

¿A qué llaman hoy Presupuesto Participativo?

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

Carmen Pineda Nebot

carmenpinedanebot@hotmail.com

Valdemir Pires

pires.valdemir@gmail.com

Resumen/abstract:

Cuando hace ya veintiocho años, en un momento de democratización del país, se puso en marcha en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) un proyecto llamado Orçamento Participativo (Presupuesto Participativo), en el cual los ciudadanos participaban en el proceso presupuestario, no se pensó que llegara a tener tanta difusión y éxito. Pero ese mismo éxito ha provocado que en algunos casos se haya banalizado hasta tal punto la metodología que pase a estar asociada a prácticas cuyos resultados perviertan la propuesta, colocándola en el saco común de las promesas no cumplidas en los esfuerzos por una democracia substantiva. En muchas situaciones este riesgo es asumido, sin medir las consecuencias, por agentes e instituciones que solo quieren legitimar sus propuestas o su modo de proceder por medio del uso de una metodología de gestión y de participación política que ha ganado visibilidad en todo el mundo. Lo mismo ocurre cuando ciertos grupos políticos echan mano de la intensificación del contacto con los ciudadanos-electores, por medio del Orçamento Participativo, para simplemente fortalecer su musculatura política frente a fuerzas opuestas menos abiertas a la ampliación del control popular en el uso de recursos. La propuesta de este estudio es analizar, en algunos municipios españoles y portugueses donde se están llevando a cabo en este momento experiencias, si la esencia de aquel Orçamento Participativo se mantiene o por el contrario se está utilizando su nombre para la realización de otras prácticas. Para ello, lo primero será definir cuáles son sus características esenciales a través de sus formulaciones originales y la doctrina más cualificada, para luego evaluarlas de acuerdo con ellas.

Palabras clave: Orçamento Participativo, Presupuesto Participativo, Controle Social do Gasto Público, Democracia Participativa

Nota biográfica:

Carmen Pineda Nebot: Consultora de Administraciones Públicas. Coordinadora de Investigación GEGOP/CLACSO. Miembro de los Grupos de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público do Departamentode Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) y de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil. Experta en temas de participación ciudadana y Presupuesto Participativo.

Valdemir Pires: Economista, profesor-doutor líder do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

1. Introducción

El *Orçamento Participativo* (OP) es una metodología de gestión presupuestaria local que se propagó por el mundo a partir del año 2000, teniendo su origen en los años 80 en Brasil. Considerada como una gran esperanza de renovación democrática, terminó siendo aceptada positivamente, en todos los continentes, por las más variadas corrientes de pensamiento sociológico y por diferentes vertientes ideológicas. Por ello, las prácticas y experiencias históricamente registradas y/o en marcha son muy diferentes entre sí, alterándose además, a lo largo del tiempo, en la mayoría de los casos, en función de la correlación de fuerzas y de los elementos más significativos de cada coyuntura. Por eso, cabe la pregunta que da título a la presente comunicación: ¿a qué se da actualmente el nombre de *orçamento participativo*?

En la búsqueda de una respuesta aproximativa, este trabajo se divide en las siguientes secciones, además de esta introducción y de la conclusión: en la sección 2 abordaremos el OP en su configuración original en Brasil, donde ya sufrió modificaciones al propagarse por ciudades con gobiernos de diferentes partidos; en la sección 3 se llama la atención sobre el cambio de enfoque sobre el OP a partir de su adopción por diferentes grupos políticos; la sección 4 trata de la difusión del OP por el mundo, bajo el amparo de organismos multilaterales; finalmente, en la sección 5, se analizan las nuevas experiencias de OP en Portugal y España.

2. Orçamento participativo: características originales

Existe consenso en localizar el origen de lo que se acordó denominar *orçamento participativo* (OP) en la experiencia llevada a cabo en los años 89-92 en el municipio de Porto Alegre, capital del Estado brasileño de Rio Grande do Sul, bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT). Este caso ganó notoriedad no solo por ocurrir con éxito en una ciudad de América Latina, sino también por los esfuerzos de divulgación que se

hicieron y por el premio recibido (Mejor Práctica de Gestión Urbana), en 1996, en la Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II (Bonduki, 1996:51-65). Sin embargo, Pires (1999), menciona como pioneras, además de Porto Alegre, Piracicaba, Santo André, Diadema, Jaboticabal, São Bernardo do Campo, Santos y la ciudad de São Paulo, en el Estado de São Paulo e Ipatinga y Betim, en el Estado de Minas Gerais, todas ellas con administraciones petistas. Aunque, según Pires (1999), se encontraban elementos precursores del *orçamento participativo* en gobiernos del antiguo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), en el período inmediatamente anterior al de las experiencias del PT, siendo dignos de atención los casos de Piracicaba y Campinas (en el Estado de São Paulo); Lajes (Estado de Santa Catarina), Boa Esperança (Estado de Espírito Santo), Toledo (Estado de Paraná), Pelotas y Porto Alegre (Estado do Rio Grande do Sul), Prudente de Morais y Juiz de Fora (Estado de Minas Gerais) y Rio Branco (Estado de Acre).

Tanto las experiencias precedentes como las originarias del OP tenían en común algunos aspectos, a saber:

- pretenden un mayor protagonismo de los vecinos de los municipios en los procesos de planificación y deliberación sobre el destino del dinero público local, en oposición a las prácticas autoritarias en vigor (en el caso de los precursores) o precedentes (en el caso de los gobiernos ya bajo el régimen democrático, post-1985);

- adoptaban metodologías de debate público, dividiendo generalmente las ciudades en grandes regiones, a fin de deliberar sobre prioridades, con hincapié en el lugar donde se vive;

- se concentraban en el esfuerzo de invertir las prioridades, o sea, asegurar que los gobiernos locales priorizaran gastos a favor de los grupos más pobres de la población, generalmente residentes en áreas periféricas de las ciudades.

Esas experiencias se beneficiaron de un momento político específico, en el que los llamados movimientos sociales estaban muy activos en Brasil. Al mismo tiempo, la sociedad política, los políticos tradicionales, no conseguían oponerse a ellos.

Afirma Pires (2010) que:

La participación popular ocurrida en el período de la democratización brasileña tuvo inspiración “movimentalista”, o sea, surgió de los llamados “nuevos movimientos sociales urbanos”, de los cuales dan noticias y analiza una amplia literatura, como, por ejemplo,

GECD (1998-99), Gohn (1993), Sader (1988), Pessoa (1988), Herrmann Neto (1984), Dagnino (1994).

No se equivocan los que afirman que el OP surgió del caldo de cultivo de los movimientos de oposición a la dictadura militar (1964-1985), de la mano, primero, de los alcaldes del único partido de la oposición consentido antes del fin del régimen de excepción, el MDB, que disputaba el poder al partido Arena (Aliança Renovadora Nacional), afín al gobierno; y después, de alcaldes del más combativo partido post-dictadura, el PT. Eso porque esas fuerzas políticas no solo defendían la democracia, sino que, como muchos de sus grupos internos (los más a la izquierda) se posicionaban activamente contra la elevada concentración de la riqueza y de la renta en Brasil, hecho que provocaba que hubiera una gran número de personas viviendo por debajo del nivel de pobreza, en condiciones precarias de trabajo y en sub-viviendas en las áreas urbanas, administradas por alcaldías precariamente dotadas de recursos financieros, centralizados estos en las manos de los Estados y del Gobierno Federal.

No sin razón, el OP pasó a ser considerado como parte del “modo petista de gobernar” (BITTAR, 1992), convirtiéndose inicialmente en unos de los motores de la ascensión del PT al poder en numerosas ciudades y después en los gobiernos estatales, hasta llegar al poder central, en el cual jamás logró introducir con éxito las políticas de participación presupuestaria iniciadas en sus gobiernos municipales.

3. Resemantización de las experiencias de *orçamento participativo*

A partir de mediados de los 90, sobre todo después de haber sido premiado por la ONU, el OP gana notoriedad como una metodología de gestión presupuestaria democratizante, ampliándose el número de experiencias, así como de estudios sobre ello desde el mundo universitario. A partir de ese momento, se va distanciando del “modo petista de gobernar”; el propio Banco Mundial, en el extremo opuesto del espectro ideológico, en relación al PT de los años 80, publica en 2007 una recopilación sobre el tema (citada en el punto 4). En ese proceso, comienza una clara resemanización del OP: de procedimiento dirigido a la “inversión de prioridades” de las políticas públicas municipales, va pasando a la condición de instrumento para la transparencia en la gestión de los recursos públicos y de combate a la corrupción.

A finales de la década de los 90, según la investigación de Carvalho et al. (2002), de las 103 experiencias de OP en marcha en el Estado de São Paulo, apenas 52 estaban en

administraciones del PT; hasta el PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) y el PFL (Partido da Frente Liberal) tenían casos de OP. Pires y Silva (2004), entrevistando a alcaldes, concejales y a otros agentes políticos del Estado de São Paulo en 1999, concluyeron que:

Una fuerte impresión que se tenía al concluir la lectura de todas las entrevistas era la de que se hacía difícil no incluir en el discurso político habitual y público las reservas sobre la participación popular, especialmente la que se relaciona al destino de los recursos públicos. Los agentes políticos se protegían “siguiendo la onda”, evitando colocarse a contracorriente, pero se limitaban a definiciones vagas y a posponer las medidas.

A partir del 2000, sin embargo, el contenido político del OP fue enfriándose, en beneficio de aspectos técnico-administrativos encaminados a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público; el viejo lema liberal “vigila mejor quien paga”, atribuido a los gobiernos locales en las finanzas públicas (próximo al “voto con los pies” de Tiebout (1956) va substituyendo al lema de la “escuela de ciudadanía” originalmente asociado al OP.

Con la mejora de las finanzas públicas municipales en el período 2003-2010, con el gobierno federal del PT, que además realizó numerosas políticas que mejoraron las condiciones de vida y de trabajo en todo el país, perdió fuerza la necesidad de luchar para conseguir la “inversión de prioridades” en las políticas públicas de los gobiernos locales, de la misma forma que los enfrentamientos sindicales.

Del conjunto de las numerosas experiencias de OP en Brasil, de 1989 a 2010, Pires, Martins y Delmônico (2012) señalan que apenas 19 casos (por orden de duración: Porto Alegre RS, Belo Horizonte MG, Recife PE, Belém PA, Santo André SP, Vila Velha ES, Ipatinga MG, Vitória da Conquista BA, Icapuí CE, Piracicaba SP, Barra Mansa RJ, Vitória ES, Franca SP, Angra dos Reis RJ, Caixas do Sul RS, Viamão RS, Jaboticabal SP, Gravataí RS y Teresina PI) pueden ser considerados relevantes, si se tienen en cuenta la longevidad y la atención académica recibida (siendo ésta indicio del interés que despierta).

4. Propagación del *orçamento participativo* por el mundo

Sintomer; Herzberg y Allegretti (2012) mapearon las experiencias de OP en el mundo, mostrando el panorama en América Latina, Europa, América del Norte, África, Asia y Oceanía. Según ellos,

Durante la década de los 90, el proceso se difundió ampliamente por Brasil. Hoy existen allí más de 200, lo que hace de este país el que tiene, en el mundo, la mayor densidad de orçamentos participativos. Además, el proceso se extendió a otros lugares del continente, incluyendo a los países andinos, como Ecuador y Perú, a Argentina, a Uruguay y al Caribe. Esta tendencia se mantiene hasta el cambio del milenio. Aunque no haya sido posible disponer de números exactos, existen en este momento, en América Latina, entre 511 y 920 procesos de orçamento participativo: más de la mitad de los que existen en todo el mundo, que se estiman entre 795 y 1469 (Sintomer; Herzberg y Allegretti, 2012: 9).

Esa propagación fue incentivada por los organismos multilaterales (Porto de Oliveira, 2016). La ONU ya premió la metodología en 1996. En 2007 el Banco Mundial difundió una recopilación sobre el OP (Shah, 2007), incluyendo reflexiones sobre casos en todos los continentes. Shah (2007:1) señala que:

Participatory budgeting represents a direct-democracy approach to budgeting. It offers citizens at large an opportunity to learn about government operations and to deliberate, debate, and influence the allocation of public resources. It is a tool for educating, engaging, and empowering citizens and strengthening demand for good governance. The enhanced transparency and accountability that participatory budgeting creates can help reduce government inefficiency and curb clientelism, patronage, and corruption.

Pocos años después, Sintomer; Herzberg y Röcke afirmaban:

Difícilmente habrá, en estos días, una organización o entidad territorial dispuesta a rechazar – por lo menos en el discurso – la idea de que un mayor compromiso cívico sea algo positivo. En las democracias occidentales, la participación ciudadana es vista como una potencial cura para el agudo, aunque ya muy prolongado, “malestar” o “crisis” de la representación democrática (Torcal y Montero, 2006). En otras partes del mundo, la participación ciudadana es cada vez más demandada en el marco de programas internacionales de desarrollo o es resultado de algunas iniciativas que emergen de las bases

(bottom-up). Eso llevó a una difusión global de diversos procesos participativos, como jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, planes de barrio, proyectos de desarrollo comunitario etc., especialmente a partir de los años 90.

El movimiento global en torno del OP fue tan grande, en los años 2000, que se hizo difícil evaluar las experiencias e incluso saber si las que así se autodenominaban lo eran de hecho. Pires y Pineda (2011), atentos a este problema, propusieron, entonces, criterios para la evaluación de las experiencias. Esos mismos investigadores habían propuesto (Pires y Pineda, 2008) una tipología para los OP, a fin de superar definiciones demasiado abiertas o restrictivas de la metodología. La problemática vuelve ahora a salir, en una coyuntura muy distinta de las anteriores. Por eso conviene reflexionar, una vez más sobre ello, usando como referencia casos de dos países ibéricos donde el OP fue ampliamente aceptado desde sus primeros momentos.

5. El Orçamento participativo hoy: España y Portugal

Para conocer mejor los cambios producidos en el *Orçamento Participativo* durante estos últimos años analizaremos las experiencias de los dos países europeos que tienen un mayor número de experiencias: España y Portugal. Se eligieron estos dos países por varias razones: a) están muy cercanos geográficamente, ambos forman parte de la Península Ibérica; b) los dos llegaron a la democracia después de un periodo prolongado de dictadura; c) son los dos países europeos con el mayor número de experiencias de OP; d) las primeras experiencias se ponen en marcha, en 2001, en ciudades gobernadas por coaliciones lideradas por los comunistas (Palmela¹, Córdoba, Rubí); e) los nuevos procesos de OP se ponen mayoritariamente en marcha después de las últimas elecciones municipales (en Portugal en 2013 y en España en 2015)²; f) las experiencias tienen un origen *top-down*; g) han vivido en los últimos años una crisis económica muy fuerte, que les ha obligado a una fuerte reducción de las inversiones municipales³. Aunque también existen diferencias entre ellos: a) Portugal es un Estado centralizado, en cambio España es descentralizado; b) la superficie de España es 5,5 mayor que la de Portugal;

¹ En 1998 habían intentado poner en marcha una experiencia que fracasó (Allegretti et al., 2016: 146)

² A causa de la fuerte crisis económica mundial, los gobiernos socialistas, en aquel momento en el poder, perdieron las elecciones. Los partidos conservadores de ambos países consiguieron ganar y gobernar tanto a nivel nacional como local.

³ Portugal debido a las dificultades económicas fue rescatada en mayo de 2011 y desde ese momento hasta 2016 controlada su economía por la Troika (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo). España recibió también ayuda para solucionar su crisis bancaria. Ello supuso un control por organismos externos y una reducción radical del gasto público.

c) España tiene cuatro veces más población que Portugal; d) el PIB es bastante más alto en España (22.300 €) que en Portugal (15.600 €); e) en España hay ciudades con un número mayor de habitantes; f) las primeras experiencias de OP en Portugal eran consultivas, en cambio en España tenían un carácter deliberativo.

5.1. Metodología

La metodología utilizada ha sido una combinación de técnicas de investigación social cualitativas que consistieron en un análisis de documentación, en el que se revisaron y analizaron las páginas web de los ayuntamientos, las actas de las asambleas de los presupuestos participativos, las revistas municipales, los reglamentos de participación ciudadana, los reglamentos y normas del proceso de presupuesto participativo, documentación institucional y, un análisis bibliográfico extenso sobre el tema, en el que se revisaron libros, artículos y tesis de autores de distintos países.

En estos momentos y a pesar de las dificultades para poder saber realmente el número de experiencias en marcha, debido a que muchas de ellas no tienen ninguna publicidad, o son experiencias piloto que no suelen tener continuación en el tiempo o se realizan en municipios muy pequeños o a un nivel inferior al municipio (como es el caso de las *freguesias*), en los dos países existen más de 150 experiencias⁴.

Ante un número tan elevado de experiencias decidimos delimitar nuestro estudio. Eligiendo, porque nos parecía representativo, en el caso de España las capitales de provincia (hay 50 provincias y 2 ciudades autónomas) y en el caso de Portugal las capitales de los departamentos regionales (que son 18).

Encontramos que en España había 24 capitales de provincia que tenían en marcha experiencias de presupuesto participativo, lo que supone un 48% de las capitales de provincia. En la tabla siguiente se pueden ver los municipios españoles con presupuesto participativo, su población, que partido político les gobierna y en qué año se puso en marcha el proceso.

Tabla 1. Experiencias españolas de Presupuesto Participativo en capitales de provincia

Municipios	Población 2016	Partido Gobierno Municipal	Año inicio
Alicante	330.525	PSOE-Guanyar Compromis	2016
Almería	194.515	Partido Popular	2017

⁴ En España hay 8.122 municipios, de los cuales el 84% tienen menos de 5.000 habitantes. En el caso de Portugal el número de municipios es más pequeño, son 308.

Ávila	58.083	Partido Popular	2017
Barcelona⁵	1.608.746	Barcelona en Comú	2017
Bilbao	345.112	PNV-PSV	2017
Burgos	176.608	Partido Popular	2017
Cáceres	95.814	Partido Popular	2016
Castellón	170.990	Partido Popular	2016
Ciudad Real	74.054	PSOE	2017
Córdoba	326.609	PSOE	2017
A Coruña	243.978	Marea- PSOE- BNG	2017
Guadalajara	83.633	Partido Popular	2016
Las Palmas	378.998	PSOE- LPGC Puede- Nueva Canarias	2017
Logroño	150.876	Partido Popular	2010
Lugo	98.268	Partido Popular	2015
Madrid	3.165.541	Ahora Madrid	2016
Palma de Mallorca	402.949	PSOE-Som Palma- Coalición Més	2017
Salamanca	144.949	Partido Popular	2017
Santander	172.656	Partido Popular	2016
Soria	39.171	Partido Popular	2016
Teruel	35.564	Partido Popular	2016
Valencia	790.201	Compromis- PSOE- València en Comú	2016
Vitoria	244.634	PNV-EH Bildu-Sumando- Irabazi	2017
Zaragoza	661.108	Zaragoza en Común-PSOE- Chunta	2017

Fuente: Elaboración de los autores. Datos población del INE (2016).

En el caso de Portugal el número de experiencias encontradas fue de 7, lo que representa el 39% de las capitales de los departamentos regionales. En la tabla 2 es posible ver los municipios portugueses con presupuesto participativo y los mismos datos que en el caso español.

⁵ En Barcelona se han puesto en marcha en dos distritos de la ciudad (Gràcia y Eixample) experiencias piloto diferentes de presupuesto participativo, con el fin de elegir posteriormente un modelo para toda la ciudad. Según Fernando Pindado, Comisionado de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, el OP no se pondrá en marcha en Barcelona durante este mandato.

Tabla 2. Experiencias portuguesas de Presupuesto Participativo en capitales de departamentos regionales.

Municipios	Población 2011	Partido Gobierno municipal	Año inicio
Braga	136.885	Juntos por Braga	2014
Bragança	35.341	PPD/PSD	2015
Guarda	42.541	PPD/PSD- CDS/PP	2016
Leiria	126.879	PS	2015
Lisboa	530.487	PS	2008
Viana do Castelo	88.725	PS	2014
Viseu	99.274	PPD/PSD	2014

Fuente: Elaboración de los autores. Datos población del INE (2011).

5.2. Análisis de los resultados

Como se puede ver en las tablas 1 y 2 la mayoría de las experiencias han surgido después de las últimas elecciones municipales, que fueron en España en 2015 y en Portugal en 2013, en las que los partidos de izquierdas consiguieron, después de cuatro años, recuperar el poder en muchas ciudades. Solo dos experiencias, una en cada país, se han mantenido durante varios años. Lisboa (Portugal) que lleva 9 años en funcionamiento y que durante este tiempo ha ido haciendo modificaciones en su metodología y Logroño (España) que en estos 7 años de funcionamiento aunque ha cambiado el partido político en el gobierno (conservador-izquierda- conservador) y la dirección de la gestión del proceso (gobierno municipal- Federación de Asociaciones de Vecinos) ha logrado mantener el proceso.

Lo que viene a demostrar que “la tasa media de mortalidad” de los procesos es muy alta en los dos países, como vimos que ocurrió también en Brasil. En 2002 en Portugal había 72 experiencias, en cambio en 2013 solo 17 estaban activas lo que supone la desaparición del 78%. De todos los casos de suspensión, solo en uno se debió al cambio del alcalde, en todos los demás son iniciados y después cancelados por la misma persona. Eso parece demostrar “una débil voluntad política de los ejecutivos, que a la primera dificultad deciden suspenderlo, en vez de mejorarlo” (Allegretti y Dias, 2012). En España en 2010 había experiencias de OP en más de 70 municipios (Pineda, 2009), número que descendió en un 49% después de las elecciones municipales de 2011

(López Ronda y Pineda, 2013). Las elecciones municipales de 2011, que supusieron un gran éxito para el Partido Popular, provocaron el fin de muchas de las experiencias más emblemáticas, como es el caso de Sevilla, Albacete, Getafe, etc.

Los “nuevos” gobiernos municipales que surgen, en España, después de las elecciones municipales de 2015⁶ tienen como una de sus principales señas de identidad la participación de los ciudadanos, de ahí que comiencen a poner en marcha procesos de OP. Procesos de los que, en muchos casos, no existe mucha información, al ser experiencias piloto sin mucha elaboración. En Portugal, en 2008, una alianza entre la asociación de desarrollo local In Loco y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra logró poner en marcha, con financiación del Programa Equal (UE), un proyecto nacional llamado *Orçamento Participativo Portugal* que permitió, durante un año y medio, realizar curso de formación sobre el OP en todo el país y prestar apoyo individualizado a diferentes municipios para la creación, implementación y evaluación de nuevas experiencias. A partir de ese momento surgen una “segunda generación” de OP, con objetivos muy distintos de los anteriores (Dias, 2013).

En cuanto a la relación de los partidos de izquierda con el OP vemos que en los dos países un número importante de experiencias se producen en municipios gobernados por partidos conservadores. En España el 54% de los municipios capitales de provincia están gobernados por el Partido Popular o el Partido Nacionalista Vasco y el 49% por el Partido Socialista Obrero Español o por candidaturas ciudadanas (Madrid y Barcelona). En Portugal ocurre algo similar, el 57% están en municipios gobernados por el PSD y el CDS-PP y el 43% por el Partido Socialista. Lo que viene a demostrar que ahora mismo el *orçamento* participativo es un mecanismo utilizado por partidos políticos de ideologías distintas.

En relación al tema presupuestario, en la tabla 3 vemos en primer lugar que existen algunas experiencias en las que no se indica la cantidad sobre la que los ciudadanos pueden participar. En segundo lugar, que el porcentaje del gasto que supone el OP en relación al gasto total municipal en casi todos los casos está por debajo del 1%, solo en el municipio de Bilbao el porcentaje es mayor. Por tanto, podrían ser consideradas, según la clasificación de Cabannes (2003) como experiencias “minimalistas”, o sea

⁶ La entrada en el sistema político de dos nuevos partidos políticos (Podemos y Ciudadanos) y la formación de candidaturas ciudadanas, producto de la confluencia de Podemos con miembros de Izquierda Unida y activistas de movimientos sociales, provocó un cambio en los gobiernos municipales de muchas grandes ciudades españolas, como es el caso de Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza o A Coruña.

procesos normalmente incipientes que están animados por una cierta cautela. En cambio el porcentaje del OP en relación al gasto en inversiones es más alto en algunas ciudades, como Bilbao, Castellón, Ciudad Real, Madrid, Vitoria y Zaragoza, aunque también es cierto que los años de crisis ha hecho descender radicalmente el gasto en inversión de los ayuntamientos. Por último, solo en Bilbao la cantidad de OP por habitante es representativa, en los demás casos son cantidades pequeñas e incluso irrisorias. Eso en lo que respecta a España, en el caso de Portugal las cantidades son pequeñísimas en todos los casos.

Tabla 3. Cantidades del presupuesto en las que participan los ciudadanos

ESPAÑA	% OP del gasto total	% OP del gasto inversiones	cantidad OP por habitante
Alicante			
Almería			
Ávila			
Barcelona			
Bilbao	2,75	22,28	40,57
Burgos			
Cáceres			
Castellón	1,01	24,04	9,36
Ciudad Real	0,75	24,49	6,75
Córdoba			
Coruña	0,41	3,17	4,10
Guadalajara			
Las Palmas	0,13	1,28	1,06
Logroño			
Lugo	0,55	8,74	5,09
Madrid	1,34	16,48	18,95
Palma de Mallorca	0,26	7,16	2,48
Salamanca			
Santander	0,53	4,24	5,79
Soria	0,27	1,04	3,55
Teruel	1,06	8,51	9,84
Valencia	0,84	8,20	8,86
Vitoria	0,86	12,67	12,26
Zaragoza	0,71	18,97	7,56
PORTUGAL	% OP del gasto total	% OP del gasto inversiones	cantidad OP por habitante
Braga	0,76	0,76	5,48
Bragança	0,73	0,73	7,50

Guarda	0,42	0,42	3,53
Leiria	0,46	0,46	2,44
Lisboa	0,35	0,35	4,71
Viana do Castelo	0,40	0,40	2,82
Viseu	0,31	0,31	1,51

Fuente: Elaboración de los autores.

En ninguna de las experiencias analizadas hemos encontrado información sobre el presupuesto municipal ni ningún enlace a él. Esa información es fundamental si se quiere una participación de calidad por parte de los ciudadanos, ya que estos no pueden participar correctamente si no conocen el trasfondo y el contexto institucional en el que la decisión tiene que insertarse, las alternativas de que dispone, los intereses principales en juego, etc.. (Martí, 2008:9). Tampoco se facilita información, en la mayoría de las experiencias, sobre el capítulo del gasto público municipal en el que los ciudadanos están participando.

Los procesos analizados no contemplan normalmente, con la excepción de algunos casos españoles (Madrid, Zaragoza..) ⁷, objetivos de justicia redistributiva, de inclusión y de “empoderamiento” de grupos económicos y culturales más vulnerables, y de reequilibrio de las relaciones de poder entre diferentes grupos sociales; un elemento considerado fundamental, como vimos al principio del trabajo, en las experiencias originales del OP.

Otro elemento considerado también, hasta hace poco tiempo, muy importante para la legitimación del proceso, como es la elaboración por los participantes de las reglas de funcionamiento, no se produce en las experiencias nuevas. En las experiencias de estos últimos años las normas son redactadas exclusivamente por los gobiernos municipales sin que los ciudadanos tengan protagonismo, lo que puede contribuir al aumento del escepticismo de los ciudadanos en relación al proceso.

No debemos olvidar tampoco el papel del OP como herramienta de control ⁸, tanto del presupuesto como de sus representantes, que los ciudadanos poseen, control que existía en algunos de los antiguos procesos pero que ha ido desaparecido poco a poco. Lo mismo ocurre con el tema de la transparencia, principio recurrente en todas las

⁷ Los proyectos tienen un carácter redistributivo, asignando más dinero a los distritos con más población y menos renta per cápita.

⁸ Ganuza (2008: 5) señalaba que “La apuesta por los presupuestos participativos puede ser vista como una apuesta por el aumento de poder de control de la ciudadanía sobre sus representantes, que serviría tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema, como de escaparate de la gestión municipal, aumentando la transparencia de la Administración local”.

experiencias y curiosamente muy relacionado con el paradigma de Gobierno Abierto⁹, referencia importante en las nuevas experiencias. Pero a pesar del valor concedido a la transparencia como uno de los principios del Gobierno Abierto ni se hace mención en ninguna de las experiencias, como hemos señalado anteriormente, ni se informa de los datos del presupuesto municipal, lo que no permite que los ciudadanos conozcan de una manera sencilla y asequible en que se gastan sus impuestos, algo que es realmente importante para ellos como señala la encuesta que la administración pública española realizó sobre gobierno abierto (ONSTI, 2013: 94).

En el análisis de las experiencias también hemos apreciado que todas las experiencias portuguesas y más de un tercio de las españolas usaban el e-voto para decidir que propuestas debían incluirse en el presupuesto municipal.

Las experiencias analizadas utilizan en mayor o menor escala las nuevas tecnologías¹⁰, herramienta que puede facilitar mucho la transmisión de información, pero a pesar de ello está en vez de aumentar ha disminuido. Las TIC solo son utilizadas en estos procesos como plataforma de registro de propuestas y como canal de votación, no existiendo en ellos oportunidades formales de debate. No hemos apreciado en ninguno de los procesos analizados espacios de debate, aunque si existen técnicamente oportunidades para que las personas planteen sus ideas, las discutan con otras, cambien de opinión, cambien sus perspectivas o tengan contacto con otros puntos de vista. Faltan, por tanto, canales de comunicación entre los ciudadanos pero también de estos con los electos y los técnicos, lo que si ocurría en los procesos de *orçamento* participativo presenciales, canales que permitían un proceso de debate y negociación sobre los problemas de la ciudad.

La ausencia de una deliberación de calidad es una de las mayores críticas que se puede realizar a estos procesos, al ser considerada por los expertos, desde su origen, un aspecto fundamental de los *orçamentos* participativos. Las herramientas de deliberación online están ya disponibles y son de mucha calidad, por lo que el problema no es que estas herramientas no existan o que se haya hecho un diseño inadecuado de ellas o que tengan mucho coste sino que no se han querido utilizar, las razones las desconocemos

⁹ El concepto de Gobierno Abierto está todavía en fase de maduración, siendo una realidad multi-dimensional que se asocia a diferentes conceptos: transparencia, rendición de cuentas, participación, co-laboración, co-creación, tecnologías, redes sociales, etc... (Criado y Ruvalcaba, 2016).

¹⁰ La mayoría de las experiencias tienen un carácter mixto o híbrido, con fases presenciales y online (Sampaio, 2016: 946). En algunos casos parecen complementarse ambas fases, pero en otros hacen el proceso más complejo y hasta polémico, como ocurrió con la experiencia de Madrid (Pineda y Romão, 2016).

pero parece que son de carácter político. Esas herramientas de deliberación que se debían utilizar en las experiencias deben tener un *interface* de fácil lectura e entendimiento por parte de los individuos comunes que no cuentan con la *expertise* tecnológica, en caso contrario se aumentara la brecha digital existente que suele ser económica, cultural y también de edad.

Sin embargo, el uso de las TIC puede aportar muchas ventajas a un proceso de OP, al adaptarse a sus innumerables necesidades. Por un lado, se puede usar para interactuar con un amplio conjunto de ciudadanos que no participan en las reuniones presenciales y, por otro reduce sustancialmente los costes. Las reuniones presenciales suponen un coste importante tanto en términos financieros como espaciales y temporales, ya que hay que realizar un gran esfuerzo para organizar un OP y además pocas personas pueden, por razones de tiempo y obligaciones, participar en los procesos de discusión. En el caso de los OP que usan las TIC el tiempo y el espacio no son problemas. La tecnología, por tanto, abre un nuevo espacio para implicar, aunque de forma menos comprometida, a personas no involucradas directamente en organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales. Por otro lado, a las personas que gestionan los procesos el uso de las TIC puede facilitarles el trabajo en algunas fases, como en el caso de la votación final a través de medios digitales. Teniendo en cuenta los reducidos que suelen ser los equipos de OP, la descarga de tareas tiene mucha importancia (Pineda y Iasulaitis, 2017). El diseño institucional online del OP puede favorecer la expansión cuantitativa de los participantes, pero al mismo tiempo, parece limitar el potencial de debate democrático (Andrade, 2016).

6. Conclusión

Desde su surgimiento, en las regiones Sur y Sudeste de Brasil (1980-1990), hasta su propagación por muchos países (a partir del año 2000), pasando por su adopción en un centenar de las 5.570 ciudades brasileñas (final de los años 90), el *orçamento participativo* fue pasando por cambios en sus objetivos principales. Inicialmente, formó parte del *menú* del “modo petista de gobernar”; para posteriormente, incorporarse a la lógica de las reformas del Estado que buscaban la eficiencia, la eficacia y la efectividad con descentralización y participación de los ciudadanos-electores-contribuyentes (bajo el liderazgo de diferentes partidos brasileños); finalmente, en los países desarrollados, principalmente de Europa, pasó a ser visto como una oportunidad de revigorizar las

democracias representativas carentes de mayor protagonismo ciudadano en los intersticios electorales.

En las últimas experiencias puestas en marcha en España y Portugal, países europeos donde se ha aceptado con más intensidad el OP, no existe un objetivo concreto como ocurría anteriormente. La idea latente es aplicar mecanismos de participación online que los diferencie de gobiernos municipales de otro signo, pretendiendo con ello un distintivo de democracia, bajo el “nuevo” paradigma de Gobierno Abierto. Paradigma que al estar en construcción, permite incluir dentro de él elementos muy distintos.

Nos resultó desde el principio muy curioso, pero quizá lo anterior pueda explicarlo, que en muchas de las “nuevas” experiencias cuando se hace referencia al OP se hable muy poco del proceso de Porto Alegre (Brasil) o de otras experiencias brasileñas o españolas anteriores y en cambio existan muchas referencias a las de Nueva York o Reykjavík¹¹. Quizá sea por el uso de las TIC en los procesos de esas dos ciudades y el hecho de que sean activistas los promotores.

Del análisis realizado de las experiencias de España y Portugal se aprecia que sigue siendo un mecanismo muy utilizado, aunque con muchas diferencias con el proceso original, diferencias que no son solo producto de los cambios tecnológicos ni de las diferencias sociales, culturales y económicas existentes en las ciudades, sino que lo son de su base fundamental original.

Estos cambios apreciados no supone que los procesos de *orçamento* participativo deban ser estáticos sino todo lo contrario deben ser dinámicos e ir incorporando y modificando todos los elementos que sean necesarios para mejorar las experiencias, pero sin olvidar el fin que se pretende que no es otro que producir beneficio a la comunidad mediante la participación de ésta en el proceso presupuestario. Sin convertir el medio en el fin, ni las herramientas utilizadas en el propósito último de todo el proceso, algo que suele ocurrir con más frecuencia de lo deseable en los nuevos procesos participativos.

Y aunque una de las mayores motivaciones que los ciudadanos tienen para implicarse en los temas del gobierno sea, hoy en día, tener algún protagonismo en la definición de los gastos públicos, buscando beneficiarse de estos, destacar al presupuesto público como principal foco de la participación ciudadana puede no ser el mejor camino, ya sea porque esta postura puede reforzar el individualismo y el corporativismo o porque la

¹¹ La plataforma Retri Reykjavík (<https://betrireykjavik.is/>) fue creada por unos activistas tecnológicos, en 2010, para recibir colaboraciones de los ciudadanos para cambiar y mejorar la ciudad (118.500 habitantes) y terminó siendo utilizada para el proceso de presupuesto participativo.

complejidad del área puede llevar a un tipo de participación demasiado tecnificada y, por tanto, de difícil asimilación por el ciudadano. Este es un aspecto que hay que considerar en la reflexión sobre las futuras experiencias participativas, además, evidentemente, de sus aspectos empíricos y coyunturales.

Referencias

Allegratti, G.; Dias, N. 2012. “Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde. Uma análise crítica da performance e dos transfers.”. Projecto OPtar, CES (Coimbra).

Allegratti, G.; Dias, N. y Antunes, S. 2016. “Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais”. Boletim regional, urbano e ambiental 14: 143-175, IPEA.

Andrade de Abreu, J.C. 2016. “Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital”, Cad. EBAPE.BR, 14 (3), Artigo 1, Jul./Set. Rio de Janeiro.

Bittar, Jorge (Org.). 1992. O modo petista de governar. São Paulo: Teoria & Debate.

Bonduki, N. (Org.) 1996. Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel.

Cabannes, Y. 2003. Participatory budgeting and municipal finance, Base Document. Launching Seminar of Urban Network N°9, Municipal Government of Porto Alegre: Porto Alegre.

Carvalho, M. do C. A.; Teixeira, A. C. C.; Antonini, L. y Magalhães, I. 2002. Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo: Pólis.

Criado, J.I. y Ruvalcaba, E.A. 2016. ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. NovaGov y Universidad Autónoma de Madrid.

Dagnino, E. (Org.). 1994. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

Dias, N. (Org.). 2013. Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Ganuzo, E. y Gómez, B. 2008. “Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos”, Estudios de Progreso 38. Madrid: Fundación Alternativas.

GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Dossiê “Os movimentos sociais e a construção democrática”. *Ideias*, 5(2): 5-122, 1998-99.

Gohn, M. da G. 1993. “Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90”. *Anais do XVII Encontro da ANPOCS – Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais*.

Herrmann Neto, J. 1984. *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. de Publicações.

López Ronda, S. y Pineda, C. 2013. “Experiencias de Presupuestos Participativos en el País Valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización”, *Revista de Ciencias Sociales (OBETS)*, 8 (2): 259-286.

Martí, J. L. 2008. “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa” *Revista de Internet, Derecho y Política*. 6. UOC.

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONSTI). 2013. *Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Madrid.

Pessoa, E. 1988. *Planificação: a opção pelas classes populares*. Campinas: Papyrus.

Pineda, C. 2009. “Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 311: 277-303. Madrid: INAP.

Pineda, C. y Romão, W. 2016. “El Presupuesto Participativo de Madrid. Un primer análisis” VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre.

Pineda, C. y Iasulaitis, S. 2017. “Presupuestos Participativos Digitales: análisis de experiencias que utilizan las nuevas tecnologías de la comunicación y la información” *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* 198: 30-41, febrero.

Pires, V. 1999. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. do autor, 1999.

Pires, V. 2010. “Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro”, *Temas de Administração Pública*, 4 (5): 1-12.

Pires, V.; Martins, L. de J. y Del Mônico, D. V. G. 2012. “Orçamento participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989-2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica”. *Anais do EnAPG*.

Pires, V. y Pineda, C. 2008. “Presupuestos participativos: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308:207-244, Sep.-Dic.

Pires, V. y Pineda, C. 2011. “Presupuestos participativos (PPs) y Instituciones Participativas (IPs) en Brasil: Criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317:244-280, Sep.-Dic.

Pires, V. y Silva, R. G. da. 2004. “Orçamento participativo: a opinião de políticos do interior paulista em 1999”. *Revista APG/PUC-SP*, ano XI, n. 30: 315-323.

Porto de Oliveira, O. (2016). “Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos”. *Opinião Pública*, 22 (2): 219-249.

Sampaio, R.2016. “ e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação”, *Rev. Adm. Pública* 50 (6):937-958, nov./dez. Rio de Janeiro.

Shah, A. 2007. *Participatory Budgeting*. Washington DC: The World Bank.

Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Allegretti, G. 2012. *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global*. Bona: Engagement Global gGmbH Service für Entwicklungsinitiativen.

Tiebout, C. M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424, Oct.