

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA LOCAL: UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS EXPERIENCIAS BRASILEÑAS Y ESPAÑOLAS*

Ismael Blanco Fillola**

Contenido

Introducción

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, SABADELL Y RUBÍ: MODELOS ORGANIZATIVOS

Porto Alegre

Belo Horizonte

Sabadell

Rubí

**Los cuatro modelos organizativos en
perspectiva comparada**

Volumen y perfil de la participación

EL MARCO POLÍTICO Y SOCIAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La cuestión contextual en Brasil

La cuestión de la voluntad política

**¿Un modelo exportable al gobierno local español?: límites
y oportunidades**

CONCLUSIONES

Bibliografía

* Artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Oct. 2002. Actualizado por el autor para ser publicado en la Biblioteca Virtual TOP.

** Profesor Asociado de Gestión Pública en la UAB; investigador visitante de la Universidade Federal de Minas Gerais i de la Escola de Governo de la Fundação Joao Pinheiro (Belo Horizonte) entre los años 2001 - 2002. Investigador y miembro del Equipo Coordinador del instituto de Gobierno y Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Tiene varias publicaciones relacionadas con los temas de la participación y el gobierno local, entre las que destaca la coordinación junto con Ricard Goma del libro Gobiernos Locales y Redes Participativas, Barcelona.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA LOCAL: UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS EXPERIENCIAS BRASILEÑAS Y ESPAÑOLAS

Ismael Blanco

Introducción

Las experiencias brasileñas de Presupuestos Participativos (*Orçamento Participativo*) se han convertido en un referente internacional para las prácticas locales de democracia participativa. La declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996), por ejemplo, recomendaba la aplicación de Presupuestos Participativos en el gobierno local y calificaba a este tipo de procesos como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo. La realización del Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, santo y seña de los Presupuestos Participativos, es también un claro reflejo de que la democracia participativa, de la mano del modelo que se está desarrollando en algunas ciudades brasileñas, se ha convertido en uno de los ejes básicos del programa de transformación política que defienden los movimientos sociales alternativos. Con todo, el creciente reconocimiento del valor transformador de las experiencias brasileñas de *Orçamento Participativo* ha llevado a algunas ciudades europeas a impulsar procesos de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales. Es el caso, por ejemplo, de algunas ciudades catalanas como Sabadell y Rubí.

En este trabajo se analizarán los factores que llevaron a la aparición de los Presupuestos Participativos a nivel municipal en Brasil y se discutirán los elementos que han favorecido su progresiva consolidación y la adquisición de una posición de centralidad política en el plano de la política local brasileña. Todo ello con la intención principal de discutir hasta qué punto podemos pensar que en el contexto español existen condiciones que puedan favorecer un impulso parecido de los Presupuestos Participativos y analizar, en todo caso, los límites que se pueden prever, las oportunidades existentes y los aprendizajes que podrían aprovecharse de las experiencias brasileñas para la implementación de ese modelo de participación en el gobierno local español.

Para desarrollar esa discusión, el trabajo se estructura en tres grandes bloques. En primer lugar, se hace una comparación de los modelos organizativos de dos de las experiencias más emblemáticas de Presupuestos Participativos en Brasil, la de Porto Alegre y la de Belo Horizonte, con la metodología usada en dos experiencias pioneras de Presupuestos Participativos en España, Rubí y Sabadell¹. En la segunda parte se ofrecen datos acerca de los niveles de participación y de los grados de pluralismo y de representatividad conseguidos en los cuatro casos analizados. Finalmente, en el último bloque, se discute cuáles han sido los factores del éxito de las

¹ Los Presupuestos Participativos de Rubí y de Sabadell, ambos municipios catalanes, son pioneros en el sentido que se trata de dos de las primeras experiencias de este tipo que se han impulsado en España. No obstante, en los últimos años se han desarrollado en este país experiencias similares de participación en la elaboración de los presupuestos municipales, muy especialmente en municipios de Andalucía. Así, cabe destacar los casos de Córdoba, Puente Jenil y Cabezas de San Juan, además de otras capitales de provincia, como Sevilla y Jerez, que han anunciado su intención de poner en marcha Presupuestos Participativos en la presente legislatura. Por otra parte, Albacete, en Castilla La Mancha, tiene una experiencia aún más antigua que el resto en la que todas las entidades del municipio se pueden pronunciar sobre la definición de las prioridades del gasto de los presupuestos municipales. Para una descripción y análisis particular de éstas experiencias y otras latinoamericanas, puede consultarse Ganuza y Álvarez (2003). Hay que remarcar, además, que otros municipios y entes locales españoles están realizando movimientos en la actualidad para poner en marcha Presupuestos Participativos. Los datos en los que se basa éste trabajo han sido recogidos, fundamentalmente, durante una investigación que el autor elabora entre el 2000 y el 2002 sobre las experiencias que aquí se analizan, y por lo tanto se quiere advertir al lector que determinados aspectos políticos y metodológicos de las experiencias que aquí se recogen pueden haber sufrido alguna evolución a lo largo del último año. En el caso que estas eventuales evoluciones se conocen, se comentan parcialmente.

experiencias brasileñas analizadas y hasta qué punto, a partir de las experiencias de Sabadell y Rubí, podemos pensar que existen condiciones en España para desarrollar procesos similares de Presupuestos Participativos y qué aprendizajes se podrían extraer de las experiencias brasileñas.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, SABADELL Y RUBÍ: MODELOS ORGANIZATIVOS

Durante los años 80, en pleno proceso de transición hacia la democracia y aprovechando la escasa autonomía de que disponían los municipios brasileños bajo el régimen militar, algunos gobiernos locales como Diadema (SP) o Vila Velha (ES) impulsaron las primeras experiencias de participación popular directa en la elaboración de los presupuestos municipales. El principal impulso al Orçamento Participativo, no obstante, se produjo ya en el marco del nuevo régimen democrático a partir de las elecciones municipales de 1988. Fue de la mano de los nuevos gobiernos del Frente Popular, coaliciones locales de partidos de izquierda lideradas por el Partido dos Trabalhadores (PT). Entre las experiencias más significativas impulsadas en la legislatura de 1988 cabe destacar las de Ipatinga (MG), Icapuí (CE), Janduí (RN) y, sobretodo, la propia experiencia de Porto Alegre (RS), que se ha convertido en el máximo referente de los procesos de Orçamento Participativo a nivel nacional e internacional. El éxito de la experiencia de Porto Alegre animó a otros gobiernos locales a adoptar procesos similares de participación popular. En 1993, el nuevo gobierno *frentista* en Belo Horizonte (MG), liderado por Patrus Ananias, impulsaba en el primer año de legislatura el Orçamento Participativo, logrando convertirse en otro de los grandes referentes brasileños de este tipo de procesos. En la actualidad se estima que cerca de 100 ciudades en Brasil han adoptado procesos de Orçamento Participativo y ese modelo de participación se está extendiendo también al nivel estatal: junto con las experiencias municipales, cinco estados, todos ellos *petistas* (Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro y Acre), han iniciado procesos de OP.

Otras ciudades latinoamericanas han querido probar el mismo camino seguido por el PT en Brasil. Montevideo, por ejemplo, posee otra de las experiencias más interesantes de presupuesto participativo a nivel internacional y Buenos Aires se está aventurando en el contexto actual de crisis a adoptar un proceso similar. Finalmente, en los últimos años el

presupuesto participativo también ha llegado a Europa. España cuenta ya con varias experiencias de este tipo, como por ejemplo el Presupuesto Participativo de Córdoba o, en Cataluña, el llamado Presupuesto Participativo de Inversiones en Sabadell o el Presupuesto Participativo en Rubí.

Porto Alegre

De entre los cuatro casos de Presupuesto Participativo que analizaremos en este trabajo (Porto Alegre, Belo Horizonte, Sabadell y Rubí) la primera experiencia en desarrollarse y sin duda la más consolidada es la de el Orçamento Participativo de Porto Alegre. En las elecciones de 1988, el Frente Popular de Porto Alegre, liderado por Olívio Dutra y Tarso Genro, se hacía con el gobierno e impulsaba ya en el segundo año el Orçamento Participativo.

Ya en 1989, después de una serie de reuniones informativas con la comunidad, se celebró la primera ronda de asambleas regionales para formular las demandas regionales y elegir a los delegados que, en la siguiente fase, representarían a las respectivas regiones en el Foro Municipal. En ese foro se analizaron las propuestas, se priorizaron y se eligió una comisión que junto con el gobierno municipal diseñó el Plano de Inversiones para el año 1990. Los inicios del OP en Porto Alegre no fueron fáciles: el modelo adoptado adolecía de muchos problemas organizativos y los retrasos en la implementación del Plan de Inversiones, motivados en parte por el fuerte endeudamiento de la Prefeitura, generaron una fuerte frustración entre el movimiento vecinal (Fedozzi, 1997; Genro, 1995; Merino, 2000; Abers, 2001). En la primera ronda de asambleas de 1990 asistieron menos de la mitad de los participantes que en el año anterior.

Según Abers (2001: 75-83), cuatro factores favorecieron la recuperación del proceso participativo al año siguiente: a) la recuperación de las finanzas municipales – se produjo un aumento de un 40% de los ingresos de la Prefectura en sólo un año; b) la reestructuración administrativa impulsada por la Comisión de Reforma Administrativa, orientada a la creación de nuevos espacios de centralización y de coordinación, entre los que destacan el GAPLAN – gabinete de planificación dependiente directamente del Prefeito que asume la gestión del presupuesto – y la CRC (Coordenação de Relações Comunitarias), un organismo descentralizado con una función de movilización de la comunidad y de interlocución entre ésta y el gobierno; c) la definición de un plan estratégico gubernamental y, en consonancia con este enfoque estratégico, el establecimiento de unas reglas generales para la distribución regional de recursos y la jerarquización de las demandas; y d) la progresiva moderación del conflicto salarial que existió con los funcionarios en los primeros años del gobierno y su creciente implicación con el proyecto de participación popular.

El modelo organizativo del OP de Porto Alegre ha ido evolucionando año tras año pero ha mantenido su esquema básico. Durante los primeros años, la discusión de los presupuestos se produjo en el nivel regional. El gobierno pactó en 1989 con el movimiento vecinal una división regional de la ciudad en 16 regiones, sobre las cuales se articularía el proceso participativo. En 1995 se produjo una nueva innovación metodológica con relación al formato original: la introducción de cinco Foros Temáticos (Circulación y Transporte; Promoción económica y política fiscal; Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano; Salud y Asistencia Social; Educación Cultura y Ocio) en donde se discuten objetivos de política pública más amplios y proyectos más a largo plazo, con una dinámica de funcionamiento similar a la de los Foros Regionales.

El OP de Porto Alegre se desarrolla actualmente en estos dos niveles, el regional y el temático, que evolucionan paralelamente hasta encontrarse en la discusión en el Consejo del OP de la primera matriz presupuestaria². Entre marzo y abril se producen una serie de “Reuniones Preparatorias” auto-organizadas por la comunidad con la presencia optativa del respectivo Coordinador Regional o Temático del OP. En estas reuniones la comunidad puede solicitar la presencia de la Prefeitura para que explique el estado de ejecución de las obras aprobadas en el Plan de Inversiones así como el reglamento organizativo del proceso de participación. Por otra parte, en el marco de estas reuniones la comunidad empieza la discusión de prioridades. Entre la segunda quincena de abril y mayo se produce la “Rodada Única”, una ronda de asambleas a nivel regional (16) y temático (5) donde se eligen las prioridades temáticas generales (salud, educación, pavimentación...) y se eligen a los consejeros que conformaran el COP. El volumen de participación en estas asambleas permitirá también determinar el número de delegados que corresponde a cada grupo dentro de los Foros de Delegados. En un tercer momento, entre mayo y julio, se produce una nueva ronda de asambleas regionales y temáticas auto-organizadas donde la comunidad elige a sus delegados y define proyectos de inversión. Los Foros de Delegados, auto-organizados y asistidos por el Coordinador Regional o Temático correspondiente, realizan varias reuniones para jerarquizar esos proyectos. Durante esta fase, los delegados regionales acostumbran a realizar visitas sobre el terreno para comprender mejor las demandas planteadas y solicitan informaciones técnicas a los órganos de gobierno para instruir sus discusiones. En la primera quincena de julio se produce la Asamblea Municipal, en donde toman posesión los nuevos Consejeros y en la cual los foros regionales y temáticos hacen entrega de sus propuestas al GAPLAN.

Entre julio y septiembre, el gobierno hace un análisis técnico y financiero de todas las demandas y elabora una Matriz Presupuestaria teniendo en cuenta tres criterios: las prioridades generales de los foros temáticos, las prioridades generales regionales y los gastos fijos. Esa Matriz es sometida a criterio de todas las secretarías y es discutida y aprobada en el COP antes de ser presentada al Pleno Municipal en septiembre. Por otra parte, durante los meses de octubre y noviembre, el gobierno presenta a los respectivos foros temáticos y regionales el Plan de Inversiones y Servicios, donde se recogen las propuestas jerarquizadas por esos foros, enmarcadas dentro de la matriz global, sometidas al análisis técnico y financiero del gobierno y

² Vid *OP Porto Alegre 2003: Regimento Interno. Criterios Gerais Técnicos e Regionais*. Prefeitura de Porto Alegre, 2002.

sujetas a una serie de criterios generales de distribución de recursos entre las regiones (carencia infraestructural; volumen de población y prioridades temáticas). Después de su discusión en los foros, el Plano de Inversiones es aprobado a finales de año. Por último, se discute el reglamento interno para el año siguiente y se presentan al COP los resultados de las votaciones de los foros.

Belo Horizonte

En Belo Horizonte, fue también el nuevo gobierno del Frente Popular, liderado por Patrus Ananias, quien impulsó el OP después de ganar las elecciones en 1993. Además del compromiso ideológico general del PT con la participación popular y la llamada inversión de prioridades, el buen funcionamiento de la experiencia de Porto Alegre y, sobretudo, la fuerte convicción política del nuevo prefeito con relación a la participación terminaron por favorecer el impulso del OP ya en el primer año de gobierno. Durante ese mismo año se produjo un trabajo intenso de discusión interna dentro de la Prefeitura para definir el modelo organizativo del OP, con la participación de los Coordinadores de Participación Popular, designados por cada uno de los órganos de la administración, los administradores de las nueve administraciones regionales y la coordinación general (secretarías de planificación y de gobierno).

La primera decisión fue que se limitaría la discusión del OP a las inversiones en obras y servicios de carácter regional, excluyendo inicialmente del proceso participativo las políticas sectoriales y las inversiones en obras de carácter “estructurante” (de alcance supra-regional). La decisión se justificaba por la voluntad de hacer viable el establecimiento de compromisos específicos y bien definidos entre las propuestas surgidas del OP y las actuaciones municipales, entendiendo que una mayor amplitud temática podría comportar una mayor indefinición de las propuestas y por lo tanto un compromiso más laxo por parte del gobierno en la aplicación de esas propuestas (Schilberschneider, 2000). Esa discusión, no obstante, fue duramente criticada por la dirección local del PT. En 1994 se realizó, sin éxito, un OP Sectorial que otorgaba todo el protagonismo a los propios funcionarios, dejando muy poco margen a la ciudadanía para introducir alteraciones y sometido a una visión excesivamente fragmentada de la acción municipal (Schilberschneider, 2000). En 1995 no volvió a repetirse el OP Sectorial, pero se creó una nueva estructura paralela al OP Regional: el OP-Habitação, un OP específico para la discusión sectorial de las inversiones en vivienda popular. El hecho que durante las primeras ediciones del OP el movimiento de los sin-techo hubiera logrado una participación mayoritaria en las asambleas motivó la creación del OPH, como reacción al riesgo de comprometer todos los recursos a en obras de vivienda.

Otro gran momento de reformas organizativas se produjo en 1998, con el nuevo prefeito Célio de Castro. En realidad, las reformas impulsadas por el nuevo gobierno retomaban algunas de las propuestas que había realizado la Comisión Municipal del OP en los últimos meses del gobierno Patrus. La primera gran modificación impulsada por el nuevo gobierno fue la creación del llamado OP-Cidade, espacio en el cual se discutirían aquellos temas que hasta el momento habían sido marginados del OP (políticas sectoriales y obras estructurantes). Ligado con esta reforma, se introdujo la “binualidad” del proceso participativo, que implicaba la alternación, año tras año, de los procesos de OP-Regional y OP-Habitação por una parte y el OP-Cidade por otra. La binualidad se justificó ante la supuesta imposibilidad de realizar simultáneamente los procesos participativos sectorial, regional y de vivienda, con la superposición de agendas que generaría y el desgaste de los actores implicados. Por otra parte, la binualidad ayudaría al gobierno a poder realizar los tramites necesarios para el diseño y la implementación de los proyectos aprobados en el OP y cumplir así más eficazmente con sus compromisos. Por último, se introdujeron criterios técnicos de ponderación de las propuestas aprobadas en el OP: si bien hasta entonces el voto de los delegados era definitivo para la jerarquización de las propuestas, ahora sólo representaría el 51% de la evaluación final de cada propuesta, reservándose el 49% a una serie de criterios técnicos (volumen de la población beneficiada por la propuesta; y número de veces que ha sido presentada esa propuesta en otras ediciones sin ser aprobada).

En sus últimas ediciones, el OP de Belo Horizonte se ha desarrollado atendiendo al criterio de la binualidad. El OP-Cidade se ha estructurado en dos grandes macro-áreas, Social y Urbana, y ambas han seguido una metodología inspirada en los procesos de planificación estratégica. En una primera etapa, llamada de compromiso, la Pre-Conferencia Municipal de Prioridades Orçamentarias reúne delegados elegidos a partes iguales entre las plenarios de los diferentes consejos sectoriales y las COMFORÇA (comisiones regionales de fiscalización de obras), además de responsables técnicos y políticos de las distintas áreas. En esta conferencia se realiza un análisis de las principales problemáticas de cada área y se formulan recomendaciones generales. Posteriormente, se producen una serie de reuniones dentro de grupos mixtos de trabajo (con representación ciudadana y de técnicos municipales) con el objetivo de afinar los diagnósticos por cada área y de definir los Planes Estratégicos Sectoriales y las Líneas Estratégicas Intersectoriales. Seguidamente, se realiza la adecuación de esos Planes al formato presupuestario y se evalúan técnicamente las propuestas atendiendo a varios criterios (importancia estratégica; beneficio social y viabilidad de recursos financieros) con el fin de establecer el orden de prioridad de la propuesta. Esa jerarquización de prioridades es discutida y aprobada en las plenarios sectoriales y se eleva finalmente a la Conferencia de Ciudad, donde se debaten en común los Planes Sectoriales y se define la jerarquía de prioridades de los diferentes programas sociales, acciones de planificación e intervenciones urbanas.

El OP Regional, por su parte, se estructura en tres grandes etapas. En una primera ronda de asambleas, a nivel subregional, el gobierno presta cuentas ante la comunidad, informa del volumen de recursos de que dispone la región para invertir y de la metodología participativa que se seguirá en esa edición. Reparten entre los asistentes unos formularios donde la comunidad deberá plantear sus propuestas específicas de inversión de cara a la próxima etapa. Posteriormente, la comunidad se auto-organiza en asambleas y reuniones a nivel de barrio, de calle... para definir sus propuestas de inversión. Todas estas propuestas serán sometidas a consideración en el proceso participativo, con el único requisito que estén apoyadas por un mínimo de 10 personas. Las propuestas son entregadas a la Prefeitura para que los órganos técnicos (SUDECAP y URBEL) hagan, de acuerdo con un formulario preformatado, la evaluación técnica de las propuestas y una estimación de costes para cada una. En una segunda ronda de asambleas sub-regionales, aún abierta a la participación voluntaria, se hace una votación de las propuestas formuladas: cada sub-región tiene un límite máximo de 5 propuestas para poder llevar a la siguiente fase del proceso, el Foro Regional. En esta segunda ronda, se realiza también la elección de los delegados que irán al Foro Regional. El número de delegados que corresponden a cada sub-región depende del grado de participación logrado en estas asambleas. Antes del Foro Regional se produce otro momento importante en el proceso: la Caravana de Prioridades, en la cual los delegados van a visitar sobre el terreno las obras propuestas por las otras subregiones. El proceso participativo se cierra con la celebración del Foro Regional, compuesto por los delegados subregionales. Aquí se hace la votación definitiva de las prioridades regionales de inversión, atendiendo a dos tipos de criterios: en primer lugar, el volumen total de recursos de que dispone la región, que nunca puede ser superado por la suma de las estimaciones de costes previstas para cada obra; y en segundo lugar, el hecho de que cada región puede aprobar, como máximo, 15 obras. Por último, en el Foro Regional se eligen las llamadas COMFORÇA, organismos para fiscalizar la ejecución de las obras.

El OPH, para finalizar, se organiza en tres etapas. La primera es canalizada a través del Consejo Municipal de Vivienda, un consejo sectorial de composición mixta entre representantes de la sociedad civil y representantes de los poderes legislativo y ejecutivo. Este consejo establece las bases del proceso participativo, define la metodología básica y propone algunos criterios substantivos generales que afectan a la distribución de recursos por programas y formas de gestión. Durante la segunda fase se realizan una o dos reuniones preparatorias abiertas a la participación voluntaria donde se presenta el estado de los acuerdos logrados en la edición anterior, se presentan las directrices elaboradas por el CMV y se eligen a los delegados para la fase posterior. En la última fase se celebra el Foro Municipal del OPH, donde se aprueban las prioridades de inversión en vivienda y las formas de gestión de las nuevas construcciones. El Foro también elige a sus COMFORÇA.

El Conselho da Cidade, por último, es un órgano de composición mixta, ciudadana y política, responsable de tomar todas las decisiones con relación a la organización del OP y con capacidad de control sobre el conjunto de decisiones presupuestarias del gobierno.

Sabadell³

La experiencia de los Presupuestos Participativos de Inversiones en Sabadell tiene un carácter pionero en España. Sabadell es una ciudad de tamaño medio situada en el área metropolitana de Barcelona que fue gobernada desde las primeras elecciones democráticas municipales en 1979 por la formación política de izquierda Iniciativa per Catalunya, con el carismático alcalde Antoni Farrés al frente. Las elecciones de 1999 marcaron un importante cambio de rumbo en la política de este municipio, con la victoria del *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), que impulsó una nueva coalición de gobierno junto con la formación de centro-derecha *Convergència i Unió* (CiU) y el partido nacionalista catalán de centro-izquierda *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). Una de las propuestas más innovadoras que recogía el programa electoral del PSC era el impulso en el municipio de un proceso de presupuesto participativo. El nuevo gobierno hacía referencia a las experiencias desarrolladas en Brasil, pero reclamaba también un cierto sentido de precaución, advirtiendo que no sería posible una implementación mimética de los modelos brasileños: por una parte, de modo similar a lo que había ocurrido en las primeras ediciones del OP en Porto Alegre y Belo Horizonte, el gobierno pretendía limitar la discusión participativa al ámbito de las inversiones en obra pública y equipamientos; por otra parte, se proponía realizar un único proceso participativo de síntesis que permitiera acordar las prioridades de inversión para toda la legislatura.

En febrero de 2000, el Ayuntamiento cerraba un convenio de colaboración con un equipo de la Universidad Autónoma de Barcelona que sería el encargado del diseño y la gestión del proceso participativo. Junto al equipo técnico, se creaba una Comisión de Seguimiento con representación de dos concejales del equipo de gobierno, un representante de la oposición, varios técnicos municipales y diversos representantes del tejido asociativo de la ciudad (asociaciones vecinales, sindicatos y otras entidades) cuya función sería supervisar el desarrollo de todo el proceso – a pesar de que el poder ejecutivo real residía en el propio equipo técnico.

El proceso participativo se desarrolló durante el año 2000 y se organizó en tres etapas: el Trabajo de Campo; el Taller de Ciudad; y los Talleres de Distrito. En la primera etapa, entre los meses de febrero y abril, el equipo técnico realizó cerca de 30 entrevistas y nueve grupos de discusión implicando alrededor de 75 ciudadanos con el objetivo de hacer una diagnosis participativa de los principales agentes sociales del municipio y de las grandes prioridades temáticas. Más concretamente, en esta primera etapa se perseguían tres grandes objetivos: a) detectar colectivos y personas a título individual susceptibles de participar en los Talleres, sea por su grado de representatividad social o por su capacidad para aportar elementos interesantes de información; b) definir la agenda de los Talleres, a través de la identificación de las principales preocupaciones temáticas de los ciudadanos; y c) movilizar y dinamizar a los agentes sociales alrededor de los presupuestos participativos, difundiendo el conocimiento de el proceso y estimulando el debate social.

La segunda etapa consistió en la celebración de un Taller de Ciudad entre la tarde de un sábado y la mañana de un domingo siguiendo la metodología EASW⁴. El Taller estaba compuesto por unas cuarenta personas seleccionadas por el equipo técnico en la fase anterior con la conformidad de la Comisión de Seguimiento. Personas pertenecientes a 5 estamentos diferentes: ciudadanos a título individual; representantes de entidades ciudadanas; técnicos y profesionales; agentes económicos; y responsables políticos e institucionales. Durante la primera sesión del Taller, los participantes hicieron un ejercicio de imaginación sobre posibles escenarios futuros del

³ Para un análisis comparado de las experiencias de Sabadell y Rubí con la experiencia de Córdoba, Montevideo, Porto Alegre y Belo Horizonte ver Giménez, Gomà, Gutiérrez y Riera: *Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos*. En Blanco y Gomà (2002), además del citado libro de Ganuza y Álvarez, 2003.

⁴ European Awareness Scenario Workshops: es una metodología de participación homologada por la Unión Europea a través de la DGXIII de la Comisión de la Comunidad Europea. A continuación se explica su funcionamiento.

municipio en positivo y en negativo. En la segunda sesión formularon, discutieron y priorizaron propuestas de inversión. En total se propusieron 27 proyectos, de los cuales se eligieron seis como prioritarios a pesar de que todas las propuestas fueron incluidas en la lista final. La última etapa, entre junio y julio, correspondió a la celebración de los Talleres de Distrito, organizados por cada uno de los 7 distritos de que se compone la ciudad. Todos los Talleres funcionaron partiendo del mismo esquema básico que el Taller de Ciudad: la composición del Taller había sido pre-determinada por el equipo técnico en el marco del Trabajo de Campo; los participantes pertenecían a las cinco categorías descritas anteriormente; y las sesiones de trabajo se estructuraron del mismo modo (escenarios de futuro y propuestas).

De ese proceso participativo salieron, en total, ocho listas de prioridades de inversión municipal (7 a nivel de distrito y una a nivel de ciudad) que fueron entregadas al Ayuntamiento para su consideración. Cada una de esas listas se componía de una veintena de propuestas surgidas en los respectivos Talleres, remarcándose las que habían sido más votadas. El proceso participativo se cerraba aquí y no preveía ningún tipo de discusión sobre la viabilidad técnica de esas propuestas, los costes que representarían ni su priorización de acuerdo con las limitaciones presupuestarias existentes. Todas esas cuestiones quedaban reservadas al ámbito de gobierno, que manifestaba su compromiso de “tener en consideración” las propuestas formuladas en el momento de elaborar los sucesivos presupuestos municipales para los próximos años de la legislatura.

Rubí

En las mismas fechas en que se produjo el proceso participativo en Sabadell, comenzó en Rubí un proceso de participación para el diseño del modelo organizativo de unos presupuestos participativos en la ciudad. Rubí, igual que Sabadell, es una ciudad de 60.000 habitantes que forma parte del área metropolitana de Barcelona, de fuerte tradición industrial y cuya configuración socio-urbanística está íntimamente ligada a los fuertes movimientos inmigratorios de los años sesenta, en plena expansión industrial de la región metropolitana de Barcelona. Desde las primeras elecciones municipales en 1979 gobernó en la ciudad Iniciativa per Catalunya, primero bajo las siglas del PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) y después como IC. Hasta 1995, IC gozó de una cómoda mayoría absoluta, que perdió con la salida del carismático alcalde Miquell Llugany. En la última legislatura, IC gobernó en Rubí con el apoyo de CiU y ERC. Es en el marco de esa legislatura en que se impulsaron los Presupuestos Participativos. No obstante, en las últimas elecciones municipales de junio de 2003, IC experimentó un fuerte retroceso electoral y ganó las elecciones el PSC, que gobierna actualmente con CiU y ERC. Después de éstas elecciones, el nuevo gobierno decidió parar el proceso de Presupuestos Participativos y someterlo a revisión dentro de un proceso de elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana municipal. El futuro de los Presupuestos Participativos en Rubí no está claro, y parece que el nuevo gobierno no tiene intención de repetir el formato con que se desarrollaron bajo el gobierno de IC. A la espera de saber que ocurrirá con los Presupuestos Participativos en Rubí en éste mandato, haremos referencia a la experiencia que impulsó el anterior gobierno.

Durante las dos últimas legislaturas, el gobierno de IC en Rubí impulsó varios procesos de participación ciudadana (jurados ciudadanos, planificación estratégica, consejo infantil...), convirtiéndose, con más o menos razón, en un referente en Cataluña en el terreno de la innovación democrática. También quiso ser ciudad pionera en el ámbito de los presupuestos participativos. La alcaldesa en el periodo 2000 - 2003, Núria Buenaventura, manifestaba al poco de tomar posesión de su cargo la intención de desarrollar un proceso de presupuestos participativos tomando el referente de las experiencias brasileñas. Como en el caso de Sabadell, se buscó el apoyo de la Universidad Autónoma de Barcelona para diseñar el proceso. Un equipo de investigadores vinculados a un curso de posgrado de la facultad de ciencias políticas y sociología, encabezado por el director técnico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Rubí, gestionaron un proceso de consulta ciudadana que duró más de un año. Durante este tiempo se

hicieron varias entrevistas, grupos de discusión y algunas asambleas para discutir el diseño organizativo de los presupuestos participativos.

Se acordó un modelo participativo basado en asambleas territoriales de participación abierta en una primera fase y consejos representativos en una segunda y tercera etapa, se pactó una regionalización de la ciudad en 6 regiones y se definieron las etapas del proceso. El presupuesto participativo propiamente comenzó el año 2002. De acuerdo con el modelo pactado, el presupuesto participativo de Rubí se ciñe al ámbito de las inversiones, sin ningún tipo de limitación temática, siendo el eje territorial el que estructura todo el proceso. Así, el proceso se inicia con la celebración de una Asamblea Territorial por región convocada por el Ayuntamiento y presidida por la alcaldesa⁵. En estas asambleas, de una hora y media de duración aproximadamente, se realizan varias tareas: en primer lugar, el Ayuntamiento da algunas informaciones generales sobre la estructura del presupuesto municipal y la metodología del proceso participativo; en segundo lugar, los asistentes formulan las propuestas de inversión que quieren y esas se van introduciendo en una pantalla visible para todos los asistentes; después, se realiza una votación de las propuestas formuladas y se seleccionan un máximo de 5 propuestas (cada persona emite un voto y a cada entidad le corresponden 3); por último, se eligen a los Delegados Territoriales, tantos como propuestas seleccionadas, que representaran a éstas en los respectivos Consejos Temáticos y el Consejo de Ciudad. Además se elige a un Delegado que formará parte de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo.

Finalizada la ronda de Asambleas Territoriales, se constituyen los Consejos Temáticos, que en principio son cuatro: sociocultural; sociosanitario; territorial-ambiental; y de desarrollo económico. Las propuestas seleccionadas en la primera fase se agrupan temáticamente y se someten a la discusión de estos Consejos, que se componen por diferentes colectivos: delegados de las AT – tantos como propuestas vayan a ser consideradas en el consejo -; un máximo de 10 representantes de entidades; técnicos municipales vinculados al tema; concejales y dos representantes del secretariado de la OTPP. La finalidad de estos consejos es estudiar de forma intensiva cada una de las propuestas, generando para cada una de ellas un Informe de Viabilidad que se realiza sobre la base de 9 criterios: viabilidad técnica, jurídica, económica, vías de financiación, nivel de cobertura social, impacto ambiental, aportación al equilibrio territorial, grado de implicación del resto de niveles de gobierno y posibilidades de temporización en fases. Los Consejos pueden funcionar en Pleno o organizarse por grupos de trabajo. Finalmente, cada CT elige tres delegados para incorporarse al Consejo de Ciudad: 1 ciudadano, 1 técnico municipal y un concejal.

La última fase del proceso participativo la compone el Consejo de Ciudad, formado por los 30 Delegados Territoriales – los 5 por cada elegidos en cada AT -, el resto de los Delegados Temáticos, 1 representante por cada fuerza política que haya concurrido a las últimas elecciones municipales y 1 representante por entidad de ámbito de ciudad o federación municipal de entidades. El Consejo de Ciudad recibe todas las propuestas analizadas en los Consejos Temáticos con los resúmenes de los respectivos Informes de Viabilidad. Cada participante debe evaluar el grado de satisfacción de cada una de las propuestas de 14 criterios evaluativos: necesidad básica, colectivos con necesidades especiales, impacto socio-ambiental, innovación, volumen de personas afectadas, perspectiva de ciudad, solidaridad, superación de barreras arquitectónicas, integración de territorios, movilidad, urgencia, financiación compartida, participación y elementos educativos. Las valoraciones finales se agregan, representando las valoraciones de los Delegados Territoriales y de los Delegados Temáticos un 40% por cada grupo y un 20% (10 y 10) para los representantes políticos y sociales⁶. Una vez configurada la lista de prioridades las inversiones se distribuyen entre las anuales y las plurianuales. Su cuantificación definitiva y el techo de inversión determinarán finalmente la lista de actuaciones que puedan ser asumidas por los presupuestos municipales. Finalmente, el Consejo de Ciudad elige una Comisión

⁵ En la gran mayoría de las asambleas, no obstante, la alcaldesa acabó delegando la presidencia a otros representantes técnicos y políticos del equipo de gobierno local.

⁶ El lector debe percatarse de que ésta distribución de votos entre representantes Territoriales y Temáticos acaba dando un gran poder de voto a los técnicos y políticos municipales del Ayuntamiento, ya que dos de cada tres delegados de los Consejos Temáticos son técnicos y concejales.

de Trabajo que elabora los balances de resultados y metodológicos para ser presentados y debatidos en las Asambleas Territoriales del año siguiente.

Por último, hay que destacar la existencia de la OTPP, compuesta por un delegado de cada AT, dos concejales y un técnico municipal y un secretariado permanente, cuya función es impulsar y apoyar el desarrollo de todo el proceso.

Los cuatro modelos organizativos en perspectiva comparada

Concluiremos este punto realizando un breve análisis comparativo de los modelos organizativos de los cuatro casos descritos. A tal efecto, nos fijaremos en tres variables básicas. En primer lugar, si se basan en metodologías participativas “de síntesis” o “de proceso”: es decir, si son procesos participativos concentrados en un instante sin continuidad en el tiempo o bien si prevén una cierta institucionalización, en el sentido en que se reproducen en el tiempo con una regularidad más o menos dada⁷. Este hecho es fundamental para determinar hasta qué punto el proceso participativo puede llegar a adquirir centralidad en las dinámicas de gobierno, influir significativamente en las pautas de interacción entre la administración local y la sociedad civil y tener capacidad de generación de capital social (efectos educativos, generación de confianza, estímulo de las actitudes participativas...). En segundo lugar, revisaremos qué tipo de lógica orienta el proceso participativo, si la sectorial (temática) o la territorial y qué balance se establece entre ellas. El predominio de una lógica u otra condiciona el tipo de debates que se producirán dentro del proceso participativo: la lógica territorial implica una tendencia a discutir temáticas de ámbito territorial acotado, principalmente relacionadas con inversiones de porte pequeño y medio en obra física y equipamientos (pavimentación de calles, iluminación pública, red de saneamiento, plazas públicas...), de carácter concreto y traducibles de forma relativamente fácil al formato presupuestario; la lógica temática, por su parte, implica una cierta tendencia hacia las discusiones de carácter más global, sobre políticas complejas (urbanísticas, económicas, sociales, educativas, sanitarias...), con un enfoque más a medio y largo plazo y más difícilmente traducibles, de forma clara y automática, al formato presupuestario. Finalmente, analizaremos hasta qué punto las discusiones que se producen dentro del proceso participativo incluyen consideraciones técnicas y económicas, en qué momento del proceso, de qué forma y quién es el responsable de realizar esas consideraciones.

En relación con la primera cuestión podemos establecer una clara línea divisoria entre la experiencia de Sabadell por una parte y los casos de Rubí, Porto Alegre y Belo Horizonte por otra. El presupuesto participativo de Sabadell tiene un carácter claramente de síntesis: durante un proceso intensivo de participación con una duración aproximada de seis meses se definen las prioridades municipales de inversión para toda la legislatura, sin estar prevista la repetición del proceso. Porto Alegre, Belo Horizonte y Rubí, en cambio, han creado estructuras de participación en la elaboración de los presupuestos municipales que se reproducen anualmente en el marco del ciclo presupuestario, generando además unas estructuras organizativas que dan estabilidad al proceso (Consejo del Presupuesto Participativo, Consejo de Ciudad y Oficina Técnica del Presupuesto Participativo, respectivamente).

Continuando en esta dimensión, podemos afinar un poco el análisis observando la programación de las asambleas y reuniones que se producen a lo largo del proceso. En Sabadell, tanto en el nivel de ciudad como en el nivel de distrito, los participantes tienen una sola asamblea de una jornada y media de duración para definir las prioridades de inversión. El único organismo que se reúne en varias ocasiones es la Comisión de Seguimiento, aunque por otra parte este organismo también se disuelve cuando terminan todas las asambleas. En Rubí el modelo organizativo adoptado concentra también la definición y la votación de las prioridades territoriales de inversión en una sola asamblea, en este caso de una hora y media. La gran diferencia con relación a Sabadell, no obstante, es que el proceso participativo continúa con los Consejos Temáticos, que se reúnen varias veces para evaluar técnicamente esas propuestas, y el Consejo

⁷ Vid Gomà y Rebollo “Democracia radical: las experiencias de presupuestos participativos” en Font, J. (2000).

de Ciudad, del cual sale la prelación definitiva de prioridades de inversión para todo el municipio. Además, como hemos visto, se prevé que ese proceso se repita anualmente.

No obstante, la programación de reuniones en Rubí presenta algunas diferencias significativas con los casos de Belo Horizonte y de Porto Alegre. En los casos brasileños, el modelo organizativo prevé que la formulación de las prioridades regionales y temáticas sólo se produzca después de una serie de reuniones a distintos niveles, tras un proceso deliberativo más extenso y complejo que en Rubí. En Porto Alegre, las Reuniones Preparatorias que se producen entre marzo y abril, auto-organizadas por la comunidad, permiten una discusión extensa de las prioridades regionales y temáticas. En la Rodada Única sólo se votan prioridades temáticas globales. Posteriormente, entre abril y mayo, se producen múltiples reuniones regionales y temáticas con el objetivo que la comunidad continúe la discusión sobre las propuestas específicas de inversión y, finalmente, decida su jerarquización. En Belo Horizonte, concretamente en el ámbito del OP Regional, se parte de una filosofía similar: después de la reunión de apertura, el diseño del proceso prevé que los líderes comunitarios impulsen un proceso de discusión de propuestas de inversión con su comunidad. Son esas las propuestas que se someten a debate y votación en la segunda ronda de asambleas subregionales. Por tanto, mientras en Rubí la definición y la votación de las prioridades territoriales se produce en una sola asamblea de una hora y media, en los casos brasileños esa discusión abarca múltiples reuniones a múltiples niveles. Es cierto, no obstante, que el modelo organizativo de Rubí no impide, como tampoco no prevé, que la comunidad organice las reuniones previas que considere necesarias para elevar propuestas de inversión a la asamblea territorial.

En relación con el tipo de lógica que premia el modelo organizativo podemos distinguir los casos de Sabadell, Porto Alegre y Belo Horizonte por una parte y Rubí por otra. En los tres primeros casos, el propio modelo organizativo prevé dos niveles de discusión diferenciados, que evolucionan más o menos simultáneamente: el nivel temático, a escala de ciudad, y el nivel territorial, a escala de distrito o región. En Sabadell se realiza un Taller de Ciudad para discutir las prioridades de inversión municipal a escala de ciudad, mientras que los Talleres de Distrito reproducen esa discusión a nivel regional. En Porto Alegre, desde 1995, cinco Foros Temáticos distintos permiten la discusión de las distintas políticas sectoriales en un proceso que avanza paralelamente a la discusión de las prioridades regionales. La lógica temática y la sectorial acaban confluyendo en los debates que se producen a partir de agosto dentro del Consejo del Presupuesto Participativo. En Belo Horizonte la lógica sectorial (OP Cidade) y territorial (OP Regional) se van alternando desde 1999 año tras año y terminan encontrándose también en el Consejo de Ciudad.

En Rubí, en cambio, la lógica territorial predomina claramente sobre la temática: el conjunto del proceso participativo versa sobre las propuestas de inversión que se formulan en las Asambleas Territoriales, siguiendo el modelo original de los OP en Brasil⁸. Los Consejos Temáticos tienen una función bien distinta de los foros temáticos de Porto Alegre o las conferencias sociales y urbanística de Belo Horizonte: simplemente evalúan técnicamente las treinta propuestas de inversión realizadas por las Asambleas Territoriales. Una rápida observación del tipo de propuestas formuladas en las Asambleas Territoriales de esta primera edición demuestra la hipótesis que formulábamos al comenzar este apartado: claramente, el modelo organizativo adoptado en Rubí ha favorecido la formulación de propuestas de inversión en infraestructura urbana de carácter regional acotado (adecuación de aceras, inversiones en las redes viarias, etc.), en detrimento de la discusión de otros temas más globales y estratégicos.

El caso de Sabadell sigue siendo muy particular: a pesar de haber existido un cierto equilibrio entre las dos lógicas, el formato organizativo adoptado ha conllevado la formulación de propuestas de carácter bastante genérico, y su concreción técnica y financiera ha quedado fuera del proceso participativo. Pasamos así a discutir la tercera cuestión: hasta qué punto el proceso participativo considera variables técnicas y económicas en el momento de formular las propuestas

⁸ Tal y como discutiremos más adelante, también en Brasil el auténtico motor del OP ha sido la lógica territorial. El OP, tanto en Porto Alegre como en Belo Horizonte, empezó articulándose sólo a nivel regional. En Porto Alegre, como hemos visto, se impulsaron los Foros Temáticos a partir de 1995 y en Belo Horizonte se impulsó el OP-Cidade en 1998.

y de priorizarlas, y cuando, de qué forma y quién hace esa discusión. En el caso de Sabadell la respuesta es rotunda: claramente, no existe ningún tipo de discusión participativa sobre este tipo de cuestiones. Los participantes elaboran una lista de propuestas de inversión, una lista de deseos, sin discutir explícitamente la viabilidad técnica de esas propuestas, los costes que representarían ni su jerarquización de acuerdo con el carácter limitado de los recursos financieros disponibles. El gobierno mantiene el control total de esas decisiones y su margen de maniobra aumenta en la medida que también él decide en qué año esas propuestas deberían ser recogidas dentro del presupuesto.

Rubí es un caso bien distinto: los ciudadanos formulan en el marco de las Asambleas Territoriales una lista de cinco prioridades de inversión por región, independientemente de la discusión sobre sus costes y viabilidad técnica, pero inmediatamente después los Consejos Temáticos se concentran en esa discusión, elaborando para cada propuesta los llamados Informes de Viabilidad. Teniendo en cuenta esos informes, y de acuerdo con la valoración de nuevos criterios que pretenden una justificación objetivo de las preferencias, el Consejo de Ciudad termina jerarquizando todas las propuestas. Claro que no todas las propuestas podrán ejecutarse: ello dependerá, obviamente, del techo de inversión del Ayuntamiento. El Consejo de Ciudad define qué volumen de recursos se destinará a inversiones anuales (con un máximo del 50%) y qué parte a inversiones plurianuales. Una vez determinada esta cuestión, se introducirán en el presupuesto los proyectos priorizados hasta que la suma total de su coste agote la capacidad total de inversión del Ayuntamiento.

Retornando a los casos brasileños, podemos observar en esta dimensión diferencias significativas entre los casos de Porto Alegre y de Belo Horizonte. Porto Alegre, guardando todas las distancias necesarias, tiene una cierta similitud con Rubí: los ciudadanos, primero en el marco de las reuniones preparatorias y después en el marco de las reuniones temáticas y regionales entre mayo y julio definen sus propuestas de inversión y las jerarquizan independientemente de cualquier tipo de consideración técnica o financiera. Sólo después de la Asamblea Municipal, el GAPLAN hace una evaluación técnica y financiera de todas esas propuestas. La Matriz Presupuestaria es discutida dentro del CPP entre agosto y septiembre. Posteriormente, en el marco de la discusión sobre el Plano de Inversiones y Servicios, a finales de año, los Foros de Delegados y el CPP retoman la discusión sobre la priorización de las propuestas concretas de inversión, ahora sí, situando la cuestión financiera y técnica en primera línea de discusión⁹. En Belo Horizonte, las variables técnicas y financieras se introducen en el debate mucho más tempranamente. Todas las propuestas formuladas en la primera ronda de reuniones comunitarias son entregadas a la Prefeitura para que haga la correspondiente evaluación técnica y financiera de cada una de ellas. Así, ya en la segunda ronda de asambleas subregionales la votación de las cinco propuestas correspondientes se realiza con conocimiento de esos aspectos. En el Foro Regional se realiza una priorización definitiva de las inversiones en una votación que debe tener en cuenta el coste estimado de las propuestas y el volumen total de recursos para inversión que han sido asignados a la región. Progresivamente, el OP sectorial ha ido incorporando también una discusión temprana de todos estos aspectos, aunque sin duda las políticas sectoriales sitúan la discusión en un plano más abstracto y difícil de traducir automáticamente al formato presupuestario.

Relacionado con esta última cuestión, es interesante observar los mecanismos que los distintos modelos organizativos que estamos analizando prevén para la fiscalización de las obras aprobadas. En Sabadell no existe tal mecanismo: el proceso participativo, como hemos visto, se disuelve totalmente una vez aprobadas las listas de prioridades por cada Taller. En Rubí, una comisión del Consejo de Ciudad tiene la función de elaborar un informe de evaluación de la implementación de los acuerdos adoptados que se presentará a las AT en la siguiente edición. En Porto Alegre existen dos mecanismos básicos de fiscalización de la implementación de los

⁹ Cabe decir que hasta la edición anterior la discusión del Plano de Inversiones no se producía en el marco del Foro de Delegados sino en el Consejo del Presupuesto Participativo, que estaba encargado de hacer una evaluación técnica global de todas las propuestas y de jerarquizarlas de acuerdo con la matriz presupuestaria que se aprueba a finales de año en el Pleno. Este año se decidió trasladar esa discusión a los Foros de Delegados, al nivel regional, porque el Consejo del Presupuesto Participativo se sentía desbordado en su función de discusión de todas y cada una de las propuestas que se habían generado en todo el municipio.

acuerdos: la prestación de cuentas de la Prefeitura durante las reuniones preparatorias y la rodada única y el propio Consejo del Presupuesto Participativo, que fiscaliza todas las decisiones presupuestarias municipales. En Belo Horizonte, las COMFORÇA regionales y de vivienda son los principales órganos de fiscalización de los acuerdos de los OP Regional y de Vivienda, junto con el Consejo de Ciudad (en el cual participan las propias COMFORÇA), cuya función es la fiscalización del conjunto del presupuesto municipal.

En síntesis, según las variables que hemos utilizado, podríamos caracterizar los cuatro modelos organizativos estudiados de la siguiente manera:

- **Sabadell:** se basa en una metodología participativa de síntesis para definir las prioridades de inversión para toda la legislatura; presenta un cierto equilibrio entre la lógica temática y territorial; y no incluye ningún tipo de consideración sobre aspectos técnicos y financieros dentro del proceso participativo.

- **Rubí:** se basa en una metodología de proceso anual; concentra el proceso de formulación de las propuestas y de pre-selección en una sola asamblea; predomina totalmente la lógica territorial; e incluye las variables técnicas y financieras en un momento intermedio de la discusión.

- **Porto Alegre:** se basa en una metodología de proceso anual, bastante más compleja y repleta de reuniones que en el caso de Rubí; formalmente, se produce un equilibrio entre la lógica territorial y la lógica temática, estando éstas relativamente integradas en un mismo proceso; incluye las variables técnicas y financieras en un momento intermedio-tardío de la discusión.

- **Belo Horizonte:** se basa en una metodología de proceso, con un nivel de complejidad organizativa equiparable al de Porto Alegre; tiene una dimensión temática y otra dimensión territorial que se van alternando bianualmente, con procesos relativamente independientes; incluye las variables técnicas y financieras tempranamente en la discusión participativa.

Volumen y perfil de la participación

¿Quién participa en los presupuestos participativos? ¿Cuántos son y que perfil sociopolítico y sociodemográfico presentan? Los cuatro casos que estamos analizados presentan diferencias significativas en este sentido.

En las Asambleas del OP de Porto Alegre, se han conseguido niveles de participación cercanos al 1% de la población, cifra que alcanza entre el 8 y el 10% si tenemos en cuenta las múltiples reuniones comunitarias que tienen lugar durante el proceso¹⁰. En relación con el perfil socioeconómico de los participantes, los datos de 1998 y 2000 demuestran que la población de renta baja o muy baja tiende a participar, en términos globales, más que la población de renta media y alta: en el año 2000, el 17'7% de los participantes tenía una renta inferior a 2 salarios mínimos¹¹; el 27'9% se situaba entre 2 y 4 salarios mínimos; el 28'8 entre 4 y 8 salarios mínimos; el 11% entre 8 y 12 y el 14'6% con más de 12 salarios mínimos. Los datos que nos ofrece Abers (2000: 123) acerca de las asambleas del OP de 1995 demuestran, no obstante, diferencias significativas entre el perfil socioeconómico de los participantes en las asambleas regionales y el de las asambleas territoriales, siendo el nivel medio de renta de los participantes en las temáticas significativamente superior al de las asambleas regionales. Parece claro que los incentivos para la participación entre los sectores populares son mayores dentro de las asambleas regionales: en las regionales las discusiones tienden a centrarse en inversiones de porte medio y pequeño para satisfacer necesidades infraestructurales básicas, lo cual supone un gran incentivo para la participación de los habitantes de los barrios más degradados (vilas y favelas)¹²; las asambleas

¹⁰ Las cifras que presentamos sobre la experiencia de Porto Alegre, han sido extraídas de las encuestas elaboradas por la entidad CIDADE entre los participantes en las asambleas del OP para las ediciones de 95, 98 y 2000. También se comentan algunos datos extraídos de Abers (2001: 115 – 132).

¹¹ El salario mínimo en Brasil se sitúa alrededor de los 60\$.

¹² Este dato se confirma claramente cuando observamos las áreas en donde viven los participantes.

temáticas, en cambio, versan sobre temáticas más abstractas y complejas, con una perspectiva a medio y a largo plazo y con resultados mucho menos inmediatos y concretos, un ámbito de discusión en el que parece que las clases medias se encuentran más motivadas y preparadas para participar (Abers, 2001). Los datos acerca del nivel de escolaridad de los participantes apuntan el mismo fenómeno. En términos globales, los participantes se caracterizan por un nivel educativo bajo, concentrándose la mayoría entre los que declaraban tener el primer grado incompleto (37% en 1995; 46% en 1998; y 37'5% en 2000). El nivel de escolaridad de los participantes en las temáticas tiende a ser significativamente superior al de las regionales. Por otra parte, el nivel medio de escolaridad de los delegados y los consejeros es también claramente superior al del conjunto de los participantes en las asambleas de base. En términos de sexo, el perfil de los participantes se asemeja bastante al de la población de Porto Alegre, produciéndose en los últimos años un ligero sesgo a favor de las mujeres, a diferencia de lo que ocurrió en las ediciones ocurridas hasta 1995: en el año 2000, el 58% de los participantes son mujeres, en contraste con el 51'5% de 1998 y el 47'2% de 1995. Por otra parte, ese sesgo a favor de la participación femenina es mucho más intenso en las regionales que en las temáticas, donde la participación es bastante más equilibrada. Por último, en términos de edad, los datos se muestran bastante estables en todas las ediciones: tomando como referencia el 2000, el 17'6% tenían entre 16 y 25 años; el 16'4% entre 26 y 33; el 20'4 entre 34 y 41; el 18'6 entre 42 y 49 y el 25'9 más de 50 años. La media de edad de los participantes aumenta considerablemente entre los delegados y los consejeros.

Con relación al perfil sociopolítico de los participantes, el 60'9% manifestaron en el 2000 participar en alguna entidad (frente al 66'9% en 1998 y el 75'9% en 1995). La mayoría son miembros de asociaciones vecinales, aunque la tendencia ha ido claramente a la baja: en 1995 el 50'5% se declaraban miembros de una asociación vecinal, frente al 37'2% del 2000. Continuando con los datos de 2000, sólo el 7'7% declara formar parte de algún partido político. Preguntados por sus preferencias partidarias, el 40'7% de los encuestados en el 2000 declaraban no tener ninguna preferencia partidaria (el 14'2% no respondía a la pregunta). De entre aquellos que reconocían una preferencia partidaria, la mayoría se identificaban con el PT (38'9%). La identificación de los participantes con el PT es aún mayor entre los delegados (47'6%) y los consejeros (50%). Hay que destacar en este sentido que según una encuesta de Vox Populi en 1996, el 46% de la población de Porto Alegre se identificaba con el PT, seguido por el PDT con el 6% y sólo 34% sin identificación partidaria (frente al 56% de Rio de Janeiro o el 58% en Sao Paulo). Diez años antes, en 1986, el 27'7% se identificaba con el PDT, el 20'9% con el PMDB y sólo el 6'4% con el PT. El número de afiliados al PT también ha crecido espectacularmente: en 1990 eran 8.817; en mayo de 2001, 24.033 (Cidade, 2000: 51). Por tanto, las preferencias partidarias de los participantes en el OP reflejan una tendencia existente en el conjunto de la población y no tanto un sesgo representativo.

Los datos de los que disponemos acerca de Belo Horizonte no nos permiten el mismo grado de precisión, ya que se refieren a una única encuesta en 1994 formulada, además, a los delegados y no a los participantes de base, con los consiguientes sesgos que este hecho comporta¹³. La participación en la primera edición se situó ya por encima de las 15.000 personas, mientras que en la edición de 1999 se contabilizaron más de 20.000 participantes. En cuanto al perfil socioeconómico de los delegados no disponemos de datos acerca del nivel de renta, pero los datos sobre el nivel de escolaridad parecen apuntar una tendencia similar a la de Porto Alegre: el 2'4% son analfabetos; el 8'3 semi-alfabetizados; y el 30'3% tienen el primer grado incompleto, siendo ésta última la categoría que concentra, de largo, el mayor número de casos. Por otra parte, un 17% tiene el segundo grado completo, un 4'3% los estudios superiores incompletos y un 9'5% los estudios completos, lo cual puede responder con casi total seguridad al hecho que nos encontremos en el nivel de los delegados y no de las asambleas de base. Entre los delegados existe una proporción importante de sectores sociales medios, pero según las evaluaciones de la propia gerencia del OP, la participación en el OP ha sido mayoritariamente popular, especialmente en el ámbito del OP Regional y del OP Vivienda. En el OP sectorial, en cambio, los sectores

¹³ Hemos extraído estos datos de Somarriba y Dulci (1998).

medios ganan presencia, del mismo modo que ocurre en Porto Alegre. Del total de delegados, el 79'4% declaran participar en alguna entidad, siendo la categoría de entidades vecinales la que concentra un mayor número de casos (50'7%). El 22'7% están afiliados a partidos políticos y entre estos más de la mitad son miembros del PT. De nuevo conviene recordar que hay que mirar estos datos teniendo en cuenta que no se refieren a la participación de base sino al nivel de los delegados.

La experiencia de Sabadell nos sitúa en una dimensión claramente distinta: mientras en Porto Alegre y Belo Horizonte las primeras fases del proceso están abiertas a la participación voluntaria, en Sabadell es el propio equipo coordinador el que dirige el proceso de selección de los participantes, de acuerdo con criterios públicamente justificados y con un techo numérico previamente establecido. Veamos con más detalle la distribución de la participación en función de los distintos órganos participativos. La selección de los participantes en el trabajo de campo se realizó en función de tres criterios: características sociales (edad, género, situación profesional y dificultades de movilidad); el ámbito de actividad ciudadana o profesional; y la zona de residencia. En total, participaron en este proceso 75 personas, 49 en los grupos de discusión y 26 en las entrevistas. Hay que destacar dos sesgos representativos importantes en esta etapa: a favor de los hombres (50 hombres frente a 25 mujeres) y a favor de los adultos (53 adultos; 10 personas mayores; y sólo 12 jóvenes). El trabajo de campo sirvió, entre otras cosas, para identificar aquellos agentes sociales y personas que por su representatividad y sus conocimientos se consideraba interesante que participaran en el proceso. El equipo gestor resolvió que las personas que habían participado en el trabajo de campo no lo harían en las fases posteriores para aumentar así al máximo el número total de personas implicadas en el proceso (en total, participaron en el proceso alrededor de 400 personas). Siguiendo la metodología EASW, como hemos visto, los participantes del Taller de Ciudad representaban cinco sectores sociales: ciudadanos y ciudadanas no organizados, asociaciones, técnicos y profesionales, políticos y agentes económicos. Participaron en total 34 personas, proporcionalmente distribuidas entre estos cinco sectores: 9 pertenecientes a grupos políticos; 7 al sector técnico y profesional; 5 al grupo de agentes económicos; 7 al sector asociativo; y 5 a la ciudadanía no organizada. Los sesgos más importantes se produjeron de nuevo en el plano sociodemográfico, con una clara infrarepresentación de los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes extracomunitarios. Por último, en cada uno de los Talleres de Distrito participaron cerca de 40 personas y, a pesar de que los sesgos sociodemográficos se moderaron éstos persistieron e influenciaron significativamente el contenido de las propuestas. El pluralismo político del proceso, en cambio, fue bastante alto (Subirats et al 2000).

Los datos sobre los participantes en la primera edición de la experiencia de Rubí son bastante toscos y no nos permiten afinar el análisis. En cuanto al volumen de la participación en las Asambleas Territoriales, los resultados son muy desiguales: en el Territorio A participaron 19 ciudadanos y 5 asociaciones vecinales; en el Territorio B, 49 ciudadanos y 6 entidades diversas; en el C, 15 personas a título individual y 2 asociaciones vecinales; en el D, 9 personas y una Asociación de Vecinos; en el E, 26 personas, 2 entidades vecinales y una entidad deportiva; finalmente, en el Territorio F se logró la máxima participación, con 120 ciudadanos y 8 entidades. En cuanto a la composición de los Consejos Temáticos, hay que destacar, de entrada, que la agrupación que se realizó de las propuestas surgidas de las Asambleas Territoriales comportó que sólo se reunieran tres de los cuatro Consejos Temáticos Previstos (no se llegó a convocar el Consejo de desarrollo económico). En el Consejo Sociocultural están participando 25 personas: 12 son representantes de entidades (5 deportivas, dos asociaciones de inmigrantes; 3 vecinales; 1 de maestros de escuela; y 1 religiosa); 7 son delegados para cada una de las propuestas que debe considerar el Consejo; 5 son técnicos municipales (contando los 2 representantes del Secretariado de la OTPP); y el último es el concejal de Relaciones Ciudadanas y de Solidaridad. 15 de los miembros del Consejo Sociocultural son hombres y 10 mujeres. Hay que destacar también que 5 de los 7 delegados son mujeres. El Consejo Sociosanitario es bastante más reducido, con sólo 10 miembros, de los cuales 2 son representantes de asociaciones vecinales, 3 son delegados de propuestas y 5 son técnicos municipales. 5 son hombres y 5 mujeres. El Consejo Territorial es el más numeroso, ya que se trata del Consejo que debe considerar un mayor número de propuestas.

Tiene 32 miembros, de los cuales 4 son representantes de entidades (asociaciones vecinales), 23 son delegados de propuestas (18 hombres y 5 mujeres) y 5 son técnicos municipales (de nuevo contando a los dos representantes de la OTPP). Este consejo tiene un sesgo de género bastante marcado: 9 son mujeres y 21 son hombres, lo cual viene determinado en buena medida por la propia elección de delegados que se realizó en las Asambleas Territoriales para representar las propuestas relacionadas con el urbanismo.

Los datos del perfil de los participantes en el Consejo de Ciudad resultan altamente reveladores. Participaron, finalmente, 27 ciudadanos en tanto que delegados (directos o suplentes) de las propuestas aprobadas en las Asambleas Territoriales, 8 delegados de los Consejos Temáticos, 5 representantes de entidades de segundo grado y de consejos sectoriales y dos representantes de partidos políticos. De nuevo, no disponemos de datos que nos permitan esclarecer el perfil de los delegados territoriales y sólo podemos decir que 19 fueron hombres y 8 mujeres. Dos de cada tres participantes que se presentan como delegados de los Consejos Temáticos son personas con altos cargos técnicos y políticos del Ayuntamiento – recordemos, además, que éstos concentran el 40% de los votos en el Consejo de Ciudad. En cuanto a los representantes de entidades de segundo grado hay que destacar la ausencia de la Federación de Asociaciones de Vecinos, que en todo momento se ha mostrado muy escéptica con el proceso, aunque sí está presente la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos, una escisión de la primera más próxima al equipo de gobierno. Las otras dos entidades, la Coordinadora de Entidades y Rubí Solidari, pueden ser consideradas también, con todos los matices necesarios, próximas políticamente al partido de gobierno. Estuvieron presentes también el Consejo de la Gente Mayor y el Consejo de l@s Niñ@s. Por último, no participaron en el Consejo de Ciudad ni CiU, miembro de la coalición de gobierno, ni los dos partidos de la oposición, el PSC y el PP. Sólo lo hicieron IC y ERC, lo cual demuestra que también los partidos de la oposición (y al parecer también CiU) han tenido una actitud muy escéptica frente al proceso.

En síntesis, atendiendo a los datos sobre participación, podemos concluir que los niveles de participación en las experiencias brasileñas analizadas son, en términos absolutos, claramente más altos que en las experiencias catalanas. Claro que esta comparación merece ser hecha con precaución: en primer lugar, los municipios brasileños con que estamos trabajando son mucho mayores que los casos seleccionados de Cataluña (1'5 millones de habitantes en Porto Alegre y más de 2 millones en Belo Horizonte frente a los 60.000 de Rubí y los 200.000 de Sabadell); en segundo lugar, difícilmente podemos valorar la capacidad de movilización de la experiencia de Sabadell porque el número de participantes, de acuerdo con la metodología EASW, estaba pre-determinado en un techo bajo para permitir un proceso deliberativo fluido; en tercer lugar, la experiencia de Rubí se encuentra en su primera edición y si tuviéramos que atender simplemente al porcentaje que representan los participantes en relación con el conjunto de la población veríamos que los datos de participación en Rubí se aproximan a los de las primeras experiencias de OP en Brasil.

Finalmente, hay que destacar la existencia de sesgos de signo variado en las distintas experiencias analizadas (socioeconómicos, sociopolíticos, sociodemográficos). Estos sesgos vienen determinados en Porto Alegre, Belo Horizonte y Rubí por el hecho que las primeras fases del proceso son de participación voluntaria. En el caso de Sabadell, el equipo técnico se concentró más en la identificación de grupos que no de personas, con lo cual los sesgos existentes se deben sobretudo al hecho que los grupos seleccionados eran los que elegían a las personas que los representarían, siendo éstos mayoritariamente hombres y adultos.

Entre los sesgos identificados podemos destacar, de entrada, el hecho que en todas las experiencias participan mayoritariamente personas que pertenecen a entidades, siendo las entidades vecinales las que agrupan un mayor número de casos. Con la excepción de Sabadell, parece que a pesar de que la participación sea abierta y personal, los procesos participativos se alimentan de las dinámicas de participación asociativa existentes en la ciudad y confían en la propia capacidad de movilización de los líderes asociativos (Silva, 2002). El propio modelo organizativo de Porto Alegre, Belo Horizonte y Rubí ofrece claros incentivos para que los líderes asociativos movilicen a la comunidad para participar en esos procesos: cuanto más gente consigán

movilizar más posibilidades tendrán de que sus propuestas sean elegidas. Este sistema es aún mucho más claro en los casos brasileños, donde el número de delegados que representan a las subregiones en las fases de participación representativa depende del número de participantes de las asambleas anteriores. Es decir, estos procesos participativos no sólo se alimentan de las dinámicas existentes, sino que tienen en ellos mismos la intención de estimular la capacidad de movilización social de las asociaciones, así como la formación de nuevos líderes comunitarios. No obstante, en los casos españoles las asociaciones de vecinos se han mostrado críticas con el proceso precisamente por el hecho que la participación sea voluntaria y personal: en algunos casos se han posicionado manifiestamente en contra de que puedan participar ciudadanos a título individual; en otros casos han reivindicado ciertos privilegios de representación; pero incluso en casos como en Rubí donde las entidades han logrado esos privilegios, una parte del movimiento vecinal ha terminado renunciando a participar por el hecho de entender que eran las únicas interlocutoras válidas para discutir los aspectos que tratan los Presupuestos Participativos. Quizás la falta de autoconfianza que tienen algunos líderes vecinales respecto a su capacidad real de movilización, además de la sospecha que los gobiernos quieren diluir su poder de representación frente a los Ayuntamientos con este tipo de metodologías participativas, pueden ayudarnos a entender el posicionamiento crítico que tan frecuentemente demuestran ante los Presupuestos Participativos.

Quizá el sesgo más importante para el desarrollo de nuestra discusión es el que hace referencia al nivel socioeconómico de los participantes: en las experiencias brasileñas, los OP parecen estar actuando como un espacio de movilización de los sectores más pobres de la población, moradores de los barrios más degradados (vilas y favelas), que participan en una proporción mucho mayor que las clases medias. En este sentido, es la lógica regional la que ha logrado un mayor efecto movilizador entre las clases populares, mientras que los espacios de debate temático o sectorial han facilitado la participación de sectores con un estatus socioeconómico y educativo más elevado. Tal como hemos apuntado anteriormente, la explicación a este fenómeno tiene a ver con las diferentes estructuras de costes y beneficios que representan la lógica regional y la lógica temática para las distintas capas de la población. Así, para los sectores populares, la participación en las asambleas regionales presenta beneficios claros e inmediatos a un coste comparativamente bajo: las discusiones se centran en temáticas comprensibles para ellos y con un elevado grado de significación para sus vidas, implicando la oportunidad de satisfacer necesidades infraestructurales elementales de las que carecen sus barrios. Las discusiones temáticas, en cambio, son más exigentes en cuanto a la capacidad de abstracción y reportan beneficios más difusos y a largo plazo, lo cual explica dos cosas: primero, que en términos absolutos la lógica temática tenga efectos movilizadores mucho menores que la lógica regional; y segundo, que el perfil educativo y socioeconómico de las personas que forman parte en esos espacios sea algo más elevado. Hay que añadir un dato que no ha sido comentado más arriba: el propio perfil de las entidades representadas en una lógica u otra tiende a diferir, de modo que las asociaciones vecinales se implican más activamente en la lógica regional y otras entidades como ONGs expresan más motivación para participar de la lógica temática.

Las experiencias catalanas no nos ofrecen datos sobre el perfil socioeconómico ni educativo de los participantes, pero si nos atendemos a la consideración que los niveles de cohesión social en Cataluña son mucho más elevados que en Brasil, podemos esperar también que los sesgos que se producen en ese sentido sean mucho menos marcados. No obstante, en la experiencia de Rubí se han producido marcados sesgos de tipo sociopolítico, de forma que las personas y los colectivos más críticos con el gobierno de IC, entre ellos los partidos de la oposición y una importante plataforma de entidades vecinales, se han desmarcado del proceso por entender que éste estaba demasiado controlado por los intereses del gobierno, entre otras razones que acabamos de apuntar.

EL MARCO POLÍTICO Y SOCIAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Como hemos visto, los procesos de Orçamento Participativo han tendido a consolidarse en un gran número de municipios brasileños, convirtiéndose además en un referente internacional para las prácticas participativas de gobierno local. El grado de centralidad política que han logrado en el gobierno local brasileño, así como los elevados niveles de movilización social que han creado a su alrededor son buena prueba del “éxito” de estas prácticas de participación ciudadana. Recuperando la pregunta que orienta este trabajo, en este bloque se profundizará en la discusión de los factores de éxito de las experiencias de Orçamento Participativo y en los límites y oportunidades existentes en el contexto español para el desarrollo de prácticas similares. Sostendremos dos ideas: en primer lugar, las diferencias contextuales entre las ciudades brasileñas y españolas pueden tener una influencia significativa en el desarrollo de los procesos participativos, en la medida, básicamente, que crean una estructura distinta de costes e incentivos para la participación entre los distintos actores; en segundo lugar, y relacionado con esto, el impulso y la consolidación de las experiencias de Orçamento Participativo en Brasil se sostiene en buena medida en la existencia de un fuerte compromiso político por parte de los gobiernos con el desarrollo de estos procesos participativos, compromiso que se traduce en una serie de opciones políticas con relación al proceso que favorecen su consolidación.

La cuestión contextual en Brasil

¿Qué factores llevaron a la aparición del Orçamento Participativo en Brasil? ¿En qué condiciones se ha desarrollado y qué elementos han favorecido su consolidación? Un breve análisis del contexto político y social del mundo político local brasileño nos permite apuntar algunas respuestas en este sentido.

A pesar de que las primeras experiencias de OP, como hemos visto, empiezan a aparecer ya durante la primera mitad de los años 80, es a partir de la legislatura de 1988 que este tipo de procesos comienza e extenderse y a tomar fuerza. La nueva Constitución democrática de 1988 establece un nuevo marco de autonomía municipal, permitiendo el desarrollo de un sistema autónomo de actores políticos y sociales que actúan bajo el amparo de la legalidad democrática, otorgando mayores competencias a los gobiernos locales y destinándoles, progresivamente, mayores recursos financieros. La descentralización impulsada por el nuevo régimen democrático, por lo tanto, permite la generación de *politics* locales relativamente autónomas lideradas por gobiernos locales democráticamente electos que, dentro de un marco de oportunidades más o menos dado, pueden generar políticas (*policies*) innovadoras con autonomía respecto a las políticas desarrolladas en el nivel estatal y federal.

Es en ese marco que el PT, una vez se hace democráticamente con el gobierno de varias Prefeituras, empieza a impulsar las experiencias de Orçamento Participativo, convirtiéndose en un signo básico de identidad del llamado modo petista de gobernar (Magalhaes, Barreto y Trevas, 1999). El PT nace en el contexto de la abertura del régimen militar a finales de los años 70 gracias en buena medida al impulso político de nuevos sindicalistas que se formaron en el contexto de la industrialización de los años 60 y que lideraron fuertes movimientos huelguistas durante la segunda mitad de los 70. Quizá el rasgo más importante de la aparición del PT es que esta nueva formación política no se asentaba en el sistema tradicional de partidos brasileño. Tal como explica Singer (2001: 15-16), los líderes sindicales que impulsaron la aparición del PT, “del mismo modo que sus compañeros de fábrica, no tenían vínculos con la tradición de lucha anterior ni con los partidos a ella asociados, como el clandestino PCB (Partido Comunista Brasileiro), el extinto PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e igualmente el extinto PSB (Partido Socialista Brasileiro)”. El proyecto de creación de un partido de los trabajadores empieza así a ser discutido a finales de los 70 entre los líderes sindicales de las grandes regiones metropolitanas de Brasil (Sao Paulo, Porto Alegre, Minas Gerais), asentándose primero en el movimiento sindical industrial y luego extendiéndose entre los trabajadores del sector público. El proyecto del PT irá logrando rápidamente una enorme gama de adhesiones, entre las que destacan la de los grupos católicos progresistas, intelectuales de izquierda vinculados a los movimientos universitarios y algunos grupos clandestinos de orientación leninista que proporcionaron cuadros activos y con experiencia

al nuevo partido (Singer, 2001). A finales de los 80 y muy especialmente durante los años 90 el PT logra convertirse en el principal partido de la izquierda brasileña y en uno de los principales partidos en Brasil.

La composición política y social original del partido así como su relativa autonomía del sistema pre-existente de partidos ayudan a entender su capacidad para generar un discurso e una identidad política autónoma y con elementos importantes de innovación respecto a las corrientes ideológicas predominantes dentro de la izquierda tradicional. Uno de los elementos más importantes de la innovación ideológica que propugna el PT y uno de sus signos fundamentales de identidad es precisamente la defensa que realiza de la *participación popular*, en tanto que estrategia de ruptura del *statu quo* político y vía de transformación social (la llamada "*inversión de prioridades*"). El compromiso político del PT con la democracia se demuestra tempranamente en las declaraciones realizadas en los primeros encuentros nacionales así como en su participación activa en la lucha de los años 80 por un nuevo régimen democrático en Brasil. En el Cuarto Encuentro Nacional, coincidiendo con la campaña por las elecciones presidenciales democráticas "Diretas Já!", concluía: "Queremos elecciones libres y directas porque entendemos que sólo al pueblo le corresponde escoger a aquellos que deben gobernarlo. No creemos que las elecciones libres y directas sean atributos exclusivos del régimen liberal burgués" (citado en Singer, 2001: 35). En la misma línea, el PT criticaba en los años 80 la falta de libertad partidaria, sindical y religiosa de los países del este y rechazaba la concepción burocrática del socialismo y la visión del partido único y vanguardista. Su defensa de la democracia, no obstante, presentaba también algunos elementos distintivos básicos con relación a la concepción liberal de la democracia representativa: criticaba su insuficiencia, su tendencia al elitismo y a la opacidad, la concepción del ciudadano como consumidor, del Estado como proveedor, y la subordinación a las lógicas del mercado y a los intereses empresariales (Sánchez, 2002: 30). En la *Declaración Política de 1979* ya define algunos de los trazos básicos de su concepción democrática: la democracia, según el PT, tiene como objetivo "conquistar la política como una actividad propia de las masas populares que desean participar, legal y legítimamente, de todas las esferas de poder en la sociedad, no sólo en los momentos de las disputas electorales, sino también y principalmente en los momentos que permiten, a partir de su práctica en el día a día, la construcción de una nueva concepción de la democracia, con raíces en las bases de la sociedad y sustentada por las decisiones de las mayorías" (citado en Sánchez, 2000: 31-32). Implícitamente, por lo tanto, se formulaba ya en esta declaración una crítica a la concepción delegativa de la democracia y se defendían mecanismos de participación popular directa, más allá de las elecciones. Pero quizá lo más importante es que para el PT la participación directa no se defendía sólo como un fin que nos acerca a una concepción más genuina de la democracia, sino también como una estrategia de transformación social, en la medida que tenía que representar un apoderamiento de las clases populares frente a las elites que han monopolizado tradicionalmente el gobierno de Brasil: "la democracia interesa sobretudo a los trabajadores y a las masas trabajadoras. Es imprescindible, hoy, para profundizar en sus conquistas materiales y políticas. Será fundamental para la superación de la sociedad injusta y opresiva en que vivimos. Así como será decisiva en el futuro la institución de una democracia cualitativamente superior, para asegurar que las mayorías sociales de hecho gobiernen la sociedad socialista para la cual luchamos" (VII Encuentro Nacional del PT, citado en Sánchez, 2000: 36).

¿Contra qué y para qué está luchando el PT, por tanto, y qué papel juegan en ese sentido los mecanismos de participación popular directa? En primer lugar, hay que retener que Brasil es uno de los países más desiguales del mundo, lo cual genera un desafío de transformación social de gran magnitud: cerca de 9'3 millones de familias, 44 millones de personas dentro de una población cercana a los 170 millones, gana menos de un dólar por día (VVAA, 2001); la renta de un individuo entre los 10% más ricos es, en media, casi 30 veces mayor que la renta de un individuo entre los 40% más pobres; y lo que es más alarmante es que esa estructura de desigualdades es extremadamente rígida y que mantiene, de hecho, una tendencia en aumento sostenida desde los años 60 (Lesbaupin, 2001). En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el país continúa sufriendo una fuerte concentración del poder político en manos de las mismas elites

que han controlado tradicionalmente los medios de producción, la propiedad de la tierra, gran parte de los medios de comunicación y una parte importante de los recursos institucionales del país. La democracia brasileña sigue fuertemente condicionada por unas prácticas clientelares con sólidas raíces en la cultura política.

Ambos elementos tienen un fuerte reflejo en el espacio local. Por una parte, las fortísimas desigualdades sociales existentes encuentran su máximo reflejo urbanístico en el fenómeno de las *vilas* y *favelas*. La población de Porto Alegre, por ejemplo, se dobló entre 1940 y 1960 y pasó de 600.000 habitantes a más de un millón entre 1960 y 1980, causando un grave problema de absorción de la población recién llegada dentro del parque de viviendas existente, acuciado por un aumento de los precios de la vivienda y una fuerte concentración de la propiedad de la tierra. Se calcula que un tercio de la población de Porto Alegre vive en “subviviendas”, distribuidos en más de 250 favelas con cerca de 400.000 habitantes (Alfonsin, 1997, citado en Abers 2001: 36). Según el censo de 1991, el 33% de las familias en Porto Alegre ganaban menos de dos salarios mínimos y el 16% de las casas no tenían acceso a la red básica de saneamiento. En Belo Horizonte se produce también un crecimiento intenso de población desde los años 40, generando un fuerte proceso de favelización: se estima que existen hoy aproximadamente 180 favelas en la ciudad, correspondiendo a cerca del 21% del total de la población (Moreira, 2001). El 43% de las familias ganaban según el censo de 1991 menos de dos salarios mínimos y el 14% de las casas no tenían acceso a la red de saneamiento básico.

Por otra parte, el fenómeno del clientelismo político tiene bases sólidas en el ámbito de la *polity* local. Las relaciones clientelares se basan por lo general en la llamada “troca de favores” (intercambio de favores) entre los representantes políticos y los “cabos electorales”, líderes vecinales que movilizan electoralmente a su comunidad en apoyo a un candidato a cambio de promesas de beneficios para la comunidad y para ellos en particular. La organización clientelar tiende a basarse en este tipo de intercambios personales, con una implicación escasa de la comunidad, y refuerza por esta vía una sociedad civil jerárquica e inmovilizada, que espera del estado regalos y promesas en vez de derechos ciudadanos (Abers, 2001: 34). Este tipo de asociaciones vecinales implicadas en el juego clientelista empezaron a surgir en las ciudades brasileñas durante los años 40 y se expandieron dramáticamente entre los años 50 y 60. Los años 70 enmarcaron en Brasil un intenso renacimiento de la sociedad civil y de los propios movimientos sociales urbanos, pero en la segunda mitad de los años 80 las asociaciones de carácter combativo vuelven a declinar y aumenta de nuevo el peso relativo de las asociaciones clientelares (Abers, 2001).

En este contexto, el Orçamento Participativo, y en general el énfasis que el PT pone sobre la participación popular, responde a dos objetivos básicos. En primer lugar, la participación popular se convierte en una forma de apoderamiento de las clases populares, de los excluidos, que consiguen en estas estructuras de participación directa imponer su mayoría social y capturar por esta vía recursos para satisfacer demandas colectivas marginadas por el sistema político tradicional – especialmente, en lo que concierne al gobierno local, recursos para la satisfacción de necesidades urbanísticas elementales en vilas y favelas. La participación popular fortalece la legitimidad pública de las políticas de inversión de prioridades, permite una adecuación más fiel de esas políticas a las demandas ciudadanas y genera unas reglas de distribución de recursos que, a pesar de no estar libres de conflictos, son establecidas de acuerdo con los movimientos vecinales. Un análisis de los Planos de Inversiones aprobados en el marco del OP de Porto Alegre demuestra que éste ha tenido un claro efecto regional redistributivo, de forma que fueron las regiones más pobres las que recibieron durante este periodo un mayor volumen de inversiones por cápita (Marquetti, 2002). En Belo Horizonte también se confirma esta tendencia, de forma que en los primeros años el volumen total de inversiones en vilas y favelas llegó a representar el 30% de los recursos aprobados en el OP, estabilizándose este porcentaje en el 25% durante los últimos años. El OP en Belo Horizonte ha sido también un poderoso instrumento generador de políticas y de recursos para la vivienda popular, gracias a la movilización del movimiento de los sin casa dentro del proceso participativo (Moreira, 2001; Somarriba y Dulci, 1999).

Por otra parte, el OP está actuando también como una forma de neutralización del clientelismo político (Abers, 2001). En el marco del OP, las asociaciones vecinales se ven incentivadas a horizontalizar sus estructuras organizativas, democratizarlas internamente y potenciar su capacidad de movilización social. Tomando el ejemplo de Porto Alegre, se calcula que entre 1988 y 1998 el número de asociaciones vecinales en Porto Alegre pasó de 300 a 540 (Baiocci, 2000: 28). También la experiencia de Belo Horizonte demuestra claramente la capacidad del OP para formar nuevos líderes comunitarios, estimular la participación dentro de las asociaciones y en definitiva, democratizar internamente los grupos organizados y su relación con las instituciones (Nylen, 2000).

Por tanto, una estructura de extremas desigualdades sociales con un fuerte reflejo en el ámbito urbano junto con una tradición muy enraizada de concentración de los recursos institucionales en manos de unas elites que establecen relaciones clientelares con la comunidad generan un marco de fuertes incentivos para la participación directa tanto para los gobiernos petistas como para el propio movimiento vecinal: para los gobiernos petistas la participación representa una oportunidad para reforzar su estrategia de inversión de prioridades y permite erosionar las bases del poder clientelar, creando a su alrededor una imagen de ética y transparencia en la gestión de los recursos públicos con rendimientos electorales más o menos claros y generando nuevas complicidades con un movimiento vecinal revitalizado y liberado de las cadenas clientelares; para el movimiento vecinal, el OP ofrece la oportunidad de hacer emerger demandas tradicionalmente marginadas por los poderes públicas, satisfacer esas demandas a través de nuevas inversiones, y hacer todo ello con una relación entre costes y beneficios mucho más positiva que las relaciones clientelares.

Pero si nos quedáramos aquí, nuestro análisis sería demasiado parcial, incompleto. Existen factores institucionales específicos del gobierno local brasileño que nos ayudan a entender el interés del PT por impulsar el OP. Concretamente, el sistema presidencialista que rige el nivel local brasileño comporta que frecuentemente el ejecutivo no tenga el mismo color político que el legislativo. Así, en gran parte de los municipios gobernados por el PT, la mayoría del legislativo está en manos de los partidos conservadores. Eso comporta mayores dificultades para los gobiernos petistas para tirar adelante sus proyectos de gobierno, entre ellos los presupuestos. Habiendo sido legitimados los presupuestos a través de un proceso participativo de la magnitud y la relevancia del OP, los partidos en el legislativo se encuentran con mucha dificultad para oponerse a ese proyecto. Es decir, la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos refuerza la posición institucional del ejecutivo frente al legislativo. Hay que añadir, además, que el hecho que los secretarios de los gobiernos locales brasileños no sean normalmente electos, sino nombrados directamente por el alcalde (el *prefeito*), refuerza la capacidad de control de éste último sobre los primeros. Así, en casos como en Belo Horizonte o en Porto Alegre, donde sus alcaldes han manifestado un fuerte compromiso con la participación popular, éstos están en condiciones de comprometer y de controlar al conjunto de su equipo de gobierno para con los procesos participativos que se decidan implementar.

La cuestión de la voluntad política

La fuerte convicción ideológica del PT con relación a la participación popular y los incentivos que posee para generar estructuras de participación directa se traducen en una opción decidida para que estos procesos de participación adquieran centralidad política y logren altos niveles de movilización social. Este hecho se refleja en varias opciones políticas que favorecen la consolidación del proceso participativo.

De entrada, el impulso político de los procesos de OP acostumbra a producirse bajo un fuerte liderazgo de los *prefeitos* y con una implicación activa y protagónica del núcleo duro del gobierno: las secretarías de planificación urbana y de gobierno. Tal como hemos explicado más arriba, el impulso de las experiencias de OP en Porto Alegre se produjo bajo un fuerte liderazgo de Tarso Genro y de Olívio Dutra. Ocurrió lo mismo en Belo Horizonte con Patrus Ananias y, a partir del 98, con Célio de Castro. Hay que añadir que durante la fase preparatoria de estos procesos

participativos así como en etapas posteriores de mudanza institucional se formaron grupos de trabajo con representación de los órganos clave de gobierno para discutir en profundidad todos los aspectos organizativos del OP: en Porto Alegre, la llamada Comisión de Reforma Administrativa impulsó la creación de dos nuevos organismos (GAPLAN y CRC) que han sido claves en el desarrollo del OP y que ocupan (especialmente el primero) una posición central en el gobierno; en Belo Horizonte, un grupo de trabajo formado por los coordinadores de participación popular vinculados a cada secretaría, los administradores regionales y las secretarías de planificación y gobierno fueron los responsables de discutir e impulsar en una primera fase la implementación del OP. La secretaría de planificación, con sus organismos técnicos de urbanismo (SUDECAP y URBEL), junto con la secretaría de gobierno continúan siendo las dos áreas con mayor involucramiento en el proceso participativo. Muchos otros ejemplos demuestran que en las dos experiencias que nos ocupan el OP representa un proceso participativo que se desarrolla con centralidad política, bajo el impulso del prefeito y con la implicación del núcleo duro de gobierno y que además se pretende que sea asumido transversalmente por el conjunto del gobierno municipal. Claro que la adquisición de centralidad política y de carácter transversal es una conquista gradual que no está libre de importantes resistencias dentro la administración (Schilbersneider, 2000).

Otro elemento interesante con el desarrollo de estos procesos participativos hace referencia al grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación. En Porto Alegre la propia iniciativa del OP surge de las discusiones que el PT había mantenido con el movimiento vecinal incluso antes de llegar al gobierno, en el ámbito de las cuales el propio movimiento vecinal planteó el reto de someter las decisiones presupuestarias a las estructuras participativas. Se negoció con ese movimiento la división de la ciudad en 16 regiones. Y desde el principio se formaron instancias desde las cuales la ciudadanía ha podido ejercer una influencia determinante en la definición de las reglas del juego del proceso participativo, así como en el seguimiento de su evolución y de sus resultados (CPP y Foros de Delegados). En Belo Horizonte, las COMFORÇA y el Conselho da Ciudad juegan también en la actualidad un papel clave en ese sentido. A todo ello hay que añadir que las reuniones donde la ciudadanía define sus prioridades de inversión, tanto en Porto Alegre como en Belo Horizonte, tienen un fuerte componente de auto-organización comunitaria.

El carácter procesual del OP, el grado de compromiso del gobierno con el proceso participativo y el elevado el margen de control ejercido por la comunidad han propiciado que tanto en un caso como en otro las reglas de juego sean permanentemente revisadas y que la metodología sufra modificaciones año a año en busca de un perfeccionamiento constante y de una adaptación flexible a la propia evolución del contexto en que se desarrolla (Rocha, 2001).

Por último, hay que destacar los esfuerzos realizados en un y otro caso en términos de movilización. En este sentido, los gobiernos locales brasileños parecen haber entendido que el grado de movilización logrado en un proceso participativo depende en buena medida de los esfuerzos institucionales realizados en ese sentido y no tanto de la supuesta actitud de desinterés, apatía y alienación que tan comúnmente se atribuye a la ciudadanía. La experiencia del OP en Brasil demuestra, tal como apunta Abers (2001: 115-156), que una correcta estructura de costes y beneficios es clave para lograr niveles elevados de movilización social. En los OP de Porto Alegre y de Belo Horizonte se realizaron, especialmente en las primeras ediciones, campañas intensas de movilización alrededor del OP, recordando el ambiente de las calles al de una campaña electoral. Se negoció con los movimientos vecinales su complicidad con el proceso. El propio diseño organizativo del proceso, como hemos visto, ofrece incentivos a la movilización. Y todo ello toma aún más fuerza en la medida que los gobiernos han demostrado año tras año voluntad y capacidad para cumplir los acuerdos logrados. Buena prueba de las consecuencias de este hecho es que cuando el gobierno ha incumplido sus compromisos con los resultados del OP eso ha generado una fuerte caída de la participación en las ediciones posteriores.

¿Un modelo exportable al gobierno local español?: límites y oportunidades

Teniendo en cuenta los factores que llevaron a la aparición del OP en Brasil y los elementos que han favorecido su consolidación, ¿podemos pensar que existen condiciones en el gobierno local español para un desarrollo similar? Lejos de querer adoptar ninguna posición determinista en ese sentido, la experiencia de Brasil permite aventurar algunas hipótesis en ese sentido.

De entrada hay que tener en cuenta que las condiciones estructurales políticas y sociales de las ciudades españolas son muy distintas de las ciudades brasileñas, sobretodo si tenemos en cuenta la dimensión del problema de la exclusión social urbana en Brasil y la forma y la intensidad en que se manifiesta la práctica del clientelismo político. En ese sentido podemos plantear el interrogante de hasta qué punto los ciudadanos de los municipios españoles estarán tan interesados como en Brasil en implicarse en discusiones centradas en pequeñas y medianas inversiones de carácter regional, temática que, como hemos visto, ha sido el motor del OP. Incluso en Brasil los responsables políticos y técnicos del OP se están planteando en la actualidad la posibilidad que a medida que se vayan satisfaciendo las necesidades infraestructurales básicas en vilas y favelas los incentivos para la participación vayan disminuyendo y que por tanto el proceso pierda fuerza. La reflexión sobre los incentivos temáticos comportó en Brasil la necesidad de reforzar la dimensión temática y global del OP ya a mediados de los años 90 y en la actualidad diversos sectores apuntan que el gran reto del OP está precisamente en su capacidad para convertirse en un instrumento de planificación estratégica que aborde, más allá de las cuestiones infraestructurales básicas de ámbito regional o micro-regional, temáticas de carácter más global, complejo y a medio y largo plazo. La experiencia de Rubí, en cambio, ha optado por centrarse en una discusión regionalizada de las inversiones, marginando otras temáticas más globales y estratégicas: ¿implicará todo ello hipotecar los recursos municipales para inversión a obras de carácter regional de pequeño y medio porte? ¿tendría sentido que esto fuese así? ¿tendrá la ciudadanía la sensación de estar participando en la discusión de temáticas clave o por el contrario considerará que se le está restringiendo a un ámbito periférico de política pública en la ciudad? Este tipo de interrogantes apuntan, en cualquier caso, la necesidad de articular procesos participativos alrededor de temáticas que sean suficientemente sensibles a la diversidad de estímulos hacia la participación, lo cual, probablemente, exige que los modelos organizativos de los presupuestos participativos en España adquieran un carácter más diverso y complejo y que no se ciñan exclusivamente a la lógica regional.

Pero, ¿los propios gobiernos locales españoles tienen incentivos tan claros para impulsar y liderar este tipo de procesos? Los gobiernos de Sabadell, Rubí o Córdoba parecen haber encontrado incentivos para la adopción de procesos de participación en los presupuestos municipales y muchos otros gobiernos locales españoles se están embarcando en la actualidad en procesos diversos de participación ciudadana. En este sentido, parece existir en el gobierno local español una tendencia cada vez más extensa a la experimentación con mecanismos de innovación democrática. A pesar de todo, tenemos algunas evidencias que esos procesos se producen con menos convicción y con muchos más miedos de lo que ocurre en Brasil. De entrada, ello puede deberse a la propia identidad ideológica de los partidos tradicionales de la izquierda europea, muy influenciada aún por la cultura burocrática del Estado de Bienestar tradicional, poco propicia a la participación. Los argumentos que se sostienen públicamente a favor de la participación se basan sobretodo en referencias retóricas a la necesidad moral de llevar la participación ciudadana más allá de las elecciones pero se hace poca referencia a sus rendimientos substantivos, a su capacidad de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Por otra parte, los gobiernos parecen oscilar entre la voluntad de desarrollar procesos participativos que pueden llegar a tener efectos positivos en su relación con la comunidad y un miedo aún muy arraigado a la pérdida de poder.

Diversos elementos indican que los procesos participativos en España están lejos aún de la centralidad política que ha adquirido el OP en el gobierno local brasileño. De entrada, tal como demuestran las propias experiencias de presupuestos participativos en Rubí y Sabadell, los procesos participativos tienden a ocupar una posición periférica en las estructuras de gobierno. Su gestión es delegada en muchos casos a equipos universitarios, lo cual se justifica normalmente como una garantía de neutralidad técnica y de rigurosidad en los planteamientos metodológicos. Sin negar que la universidad pueda jugar un papel importante en ese sentido, el hecho de delegar

la gestión de los procesos participativos a una entidad externa implica normalmente una escasa complicidad de la estructura técnica del gobierno con el desarrollo del proceso. La externalización de los procesos participativos tiende a estar relacionada también con una opción preferencial de los gobiernos españoles por los procesos participativos de síntesis, como ocurrió en Sabadell, procesos que difícilmente tienen capacidad de generar transformaciones en la cultura organizativa del gobierno, en su relación entre éste y la sociedad civil o dentro de la propia sociedad civil. Otro hecho que tiende a situar los procesos participativos en España en una posición periférica dentro del gobierno es que éstos procesos acostumbra a entenderse como ámbito competencial propio de las llamadas concejalías de participación ciudadana o de relaciones ciudadanas: ese ha sido el caso tanto de los presupuestos participativos en Sabadell como de los presupuestos participativos en Rubí. El núcleo duro del gobierno tiende a apartarse de esos procesos y la participación es concebida orgánicamente y políticamente como un área sectorial dentro del gobierno encarnada por esas concejalías. Incluso en el caso de que esos procesos sean impulsados por las alcaldías, como ocurrió claramente en Rubí, las resistencias de algunos concejales que controlan áreas clave de gobierno, como urbanismo o hacienda, ponen frecuentemente en dificultad el desarrollo de este tipo de procesos.

Los esfuerzos de movilización en los procesos participativos en España están también muy lejos de los procesos brasileños de OP y sigue existiendo una tendencia a culpabilizar a la ciudadanía de la falta de participación en las estructuras y procesos que se generan. En Sabadell se optó por confiar la movilización en el proceso a través de una pre-selección de los participantes. En Rubí, la campaña publicitaria del proceso se ha limitado a una serie de cuñas informativas en la radio y la prensa local, una carta que se mandó a todas las casas invitando a la gente a participar y algunos carteles en las calles céntricas de la ciudad. Los recursos destinados a este efecto siguen estando lejos de las experiencias de Belo Horizonte y de Porto Alegre. Relacionado con esto, tampoco parece que en los municipios españoles se hayan realizado el mismo tipo de esfuerzos políticos para negociar con los movimientos ciudadanos y lograr su complicidad en el proceso. El hecho de que en Rubí la continuidad del proceso de los Presupuestos Participativos esté en peligro tras el cambio de gobierno, refleja la escasa adhesión de los movimientos ciudadanos locales a éste proceso. Es decir si se hubiera logrado una mayor adhesión de estos movimientos al proceso, seguramente, el nuevo gobierno hubiera tenido muchas más dificultades para bloquearlo en la presente edición¹⁴.

Ninguna de estas afirmaciones pretende juzgar definitivamente los procesos participativos en España porque estos están iniciándose y requieren pasar por un proceso de aprendizaje, que por otra parte sólo se sustentará y evolucionará fructíferamente en la medida en que los gobiernos se comprometan más activamente con los procesos que impulsen. La experiencia brasileña de OP sugiere en este sentido pistas de por dónde deben caminar los procesos participativos: que ofrezcan incentivos suficientes a la ciudadanía, que estén sometidos a un fuerte liderazgo político, que tomen centralidad en los procesos de gobierno, que sean asumidos transversalmente en la administración, que gocen de la complicidad de los actores sociales y que favorezcan su apropiación por parte de la ciudadanía. Todos ellos parecen haber sido elementos clave del éxito de los procesos participativos en Brasil y los gobiernos locales en España aún tienen mucho que aprender en este sentido.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos realizado una comparación de las experiencias de presupuestos participativos en dos ciudades de Brasil, Porto Alegre y Belo Horizonte, con dos experiencias españolas, las de Rubí y Sabadell.

Hemos analizado en primer lugar los modelos organizativos adoptados. La experiencia de Sabadell es la que tiene rasgos más particulares, basándose en un proceso de síntesis que

¹⁴ Cabe decir, no obstante, que en éstos momentos se está creando una asociación en Rubí en defensa de la democracia participativa, uno de los objetivos de la cual es reivindicar que se vuelvan a poner en marcha los Presupuestos Participativos. El alcance de éste movimiento y sus impactos, no obstante, aún están por determinar.

combina una asamblea de ciudad con una asamblea por distrito, de una sola reunión, de donde se espera que los participantes, pre-seleccionados por un equipo técnico, formulen sus prioridades generales de inversión para toda la legislatura. El gobierno es el responsable entonces de decidir hasta que punto, de qué forma y cuando esas propuestas pueden encajar en los sucesivos ejercicios presupuestarios, sin que exista ningún organismo participativo con la función de hacer el seguimiento de los resultados. De acuerdo con el modelo adoptado, difícilmente podemos esperar que la experiencia de Sabadell tenga capacidad de generar un aumento significativo de la legitimidad pública de las decisiones presupuestarias del gobierno y mucho menos que pueda producir transformaciones significativas en la cultura política de los actores políticos y sociales y en las pautas de interacción entre éstos. Hay que añadir que los presupuestos participativos en Sabadell fueron liderados políticamente por la concejalía de relaciones ciudadanas y que su gestión técnica fue externalizada a un equipo de la universidad. Todo ello refleja que el proceso participativo de Sabadell no llegó a ocupar una posición de centralidad política en la acción del gobierno. La experiencia de Rubí parece mucho más ambiciosa: el modelo organizativo adoptado se inspira mucho más claramente en las experiencias de Brasil, pretende reproducirse anualmente y prevé un proceso de múltiples etapas que permitirán traducir las prioridades formuladas en el nivel territorial en proyectos concretos de inversión incluidos dentro de los presupuestos anuales y plurianuales de inversiones. Con relación a las experiencias de Brasil, no obstante, hemos identificado dos grandes diferencias: en primer lugar, la agenda de asambleas para la formulación territorial de demandas toma un carácter sintético, concentrándose en una sola asamblea por región de una hora y media de duración; en segundo lugar, el proceso se articula exclusivamente sobre la lógica regional, marginando la discusión de temáticas sectoriales o transversales con una dimensión global. Ambos hechos parecen haber favorecido en la primera edición de los presupuestos participativos de Rubí que el debate y las propuestas de inversión resultantes se centraran en inversiones infraestructurales de carácter regional o microregional de porte pequeño y medio. Tanto en Porto Alegre como en Belo Horizonte el proceso participativo es mucho más complejo, con más reuniones, con un mayor grado de auto-organización ciudadana, y con debates mucho más comprehensivos del presupuesto municipal, incluyendo también la dimensión temática.

En segundo lugar, hemos comparado los niveles de participación y los grados de pluralismo y de representatividad logrados en cada uno de los cuatro casos analizados. En Sabadell, el hecho que fuera el equipo técnico quien pre-seleccionara los participantes no impidió que se produjeran sesgos sociodemográficos importantes, sobretudo en términos de sexo, edad y origen, lo cual tuvo un reflejo significativo en el tipo de debates que se produjo y en las propuestas que se formularon. Los datos que tenemos sobre Rubí no nos permiten extraer muchas conclusiones en este sentido, a pesar que parece que, efectivamente, las asociaciones vecinales son las que han conseguido movilizar más participantes en el proceso. El grado de participación en algunas asambleas en Rubí ha sido extremadamente bajo (9 personas), mientras que en otras se han logrado niveles bastante más razonables (120). De todos modos, el hecho que la experiencia se encuentre en su primera edición nos obliga a mirar los datos con precaución, a la espera de ver si, como en Brasil, la participación aumentará significativamente en las ediciones posteriores, se mantendrá o decaerá. En Porto Alegre y en Belo Horizonte la participación en el OP se cuenta por decenas de miles de ciudadanos, lo cual representa uno de los indicadores más claros del éxito de estos procesos participativos. Cuando hemos analizado el perfil mayoritario de los participantes hemos observado, además, algunos rasgos muy reveladores: se trata, sobretudo, de ciudadanos de clase baja o muy baja, en su mayoría implicados de una forma u otra en asociaciones comunitarias y de barrio. Este hecho refleja dos cosas: en primer lugar, el auténtico motor movilizador del OP ha sido la oportunidad que ofrece esta estructura participación para los sectores populares de lograr recursos para satisfacer necesidades infraestructurales elementales (pavimentación de calles, redes de saneamiento, vivienda popular...); en segundo lugar, el OP ha reforzado la capacidad de movilización de las asociaciones vecinales, su democratización interna y la formación de nuevos liderazgos comunitarios.

El caso de Rubí nos ha servido también para ilustrar la existencia de sesos socio-políticos en la participación. Los partidos de la oposición y los movimientos ciudadanos más críticos con el

gobierno han tendido a desmarcarse del proceso, cuando no a criticarlo abiertamente, lo cual puede haber desincentivado a los sectores de la población más críticos a participar en un proceso que algunos presentaban como sometido a los intereses del gobierno de IC. También resulta peculiar el posicionamiento de algunas asociaciones vecinales, muy reticentes a ceder poder ante la participación de ciudadanos a título individual.

Por último, hemos discutido los factores que favorecieron la aparición del OP en Brasil y los elementos que han contribuido a su consolidación con el fin de compararlos con las condiciones políticas y sociales en que se están desarrollando los procesos participativos en España. Por una parte, hemos pretendido demostrar que el PT, el auténtico impulsor del OP en Brasil, es un partido que mantiene, desde sus orígenes, un fuerte compromiso ideológico con la participación popular, en tanto que estrategia de apoderamiento de los sectores populares e instrumento para lograr la llamada inversión de prioridades. Los partidos de izquierda en Europa parecen estar incorporando crecientemente la propuesta de la democracia participativa en sus agendas programáticas, pero se encuentran aún en un estado muy inmaduro en este sentido, marcados por una cultura organizativa e ideológica que ha tendido a separar la discusión sobre la participación y la democracia del debate sobre las políticas sociales y adoptando por lo general estrategias gobierno fuertemente tecnocráticas. En este sentido, los procesos de innovación democrática en Europa parecen estar muy limitados en su ambición por el miedo a la pérdida de poder y la desconfianza en las capacidades democráticas de la ciudadanía.

Por otra parte, hemos señalado que la propia estructura de desigualdades políticas y sociales en Brasil genera un marco de fuertes incentivos para la participación directa, tanto para los gobiernos de izquierda como para los movimientos vecinales: para los primeros, la participación popular representa una estrategia de fortalecimiento de sus políticas de inversión de prioridades y, a su vez, es una oportunidad para erosionar la lógica clientelar en que tiende a basarse el poder de las elites tradicionales; por otra parte, los movimientos vecinales han visto la oportunidad de hacer emerger en la agenda pública demandas colectivas insatisfechas durante muchos años y capturar por esta vía recursos para su progresiva satisfacción.

Finalmente, el sistema presidencialista en el nivel local brasileño parece también generar incentivos entre los gobiernos petistas para el impulso de los Presupuestos Participativos. Así, el OP ha reforzado institucionalmente a éstos gobiernos cuando no tenían asegurada su mayoría en el legislativo. Tampoco en España, donde rige un sistema parlamentario, parece reproducirse esa situación, ya que los gobiernos son elegidos directamente por el legislativo y por lo tanto su color político acostumbra a coincidir con el de la mayoría parlamentaria.

En ese sentido, nos hemos preguntado hasta qué punto esa estructura de intensos incentivos existe en las ciudades españolas y hemos sugerido dos ideas en este sentido. En primer lugar, hemos remarcado que difícilmente el debate sobre inversiones infraestructurales de porte pequeño y medio a nivel regional o microregional puede tener el mismo poder movilizador que en las ciudades brasileñas, donde el fenómeno de la exclusión social urbana toma unas dimensiones incomparables. Este hecho sugiere la necesidad que los procesos participativos en España busquen estímulos temáticos propios, lo cual probablemente significa que las discusiones globales o sectoriales de tipo estratégico no pueden dejar de incluirse en estos procesos. Por otra parte, la lógica de los presupuestos participativos ofrece una oportunidad para superar el carácter excesivamente abstracto y genérico en que se sustentan normalmente los procesos de planificación participativa en España. En segundo lugar, los gobiernos locales españoles tampoco parecen tener la misma convicción que los gobiernos petistas sobre los beneficios políticos que les comportan los procesos participativos y por ello tienden a desarrollarlos con mucho menos ambición. Progresivamente, puede que vayan comprendiendo que la participación puede permitirles reforzar la legitimidad de sus políticas, superar el distanciamiento existente con la ciudadanía y los movimientos sociales urbanos, y regenerar complicidades sociales, pero ese será un proceso que deberá lidiar, como hemos dicho, con los miedos a la pérdida de poder y los vestigios de una cultura política burocrática y fuertemente elitista.

Por último, hemos visto que el éxito de los procesos participativos en Brasil no sólo está en función de una estructura de incentivos favorable sino que, relacionado con esto, los gobiernos

han tomado una serie de opciones políticas que han favorecido su consolidación: han gozado normalmente de un fuerte liderazgo político; han ubicado esos procesos en una posición central en la estructura gubernamental; se han realizado esfuerzos considerables para que fueran asumidos transversalmente; han concedido una fuerte capacidad de control y de apropiación del proceso a la ciudadanía; han realizado grandes esfuerzos de movilización; y han desarrollado esos procesos con la complicidad permanente de los movimientos sociales urbanos. En España nos encontramos aún con procesos participativos periféricos y de carácter puntual, con escasa asunción transversal, sectorializados dentro de las concejalías de participación, gestionados por una entidad externa y por tanto poco internalizados por la estructura técnica de la administración, con un excesivo control desde arriba (top-down), y con una escasa valorización del papel de los movimientos sociales urbanos en términos de legitimación pública del proceso y de movilización a su alrededor. Todo ello no implica juzgar definitivamente los procesos participativos en España como inferiores a los brasileños sino, precisamente, apuntar elementos de aprendizaje que podrían extraerse de las experiencias de Orçamento Participativo y renunciar, por lo tanto, a ningún tipo de determinismo que negara que, también en el marco del gobierno local español, otra democracia es posible.

Bibliografía

ABERS, R. (2001) *Inveting Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Londres: Lynne Rienner Publisher Inc.

BAIOCCI, G. (2000) "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". Paper presentado en *Real Utopias Projects Conference V: Experiments in Empowered Deliberative Democracy*, Madison, Wisconsin, University Wisconsin-Madison, enero.

BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

CIDADE (2000) *Quem é público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre: CIDADE.

FONT, J. (coord) (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.

GANUZA, E. y ÁLVAREZ, C. (coords) (2003) *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icària.

GUIMÉNEZ, M.; GOMÀ, R.; GUITIÉRREZ, E.; RIERA, C. (2002) "Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos" en BLANCO, I. y GOMÀ, R. (coords.) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

LESBAUPIN, I. (2001) *Poder local e exclusao social. A experiencia das prefeituras democráticas no Brasil*. Petropolis, RJ: Editora Vozes.

MAGALHAES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (orgs) (1999). *Governo e cidadania. Balanço sobre o modo petista de governar*. Sao Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo.

MARQUETTI, A. (2001) *Participação e distribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Mimeo.

MERINO, A. (2000) "Gestionar las ciudades desde la participación: el presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre (Brasil)" en FISCHER, N. y MOLL, J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública. A experiencia do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

MOREIRA, M. (2001) "A experiencia do Orçamento Participativo em vilas e favelas de Belo Horizonte" en revista *Cidade*, n.7, Prefeitura de Belo Horizonte.

NYLEN, W. (2001) *Testing the empowerment thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil*. DeLand, FL: Mimeo.

SILBERSHNEIDER (1998) *Orçamento Participativo: Redefinindo o planejamento de Ação Governamental com Participação Popular*. Belo Horizonte: Mimeo.

SILVA, M. (2001) *Associativismo e participação social no "orçamento participativo": as experiencias dos municipios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí*. Porto Alegre: Mimeo.

SINGER, A. (2001) *O PT*. Sao Paulo, SP: PubliFolha.

SOMARRIBA,M. y DULCI, O. (1998) “A democratização do poder local e seus dilemas: a dinamica atual da participação popular em Belo Horizonte” en DINIZ,E. y AZEVEDO,S. (orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Editora UNB.

SUBIRATS, J.; BLANCO, I.; BRUGUÉ, Q.; FONT, J.;GOMÀ, R.; JARQUE, M.; MEDINA,L. (2001) *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública.