

Democracia participativa y sostenibilidad ambiental

Una revisita a las lecciones de América Latina

El presupuesto participativo (PP) es un proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y regular en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público. Este artículo describe algunos experimentos en este campo desarrollados en América Latina y revela diferencias considerables entre países. El autor argumenta que el PP representa una innovación prometedora para el desarrollo urbano, pero sus resultados en la región son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en América Latina.

BENJAMIN GOLDFRANK

Las experiencias de participación ciudadana en los procesos locales de elaboración de presupuestos se iniciaron a comienzos de los años 90 en América Latina bajo el nombre de presupuesto participativo (PP) y continuaron proliferando en el siglo XXI a escala regional y global¹. El PP es un proceso mediante el cual los ciudadanos –como individuos o a través de asociaciones civiles– intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y

Benjamin Goldfrank: doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley y profesor asociado en la Universidad de Seton Hall. Es autor de *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left* (Pennsylvania State University Press, University Park, 2011).

Palabras claves: democracia, presupuesto participativo, política urbana, medio ambiente, urbanización, desarrollo sostenible, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Mariano Grynszpan.

1. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti y Anja Röcke: «Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide: An Invitation to Global Cooperation» en *Dialog Global* N° 25, Capacity Building International, Bonn, 12/2010.

regular en la toma de decisiones relacionadas al menos con una parte del presupuesto público. Muchos académicos, activistas políticos y organismos de desarrollo internacional impulsan el PP como una herramienta apta para mejorar los gobiernos locales, ya que, por ejemplo, ayuda a alcanzar una mayor responsabilidad y capacidad de respuesta, reduce la corrupción, estimula la acción de las asociaciones civiles y amplía el acceso a los servicios urbanos².

Los temas ecológicos no han tenido demasiada relevancia en los estudios sobre esta materia. Sin embargo, América Latina presenta una alta tasa de urbanización, muestra una gran vulnerabilidad a los riesgos ambientales y, según las previsiones de los científicos, se encamina a un empeoramiento de esta situación debido al cambio climático³.

Dentro de este marco, las investigaciones recientes realizadas por varios expertos sugieren que el PP representa un medio potencial para incorporar la participación ciudadana a la gestión ambiental y a la promoción de un desarrollo sostenible⁴. La ciudad brasileña de Porto Alegre alberga el proceso de PP más conocido y suele ser mencionada como caso emblemático. No obstante, a medida que aumenta la atención académica, cada vez son más los especialistas que comienzan a notar variaciones significativas en los resultados a lo largo de diferentes ciudades y países. Con frecuencia, lo observado no coincide con las expectativas de los impulsores y obliga a abandonar tempranamente las experiencias de PP⁵. Por lo tanto, hoy se cuestiona tanto la utilidad de este proceso como su propia sostenibilidad.

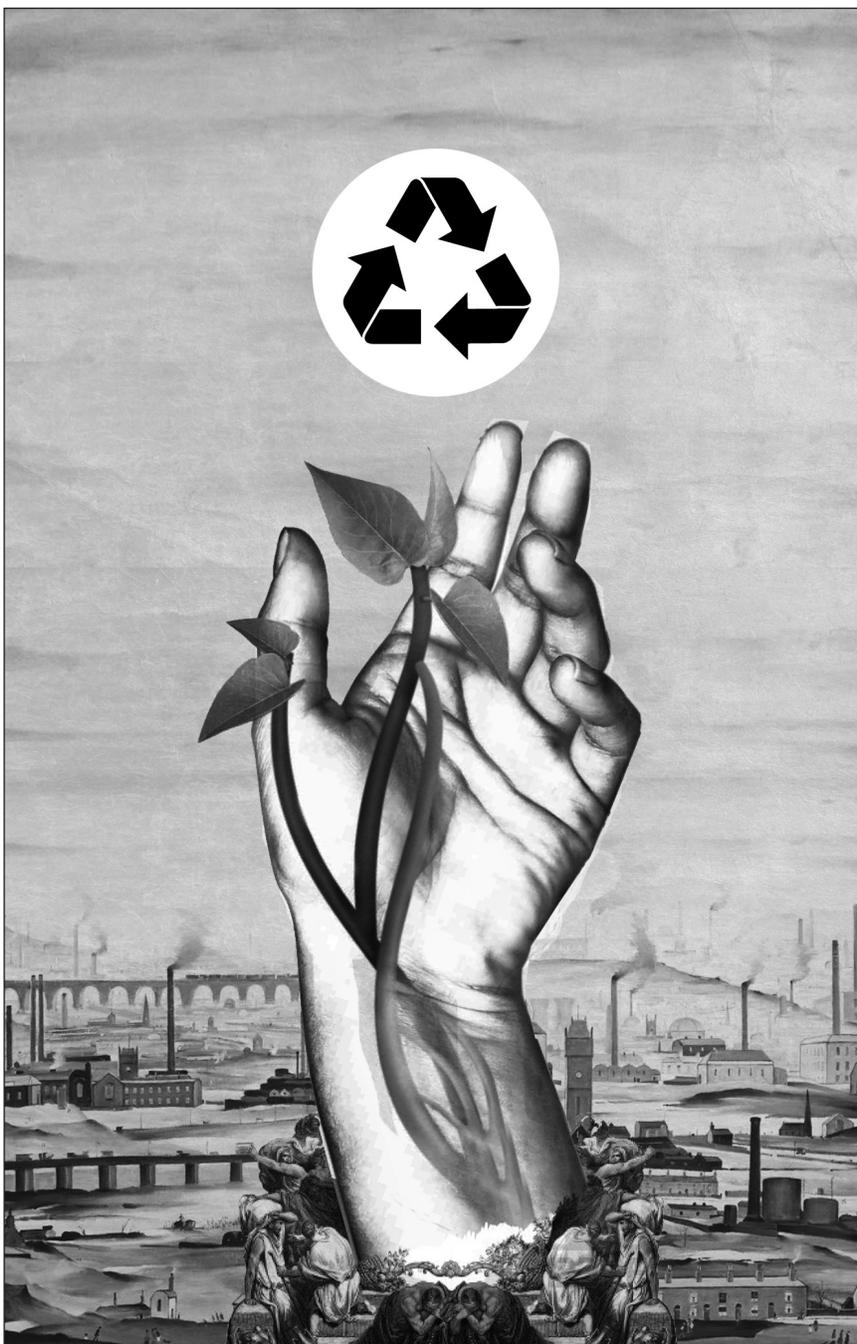
Este artículo examina la relación que existe entre el PP y la sostenibilidad. Para ello, analiza tres preguntas en el contexto latinoamericano: ¿tiene el PP un potencial suficiente para contribuir al desarrollo urbano sostenible? ¿Cuál ha sido la eficacia del PP a la hora de mejorar los gobiernos locales dentro de

2. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2011.

3. Jorgelina Hardoy y Patricia Romero-Lankao: «Latin American Cities and Climate Change: Challenges and Options to Mitigation and Adaptation Responses» en *Current Opinion in Environmental Sustainability* vol. 3 N° 3, 2011.

4. David Satterthwaite: «How Urban Societies Can Adapt to Resource Shortage and Climate Change» en *Philosophical Transactions of the Royal Society* vol. 369 N° 1942, 2011.

5. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting» en Anwar Shah (ed.): *Participatory Budgeting*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007; Danielle Martins Duarte Costa: «Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros» en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* vol. 15 N° 56, 2010; Paolo Spada: «Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in Local Government: The Case of Participatory Budgeting in Brazil», trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, 2010.



la región? ¿Por qué el PP ha sido más eficaz y sostenible en algunas ciudades que en otras? Estas preguntas se responden sucesivamente a lo largo del texto. En pocas palabras, lo que afirmo es que el PP efectivamente constituye una innovación prometedora para el desarrollo urbano sostenible, pero sus resultados en América Latina son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en la región.

Las siguientes líneas describen el proceso y delinean las conexiones con la sostenibilidad; luego, se examina el impacto ambiental del PP en tres ciudades pioneras (Porto Alegre, Montevideo y Caracas), mostrando su carácter prometedora y al mismo tiempo su aspecto precario. En las secciones posteriores se describen e intentan explicar los diversos grados de eficacia y sostenibilidad del PP en varios países latinoamericanos. A modo de conclusión, se sugieren caminos a través de los cuales las organizaciones internacionales de desarrollo podrían fomentar un PP más eficaz y sostenible, a fin de que el método contribuya a su vez a alcanzar la sostenibilidad urbana.

Antes de continuar, conviene describir brevemente las prácticas típicas del PP sobre la base de la experiencia de Porto Alegre⁶. Cada año, los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas abiertas para evaluar la acción del gobierno y establecer prioridades de inversión para los distintos barrios y distritos, y para la ciudad en su conjunto. Los participantes debaten y votan para determinar cuáles serán las prioridades en materia de políticas sociales, proyectos de infraestructura y programas de desarrollo. Una vez definidas las prioridades presupuestarias, eligen delegados distritales (o temáticos) y representantes para un consejo municipal. Estos delegados y representantes se reúnen con funcionarios de la ciudad a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y deliberar acerca de posibles cambios en la normativa del proceso. Los funcionarios de la ciudad incorporan las prioridades de cada distrito para desarrollar un plan anual de inversiones y servicios, que se incluye en el presupuesto. En el marco de ese plan, se asignan recursos por regiones aplicando una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la necesidad de infraestructura o servicios y las prioridades fijadas. Tras la aprobación definitiva por parte de la legislatura municipal, el plan de inversiones y servicios se distribuye a los delegados del presupuesto y los representantes en el consejo. Al año siguiente, se emite una lista donde se detalla el nivel de ejecución efectiva de las inversiones y los

6. Para más detalles, v. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., capítulo 5.

servicios previstos. A partir de esos datos y sus observaciones personales, los delegados evalúan la acción del gobierno e interpelan directamente a los funcionarios durante las asambleas públicas.

■ Urbanización, sostenibilidad y PP

El rápido proceso de urbanización y crecimiento económico que se manifiesta en el Sur global (especialmente en China y la India, pero también en América Latina) aumentó los temores relacionados con la destrucción ambiental, el mayor uso de los combustibles fósiles y la aceleración del cambio climático. La tasa latinoamericana de urbanización ha sido muy superior a las de Asia y África, con valores de casi 80% en 2010⁷. Varios expertos en medio ambiente ven las ciudades como un problema ecológico debido al uso intensivo de recursos, la generación de residuos y las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, al mismo tiempo, el fenómeno también aparece como una potencial solución: si se administra de manera acertada y se aprovecha la densidad en relación con el transporte público y los edificios de usos múltiples o multifamiliares, las ciudades permiten utilizar la energía y otros recursos de forma más eficiente⁸. Como señala Robert McDonald: «La urbanización será el principal obstáculo y la principal oportunidad para el desarrollo sostenible»⁹. A la pregunta de cómo gobernar las ciudades para evitar la futura degradación

Con diversa magnitud según las ciudades, los problemas incluyen el inadecuado acceso al agua, las malas condiciones sanitarias, la recolección de residuos deficiente y la presencia de viviendas precarias, expuestas a inundaciones y derrumbes ■

ambiental, se suma otra igualmente importante: cómo abordar los graves riesgos ecológicos que hoy amenazan a los residentes urbanos más pobres, especialmente en el Sur global. Con diversa magnitud según las ciudades, los problemas incluyen el inadecuado acceso al agua, las malas condiciones sanitarias, la recolección de residuos deficiente y la presencia de viviendas

7. J. Hardoy y P. Romero-Lankao: ob. cit., p. 158.

8. «Global Urbanization: Can Ecologists Identify a Sustainable Way Forward?» en *Frontiers in Ecology and the Environment* vol. 6 N^o 2, 2008; Banco Mundial: *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*, BM, Washington, DC, 2010; D. Satterthwaite: ob. cit.; J. Hardoy y P. Romero: ob. cit.

9. R. McDonald: ob. cit., p. 100.

precarias, expuestas a inundaciones y derrumbes¹⁰. A pesar de haber provocado solo una mínima parte del cambio climático y de vivir en condiciones que ya resultan difíciles, los ciudadanos más pobres serán los más afectados en el futuro. Es por ello que se impulsan propuestas tendientes a incluir «una perspectiva de las acciones de adaptación que beneficie a los pobres» y a garantizar que «los grupos de bajos ingresos y sus organizaciones comunitarias puedan acceder a terrenos seguros y servicios municipales adecuados»¹¹.

Mientras la sostenibilidad equivale a «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, reduciendo drásticamente la pobreza y conservando los recursos vitales del planeta»¹², el gobierno local participativo –en particular, el PP– ha sido considerado como una herramienta prometedora para ayudar a alcanzar ese propósito, según lo expresado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹³

Todos señalan Porto Alegre como un ejemplo que muestra cómo el PP contribuye a la sostenibilidad urbana y promueve mejoras en los servicios públicos y la gestión ambiental ■

y por especialistas tales como David Satterthwaite¹⁴, Jorgelina Hardoy y Patricia Romero-Lankao¹⁵, y Caroline Kende-Robb y William Van Wicklin¹⁶. Estas fuentes coinciden en afirmar, por un lado, que un gobierno local eficiente permite seleccionar e implementar las políticas de reducción y adaptación necesarias para lograr un desarrollo urbano sostenible y, por el

otro, que el aumento de la participación ciudadana en el gobierno local es un paso crucial dentro de ese proceso. Todos señalan Porto Alegre como un ejemplo que muestra cómo el PP contribuye a la sostenibilidad urbana y pro-

10. D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America» en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* N° 590, 11/2003, p. 74.

11. J. Hardoy y P. Romero-Lankao: ob. cit., p. 158; D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America», cit., p. 88.

12. Robert W. Kates: «What Kind of a Science is Sustainability Science?» en *Proceedings of the National Academy of Science* vol. 108 N° 49, 2011; Banco Mundial: ob. cit.

13. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile, 2011, pp. 49-55 y 53.

14. D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America», cit., p. 89; «How Urban Societies Can Adapt to Resource Shortage and Climate Change», cit., pp. 1777-1778.

15. Ob. cit., p. 161.

16. «Giving the Most Vulnerable a Voice» en Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana (eds.): *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance*, BM, Washington, DC, 2008, pp. 115-118.

mueve mejoras en los servicios públicos y la gestión ambiental. De acuerdo con la lógica subyacente, si se proporciona más información a los ciudadanos –especialmente a los sectores pobres y más vulnerables a los riesgos ambientales– y se les otorga una mayor influencia en las decisiones públicas, aumenta la probabilidad de que las políticas adoptadas sean exitosas para aliviar los problemas, realizar las adaptaciones necesarias y reducir la pobreza.

No obstante, a pesar de los elogios y las grandes esperanzas depositadas en este proceso, algunos estudios recientes llevados a cabo en Porto Alegre¹⁷, en otras ciudades brasileñas¹⁸ y en diversos puntos de América Latina¹⁹ despiertan un cierto escepticismo en torno del PP como panacea de desarrollo. Sobre todo, estas investigaciones muestran que el PP se implementa de forma diferente y, por lo tanto, arroja resultados disímiles según las ciudades; que en muchas ocasiones no se implementa aun cuando la legislación nacional lo exige y que a veces pierde impulso (o desaparece por completo) tras un cambio de autoridades locales. En lugar de abandonar la confianza en el proceso, es importante descubrir dónde y por qué ha sido más eficaz y buscar caminos para aumentar su potencial. La siguiente sección inicia estas tareas examinando las diversas experiencias adoptadas por tres ciudades latinoamericanas pioneras en PP.

■ Democracia local participativa y sostenibilidad urbana en tres ciudades

En 1989, 1990 y 1993, tres nuevos alcaldes reformistas asumieron sus mandatos en Porto Alegre, Montevideo y Caracas (Municipio Libertador), respectivamente. Los funcionarios electos iniciaron su gestión convocando a asambleas abiertas, en las cuales los ciudadanos presentaron una larga lista de demandas relacionadas con servicios urbanos y proyectos de obras públicas²⁰. Aunque estos alcaldes apuntaban más a «profundizar la democracia»

17. Sérgio Baierle: «Porto Alegre neoliberal. La decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo» en Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.): *Democracia participativa y presupuestos participativos. Acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Parlocal, Málaga, 2011.

18. Bernd Reiter: «The Limits of Popular Participation in Salvador, Brazil» en *Journal of Developing Societies* vol. 24 N° 3, 2008; Carew Boulding y Brian Wampler: «Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being» en *World Development* vol. 38 N° 1, 2010; D. Duarte Costa: ob. cit.

19. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit.; Egon Montecinos: «Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile. ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?» en *Revista de Ciencia Política* vol. 31 N° 1, 2011.

20. Ver B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., donde se suministran las referencias completas.

que a resolver las preocupaciones ambientales, las demandas de las asambleas –que, en su mayoría, reflejaban los resultados de las encuestas de opinión pública– incluyeron como uno de sus ejes centrales el tratamiento de los riesgos ambientales. En Porto Alegre, el principal reclamo de los ciudadanos estuvo vinculado a las condiciones sanitarias básicas (sistema de alcantarillado); en Montevideo, la prioridad fue la recolección de residuos; y en Caracas, el suministro de agua ocupó el primer lugar de la lista. Luego las asambleas públicas iniciales se convirtieron en encuentros regulares entre los ciudadanos y los funcionarios municipales de los diferentes distritos. Allí no solo se debatían las decisiones en materia política y presupuestaria, sino que también se supervisaba su implementación. A medida que se desarrollaba este proceso, los gobiernos locales comenzaron a trabajar para cumplir sus promesas y responder a las demandas ciudadanas, que se habían multiplicado durante la «década perdida» de los años 1980 (un periodo marcado por el aumento de la pobreza y la desigualdad, así como por el deterioro de los servicios públicos en toda la región).

Los nuevos alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tuvieron mucho más éxito que el de Caracas, y sus organizaciones políticas lograron varios mandatos consecutivos en el nivel local e institucionalizaron el PP ■

Los nuevos alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tuvieron mucho más éxito que el de Caracas, y sus organizaciones políticas –el Partido de los Trabajadores (PT) y el Frente Amplio (FA), respectivamente– lograron varios mandatos

consecutivos en el nivel local e institucionalizaron el PP, lo que permitió dar importantes pasos hacia un desarrollo urbano sostenible²¹. Por ejemplo, en aproximadamente 10 años, durante la década de 1990, tanto Porto Alegre como Montevideo vieron mejoras significativas en las condiciones sanitarias básicas (se redujo en más de 50% la cantidad de casas sin conexión al sistema de alcantarillado), en la gestión de residuos (se eliminaron más de 1.000 basureros ilegales en Montevideo y se triplicó la recolección de residuos sólidos en Porto Alegre), en el sector de la vivienda (miles de familias recibieron nuevas casas u obtuvieron mejoras estructurales) y en el transporte público (se extendió la red y se renovaron las flotas de ómnibus). Todo indica que la combinación entre los progresos en infraestructura y los avances experimentados simultáneamente por ambas ciudades en materia de asistencia sanitaria contribuyó a disminuir las tasas de mortalidad infantil.

21. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., capítulo 6.

Acompañado por la descentralización de las administraciones gubernamentales locales, el PP ayudó a alcanzar estos resultados positivos, ya que destacó e impulsó las prioridades de los ciudadanos, identificó las áreas problemáticas y promovió una mayor responsabilidad. En cambio, los tres años de PP en Caracas (1993-1995) no mejoraron demasiado la situación general, y la participación ciudadana en el proceso de presupuesto cayó vertiginosamente después de un comienzo prometedor. De todos modos, en Antímano, el distrito con el proceso más consistente, se construyeron acueductos y una planta de agua, aunque estas obras fueron inauguradas poco después de las elecciones municipales de 1995, cuyo escrutinio consagró a un nuevo alcalde que puso fin al PP. Cabe afirmar que el FA, que conserva el gobierno de Montevideo de manera ininterrumpida desde 1990, ha mejorado y ampliado el proceso en cuestión en los últimos años; en cambio, tras la derrota sufrida por el PT en los comicios de 2004, el PP de Porto Alegre involucionó gradualmente y hoy juega un papel mucho menos importante que en el pasado. Según Sérgio Baierle, quien analiza este proceso en la ciudad brasileña desde comienzos de los años 1990, en la actualidad solo 1% del presupuesto municipal se destina a las propuestas seleccionadas mediante el PP, hay más de 1.500 proyectos pendientes (aprobados, pero no implementados) y la cantidad anual de demandas populares aprobadas ha caído casi a la mitad²².

En otro trabajo donde se analizaban estas tres ciudades en la década de 1990²³, he sostenido que las diferencias claves radicaban en la naturaleza más descentralizada de Brasil y Uruguay y las características de los partidos opositores locales, que aparecían menos institucionalizados en Porto Alegre que en otras ciudades. De manera combinada, estas diferencias implicaban lo siguiente: los alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tenían mayores responsabilidades y recursos para atender las demandas de los ciudadanos; los alcaldes de Montevideo y Caracas se encontraban con una fuerte resistencia a la apertura de canales de participación; como resultado, el PP de Porto Alegre contó con un diseño institucional más abierto e informal, que dio a los participantes mayor poder en la toma de decisiones, si se compara con Montevideo y, especialmente, con Caracas. El diseño institucional favorable alentó a los ciudadanos a seguir participando, a formar organizaciones para aumentar su influencia y a presionar al gobierno para que delegara el poder en más campos políticos. Sin embargo, el círculo virtuoso se vio interrumpido tras la derrota electoral del PT en Porto Alegre.

22. S. Baierle: ob. cit., pp. 423 y 445.

23. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit.

Esta breve comparación entre las tres ciudades sugiere que, aunque el PP puede facilitar el desarrollo urbano sostenible, sus beneficios no se mantienen necesariamente a través del tiempo y el espacio. Aun cuando asuman el cargo alcaldes ideológicamente comprometidos con la democracia participativa, su presencia no puede asegurar el éxito del PP; y cuando deben dejar el puesto, existe el riesgo de que haya un retroceso en el camino recorrido hacia la sostenibilidad urbana.

■ Resultados disímiles del PP en América Latina

Es conveniente examinar la creciente cantidad de ciudades que utilizan el PP a lo largo de América Latina, no solo para sopesar su diverso grado de éxito y estabilidad, sino también para señalar, en la medida de lo posible, diferentes

En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen al menos una ciudad que aplica alguna forma de PP. Las instituciones financieras internacionales alentaron a los gobiernos nacionales a incorporar la participación ciudadana en la determinación de los presupuestos locales ■

propuestas de mejora. En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen al menos una ciudad que aplica alguna forma de PP. Este proceso se ha difundido en la región a través de dos vías principales: por un lado, un canal desde arriba hacia abajo, donde las instituciones financieras internacionales alentaron a los gobiernos nacionales a incorporar la participación ciudadana en la determinación de los presupuestos locales (o impusieron esa exigencia a cambio de un alivio de las deudas); por el otro, un canal desde abajo hacia arriba, don-

de los partidos políticos, las organizaciones sociales y los ocasionales alcaldes reformistas se vieron inspirados por el PP de otras ciudades (sobre todo, Porto Alegre), lo implementaron en sus propias jurisdicciones y formaron redes para promover el proceso a escala nacional²⁴. Los modelos de PP impulsados de manera externa muestran resultados diversos de los impulsados de manera interna.

24. Para analizar debates más detallados sobre las múltiples redes que promueven el PP, v. Esther Hernández-Medina: «Globalizing Participation: 'Exporting' the Participatory Budgeting Model from Brazil to the Dominican Republic» en *Berkeley Journal of Sociology* N° 51, 2007, e Y. Sintomer et al.: ob. cit., pp. 24-26.

En lo que respecta al PP impulsado de manera externa, un estudio comparativo realizado a fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 en Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú mostró resultados generalmente pobres²⁵. La legislación nacional sobre participación ciudadana en el presupuesto subnacional –formalmente, solo en Perú se lo denominó PP– experimentó una implementación lenta y desigual en los cuatro países. En muchas ciudades, los alcaldes se negaron a aplicar la ley o la aplicaron con la exclusiva participación de sus aliados políticos, lo que significó una continuidad para las prácticas tildadas de clientelistas y corruptas. Por lo general, las tasas de participación ciudadana fueron bajas y las esperanzas de reducir la pobreza no llegaron a concretarse. De todos modos, algunas ciudades de estos países (especialmente en Perú y Bolivia) lograron alcanzar altos índices de participación, aumentaron la transparencia y expandieron el suministro de servicios municipales²⁶.

Una investigación más reciente sobre el PP en Perú confirma que la implementación sigue siendo dificultosa, aunque ya han pasado varios años desde que se aprobara la ley nacional en 2003. En una muestra de 638 distritos municipales, provinciales y regionales (sobre más de 2.000), la mayoría de ellos tenía un bajo grado de aplicación y dedicaba solo una pequeña parte del presupuesto de inversión a proyectos de PP, mientras que más de 20% de los distritos no había puesto en funcionamiento ni un solo proyecto priorizado por el PP²⁷. Sin embargo, de acuerdo con el estudio, la implementación más integral por parte de los alcaldes supuso un aumento estadísticamente significativo del gasto destinado a proyectos de infraestructura básica como agua y electricidad, y demostró una vez más el potencial del PP «para promover un gasto público con una orientación pro-pobre»²⁸. La cantidad de ciudadanos involucrados fue mayor en aquellos municipios con un PP más completo y, en general, las tasas de participación aumentaron anualmente desde 2005 hasta lograr que en 2008 unos 150.000 ciudadanos intervinieran en las asambleas²⁹.

También existen investigaciones menos sistemáticas sobre los resultados del PP en República Dominicana, otro país que insta formalmente a todos los

25. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit.

26. *Ibíd.*, pp. 111-116.

27. Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, BM, Lima, 2011, pp. 5-6.

28. *Ibíd.*, pp. 11-12.

29. *Ibíd.*, pp. 7-8, 10, 1. Con una población de aproximadamente 28 millones en 2008, esto representa una participación cercana a 0,5%.

municipios a aplicarlo y que representa un modelo híbrido entre los canales descendentes y ascendentes³⁰. Este caso vuelve a demostrar una implementación incompleta a través de las diferentes jurisdicciones. En 2006, un año antes de que se aprobara la ley nacional que instituyó el PP, la Federación Dominicana de Municipios informó que más de 75% de los gobiernos locales ya usaba ese mecanismo³¹. Cuatro años después del establecimiento de esta norma jurídica, aproximadamente 20% de los municipios aún no la había puesto en práctica. La legislación no prevé sanciones por incumplimiento, lo que ayuda

a explicar el escaso efecto de la ley en la adopción del PP³².

En Argentina, por ejemplo, el proceso tuvo más éxito en Rosario –donde se ha desarrollado durante una década, promoviendo la inclusión y una distribución más equitativa de los proyectos públicos– que en Buenos Aires ■

Los PP impulsados de manera interna muestran variaciones en cuanto a resultados y longevidad, tal como sugiere la bibliografía de estudios de casos y estudios cuantitativos. En Argentina, por ejemplo, el proceso tuvo más éxito en Rosario –donde se ha desarrollado durante una década, promoviendo la inclusión y una distribución más equitativa de los proyectos públicos– que en

Buenos Aires –donde sufrió un deterioro debido a las diferencias existentes entre las coaliciones políticas internas³³–. En Chile, el PP ha sido inconsistente. De las 30 iniciativas lanzadas entre 2000 y 2010, 16 quedaron concluidas posteriormente y solo seis se mantuvieron durante más de una gestión gubernamental³⁴. Además, al igual que en muchos casos de PP impulsados de manera externa, la cantidad de dinero destinada a los proyectos es ínfima. En promedio, el gasto por cada obra pública priorizada en el PP chileno es menor a us\$ 3.500³⁵. Ni siquiera estos microproyectos se distribuyen con una perspectiva que beneficie a los pobres y, por ende, no se ha propiciado un

30. Ver E. Hernández-Medina: ob. cit.

31. Fedomu: «Aplicación del presupuesto participativo en República Dominicana» en *Revista Municipios & Desarrollo* año 1 N° 2, 2006, p. 13.

32. G. Allegretti, Patricia García Leiva y P. Paño Yáñez: *Viajando por los presupuestos participativos. Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Parlocal, Málaga, 2011, p. 24.

33. Alberto Ford: «¿Existen condiciones previas del éxito de un presupuesto participativo? Aportes para la discusión desde la experiencia de Rosario», trabajo presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política - IPSA, Santiago de Chile, julio de 2009; Dennis Rodgers: «Contingent Democratization? The Rise and Fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires» en *Journal of Latin American Studies* vol. 42 N° 1, 2010.

34. E. Montecinos: ob. cit., pp. 86-87.

35. *Ibid.*, p. 78.

acceso más igualitario a los servicios públicos, aunque ahora hay algunos municipios que intentan que la asignación de recursos tenga en cuenta ciertos indicadores de pobreza³⁶.

El PP en las ciudades brasileñas es especialmente interesante por dos razones: en primer término, aun cuando los resultados varían como en cualquier otro lugar, tienden a mostrar datos más positivos en relación con diversos indicadores; en segunda instancia, a pesar de los resultados generales alentadores, el PP exhibe un nivel de discontinuidad igual o mayor al de otros países. A partir de este último hecho, Paolo Spada realizó un estudio en municipios de más de 50.000 habitantes que habían utilizado el PP hasta 2008. Los resultados indicaron que la cantidad alcanzó un máximo de 129 ciudades (sobre 447) en 2001-2004, para luego disminuir a 119 en el periodo siguiente. En cada periodo previo, aproximadamente la mitad de las ciudades que habían implementado el PP no lo renovaron; y en 2005-2008, abandonaron el proceso 51 de las 85 ciudades que lo habían iniciado por primera vez en el periodo previo³⁷. Del mismo modo, Danielle Martins Duarte Costa³⁸ reveló que desde 1989 hasta 2004, solo 26 ciudades de Brasil, independientemente de su tamaño, habían mantenido el PP durante al menos tres periodos, mientras que entre 177 y 194 municipios –de más de 5.000– lo habían utilizado al menos una vez. Considerados en su conjunto, estos estudios reflejan que el PP no está tan extendido en Brasil (a pesar de su presencia en varias de las ciudades más grandes), que ya no se propaga rápidamente en el país y que, al menos en parte, esto se debe a la gran cantidad de ciudades que adoptan el mecanismo y luego no lo renuevan.

Es de lamentar que el PP no pueda propagarse en Brasil, ya que precisamente allí alcanzó sus mayores logros a la hora de disminuir la pobreza y ampliar el acceso a los servicios públicos. Una investigación del Banco Mundial (BM) demostró que las ciudades con PP redujeron las tasas de pobreza, mejoraron las condiciones sanitarias y aumentaron los servicios de suministro de agua en mayor medida que los municipios que no disponían de ese mecanismo; además, pudo observarse una relación directa entre los resultados positivos y la continuidad del sistema³⁹. Otros estudios revelan que el índice de desarrollo humano (IDH) mejoró más en las ciudades

36. *Ibíd.*, p. 81.

37. P. Spada: *ob. cit.*, pp. 11-12.

38. *Ob. cit.*, p. 12.

39. Banco Mundial: *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, BM, Washington, DC, 2008, p. 17.

grandes (de más de 100.000 habitantes) con PP⁴⁰. En el proceso de PP llevado a cabo en todo el estado de Rio Grande do Sul entre 1999 y 2002, cuyo punto máximo contó con la participación de más de 378.000 ciudadanos, el gasto social creció como porcentaje del presupuesto y los distritos más pobres recibieron una proporción mucho mayor dentro de los proyectos de obras públicas⁴¹. Un estudio muy interesante de Sônia Gonçalves tomó nota del aumento del número de municipios en Brasil y el cambio de sus límites durante los años 1980 y 1990⁴². Por lo tanto, analizó la evolución de las ciudades que adoptaron el PP frente a las que no lo hicieron, considerando «áreas mínimas comparables» (AMC son las ciudades situadas dentro de los límites de los 3.650 municipios, según el censo de 1970). Según Gonçalves, los municipios o AMC con PP aumentaron más el gasto en atención médica y condiciones sanitarias básicas, lograron una mayor reducción de las tasas de mortalidad infantil y promovieron un efecto interactivo, de manera tal que «cada real destinado al sector sanitario tiene un mayor efecto en la tasa de mortalidad infantil si se desembolsa en un AMC que ha adoptado el presupuesto participativo»⁴³. Además, las conclusiones mantienen su validez cuando son sometidas a verificaciones independientes, que recurren a variables de control de los partidos, comparan procedimientos y examinan los diferentes casos con presencia del sistema, y que demuestran que los mejores resultados son alcanzados por aquellos municipios que han aplicado durante un periodo más largo el mecanismo de PP⁴⁴.

Por su parte, los resultados de un estudio realizado por Carew Boulding y Brian Wampler en las 220 ciudades más grandes de Brasil son menos optimistas: aunque los municipios con PP tendían a gastar algo más que los otros en asistencia sanitaria y experimentaban una reducción algo mayor de los niveles de pobreza y extrema pobreza, no exhibían cambios de mayor envergadura en el IDH, en sus respectivos parámetros (alfabetización, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.) ni en la desigualdad. En la muestra de esta

40. Cristina Ribas Vargas: «Democracia participativa e desenvolvimento humano nos municípios brasileiros: Uma análise a partir de Amartya Sen», tesis de maestría, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

41. B. Goldfrank y Aaron Schneider: «Participatory Budgeting and Distribution in Rio Grande do Sul» en Adalmir Marquetti (ed.): *Participatory Budgeting*, Brill, Leiden, en prensa. Con una población de aproximadamente 10 millones en 2000, la intervención de alrededor de 400.000 ciudadanos en el PP representaba una participación cercana a 4%.

42. S. Gonçalves: *Power to the People: The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*, London School of Economics, Londres, 2009.

43. *Ibíd.*, p. 25.

44. *Ibíd.*, pp. 25-31.

investigación, «el presupuesto medio por habitante es un factor que permite predecir los cambios en el IDH con mucha mayor precisión que la presencia de programas de presupuesto participativo»⁴⁵. Boulding y Wampler utilizaron muchas más variables de control que otros estudios (pero sin términos interactivos), lo que puede ayudar a comprender los resultados dispares. Otra posible explicación apunta al hecho de que Gonçalves usó un conjunto de casos más amplio y, por lo tanto, pudo detectar que el PP tiende a ser más exitoso en las ciudades de menos de 100.000 habitantes. En el estado de Rio Grande do Sul, las tasas de participación fueron muy superiores en las ciudades más pequeñas⁴⁶; en Perú, de acuerdo con un análisis del BM, la evolución fue similar y los PP implementados de manera más completa –con una mayor proporción de inversiones determinadas a través de ese mecanismo– tendían a ser patrimonio de los municipios de menor población⁴⁷. En síntesis, aunque los diferentes países y ciudades presentan variaciones considerables en cuanto a los resultados y la longevidad del PP, hay suficientes evidencias que indican que un proceso bien implementado y mantenido proporciona beneficios para el desarrollo sostenible, y que vale la pena investigar las claves de los mayores éxitos relativos en el nivel local, a fin de poder replicarlos.

El PP tiende a ser más exitoso en las ciudades de menos de 100.000 habitantes ■

■ **Lecciones del PP en América Latina**

Para tratar de explicar los diversos resultados del PP, los expertos han sugerido muchos potenciales factores vinculados tanto a las condiciones preexistentes en el campo económico, social y político como a los modos en que se diseña el mecanismo⁴⁸. A pesar de que todos coinciden en que no hay una fórmula mágica para lograr el éxito, la lista de requisitos incluye:

- *Compromiso del gobierno*: el partido gobernante, y especialmente el alcalde, deben comprometerse a abrir canales de participación ciudadana para descentralizar el

45. C. Boulding y B. Wampler: ob. cit., p. 129.

46. A. Schneider y B. Goldfrank: «Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State», *IDS Working Paper* N° 149, Institute of Development Studies, Brighton, 2002, p. 17.

47. Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, cit., pp. 8 y 5.

48. Esta sección se basa principalmente en el estudio de B. Goldfrank: «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 N° 2 y «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit., que ofrecen detalles sobre los casos examinados.

poder de toma de decisiones. El compromiso intenso con la participación puede surgir de la ideología (en particular, la concepción democrática radical de algunos partidos de izquierda o indigenistas) o de las consideraciones electorales (por ejemplo, el objetivo de construir redes de apoyo).

- *Recursos suficientes*: el gobierno local debe controlar que haya ingresos suficientes para realizar las inversiones necesarias en proyectos de obras públicas y programas sociales. La generación de los recursos puede ser interna (especialmente en las ciudades más ricas y en los lugares donde la descentralización otorga capacidades fiscales a las autoridades locales o proporciona transferencias de dinero significativas) o externa (a través de la ayuda exterior).

- *Descentralización política*: se deben celebrar elecciones libres y justas para que los mandatarios subnacionales tengan *accountability* frente a los ciudadanos locales.

- *Asociaciones civiles*: resulta fundamental que las asociaciones de la sociedad civil local sean relativamente numerosas, se ocupen de temas municipales, tengan una cierta autonomía respecto al Estado y a los partidos políticos, y estén dispuestas a desarrollar una colaboración mutua.

- *Administración pública sólida*: la administración del gobierno local debe estar a cargo de empleados contratados y ascendidos conforme a un esquema

adecuado, en el que las calificaciones técnicas prevalezcan sobre las consideraciones clientelistas.

El tamaño del municipio (o, al menos, de las unidades de toma de decisiones dentro del PP) no debe ser demasiado grande, ya que ello desalentaría la acción colectiva ■

- *Base jurídica*: la legislación nacional debe permitir (y, en lo posible, promover) la participación ciudadana en las decisiones presupuestarias.

- *Tamaño pequeño*: el tamaño del municipio (o, al menos, de las unidades de toma de decisiones dentro del PP) no debe ser demasiado grande, ya que ello desalentaría la acción colectiva.

- *Debilidad opositora*: es importante que los partidos opositores locales no estén demasiado institucionalizados, profundamente arraigados y, por ende, renuentes a aceptar nuevos canales de participación ciudadana.

Aunque probablemente no es necesaria la presencia simultánea de todas estas condiciones para que exista un PP exitoso, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas resulta difícil encontrar una combinación razonable. Además, cuando se busca el mejor diseño para este mecanismo, ni los académicos ni los profesionales del ámbito se ponen de acuerdo. Los debates (y un punto de consenso) incluyen los siguientes aspectos:

- *Deliberación versus consulta*: muchos sostienen que los participantes deben intervenir en debates cara a cara y contar con un cierto poder en la toma de decisiones relacionadas con parte del proceso presupuestario (por lo general, para establecer las prioridades de inversión). Sin embargo, algunos académicos y profesionales se inclinan por la modalidad de consulta e indican que es suficiente, o incluso preferible, porque los ciudadanos pueden adoptar malas decisiones o los funcionarios elegidos pueden negarse a ceder su poder. En algunas ciudades, ha habido iniciativas recientes que impulsan la participación en el PP a través de internet, así como procesos de votación a gran escala, en los cuales los debates cara a cara juegan un papel pequeño o nulo. Debido a las limitaciones de espacio, no se analizarán aquí los méritos de estas innovaciones.

- *Supervisión centralizada versus control local*: la mayoría de los expertos coinciden en que el alcalde debe estar directamente involucrado en la coordinación del PP. No obstante, en muchas ciudades, los activistas vecinales se han quejado del excesivo control central y han reclamado una mayor autonomía local para dirigir el proceso presupuestario y gestionar los fondos.

- *Inmediatez versus planificación a largo plazo*: muchos expertos creen que la orientación hacia las necesidades prácticas e inmediatas ha sido crucial para atraer a una gran cantidad de participantes. Otros afirman que la visión estrecha de las necesidades inmediatas conspira contra el debate de temas más amplios y debilita la planificación urbana estratégica a largo plazo.

- *Estructura informal versus estructura formal*: algunos expertos abogan por una estructura informal de participación, es decir, un esquema que esté abierto a los individuos y grupos, que no privilegie a las organizaciones existentes y que pueda ser modificado por los propios participantes. Otros señalan que el proceso debe ser regulado formalmente por ley, con determinadas plazas reservadas a los partidos políticos o las asociaciones civiles, para evitar que el PP sea manipulado por los funcionarios gubernamentales y asegurar una adecuada representación de los actores importantes en los planos político y social.

- *Reglas claras y acceso a la información:* como se ha señalado, existe un punto de consenso: las reglas en materia de PP y la información relacionada con el presupuesto y la planificación, necesaria para tomar decisiones adecuadas y supervisar los resultados, deben estar a disposición pública en un formato accesible. Las reglas deben establecer claramente quiénes pueden participar, qué criterios se utilizan para asignar los recursos en los barrios o distritos y cómo se adoptan las decisiones.

Una comparación del PP de los años 90 y de comienzos de la década de 2000 en Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú indica que el PP brasileño se benefició de las mejores condiciones preexistentes y de un diseño más deliberativo, informal, accesible y basado en las necesidades. Como se resume en la tabla 1, Brasil tuvo ventaja en todos los criterios, excepto en el tamaño de los municipios y la debilidad opositora (que mostraron en todos los países una variación considerable a lo largo de las diferentes ciudades), además de la base jurídica. En América Central y la región andina, la legislación nacional exigía alguna forma de PP municipal (aunque las leyes eran contradictorias en Guatemala). En Brasil, la normativa jurídica tiende efectivamente a promover la participación ciudadana e insta a los gobiernos municipales a convocar determinados tipos de consejos enmarcados en ese esquema (por ejemplo, en el área de la salud), pero no exige la aplicación del PP; esto significa que los alcaldes que implementan el mecanismo probablemente buscan impulsar la participación a partir de un compromiso independiente, a diferencia de funcionarios de otros países que deben hacerlo para cumplir la ley. Cabe señalar, por ejemplo, que en Guatemala la escena política estuvo dominada por partidos de derecha sin convicciones participativas. Brasil y Perú tienen comicios para todos los cargos ejecutivos subnacionales, mientras que Guatemala, Nicaragua y Bolivia (hasta 2005) elegían a sus alcaldes pero designaban a los funcionarios ejecutivos regionales. En estos últimos países, los gobiernos nacionales frecuentemente concentraban recursos en el nivel regional para evitar dar apoyo a autoridades locales que no eran aliadas. Como Brasil contaba con un mayor grado de descentralización fiscal y administrativa y con una mayor riqueza, sus municipios –en promedio– disponían de recursos y empleados administrativos calificados en una cantidad muy superior a la de América Central y la región andina. Por su parte, si bien es un país mucho más pobre que Brasil, Bolivia también exhibe un alto grado de descentralización (y Perú, recientemente, ha adoptado acciones para aumentar el gasto municipal). Otro factor importante radica en que Brasil y Bolivia no debieron soportar la destrucción y la división de las guerras civiles que

azotaron Guatemala y Nicaragua ni la violencia política vivida en Perú, por lo que sus asociaciones civiles locales estaban menos fragmentadas y más dispuestas a colaborar con las iniciativas conducidas por el gobierno.

Tabla 1

PP: comparación de contextos

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Descentralización política	+	-	-	-	+
Compromiso	++	-	--	-	-
Recursos suficientes	+	-/+	-	-	-
Asociaciones civiles	+	+	-	-	-
Base jurídica	-/+	+	+/-	+	+
Administración pública sólida	+/-	-	-	-	-

Aunque existen algunas divergencias entre los casos brasileños, el diseño de su PP tiende a ser claramente diferente de los modelos centroamericanos y andinos, que muchas veces estuvieron vinculados a una planificación de largo plazo. Hay otro elemento que es aún más importante: en general, si se compara con los otros países, el PP en Brasil está menos formalizado, ofrece invitaciones abiertas a cualquier participante individual y no suele privilegiar a las organizaciones existentes; además, es más deliberativo, lo que otorga a los ciudadanos la oportunidad de tomar decisiones sobre prioridades de inversión en asambleas públicas que, de algún modo, influyen en la implementación del presupuesto. Fuera de Brasil, el PP se vio restringido con frecuencia a miembros de asociaciones reconocidas oficialmente, los órganos responsables de la toma de decisiones estuvieron compuestos en 50% o más por funcionarios gubernamentales (salvo en Bolivia) y los puntos de vista de los ciudadanos participantes eran ignorados, en lo que se percibía como ejercicios de consulta. Por otra parte, si bien en la mayoría de los ejemplos latinoamericanos el alcalde supervisa el PP, el acceso a las reglas y a la información es mucho mejor en Brasil que en los otros países (más allá del progreso experimentado en Perú, que modificó y clarificó las normas durante los primeros años posteriores a la aprobación de la ley nacional)⁴⁹.

49. Sin embargo, de acuerdo con un informe más reciente del BM, «la información que llega a los agentes es generalmente inoportuna, imprecisa e irrelevante». Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, cit., p. 9.

Tabla 2

PP: comparación de diseños

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Objetivo	Necesidades	Planes	Planes	Planes	Planes
Estructura	Informal	Formal	Formal	Formal	Formal
Tipo de participación	Deliberativa	Consultiva	Consultiva	Consultiva	Consultiva
Reglas e información	Accesibles	Poco claras	Poco claras	Poco claras	En proceso de mejora

Una rápida comparación entre República Dominicana y Chile sugiere que las diferencias antes observadas entre Brasil y los otros países no se deben únicamente a las leyes nacionales en materia de PP. Si bien es necesario llevar a cabo un estudio más sistemático de los casos dominicanos, existe al menos una similitud importante con Chile: ambos países tienen un alto grado de centralización, con fuertes gobiernos provinciales o regionales a cargo de funcionarios nombrados por el respectivo presidente y débiles gobiernos municipales que se ven privados de recursos. El gasto municipal representa poco menos de 1% del PIB en República Dominicana y apenas 2% del PIB en Chile, frente a 7,7% de Brasil⁵⁰. Tanto en República Dominicana como en Chile, los estudios de PP revelaron que la falta de recursos municipales es un problema clave⁵¹. En República Dominicana se ha ignorado la ley de 2003, que obliga a transferir a los municipios 10% de los ingresos nacionales internos, y «en la actualidad los ayuntamientos reciben menos de un 6%, lo cual ha creado serias limitaciones para que los gobiernos locales puedan cumplir con el mandato de la ley de satisfacer las demandas de servicios de las comunidades»⁵². En Chile, el centralismo político y fiscal contribuye a generar condiciones que «impiden que [el PP] tenga sustentabilidad, observándose más bien una tendencia a que los procesos sean altamente volátiles»⁵³.

50. Jorge Martínez-Vázquez: «Municipal Finances in Latin America: Features, Issues, and Prospects», *Working Paper* N° 11-07, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2011, p. 9.

51. Juan Castillo y Percy Álvarez: «Construyendo una teoría a partir de la práctica. La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en municipios rurales de la República Dominicana (el caso Villa González)» en A. Falck y P.P. Yáñez (eds.): ob. cit., p. 368; E. Montecinos: ob. cit., p. 78.

52. J. Castillo y P. Álvarez: ob. cit., p. 368; v. tb. J. Martínez-Vázquez: ob. cit., p. 19.

53. E. Montecinos: ob. cit., p. 65.

A partir de la comparación del PP en América Latina, cabe afirmar lo siguiente: allí donde el proceso puede ofrecer una mejor contribución al desarrollo sostenible (Brasil), no está especialmente extendido a lo largo de los municipios y por lo general no persiste; en los lugares donde parece ser menos eficaz (Perú, República Dominicana), suele tener una mayor difusión y sostenibilidad debido a la obligatoriedad legal. Por lo tanto, el doble desafío que enfrentan los partidarios de la sostenibilidad urbana consiste, por un lado, en alentar la expansión y la longevidad del PP en los países cuyo marco jurídico no exige la aplicación y, por el otro, en promover una mayor eficiencia en los países donde el proceso está impuesto por ley. La sección final ofrece algunas ideas preliminares para afrontar este desafío.

■ Conclusión

A partir del análisis de la sección anterior, donde se comparan las condiciones y los diseños vinculados al PP, surge una serie de propuestas bastante sencillas. Sin embargo, queda abierta la pregunta previa, más general, dirigida a determinar si las organizaciones internacionales de desarrollo deben promover leyes que exijan la implementación del PP. En mi opinión, no deben hacerlo. Como se ha señalado, los mandatos nacionales solo han logrado hasta ahora un éxito limitado a la hora de fomentar la participación ciudadana y ampliar el acceso a los servicios públicos. Si muchos alcaldes se niegan a realizar una implementación total del PP, o lo aplican con prácticas corruptas o criterios partidistas, los ciudadanos pueden mostrarse frustrados y reticentes a participar en las instituciones locales en general. Cuando se ignoraron las garantías legales para intervenir en proyectos comerciales que afectan el medio ambiente, como en Perú, el resultado habitual fueron las protestas y los disturbios⁵⁴. Parece contraproducente alimentar esperanzas de participación en un marco en el que las condiciones imperantes y la presencia de alcaldes recalcitrantes no justifican esa expectativa. Además, es difícil imaginar métodos para penalizar a los alcaldes que no implementan de manera correcta el PP, sobre todo si se trata de métodos que no penalizan simultáneamente a los ciudadanos locales.

Lo que podrían hacer las organizaciones internacionales de desarrollo es: a) crear, o ayudar a los gobiernos nacionales a crear, un sistema de premios o incentivos financieros para las administraciones locales que implementen el

54. Neil Hughes: «Indigenous Protest in Peru: The 'Orchard Dog' Bites Back» en *Social Movement Studies* vol. 9 N° 1, 2010, pp. 85-90.

PP y/o lo implementen bien; y b) ayudar a los gobiernos nacionales y locales a mejorar las condiciones existentes y a diseñar un PP que maximice su potencial. De acuerdo con el sistema de incentivos, los gobiernos municipales que instituyen el proceso podrían recibir fondos federales adicionales o una ayuda externa. El monto extra aumentaría luego en función de un indicador o un conjunto de indicadores del rendimiento, tales como: porcentaje de gasto local en los proyectos de obras públicas o programas sociales determinado por PP; porcentaje de proyectos y programas implementados que han sido aprobados mediante el PP; cantidad, diversidad y representatividad de los participantes, etc. Este sistema de incentivos podría contribuir a superar dos de los principales obstáculos: la falta de fondos suficientes a escala local y la falta de compromiso político hacia la participación por parte de los alcaldes.

Las organizaciones internacionales de desarrollo también podrían apuntar a fortalecer las redes de asociaciones civiles locales y ONG, para que luego estas intervengan en los procesos de PP existentes o aboguen por su implementación en los lugares donde aún no se ha instituido. En los municipios donde la capacidad técnica es limitada, se ofrecería un sistema de formación o subsidios destinados a garantizar contrataciones y ascensos basados en los méritos. Para evitar la fuga de cerebros y otros males vinculados a los fondos externos, sería conveniente combinar estas dos ideas, de manera tal que las organizaciones internacionales –a través de ONG nacionales– proporcionen formación a empleados municipales y asociaciones civiles a fin de lograr un PP eficaz. Además, estas acciones de capacitación podrían incluir a personas que ya han participado en procesos exitosos. En el pasado, las ONG internacionales y locales han jugado un importante papel para facilitar la implementación en varios lugares⁵⁵, y los funcionarios y participantes de la experiencia de Porto Alegre recorrieron Brasil y otros países para apoyar nuevos proyectos de PP.

Al promover el PP, las organizaciones internacionales de desarrollo deben poner énfasis en el diseño del mecanismo. Aunque las condiciones y tradiciones varían según el lugar, es necesario mantener ciertos principios en la medida de lo posible. Específicamente, se deben crear espacios que estén abiertos a la participación de individuos y asociaciones preexistentes y que aseguren al mismo tiempo a los participantes algún poder en la toma de decisiones. De lo contrario, solo estarán interesadas las pocas personas que ya ejercen una ciudadanía

55. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit., pp. 112-114.

activa, mientras que los nuevos aspirantes sentirán que su participación es una pérdida de tiempo. Allí donde hay una fuerte oposición política al PP, se deben adoptar iniciativas para invitarla a que se incorpore al proceso y evitar que quede excluida. Por otra parte, las organizaciones de ayuda deben intentar que las reglas para la participación y la información presupuestaria estén disponibles para todos, impulsando su publicación cuando los medios locales son escasos y el acceso se dificulta.

Los datos expuestos sugieren que el PP tiene potencial para contribuir al desarrollo urbano sostenible. Al mismo tiempo, muestran que las condiciones en América Latina no son ideales para lograr un PP exitoso, pero que las organizaciones internacionales de desarrollo podrían proporcionar una importante ayuda (no a través de la sanción de leyes para un cumplimiento obligatorio, sino promoviendo el diseño más eficaz y mejorando la situación para la implementación). Aunque evidentemente el PP por sí solo no evitará el cambio climático, puede constituir un mecanismo apto para fomentar un proceso inclusivo de toma de decisiones, explorar la más amplia gama de respuestas sociales y evitar así algunas de las peores consecuencias. ☐

REVISTA MEXICANA DE
POLÍTICA
EXTERIOR

Junio de 2012

México, DF

Nº 95

HACIA UNA DIPLOMACIA MULTILATERAL NOVEDOSA:
UNA MIRADA DESDE GINEBRA

Coordinadores: Juan José Gómez Camacho y Alejandro Alcalde Méndez

ARTÍCULOS: **María Antonieta Jáquez Huacuja**, La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana. **Judith Arrieta Munguía**, Sostener y compartir el desarrollo: la cooperación multilateral de México en una nueva era. **Liliana Padilla Rodríguez y Gisèle Fernández Ludlow**, Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México. **Martha Cecilia Amero Coutigno y María Victoria Romero Caballero**, Los diplomáticos de la era digital. **José R. López de León y Luis Antonio Medina Romero**, La innovación como elemento de política exterior. El papel de México en la OMPI. **Miguel Ángel Toscano**, Salud: ¿alcanza para todos? Una perspectiva internacional.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.