

Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos

In *Reforma y democracia, Revista del CLAD*, febrero del 2005

Yves Sintomer

Desde unos años, la idea de democracia participativa ha crecido mucho en Europa. Este movimiento contempla varios países, con discusiones bastante similares, lo que se puede interpretar como una de las manifestaciones de la unificación europea. En los países de Europa Latina, pero también en Europa, los presupuestos participativos pueden estar considerados como una vanguardia del proceso de democratización local. No existían en nuestro continente hace seis años. Ahora, alrededor de cincuenta ciudades o regiones europeas han empezado o están empezando una experiencia de presupuesto participativo (el número depende de las definiciones, que pueden ser más o menos reducidas): una decena en Francia, alrededor de 15 en Alemania, una en Bélgica, entre 10 y 20 en Italia, una decena en España, 2 en Portugal, una en Inglaterra. ¿Cuál es la significación de este desarrollo? ¿Cuál es su dinámica y su futuro?¹

La mayoría de los presupuestos participativos en Europa tienen poco que ver con la experiencia de Porto Alegre y con muchas experiencias similares en América Latina. El contexto social, económico y político es muy distinto aquí, y la dinámica de la democracia participativa también. Además, el fenómeno es muy heterogéneo. Los varios países europeos tienen entre ellos diferencias marcadas en términos de cultura política, de competencia de los gobiernos locales, de forma presupuestal. Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España. No hay *una* metodología que podría llamarse “presupuesto participativo”, ni tampoco unas metodologías que podrían estar consideradas como un conjunto de variantes alrededor de una base común, como en las demás experiencias latino-americanas donde la metodología de Porto Alegre ha sido importada, adaptada y combinada con otras inspiraciones en centenas de ciudades. Incluso dentro de cada país, se puede encontrar todavía varias metodologías, aún si los intercambios y las discusiones tienden a favorecer cierta homogeneización. Por eso los presupuestos participativos no constituyen en el viejo continente *una metodología*, sino más bien *un tema* político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público. En esta ponencia, utilizaré entonces la palabra en una definición minimalista:

¹ Esta ponencia expone los primeros resultados de una investigación internacional comparada que estoy dirigiendo en el marco del Centro Marc Bloch de Berlín, un centro de investigación franco-alemán en ciencias sociales, con el apoyo de la Fundación Hans-Böckler, que está ligada a los sindicatos alemanes, y de la Delegación a la Ciudad del gobierno francés. Esta investigación ha empezado al fin del año 2003 y se desarrollará hasta el fin del año 2005. Incluye un estudio de alrededor de veinte ciudades europeas en Alemania, Francia, España, Italia, Inglaterra, Holanda, Finlandia, Bélgica y Portugal, con una dimensión cualitativa (entrevistas y observaciones de momentos de participación en cada ciudad, datos de comparación jurídicos y políticos) y una dimensión cuantitativa (datos de comparación financieros, económicos y demográficos, datos sobre la participación). El equipo de investigadores incluye C. Herzberg y A. Röcke (Centro Marc Bloch), y colaboradores independientes: G. Allegretti (Universidad de Florencia), E. Ganuza (Instituto Estudios Sociales de Andalucía de Córdoba), J. Hall (Community Pride Initiative Manchester), L. Guerreiro (Palmela), C. Schaut y L. Damay (Universidad de Saint Louis, Bruxelles). Este trabajo se beneficia de los estudios del equipo de J. Font (Universidad Autónoma de Barcelona) sobre las experiencias españolas (Font, 2001a, 2001b); de los de Y. Cabannes (Plan de Gestión Urbana, ONU, Ecuador, y programa Urbal, rede 9 “Presupuestos participativos y finanzas locales”) sobre los presupuestos participativos en América Latina (Cabannes, 2003); y de los desarrollados por L. Avritzer (Universidade Federal dos Minais Gerais) en Brasil (Avritzer, 2002, 2005, Avritzer/Navarro, 2003). Agradezco por sus comentarios y críticas a los participantes de varios seminarios en los cuales versiones previas de esta ponencia han sido discutidas en Francia, España, Alemania y Brasil, y V. Giraud por sus correcciones. Los presupuestos participativos de Francia, España y Alemania están más en el centro de la presente ponencia porque tenemos hasta ahora más informaciones sobre ellos.

los presupuestos participativos implican por los menos tres criterios: la participación tiene que implicar discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad, y no solo a nivel del barrio (se diferencia así de los fondos de inversiones locales o de los organismos de desarrollo comunitario); tiene que repetirse (un referéndum sin seguida sobre las finanzas no es un presupuesto participativo).

A nivel internacional, el modelo de Porto Alegre es el más antiguo y el más conocido (Abers, 2000; Allegretti, 2003, Avritzer, 2002, Avritzer/Navarro, 2003, Bayerle 1992, Fedozzi, 1999, 2001, Herzberg, 2002, Gret/Sintomer, 2003, Sánchez, 2002). Por eso, antes de analizar más en detalle los presupuestos participativos europeos, se puede resumir sus cinco diferencias más importantes en comparación con este famoso modelo. En la mayoría de los casos de presupuesto participativo en el viejo continente, hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; son procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos. La mayoría de los casos diferentes se encuentran en España e Italia.

Este artículo empieza con una descripción de la historia y de las diversas metodologías de los presupuestos europeos, analizar en las tres partes siguientes sus objetivos, sus actores y los retos que tienen que afrontar, y concluir con una presentación de las principales tendencias que se pueden concebir para el futuro de la democracia participativa.

Historia y metodologías

La historia de los presupuestos participativos europeos es muy reciente. La mayoría de las cincuenta experiencias que han empezado hasta el 2004 se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100.000 residentes; la ciudad más grande es la de Sevilla (700.000 habitantes, que empieza este año un proceso), otras ocho cuentan con más de 100.000 habitantes (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España, Roma XI y Venecia en Italia, Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania, y Salford en Inglaterra) y sólo una región está concernida, en Francia, la de Poitou-Charentes (1.700.000 habitantes, que empieza este año). Al fin de los años 1990 empezaron las primeras experiencias piloto, bastante aisladas de un país al otro, hasta a veces dentro de cada país. En los dos últimos dos años se ha iniciado una nueva etapa de consolidación de algunas de estas experiencias (pero otras se terminaron por varias razones) y de extensión cuantitativa (con la duplicación o la triplicación del número de los presupuestos participativos europeos) y cualitativa (las ciudades de más de 100.000 habitantes pasan de dos a nueve, una región empieza un proceso, los partidos políticos implicados son más numerosos, la idea ya no es la de pequeñas minorías). Además, aprovechando de los Foros Sociales Europeos y Mundiales, las redes URBAL y de lazos políticos o académicos, los contactos entre las experiencias en varios países están multiplicándose. Un desarrollo cada vez más importante en el futuro es probable, particularmente en los países latinos, pero no asegurado.

En Francia, los primeros presupuestos participativos empiezan en el 2000. Una primera ola implica unos municipios pequeños o medios del “cinturón rojo” de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas. Los más importantes son los de Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge (75.000, 45.000 y 20.000 habitantes). Una segunda ola, a partir del 2003, significa una extensión geográfica afuera del cinturón de París (como en las aglomeraciones de Grenoble con la ciudad de Pont-de-Claix, 12.000 habitantes, o de Poitiers, 86.000 habitantes), política con alcaldes o presidentes de región socialistas y verdes, y institucional con la región de Poitou-Charentes dirigida por una de las principales figuras del Partido Socialista francés, Ségolène Royal. Hasta ahora, ninguna de las experiencias empezadas ha sido interrumpida, lo que se explica tal vez por su carácter tan reciente.

En Alemania, los presupuestos participativos empiezan en 1998. La primera ola tiene lugar en el Land de derecha del Baden-Württemberg, en la Selva Negra, con una red llamada "Ciudades del futuro", que desarrolla entre otros el proyecto de los presupuestos participativos. Los socios esta red son la Fundación Bertelsmann, ligada con la empresa, la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la Federación que integra todas las ciudades alemanas (KGST). De 7 a 8 ciudades deciden de participar en el proyecto, de diferentes colores políticos. Todas son pequeñas o medianas: la más pequeña tiene 7.000 habitantes, las más grande, Esslingen, 90.000. La ciudad de Rheinstetten (20.000 habitantes) ha jugado durante unos años un papel político importante en la difusión de la idea, y ha sido la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre el Presupuesto Participativo dirigida por Porto Alegre. Con el tiempo, unas ciudades han seguido con el presupuesto participativo e otros no, pero la fase más dinámica del proceso está probablemente por atrás. En el 2000, una segunda ola de presupuestos participativos empieza en el Land socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen, con un proyecto piloto de una red que incluye el Land y la Fundación Bertelsmann. Seis ciudades medianas participan, que cuentan desde 21.000 habitantes (Vlotho) hasta 180.000 (Hamm), la más dinámica siendo probablemente la de Emsdetten (35.000 habitantes, con un alcalde demócrata cristiano). Después de cuatro años, el proyecto está terminado y sin el apoyo financiero que permitía, solo una parte de las ciudades siguen con un presupuesto participativo. La tercera ola, que ha empezado desde 2003, tiene más significación política porque está apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, la Federación que integra todas las Fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda. Además, implica ciudades grandes y, en particular, dos distritos de Berlín que benefician de cierto apoyo del Senado del Land. La dinámica de esta tercera ola no está todavía clara: unas experiencias aparecen muy débiles, otras siguen adelante y otras ciudades (como Postdam) declaran que van empezar un presupuesto participativo en el 2005.

En España, la primera ola empieza a principios de los años 2000, con ciudades de izquierda dirigidas por alcaldes comunistas en el cinturón rojo de Barcelona (con ciudades como Rubí, 80.000 habitantes, y San Feliu de Llobregat) y en Andalucía (particularmente con Córdoba, 310.000 habitantes). La segunda ola empieza con las elecciones municipales del 2003. Una parte des las primeras experiencias (Rubí, San Feliu de Llobregat) se interrumpió por razón de cambio de gobierno, pero otras ciudades empiezan, más numerosas que antes. Esta segunda ola significa una extensión del proceso, a nivel geográfico (con municipios de la región de Madrid, de Castilla la Mancha, del País Vasco) y a nivel político, con varios municipios socialistas importantes (entre ellos Albacete, 150.000 habitantes, o más recientemente Sevilla y Getafe, 158.000 habitantes) y algunos otros municipios de color político diferente (como Figaró-Montmany, 1000 habitantes, en Cataluña, con un alcalde independiente, y Jerez de la Frontera, 194.000 habitantes, con un alcalde nacionalista). La metodología del presupuesto participativo se vuelve siempre más popular y es seguro que el número de las experiencias crezca mucho en los próximos años.

En Italia, la primera experiencia, bastante aislada, es la de Grottammare, una pequeña ciudad de 13.000 habitantes dirigida por el Partido de la Refundación Comunista, que empieza en el 1994 (Allegretti/Herzberg, 2004). Desde hace dos años, se puede observar una verdadera ola de difusión de la idea de presupuesto participativo. Algunas experiencias están todavía más en el discurso que en la práctica, pero otras son muy serias y dinámicas, como las de Roma XI (139.000 habitantes) o de Pieve Emmanuele (18.000 habitantes), en los suburbios de Milano, otras menos, como Venecia (300.000 habitantes). Todas las ciudades involucradas son de izquierda, y una red de municipios llamada "Rede Nuovo Municipio" juega un papel importante en la difusión del tema. El proceso de difusión aparece bastante fuerte y es previsible que el número de experiencias aumente de forma considerable en los próximos años.

En los otros países europeos donde se dan experiencias de *presupuesto* participativo, éstas han empezado después del 2000 y están situadas todas en ciudades de izquierda (Mons, en Bélgica, con

90.000 habitantes, Salford, Inglaterra, con 216.000 habitantes, Palmela, en Portugal, con 54.000 habitantes...). Se quedan todavía bastante aisladas, sin que haya signos de una extensión rápida del proceso a otros lugares.

Varias metodologías

La historia todavía reciente de los presupuestos participativos y las diferencias entre los contextos nacionales y regionales explica que las metodologías utilizadas sean muy distintas entre ellas. Si el modelo de Porto Alegre ha jugado siempre un papel importante en la difusión de la idea de que la participación de los ciudadanos en la definición del presupuesto público sea una pista interesante para la renovación de la política, no todas las experiencias han tratado de adaptar su metodología y, muchas veces, han preferido apoyarse sobre metodologías que ya existían en el país.

Sin embargo, la metodología de Porto Alegre ha sido hasta ahora la más influyente en Europa, y lo seguirá siendo en un futuro previsible. Sus características principales son conocidas (Gret/Sintomer 2003): se basa sobre dos dimensiones, territorial (con las asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo de varias políticas públicas); articula el nivel micro local (lo del barrio o de la aldea) y el de la ciudad; articula asambleas abiertas a todos los ciudadanos y consejos de delegados que constituyen la cumbre del proceso y lo monitorean; utiliza criterios formales de repartición de los recursos, dentro del marco de un reglamento explícito que puede ser modificado por los participantes; necesita un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año; permite discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y especialmente sobre las obras; tiene un valor deliberativo y el proceso permite una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizadores y el gobierno local. Esta metodología es más influyente en España, en Italia y en Portugal, donde muchas veces se aplica con unas variaciones y adaptaciones locales. No se encuentra como tal en Alemania. En Francia, Inglaterra y Bélgica, se utiliza solamente parcialmente y representa más bien una fuente de inspiración. En Francia, por ejemplo, el punto decisivo es que esta metodología ha permitido a las experiencias de participación que se llaman presupuestos participativos articular el nivel del barrio al nivel de la ciudad. Antes, existían solamente los consejos o asambleas de barrio, que son el instrumento de participación más difundido en Francia (se han multiplicado en los últimos años, y llegarán probablemente entre 1.000 y 3.000 a finales del 2004). Con el presupuesto participativo, en vez de una serie de discusiones verticales en cada barrio entre los ciudadanos voluntarios y el municipio, se pueden organizar discusiones horizontales entre ciudadanos de varios barrios. Pero las demás experiencias francesas resultan mucho más informales que el proceso de Porto Alegre, tienen un valor consultativo y no deliberativo, los consejos, cuando existen, no tienen un estatuto y un poder bien definidos, y el reglamento está normalmente fijado por el pleno municipal y no por los ciudadanos que participan.

Una segunda metodología se diferencia del modelo de Porto Alegre porque se basa sobre la participación de los colectivos, en vez de la de los ciudadanos individuales. El ejemplo más conocido es el de Albacete, uno de los presupuestos participativos más dinámicos en Europa, donde el consejo participativo que encuentra en el centro del proceso integra los varios colectivos de la ciudad. Esta metodología está poco difundida en Alemania, en Francia o en Italia². En varios casos, para evitar conflictos con los colectivos sin perder la posibilidad de asociar los ciudadanos que no están organizados, se han concebido modelos mixtos, como en el caso de Puente Genil, Andalucía³.

² En Francia, la excepción mayor es tal vez la del presupuesto de la vivienda social de Poitiers, donde un consejo de asociaciones de inquilinos puede decidir de la atribución de una cuarta parte del presupuesto de inversión, o sea 750.000 euros destinados a las pequeñas obras.

³ Las metodologías mixtas existen también en América Latina, la más conocida siendo probablemente la de Belo Horizonte, Brasil. Una metodología un poco parecida a la de los colectivos se basa en los sectores de la población: indígenas, mujeres, jóvenes... Esta metodología está bastante difundida en América Latina (Cabannes, 2003, Barrera, 2004, Ramírez, 2001); en Europa, mucho menos, y son ante todo los jóvenes los que, a veces, están representados como tales en el marco del presupuesto participativo.

Una tercera metodología está basada ante todo sobre fondos de inversión locales en los barrios, con los cuales los ciudadanos pueden decidir sobre pequeñas obras o eventos. Estos fondos están muy difundidos en Alemania, en Holanda, en Inglaterra y aún más en Francia, donde existen varios centenares. Normalmente, disponen de poco dinero, entre 5.000 y 25.000 euros por barrio. La experiencia mayor ha sido la de los jurados ciudadanos de Berlín, que disponían cada uno de 500.000 euros (Sintomer/Koehl, 2002). Los presupuestos participativos que utilizan esta metodología, como Pont-De-Claix, Morsang-sur-Orge (Francia) o Salford (Inglaterra), no se quedan a este nivel micro-local y articulan por un lado decisiones en los barrios sin pasar por un consejo participativo de ciudad, y por otro discusiones sobre las orientaciones presupuestarias a nivel de la ciudad⁴.

Una cuarta metodología viene de los jurados ciudadanos o células de planificación, quienes con varios nombres son bastante conocidas en Alemania, Inglaterra y España (Dienel, 1997, Sánchez, 2000). En el modelo clásico de los jurados ciudadanos, un pequeño grupo de ciudadanos designados por sorteo discute de temas como la planificación urbana o los derechos del consumidor, durante una reunión que dura unos días, y al final produce un dictamen ciudadano que el pleno municipal tiene que tomar en consideración, aún si el dictamen no tiene valor deliberativo. En un presupuesto participativo, esta metodología puede ser utilizada como alternativa a las asambleas abiertas o a la elección de delegados para designar los consejos participativos, con el objetivo de conseguir un grupo de ciudadanos más representativo del conjunto de la población que en las metodologías participativas clásicas. En Alemania, está bastante popular, el ejemplo más interesante siendo el de Emsdetten, pero el sorteo normalmente se utiliza en combinación con otros mecanismos⁵.

Otras metodologías existen, sin estar tan difundidas como éstas cuatro. Existe por ejemplo en Bobigny un Observatorio de control y de fiscalización independiente del municipio pero distinto de las otras instancias del presupuesto participativo (cuando, en el modelo de Porto Alegre, los consejos participativos de la ciudad son las instancias privilegiadas de la fiscalización del proceso). En Saint-Denis, un momento importante del ciclo del presupuesto participativo es la reunión conjunta de los delegados de los ciudadanos y del pleno municipal. En una ciudad como Puente Genil, el presupuesto participativo anual está articulado con la Agenda 21 y el Plan estratégico de la ciudad⁶. En algunas ciudades alemanas, en Salford (Inglaterra) o en Bobigny (Francia), se utiliza los sondeos participativos. En unos lugares alemanes, los resultados del proceso participativo han sido sometidos al conjunto de la población por referéndum⁷...

Con el desarrollo de las experiencias y los intercambios crecientes, la tendencia no está en la homogenización, sino en el desarrollo de modelos mixtos que, según los objetivos y las culturas políticas, recurren a varias metodologías para reintentar de combinar las ventajas y corregir a los defectos de cada una. Sin embargo, el modelo de Porto Alegre seguirá probablemente la referencia central, porque se sigue siendo todavía la referencia política más conocida y porque está muy popular en dos de los países donde se espera el mayor crecimiento del número de presupuestos participativos, España e Italia.

⁴ En Morsang-sur-Orge, cada barrio dispone de 60.000 euros. En Brasil, el ejemplo más conocido que articula la posibilidad de decisiones directas en el barrio y un consejo participativo a nivel de la ciudad es el de Belo Horizonte (Font, 2001b).

⁵ En Francia, el sorteo se utiliza siempre más en los consejos de barrio y ha sido integrado en el presupuesto participativo de Pont-de-Claix, cerca de Grenoble. Algo similar podría suceder en España. Al revés, las reticencias de frente al sorteo son muy grandes en América Latina, donde no se utiliza esta metodología en los procesos participativos.

⁶ En América Latina, los ejemplos más interesantes de articulación entre el presupuesto participativo y la planificación estratégica son los de Santo Andre, Belem (Brasil) y Villa El Salvador (Perú).

⁷ En Villa El Salvador también, el instrumento del referéndum ha sido utilizado en este marco.

Objetivos

¿Cuáles son los objetivos de los que desarrollan los presupuestos participativos en Europa? Son tal vez tan distintos como las metodologías. A pesar de esto, se puede diferenciar a nivel analítico tres tipos potenciales que resumen los varios objetivos concretos que explicitan los actores (Gret/Sintomer, 2003; Bacqué/Rey/Sintomer, 2005): (1) A nivel administrativo, se puede utilizar la participación para mejorar la gestión pública. (2) A nivel social, se puede pensar que los presupuestos participativos van a influir sobre las relaciones sociales. (3) A nivel político, parece posible convertir esta metodología innovadora en un instrumento para “democratizar” o “reinformatar” la democracia”.

El nivel administrativo

Este nivel se ha vuelto fundamental en Brasil y en América Latina. Es probablemente por qué se pueden constatar efectos concretos de los presupuestos participativos en términos de lucha contra la corrupción, de reducción del clientelismo y de modernización de la gestión pública que unos organismos que no son del todo subversivos, como el Banco Mundial, han incorporado esta metodología en el conjunto de instrumentos que proponen a los países del Sur. Ahora bien, el contexto europeo es muy distinto a nivel del funcionamiento del Estado: ¿cómo el presupuesto participativo puede ser utilizado para mejorar la gestión pública? Hay que reconocer ante todo que la relación no es automática. En los países más empeñados en modernizar su Estado, como los de Europa del Norte o el Reino Unido, el desarrollo del presupuesto participativo es inexistente, o casi. Aún en el interior de un mismo país, las ciudades más “modernas” a nivel administrativo no están siempre las que tienen un presupuesto participativo, y viceversa, como se ve muy bien en España. El análisis demuestra todavía que la introducción de un presupuesto participativo está casi siempre relacionada con un proceso de modernización administrativa, sea que ésta en un momento necesita el uso de un instrumento fuerte de participación, sea que el desarrollo de la participación no puede seguir adelante sin transformar la administración. Un desarrollo mayor es prevenible en el futuro, a nivel de la gestión de proximidad en los barrios como a nivel de la modernización de la administración de la ciudad en su conjunto. En cambio, la relación entre presupuesto participativo y mejoramiento de la gestión puede ser concebida según varios modos.

En Francia, los presupuestos participativos y la democracia participativa en general tienen como objetivo fuerte el de mejorar la gestión local o micro-local. A este nivel de “proximidad”, la idea es articular la cooperación transversal de los distintos servicios públicos en un territorio, de permitir un acceso más fácil a estos servicios, nombrar en cada barrio un responsable administrativo y un responsable político para seguir todo los problemas y solicitudes de la ciudadanía, y desarrollar la participación para entender mejor las necesidades de la gente. Es una visión bastante limitada y modesta, pero funciona bien y, en los lugares donde se actúa realmente en esta dirección, las mejoras son palpables. Además, el presupuesto participativo trae más transparencia a nivel municipal. Para tomar sólo un ejemplo, las ciudades que hacen un presupuesto participativo piden a sus técnicos que presenten el presupuesto de forma que sea entendible por la ciudadanía, y los políticos del pleno municipal se benefician del esfuerzo, ya que los documentos presupuestarios no se podían leer antes sin una formación financiera. Todavía, a nivel municipal, los efectos del presupuesto participativo son limitados. Tal vez lo más importante es que refuerza el sentimiento de que hay que reformar y modernizar la gestión pública, sin que ésta haya sido todavía transformada cualitativamente hasta ahora.

En Alemania, en cambio, el objetivo es mucho más ambicioso. La modernización del Estado es una palabra clave, ante todo a nivel municipal, y la participación se concibe como una de las vías de la modernización administrativa. Es probablemente el objetivo mayor de los presupuestos participativos y la razón principal de su desarrollo en este país. Por eso se puede explicar que una

fundación como la Fundación Bertelsmann, que no es particularmente “subversiva”, haya jugado un papel importante en el desarrollo de esta metodología. La idea es introducir más transversalidad en las administraciones, ofrecer servicios más accesibles, tener más en cuenta las demandas de la gente, proponer objetivos de calidad, desarrollar un presupuesto por objetivos en vez del presupuesto clásico, y reformar el management interno de la administración. La fuerte crisis financiera de los municipios alemanes ha contribuido también a hacer del presupuesto participativo un instrumento potencial de consolidación de las finanzas a través de la responsabilización cooperativa de todos los actores y de una mejor legitimación de las decisiones. Es todavía demasiado temprano para decir si estos objetivos han sido logrados. En realidad, los logros están probablemente todavía limitados (como lo demuestra el desarrollo de hecho bastante limitado del presupuesto por objetivo) y el primer logro es tal vez que los imperativos de la modernización y de la participación aparecen ahora más ligados que antes. En todo caso, la idea de la responsabilización no llega a la de un control del Estado por la sociedad civil que se ha difundido en Brasil y en otros países latino-americanos.

En Inglaterra, la relación entre presupuesto participativo y modernización de la gestión pública parece a la que existe en Alemania. En Italia y en España, la situación es probablemente intermedia entre la situación francesa y la alemana y la historia de los presupuestos participativos es también probablemente demasiado corta para hacer un balance completo. Se puede todavía notar unos desarrollos interesantes en los cuales fuertes procesos de modernización de la gestión pública empiezan a estar articulados con el presupuesto participativo, como en Puente Genil (Andalucía) o en Alcobendas (102.000 habitantes, cerca de Madrid, conocido por sus metodologías de participación en los barrios y su “buena gestión” y que ha planificado iniciar un presupuesto participativo en el 2005).

El nivel social

En Brasil como en el resto de América Latina, el presupuesto es un instrumento de las clases populares, y también un método privilegiado para permitir una inversión de las prioridades a favor de los pobres. No es el caso en Europa, por los menos en las demás experiencias. Muy pocas ciudades han establecido criterios de carencia u otros mecanismos que permitirían una lógica de justicia distributiva⁸ y hay pocos indicios de una apropiación privilegiada del proceso por los pobres. Es una de las diferencias mayores en el significado del presupuesto participativo entre los dos continentes. Además, es también muy limitado el impacto de las metodologías de presupuesto participativo en Europa en términos de género⁹. Eso no significa que no haya objetivos sociales, pero son distintos –y varían de país a país.

En Francia, los presupuestos participativos han sido introducidos al principio en ciudades populares afectadas por una crisis social y urbana. Como la democracia participativa en general, los presupuestos participativos están concebidos como instrumentos para fortalecer el tejido social, en una perspectiva “republicana” típicamente francesa¹⁰. La idea es que el diálogo entre ciudadanos y entre la ciudadanía y los responsables políticos y administrativos crea un sentido nuevo de comunidad de destino, una vía para disminuir los conflictos cotidianos, una posibilidad de incluir a los marginados. En los hechos, no funciona mucho, porque si se crean nuevos lazos entre los que participan, éstos no son muy numerosos y los marginados son excluidos o se quedan en la periferia del proceso. En la ideología de los presupuestos participativos franceses, el tema permanece todavía muy fuerte y poco cuestionado.

⁸ En las excepciones, se puede notar ciudades españolas como Puente Genil y Córdoba.

⁹ En América Latina, la cuestión de género esta en la agenda de los presupuestos participativos, aún si las practicas no están siempre muy desarrolladas todavía. Porto Alegre no esta la ciudad de vanguardia en este ámbito.

¹⁰ La perspectiva del “tejido social” tiene similitudes con las tesis de Putnam en los EE.UU. sobre el “capital social”, pero su problemática se queda distinta en varios puntos, en particular en la relación con el Estado.

En Alemania, el contexto es bastante diferente porque los presupuestos participativos fueron introducidos inicialmente en ciudades pequeñas o medianas que no están afectadas por la crisis urbana. Por eso, muchas veces, no hay ningún objetivo social. Cuando lo social está presente (y la inclusión de ciudades más grandes como algunos distritos de Berlín va en esta dirección), la inspiración viene de las temáticas anglosajonas del *empowerment*: la idea es estimular a los ciudadanos en su capacidad de actuar de manera autónoma. En este ámbito, la originalidad alemana es que el tema del *empowerment* está articulado con el de la modernización del Estado, lo que no ocurre en los EE.UU.

En Italia y más aún en España, el tema de la inclusión social, en parte importado de América Latina y adaptado en el contexto local, está generalmente considerado como uno de los objetivos del presupuesto participativo. En estos dos países, algunas experiencias incluyen criterios de carencia que, en teoría, podrían permitir una redistribución a través del proceso participativo. Todavía, no es tan visible hasta ahora el segundo elemento clave de la dinámica potencial de justicia social del presupuesto participativo, es decir la movilización de los pobres en el proceso y su apropiación de la metodología. Hay que esperar unos años antes de saber si la introducción de presupuestos participativos pueda realmente modificar las prioridades sociales, como ha sido el caso en Porto Alegre (Marquetti, 2001).

El nivel político

Los dos objetivos políticos de los presupuestos participativos en Europa son (1) mejorar la legitimación del sistema político y (2) mejorar la cultura cívica y “democratizar la democracia”, unas palabras utilizadas en Porto Alegre y que definen una perspectiva que es muchas veces explícita en el viejo continente. Pero el sentido de la palabra está distinto allí e aquí. Unos de los logros más fuertes de las experiencias exitosas en América Latina es por ejemplo acabar con el clientelismo, y esto no es un objetivo político en Europa: el clientelismo existe, pero está menos desarrollado y otras prioridades son percibidas como más importantes. Además, en Porto Alegre, donde queda el proceso más dinámico en América Latina, se ha creado una verdadera democracia participativa, es decir un sistema que completa la democracia representativa con elementos de democracia directa. Implica la emergencia de un cuarto poder, el de los ciudadanos cuando toman las decisiones directamente o a través de delegados estrechamente controlados, un poder que no se substituye sino que se articula con los tres poderes clásicos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial (Bacqué/Rey/Sintomer, 2005).

En cambio, en Europa, la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo no son todavía deliberativas: permanecen consultativas y las decisiones las toman al final los políticos. Ocurre siempre es así en Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra y Portugal, por los menos cuando se trata de decisiones más haya del nivel del barrio. En España y en Italia, la situación está intermedia entre la de los otros países europeos y la de Porto Alegre. En todo caso, cuando los políticos se quedan con el monopolio de la toma de decisión, no se puede hablar realmente de democracia participativa y es preferible hablar, como en Francia, de democracia de “proximidad”, en los dos sentidos de la palabra: una toma de decisión más cerca de la gente geográficamente, y un sistema en el cual hay más comunicación entre los políticos y la sociedad. La democracia de proximidad valoriza el diálogo, el ciudadano activo, y en esto constituye una ruptura con las tradiciones elitistas y el estatismo tradicional. Es también una diferencia fundamental entre la mayoría de las experiencias europeas y muchísimas experiencias latino-americanas. Cuando al primer objetivo político, la legitimación del sistema, los estudios demuestran que no se puede observar un efecto automático (Font/Blanco, 2004).

Actores

Tal vez se entiende mejor la razón de estas diferencias cuando se analizan los actores del proceso. Dos diferencias importantes separan los presupuestos participativos europeos del de Porto Alegre. La primera es que, en Europa, son casi siempre procesos desde arriba. Hay muy pocas excepciones: Figaró-Montmany, en parte Albacete y Roma XI... Evidentemente, los ideales participativos no son un monopolio de los políticos y muchas críticas han sido hechas en los últimos años contra un sistema político que se queda sordo a las peticiones de la gente. En muchos países europeos, la crisis de los partidos tradicionales es fuerte, el prestigio de la política está mucho más bajo que antes. Desde los años 70, muchos movimientos urbanos han reivindicado más participación. En este sentido, se puede decir que el sistema político empieza con los presupuestos participativos a integrar las críticas que habían sido echas en este terreno (Boltanski/Chiapello, 1999). Sin embargo, en los últimos años, no se ha visto movimientos sociales reivindicar una participación en la definición del presupuesto público y obtener satisfacción. La iniciativa del proceso la toma siempre o casi siempre el alcalde y su equipo, y muchas veces tiene problemas a movilizar a la gente que tiene dudas sobre los efectos reales de la participación. En las demás experiencias, la participación es cuantitativamente muy débil, y logra difícilmente el 1% de los adultos residentes en el municipio. Son probablemente las ciudades más pequeñas las que consiguen una participación mayor, una tendencia que se encuentra también en América Latina (Cabannes, 2003). La confluencia entre un movimiento desde abajo y uno desde arriba, que se ha visto a Porto Alegre, se repite poco en el viejo continente¹¹.

La segunda diferencia es que, en Porto Alegre y en casi todas las experiencias latino-americanas, son las clases populares los actores principales del proceso – este hecho provoca las críticas de una parte de las clases ricas a quienes no les gusta este “instrumento de los pobres”. En cambio, en la mayoría de los casos europeos, son las clases medias o las fracciones superiores de las clases populares las que están las más activas. Los observadores constatan en casi todos los sitios los mismos rasgos: los jóvenes, los extranjeros o inmigrantes, los más precarios se quedan ausentes o marginales en los presupuestos participativos. La composición del público que participa es, en la media, más popular que la de la clase política, pero no está representativa de las clases más dominadas de la sociedad. Una excepción notable es la fuerte presencia de las mujeres, que en la gran mayoría de los casos están presentes de modo paritario con los hombres, por los menos en las asambleas y en los barrios, porque su presencia está muchas veces menor en los consejos participativos.

Si miramos a los actores más concretos, se destaca el papel de los partidos políticos. Es fundamental en Francia, Italia, España y Portugal. De hecho, son más bien unas fracciones de los partidos, muchas veces locales o regionales, las que están realmente activas, porque en ningún país existe un partido quien habría implantado presupuestos participativos a escala nacional en todos los municipios en los cuales sería al poder, con tal vez la excepción de Refundación Comunista en Italia. Son los partidos de izquierda los que están más interesados en la temática: los comunistas y los verdes desde el principio, los socialistas más recientemente. En Francia, donde la crisis de los partidos políticos está fuerte y donde el declino de la militancia de izquierda particularmente marcado, los presupuestos participativos permiten comunicar de nuevo con la gente y reemplazan los lazos que pasaban antes a través del partido y de sus organizaciones sociales. Además, la democracia participativa siembra una de las pocas banderas nuevas que la izquierda pueda concebir después de la caída del muro de Berlín y de muchos los viejos ideales y modelos. En España, en Portugal y en Italia, donde la militancia se queda más fuerte, el perfil político que se puede lograr gracias al presupuesto participativo siembra también decisivo. En cambio, el papel de los partidos políticos está menos marcado en Alemania (y en Inglaterra), donde las ciudades que han

¹¹ En muchas ciudades brasileñas y latino-americanas, los presupuestos participativos vienen también desde arriba (Avritzer, 2005, y Avritzer/Navarro, 2003).

desarrollado presupuesto participativo son de todos los colores políticos y donde se hace muchos esfuerzos para llegar a un consenso interpartidario sobre el tema.

Las fundaciones y unas ONGs juegan también un papel importante en la difusión de la idea de presupuesto participativo, en la elaboración de las metodologías necesarias y en el asesoramiento técnico del proceso. Las Fundaciones han sido tal vez el actor principal en Alemania a nivel nacional, y una pequeña ONG llamada “Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlín” ha sido muy activa en la capital del país. En Francia, dos ONGs nacionales, ADELS (que ofrece cursos de capacitación en temas de gestión local y publica la revista *Territoires*) y DRD (Democratizar Radicalmente la Democracia), han hecho un trabajo importante. En Inglaterra, la asociación “Community Pride Initiative”, que cuenta con el apoyo de OXFAM, ha sido el actor decisivo en el proceso de Salford. En Cataluña, la Fundación Jaime Bofill esta cada vez más importante... No hay todavía el equivalente en Italia, donde las redes partidarias y municipales son hegemónicas.

Un tercer tipo importante de actores son las asociaciones y los varios colectivos de vecinos y de ciudadanos. Muchas metodologías, particularmente en Alemania, están concebidas para implicar a los ciudadanos que no están organizados y no son muy favorables a los colectivos. En muchas partes, esto ha generado tensiones entre el presupuesto participativo y las asociaciones, hasta provocar en unos sitios una casi parálisis del proceso, como en Córdoba en el 2004. En otros lugares, donde la metodología es más favorable a la participación de las asociaciones, estas juegan un papel más dinámico, y a veces central, como en Albacete donde ocupan casi todo el espacio.

Para completar este panorama, hay que añadir que el empeño de los funcionarios y técnicos no está homogéneo. Las personas que se ocupan directamente del presupuesto participativo o que están encargadas de las relaciones con la ciudadanía juegan un papel muy activo y, de hecho, son las que hacen que el mecanismo pueda funcionar. Todavía, la gran mayoría de los funcionarios tiene dificultades a incorporar la participación en su trabajo cotidiano, porque tiene miedo a perder su poder, porque piensa que la gente podría amenazar la racionalidad administrativa y porque no ha sido formada para esta problemática. Los primeros efectos de los cambios de mentalidad se hacen sentir en los técnicos más jóvenes, porque muchas veces han seguido cursos que incluyen el tema de la participación durante sus estudios. El interés del sindicato alemán de empleados VERDI (el sindicato más importante al nivel europeo) y de unos sindicatos italianos para los presupuestos participativos es significativo de una evolución importante en este ámbito.

La última diferencia notable entre los presupuestos participativos europeos y el de Porto Alegre (y de los demás casos latino-americanos) es el papel del consejo municipal. En América Latina, el legislativo local se queda marginado en el proceso del presupuesto participativo, que se basa ante todo sobre un diálogo entre el ejecutivo local y la sociedad civil. El sistema presidencialista que se aplica en casi todas las ciudades latino-americanas, con la elección directa del alcalde, contribuye probablemente a esta situación. En cambio, en Europa, donde el sistema más común a nivel de los municipios es el sistema parlamentarista en el cual el alcalde está elegido por el pleno municipal y comparte entonces el mismo color político, el pleno municipal juega normalmente un papel mayor que en América Latina¹². Por supuesto, la impulsión del alcalde (o de los tenientes alcaldes) es fundamental, y muchas veces es el quien toma las decisiones reales.

¹² No es por acaso si Alemania es el país donde hay más conflictos entre alcaldes y plenos municipales alrededor del presupuesto participativo: desde unos años, el alcalde esta elegido directamente por los ciudadanos y, aún si no concentra en sus manos todo el poder ejecutivo, que tiene que compartir con la mayoría del pleno, puede ser de otro color político que ésta.

Los desafíos

¿Cuáles son los desafíos que los presupuestos participativos europeos tienen que afrontar? En principio, son los mismos que en América Latina (Bacqué/Sintomer, 2001, Gret/Sintomer, 2003), a pesar de las diferencias de contexto y de metodología, que juegan más en el modo de responder a los desafíos.

El desafío de la eficiencia

El primer desafío –y probablemente el más fácil a enfrentar– es el de la eficiencia. ¿Pueden los ciudadanos contribuir a la eficiencia de la acción pública? Un lugar común opone la eficacia a la democracia. La visión elitista que sostiene este postulado ha tomado históricamente formas diversas. En su forma contemporánea, reviste el disfraz de la competencia profesional. Los ciudadanos ordinarios no están formados para afrontar problemas públicos, apenas dedican tiempo a informarse y a evaluar objetivamente a sus responsables políticos; demuestran en este campo una falta de profesionalismo, que no dudarían en repudiar si la vieran aplicada en sus esferas profesionales. La idea de que la democracia consiste en el poder del pueblo es, pues, peligrosa para la eficacia política, ya que, fin y al cabo, reclama para los incompetentes un poder de decisión (Schumpeter, 1946).

Pero en los hechos, las experiencias de presupuesto participativo demuestran que las metodologías participativas pueden contribuir a la eficiencia. Pueden primero incorporar el saber de los usuarios, la eficiencia de la “proximidad”: como lo decía el filósofo norteamericano John Dewey, es el que trae el zapato que sabe mejor donde duele, aun cuando es el zapatero él que puede repararlo. Pueden también contribuir a la modernización del Estado. Bien se ven los efectos a nivel del barrio, pero las experiencias demuestran, más allá de lo microlocal, la posibilidad de hacer de los ciudadanos un vector de la modernización, una fuerza que presiona para más transparencia, más cualidad y más responsabilidad. El problema es todavía que, al revés, sin modernización de la burocracia pública, sin por ejemplo la introducción rápida de una forma presupuestaria basada en los objetivos, el impacto del presupuesto participativo en términos de eficiencia solo podrá ser limitado.

El desafío de la participación

La participación representa un doble desafío para las sociedades democráticas contemporáneas. Resulta, de hecho, paradójico exigir a los ciudadanos que se interesen en la política, pero que no participen en ella cuando se les excluye del poder de decisión efectivo y cuando su palabra apenas cuenta al margen del período electoral. Hay que recordar lo que dice Rousseau sobre el pueblo inglés que, según sus palabras, se equivoca gravemente cuando se cree libre, ya que “no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento porque, una vez que han sido elegidos, se convierte en esclavo”. Por otro lado, la vida política está marcada por un “censo encubierto”: el sufragio universal ha reemplazado el sufragio censatario, pero cuanto mayor es la pobreza económica y cultural de los ciudadanos, menos representados están en ella (Bourdieu, 1979, Gaxie, 1978). En general, se tiende a reducir sistemáticamente el lugar de las personas que pertenecen a los grupos dominados, y el fenómeno es tanto más grave a medida que se asciende en la escala de poder. Como ya lo hemos visto, este “censo encubierto” se reproduce (aunque en un ámbito más reducido) en muchos desarrollos participativos. La marginación de los sectores oprimidos constituye un desafío particularmente duro para los proyectos participativos, ya que entre sus principios se valora la proximidad entre los representantes y la población. Además, la participación es cuantitativamente escasa.

Es precisamente para afrontar este desafío que algunas experiencias han introducido metodologías innovadoras como el sorteo, que ayuda a integrar a un público más representativo del pueblo en el

proceso. Sin embargo, el sorteo no es una solución milagrosa y puede incluso producir resultados negativos porque no incita a los que no están designados y a las asociaciones a involucrarse en el proceso. En Porto Alegre, el hecho de que el presupuesto participativo haya modificado concretamente la vida cotidiana de la gente y, en particular, la de los más pobres, ha sido un incentivo para la participación en general y para la participación de los marginados en particular. Además, el sentimiento de ser por fin reconocidos en la sociedad ha probablemente contribuido a la movilización de las clases populares. El problema es que, en Europa, las realizaciones concretas de los presupuestos participativos se quedan todavía limitadas y que, en la ausencia de una lógica efectiva de justicia distributiva, los discursos ideológicos sobre el tejido social, el *empowerment* o la inclusión social podrán difícilmente ser realmente movilizadores. Pueden incluso provocar frustraciones importantes.

El desafío de la instrumentalización

Uno de los desafíos más serios que debe afrontar la democracia participativa es el del institucionalismo. En la democracia representativa clásica, la división del trabajo entre los políticos y la ciudadanía es simple: los unos deciden, la otra o está pasiva, o reivindica. La democracia participativa cambia este esquema. A menudo, el precio que se paga para que las instituciones tomen en cuenta las reivindicaciones de los movimientos sociales parece ser el distanciamiento de los líderes respecto a la base, la burocratización y la cooptación de los dirigentes asociativos y de los ciudadanos más activos y, al final del proceso, una pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado.

En Porto Alegre, hay mecanismos que favorecen la autonomía de la sociedad civil. Las reglas del presupuesto son claras, se sabe quién decide sobre qué y cómo se pueden resolver los desacuerdos. La estructura participativa es largamente autogestionada, los espacios de autonomía de los ciudadanos respecto al gobierno local importantes, y hay una voluntad política largamente compartida que percibe el peligro de la instrumentalización. En cambio, en países como Francia o Alemania, uno de los límites de los mecanismos participativos es que estos constituyen generalmente un marco donde predomina el poder de los gobiernos locales, y donde se limita la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. Los procedimientos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la espontaneidad ciudadana, pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal quien decide las grandes líneas que seguir. En los casos más caricaturales, todo el mecanismo se reduce a una política de imagen de las alcaldías que manifiestan su apertura a la sociedad civil sin ofrecer más que una pseudo participación a sus administrados. En España o en Italia, las reglas son más claras y permiten, al menos formalmente, más autonomía para los ciudadanos. El funcionamiento cotidiano de los consejos participativos en Córdoba o Albacete está por ejemplo impresionante en esta perspectiva. Todavía, sin un movimiento social que pueda por ejemplo pesar en las grandes decisiones (como la de modificar completamente el estatuto del presupuesto participativo), los peligros de instrumentalización permanecen fuertes.

El desafío de la deliberación.

El cuarto desafío es el de la deliberación¹³. ¿Cómo concebir metodologías que puedan permitir una discusión rica, que puedan maximizar el aporte racional de los ciudadanos a la solución de los problemas colectivos? ¿Cómo partir de los temas locales sin encerrarse en ellos?

Las discusiones en asambleas abiertas tienen la ventaja de movilizar a muchos (o bastantes) ciudadanos. Pero lo más la gente participa, lo más es difícil que la discusión sea profunda y rica.

¹³ Le "deliberación" esta concebida aquí en el sentido de la filosofía política, es decir como sinónimo de discusión argumentada, y no en el sentido común de la toma de decisión.

Por eso muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. Generalmente, son los consejos participativos los que juegan este papel. Pero en Alemania o en Francia, no se reúnen mucho (frecuentemente, se reúnen sólo una vez al año en Alemania, o entre cuatro y seis veces en Francia): ¿Es suficiente para discutir seriamente de los problemas del barrio y de la ciudad? Además, ¿Cuáles son las metodologías más adecuadas para moderar la discusión? ¿Es mejor que la animación del debate sea hecha por un ciudadano, por un responsable político, por una persona exterior y neutral?

De otra parte, la emergencia de lo "local" como ámbito privilegiado de la vida democrática corresponde en parte con un desplazamiento del conflicto de la empresa a las condiciones de hábitat o, al menos, con una disociación de las relaciones que se establecen alrededor del trabajo y alrededor del territorio. La revalorización de lo local se apoya igualmente sobre la voluntad de los actores asociativos de "ver el fin de sus actos". Lo que plantea problema es menos el anclaje de la acción colectiva y del debate público en el ámbito local que su aislamiento en este ámbito. Por falta de poder ser un trampolín, lo local puede convertirse en una trampa. La participación puede producir el efecto "Nimby" ("*not in my backyard*", no en mi patio trasero). Todavía, la posibilidad de articular los problemas microlocales y los temas globales es tal vez una de las fuerzas mayores de los presupuestos participativos en comparación con otros mecanismos de participación. En la mayoría de las experiencias, el efecto "Nimby" pierde de su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones frente a los otros ciudadanos y no solamente frente a los responsables políticos. La presión a la generalización que la deliberación en público pone sobre los que participan, y que los teóricos de la democracia deliberativa han a veces concebido demasiado abstractamente, supone unas metodologías y unos dispositivos concretos, pero los presupuestos participativos parecen pasar el examen bastante bien.

El desafío de la democracia

El último desafío es el de la democracia. ¿Cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de democracia directa sin los cuales no hay una verdadera democracia participativa?

El republicanismo y el liberalismo surgidos de las revoluciones democráticas del siglo XVIII han pensado la representación democrática de un modo paternalista. Madison, uno de los fundadores de la República norte-americana, es explícito en este punto: para él las elecciones tienen como efecto "depurar y ampliar los puntos de vista de la gente a través de la mediación de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sabiduría es capaz de discernir el auténtico interés de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia serán menos susceptibles de sacrificar este interés a consideraciones temporales y parciales. Dentro de un tal sistema, la voluntad pública expresada por los representantes del pueblo se armoniza mejor con el bien público que si el propio pueblo se agrupase con este fin para formularla" (Hamilton/Madison/Jay, 1982, 10). En este punto está de acuerdo con el abad Sièyes, uno de los padres de la Revolución francesa, que exalta al Tercer Estado para subrayar, a continuación, que los ciudadanos "nombren a representantes más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar en este punto su propia voluntad" (Sièyes, 1985).

El desarrollo rápido de los presupuestos europeos demuestra que la evolución está muy fuerte y que este tipo de discurso es siempre más difícil de sostener. Esta evolución se puede explicar por factores estructurales, como el desarrollo de la educación, la crisis de todas las estructuras autoritarias en la sociedad, el papel menor de los partidos... Otros factores, como la crisis del Estado de bienestar y la globalización, influyen también. En el siglo pasado, el Estado de bienestar ha sido construido mediante muchas luchas, pero también con compromisos entre intereses distintos: el movimiento obrero luchaba por el socialismo, los padrones progresistas para evitarlo, los funcionarios para reforzar la unidad de su país y la paz social, los cristianos progresistas para

reducir la pobreza. Ahora, en otra escala, el futuro de la democracia participativa depende también de la convergencia de varios actores: políticos que buscan una nueva legitimidad, ciudadanos que quieren que su voz sea escuchada, técnicos que quieren mejorar la gestión pública. ¿Puede ser el presupuesto participativo, en Europa como en América Latina, una vía creíble y realista para un compromiso dinámico? No está seguro. Como lo hemos visto, los desafíos son muchos y no se enfrentan fácilmente. Además, existen otras tendencias fuertes que se proponen otras direcciones para el futuro.

Conclusión

Por supuesto, las tendencias de evolución en Europa y en el mundo no se pueden interpretar todas con el prisma de los presupuestos participativos. El futuro está abierto, y se puede sólo intentar distinguir unos desarrollos posibles. La tendencia más fuerte ha sido hasta ahora la “neoliberal”: se basa sobre el desarrollo de los mecanismos del mercado, siempre más influyentes en la ciencia, sobre la desregulación y el Estado mínimo, sobre la multiplicación de procesos de toma de decisión que deslegitiman las asambleas políticas deliberativas tradicionales (tendencia a). Hay todavía tres tendencias minoritarias que se diferencian de ésta. La primera se puede caracterizar como “populista-autoritaria” (tendencia b). Regula la ciencia con el instrumento de la investigación militar, conserva las jerarquías sociales, incluso dentro de la burocracia pública, desarrolla formas políticas centradas alrededor de mecanismos plebiscitarios y carismáticos, con una fuerte polarización contra los “enemigos” interiores y exteriores. La segunda tendencia consiste en una reforma interna del mundo científico, del Estado y de la política, a través de más responsabilización, menos burocracia y jerarquías, una transformación del mecanismo presupuestario para hacerlo más eficiente (tendencia c)... La última tendencia es la que encarnan los presupuestos participativos: los ciudadanos pueden volverse actores en el desarrollo de la ciencia, en la modernización del Estado y en la toma de decisión política (tendencia d).

Ninguna de estas tendencias podrá imponerse sola y las soluciones más fuertes serán compromisos entre dos o más de ellas. ¿Cuales son entonces los desarrollos más probables?

El primer desarrollo posible es la combinación del neoliberalismo (o sea, la tendencia a) con una fuerte dimensión autoritaria (la tendencia b). Es la “vía de Bush”, tal vez era la de Aznar. Si el mercado impone siempre más su lógica, la investigación militar y la guerra juegan un papel clave y la legitimación interior del sistema político se basa no solamente sobre los éxitos económicos sino también sobre una defensa de los valores tradicionales, de la comunidad nacional contra los extranjeros, el terrorismo, etc. En este marco, los presupuestos participativos no pueden desarrollarse.

En el segundo desarrollo posible, el neoliberalismo permanece dominante pero se apoya sobre las tendencias c y d, es decir sobre una cierta reforma interna de la ciencia, de los servicios públicos y del sistema político así como sobre la participación ciudadana. Es la “vía de Blair”. El mercado y su lógica tienen un papel fundamental, pero la reforma del Estado es real y el gobierno presiona para que todos los niveles del Estado sean más participativos. En el Sur del mundo, lo que propone el Banco central es por parte una variante de este desarrollo. En el Reino Unido, una ley reciente obliga a los gobiernos locales consultar a la ciudadanía sobre el presupuesto público. En este marco, cierto desarrollo de los presupuestos participativos está concebible, e incluso probable. Estos instrumentos permanecerán procesos *top-down*, sin efectos redistribuidores fuertes, y subordinados a otras lógicas. De cierta manera, los pobres podrán autogestionar su miseria en el Sur o en las zonas marginadas del Norte, y los ciudadanos podrán influir o decidir sobre asuntos de proximidad – pero no sobre las grandes lógicas sistémicas más haya del local.

El tercer desarrollo potencial se centra alrededor de la reforma interna de los sistemas científico, administrativo y político existentes. Se apoya también sobre la participación para relativizar el peso del mercado y preservar un núcleo fuerte de servicios públicos. Es la estrategia que los sindicatos alemanes defienden con las palabras: “competir con lo privado en vez de privatizar”. Tal vez sea también la vía de modernización que la socialdemocracia podría seguir en los países nórdicos, y a lo mejor el futuro de los municipios comunistas en Francia. La afirmación del papel del Estado se hace en ruptura con las viejas concepciones burocráticas y paternalistas que marcaban el Estado de bienestar tradicional. En este marco, los presupuestos participativos pueden jugar cierto papel, subordinado a la clase política tradicional y a la burocracia pública, pueden ser el instrumento privilegiado del diálogo con la ciudadanía, quedándose pero en una dimensión consultativa y no deliberativa, por lo menos cuando se trata de asuntos globales.

El último desarrollo posible podría llamarse “governancia participativa”: la tendencia d se hace siempre más fuerte y, articulada a la reforma interna de la administración pública, de la ciencia y del sistema político, está en grado de cuestionar al mercado su hegemonía. Más o menos, ha sido el desarrollo de Porto Alegre y es el que propone el Foro Social Mundial. En este marco, los presupuestos juegan un papel central, a lado de otros mecanismos de participación a otras escalas. Las condiciones que podrían permitir este desarrollo son pero difíciles de lograr en Europa: un contexto político favorable, una fuerte movilización social, metodologías innovadoras que permiten, entre otros, garantizar la independencia de la sociedad civil. Es todavía lo que municipios como Córdoba o Albacete pretenden lograr.

En todo caso, si el futuro de los presupuestos participativos no está del todo asegurado, son un prisma interesante para entender mejor las evoluciones y las contradicciones del presente.

Bibliografía:

ABERS, R. (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.

ALLEGRETTI, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Florencia.

- , Herzberg, C. (2004), *El "retorno de las carabelas". Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*, INI Briefing Series, Transnational Institute, 2004/5, y Fundación de Investigaciones Marxistas, Amsterdam/Madrid, diciembre.

AVRITZER, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.

- (2005), "Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique", in BACQUE, M.H., REY, H., SINTOMER, Y. (coord.), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique ?*, La découverte, París.

- Navarro, Z. (coord.) (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Cortez, São Paulo.

BACQUE, M.H., SINTOMER, Y. (1999), « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. Neveu (coord.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, París.

- (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, París, septiembre.

BACQUÉ, M.H., REY, H., SINTOMER, Y. (coord.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique ?*, La découverte, París.

BAIERLE S. (1992), *Um novo princípio ético-político : prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, Dissertação de Maestrado, Campinas, Dezembro.

- (1998), "A explosão da experiência : emergencia de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre", *Cadernos da CIDADE*, 44/6, junio.

BARRERA, A (coord.) (2004), *Presupuestos participativos, La Era Urbana, Revista del PGU* (Quito), marzo, edición especial.

BERTELSMANN STIFTUNG, HANS-BÖCKLER-STIFTUNG, KGST (coord.) (2002), *Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis*, Gütersloh.

BERTELSMANN STIFTUNG, LAND NORDRHEIN-WESTFALEN (coord.) (2002), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht*, Düsseldorf.

I. BLANCO (2002), « Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas », www.top.org.ar/Documentos/BLANCO, Lisboa.

- , R. GOMÀ (dir.) (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona.

BLONDIAUX, L., SINTOMER Y. (coord.) (2002), *Démocratie et délibération, Politix*, 57, Hermès, París.

BOGUMIL, J., KIBLER, L. (coord.) (1997), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Nomos, Baden Baden.

- BOLTANSKI, L., CHIAPELLO, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, París.
- BOHMAN, J., REHG, W. (coord.) (1997), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- BOURDIEU, P. (1979), *La Distinction*, Minuit, Paris.
- CABANNES, Y. (2003), *Presupuestos participativos en ciudades Europeas y Latino-americanas*, PGU (UN-Habitat)/Prefeitura Municipal de Porto Alegre Documento Base, Red 9 URBAL, Quito/Porto Alegre.
- (2004), *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual*, UN-Habitat-PGU, Cuadernos de Trabajo 139, Quito.
- CASTRO P. (2004), « El Presupuesto Participativo en Getafe », *Temas para el Debate*, 113.
- CIDADE (1999), *Quem é o público do Orçamento Participativo : seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre.
- DIENEL P. (1997), *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- DRYZEK, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
- ELSTER, J. (coord.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FEDOZZI, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre, 2º édition.
- (2001), *O poder da Aldeia, Gênese e Historia do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- FISCHER, N.B., MOLL J. (coord.) (2000), *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*, Vozes, Petrópolis.
- FONT, J. (2001a), *Experièns de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- (coord.) (2001b), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- , BLANCO, I. (2004), « ¿Que hay detrás de la oferta de participación? El rol de los actores instrumentales y ideológicos en los mecanismos españoles de participación », CD ROM del IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre del 2004.
- FUNG A., WRIGHT, E.O. (coord.) (2003), *Deepening Democracy. Institutionnal Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London/New York.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E., ALVARES DE SOTOMAYOR, C. (dir.) (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona.
- GAXIE, D. (1978), *Le Cens caché*, Presses Universitaires de France, París.
- GENRO, T., DE SOUZA H. (2001) *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 4º édition.

- GRET, M., SINTOMER, Y. (2003), *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Debate, Barcelona.
- HABERMAS, J. (1992), *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. (1982), *The Federalist Papers (1787-1788)*, Bantam Books, New York.
- HERZBERG, C. (2002), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre – Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, LIT, Münster-Hamburg.
- HOLTKAMP, L. (2000), *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Berlin.
- LLAMAS, F. (2004), « Participación y construcción de ciudadanía en Europa. Córdoba – España », *La Era Urbana (PGU-ALC)*, marzo, Quito.
- LEYDET, D. (coord.) (2002), *La démocratie délibérative, Philosophiques*, 29/2, Automno, edición especial, Montréal.
- MACPHERSON, C. B. (1977), *Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- MANIN, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- MARQUETTI A. (2001), “Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre », in Verle, J. Brunet L. (coord.), *Costruyendo un nuevo mundo*, Guayá, Porto Alegre, 2002.
- NASCHOLD, F., OPPEN, M., WEGENER, A. (coord.) (1997), *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Stuttgart-Berlin-Köln.
- NEBOT PINEDA, C. (2004), “Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos”, *Temas para el Debate*, 113.
- PATEMAN, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PEREZ CASTELL, M. (2004), “La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete”, *Temas para el Debate*, 113.
- RAMIREZ, F. (2001), *La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Cuadernos del Trabajo del PGU, 90, octubre, Quito,
- SANCHEZ, F. (2002), *Orçamento Participativo, teoria e prática*, Cortez, São Paulo.
- SANCHEZ, J. (coord.) (2000), *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans, Meditèrranià*, Barcelona.
- SCHUMPETER, J. (1946), *Capitalism, Socialism, Democracy*, Harper, Londra.

SIEYES, E.J. (1985) "Déclaration sur la question du veto royal", en *Ecrits politiques*, EAC/Gordon y Breach, Paris.

SINTOMER, Y., KOEHL, E. (2002), *Les jurys citoyens de Berlin*, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, agosto (<http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>).

SINTOMER, Y., RÖCKE, A. (2005), "Les jurys de citoyens berlinois: tirage au sort, gestion participative et démocratie", en BACQUE, M.H., REY, H., SINTOMER, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique ?*, La découverte, Paris.

SOUSA SANTOS B. (coord.) (2002), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

UN-HABITAT (2004), *¿Qué es y como se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, Quito.

VILLASANTE, T. R. (1995), *Las democracias participativas*, Hoac, Madrid.

-, GARRIDO, F. I. (coord.) (2002), *Metodologías y presupuestos participativos*, CIMAS, *Construyendo Ciudadanía/3*, Madrid.

- (1994), *Las ciudades hablan*, Nueva Sociedad, Caracas.

WARIN, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris.

Reseña biográfica

Yves Sintomer es profesor de sociología política en la Universidad de París 8, e investigador en el Centro "Cultures et Sociétés Urbaines" (CNRS, París) y en el Centro Marc Bloch (Berlín).

Dirección postal: IRESCO, 59-61 Rue Pouchet, F-75849 Paris Cedex 17
Teléfono: +33.(0)1.40.25.11.33.
Fax: +33.(0)1.40.25.11.35.
E-mail: sy@cmb.hu-berlin.de
Página web: www.sintomer.net

Yves Sintomer ha estudiado historia, filosofía y ciencias políticas en las Universidades de Besançon, París 8 y París 10, y en las Universidades de Frankfurt y Harvard. Es Doctor en ciencias políticas y sociales del Instituto Universitario Europeo de Florencia (1996), y titular de una "Habilitation à diriger les recherches" en sociología (Universidad de París V, 2001).

Ha publicado *Délibérer, participer, représenter. Vers une sociologie de la délibération politique*, Economica, 2005 (de próxima publicación); *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Debate, Barcelona (en colaboración con M. Gret); *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, París 1999. Ha coordinado varios libros colectivos y números de revista, entre otros: *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?* (en coll. con M.H. Bacqué y H. Rey), La Découverte, París, 2005 (de próxima publicación); *Des filles comme les autres. Au-delà du foulard*, (en colaboración con A. Lévy, L. Lévy y V. Giraud), La Découverte, París, 2004; *Où en est la théorie critique?* (en coll. con E. Renault), La Découverte, París, 2003; *On Property, Constellations* (Sage Publisher), 9/3, 2002; *Démocratie et délibération* (en colaboración con L. Blondiaux), *Politix*, 57, Hermès, París, 2002; *Xénophobie en banlieue. Effets et expressions* (en colaboración con H. Rey y F. Haegel), L'Harmattan, París, 2000.

Es miembro del consejo editorial de las revistas *Mouvements*, La Découverte, París; *Constellations*, Sage Publisher, New York; *Philosophy and Social Criticism*, Sage Publisher, New York. Es codirector de la serie «Politique et société», La Découverte, París. Colabora como experto con el Consejo de Europa y las redes URBAN y URBACT de la Unión Europea. Trabaja actualmente sobre temas de teoría política (teoría democrática, multiculturalismo, derecho a la vida privada) y coordina una investigación empírica sobre los procesos de democracia participativa en Europa.

Resumen de la ponencia

Los presupuestos participativos se desarrollan rápidamente en Europa desde hace unos años. Permiten a la ciudadanía de contribuir en las decisiones presupuestarias, sobre todo a nivel de los municipios, con metodologías varias según los países y según las ciudades. A finales del 2004, alrededor de cincuenta ciudades y regiones europeas han empezado un proceso. Apoyándose en una investigación internacional, esta ponencia se propone describir y analizar este desarrollo. Compara los diferentes países europeos en términos de democracia participativa y contrapone las experiencias del viejo continente con las de América Latina, en particular con la de Porto Alegre. ¿Cuáles son los objetivos de los presupuestos participativos? Tres niveles pueden ser distinguidos, el administrativo, el social y el político. Si los presupuestos participativos europeos contribuyen a la modernización de la gestión pública y a una cierta democratización política, no modifican mucho las relaciones sociales, al revés de lo que sucede en América Latina. ¿Cuáles son los actores del proceso? Los partidos políticos, las fundaciones y las asociaciones juegan un papel, pero el rasgo distintivo de las experiencias europeas es que son procesos desde arriba que no se basan sobre un movimiento social. Además, son las clases medias y la fracción superior de las clases populares las que se apropian más el instrumento. ¿Cuáles son los desafíos del proceso? El primero es el de la eficiencia: ¿cómo hacer que la democracia sea compatible con la racionalidad administrativa? El segundo es el de la participación, que no se decreta. Impone buscar metodologías innovadoras y tal vez otras dinámicas políticas para encontrar una verdadera respuesta. El tercero es el de la instrumentalización de la sociedad civil por el sistema político, que es más probable sin movimiento social. Necesita para ser combatida metodologías adecuadas. El cuarto es el de la deliberación: ¿cómo organizar una deliberación de calidad que salga del barrio para tratar los problemas globales? El último es el de la democracia: ¿cómo articular formas de participación directa y la democracia representativa clásica? En conclusión, se presentan las diferentes tendencias más probables que van a enfrentarse en el futuro próximo: la alianza del neoliberalismo con las tendencias autoritarias de la sociedad (la “tendencia Bush”); el neoliberalismo matizado por una reforma del Estado y por metodologías participativas (la “tendencia Blair”); una reforma interna de la gestión pública que le permita competir con el mercado y del sistema político tradicional con elementos de participación (la tendencia de una “socialdemocracia renovada”); y una gobernanza participativa que estaría centrada en mecanismos de participación ciudadana articulados con una modernización fuerte del Estado (la “tendencia Porto Alegre”).

Summary:

In the last years, participatory budgets have spread quite quickly in Europe. They represent a tool that enables citizen to take part in the budgetary decision-making process, most of all at the town or city level. They imply a methodology that differs from place to place. At the end of 2004, around 50 local governments had begun such an experiment. This paper describes and analyses this development, exposing the first results of an international comparative research. It compares various European countries in terms of participatory democracy and opposes the European experiments with those of Latin America, and especially with Porto Alegre's one. What are the aims of participatory budgets? Three levels can be distinguished, the administrative, the social and the political. European participatory budgets contribute to the modernization of public action and, to a limited extent, to a political democratization. However, they hardly modify the social structure, a process that is one of the major outputs in Latin America. What are the actors of these experiments? Political parties, foundations and NGOs play a role, and the major peculiarity of European experiments is that they are top-down processes that are not based upon real social movements. Moreover, the middle class and the upper working class are those that are most active in the dynamics. What are the challenges participatory budgets have to face? The first one is efficiency: how can one make democracy compatible with administrative rationality? The second one is

participation. One cannot decree it. It imposes looking for innovative methodologies and, perhaps, other political dynamics in order to find a real answer. The third challenge is instrumentalisation of civil society by the political system, which is more probable in the absence of social movement. It requires a strong political will and an adequate methodology. The fourth challenge is deliberation. How is it possible to organize a good deliberation, which goes from the neighborhood level to the global problems? The last challenge is democracy: how is it possible to articulate forms of direct participation and the classical representative democracy? Some concluding statements present the most plausible tendencies for the future: the alliance between neoliberalism and authoritarian tendencies (the "Bush scenario"); neoliberalism softened by a reform of public service and some participatory mechanisms (the "Blair scenario"); a internal reform of the political system and of the public administration, which enables it to compete with the market, together with the introduction of some participatory mechanisms (the "social-democratic Scandinavian scenario"); a participatory governance based on participatory democracy and articulated with a strong modernization of the public administration (the "Porto Alegre scenario").