanie (2011), *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Lima, Banco Mundial.
- Montecinos, Egon (2006), "Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal", en *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), pp. 191-208.
- \_\_\_\_\_ (2009), "El presupuesto participativo en América Latina: ¿Comple-

- mento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, pp. 145-174.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en *Revista de Ciencia Política*, 31 (1), pp. 63-89.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, pp. 1-17.
- Navarro, Zander (1998), “Democracia y control social de fondos públicos: El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD/Paidós.
- Nylen, William (2002), “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, 34, pp. 127-145.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rendón, Armando (2004), “Porto Alegre: Un modelo de presupuesto participativo”, en *Revista Polis*, 1 (4), pp. 9-36.
- Sartori, Giovanni (1965), *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa/Wiley, 475 pp.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2005), “Construcción institucional competitiva: El PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Soul”, en Catia Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo (eds.), *Diseño institucional y participación política: Experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Clacso, pp. 253-291.
- Schumpeter, Joseph (1966), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, pp. 1-17.
- \_\_\_\_\_ (2009), *La démocratie participative*, Paris, La Documentation Française.
- Shack, Yalta Nelson (2005), “La programación participativa del presupuesto en el Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, pp. 1-20.
- Sousa Santos, Boaventura de (1998), “Participatory Budgeting in Porto Ale-

- gre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, 26 (4), pp. 461-510.
- Sousa Santos, Boaventura de y Leonardo Avritzer (2004), “Introducción: Para ampliar el canon democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Souza, Celina (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en *Environment and Urbanization*, 13 (1), pp. 159-184.
- Tatagiba, Luciana y Ana Chaves (2006), *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, Editorial Texto.
- Viejo, Raimundo, Marc Marti-Costa, Marc Pares, Paulo Da Rocha y Raimundo Vilaregut (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teóricos normativos y modelos de democracia”, en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 22-52.
- Vitale, Denise (2005), “Reforma del Estado y democratización de la gestión pública. La experiencia brasileña del presupuesto participativo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, pp. 147-180.
- Wampler, Brian (2004), “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en Leonardo Avritzer, *Associativismo em São Paulo*, São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_ (2008), “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, en *Comparative Politics*, 41, pp. 61-81.