

# Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana

Israel Efrén Buenrostro Sánchez

---

## Resumen:

La participación ciudadana se encuentra estancada, debido a que el concepto de ciudadano se refiere a una realidad dinámica que no es analizada como tal. Los gobiernos democráticos tradicionales han propiciado que la democracia actual y los derechos ciudadanos de los que se nutre redunden en el ostracismo. Por lo tanto se vuelve indispensable la toma en consideración de los intereses y las percepciones de la ciudadanía. Bajo este contexto es necesario hablar del presupuesto participativo como un instrumento vinculativo entre los problemas o necesidades ciudadanas con la acción del gobierno, compartiendo la responsabilidad y los riesgos del ejercicio del poder. La ciudad de Porto Alegre, en Brasil, ofrece un ejemplo clarificador de lo que es una práctica participativa exitosa.

**Palabras clave:** Ciudadanía, participación política, presupuesto participativo y Porto Alegre (Brasil).

## Abstract:

The citizen participation is suspended, this is because the citizen concept talks about dynamic reality that is not analyzed like that. The traditional democratic governments had cause that the present democracy and the citizen rights result in the ostracism. Therefore it becomes indispensable the taking in consideration the interests and the perceptions of the citizenship. Under this context it's necessary to speak about the participate budget like a instrument between the problems and necessities of the citizen with the action of the government, sharing the responsibility and the risks of the exercise of the power. The city of Porto Alegre, in Brazil, offers a good example of a successful practice.

**Keywords:** Citizenship, politic participation, participative budget and Porto Alegre (Brazil)

## Aproximaciones a la ciudadanía

Después del “éxito” de conceptos como sociedad civil, *empowerment*, capital social o calidad de la democracia, la participación ciudadana y, con ello, la noción de ciudadano, adquiere un protagonismo absoluto ligado a la idea de activar y “pro-pagar” la democracia liberal en un mundo donde su legalidad no se discute, pero sí su alcance y eficacia para resolver problemas sociales. La democracia aparece ya no como simple retórica o utopía, sino como algo que debe de perfeccionarse constantemente para asegurar el pleno ejercicio de los derechos que la consagran: es decir, el reto contemporáneo de la democracia es la implementación de mecanismos que permitan la expansión y consolidación de la ciudadanía más allá de los ámbitos institucionales tradicionales.

El debate sobre la participación ciudadana no radica exclusivamente en los sistemas políticos, sino más bien en la relación entre lo que es *ser ciudadano* y los derechos inherentes a este concepto. La ciudadanía, como vínculo político directo entre un individuo y una comunidad política, es un concepto forjado inicialmente en la antigüedad; Aristóteles definió al ciudadano como aquel hombre que, siendo libre e igual a otros de su condición, puede participar en las decisiones de la ciudad<sup>1</sup> y en el gobierno (magistraturas). El cuerpo teórico y moral que el filósofo formuló ha influido de tal manera en el pensamiento occidental que participar en el gobierno, deliberar sobre lo público y tomar decisiones se convierte en una de las señas claves de la ciudadanía; desde la democracia ateniense hasta la tradición republicana y desde Marx hasta nuestros días, la participación, al menos teóricamente, es uno de los roles sociales que acompañan al conjunto de derechos que configuran acumulativamente el concepto de ciudadanía.

Situándonos en los orígenes de la Modernidad y dejando a un lado el período de la Edad Media (ya que nos dice poco o nada sobre el desarrollo de la ciudadanía), es necesario plantear que el concepto actual de ciudadano está ligado a la constitución del Estado moderno, es decir, a la comunidad política organizada que emana de la Modernidad. El Estado vincula ciudadanía con nacionalidad y convierte a sus miembros en sujetos políticos. El ciudadano es poseedor de un estatuto que le confiere, además de derechos civiles y sociales, los derechos políticos de participación. Bajo este espectro es imperante hablar de la noción *canónica*<sup>2</sup> de ciudadanía, aquella que es tomada como la quintaesencia del concepto y que pertenece a T.

---

1 Debe entenderse la ciudad en su sentido antiguo, es decir, como una comunidad de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente, a través de la cual se podría alcanzar una vida feliz y buena, ideal del ciudadano ateniense. Aristóteles, *Política*. Madrid. Ed. Tecnos, 2003.

2 A. Cortina, “Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía”. Madrid. Ed. Alianza, 1999, pág. 36.

H. Marshall. Según su esquema, “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”<sup>3</sup>. Consecuentemente distingue tres tipos de derechos que la conforman. Los *civiles* comprenden la libertad individual, la expresión de pensamiento y religión, el derecho a la propiedad y a la justicia. Los *sociales* son aquéllos que pugnan por la seguridad y por un mínimo de bienestar económico; los que permiten vivir la vida de forma civilizada. Por último, los derechos *políticos* son dos: uno, el que comprende participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad; el otro, la facultad de elegir a los miembros del mismo.

Aunque la influencia de Marshall es innegable en el estudio de la ciudadanía, existe una serie de puntos que objetar a su teoría. De entrada, el contenido evolucionista de los derechos, ya que el autor supone que éstos se dan históricamente (civiles-políticos-sociales) por medio de ciertas condiciones sociales; cuando se ha visto que en ciertos Estados los derechos civiles e incluso los sociales precedieron a los políticos. Plantea también que los derechos ciudadanos ayudarían a paliar las desigualdades propias del capitalismo, aspecto que no se ha cumplido del todo. Su teoría es una respuesta a la larga tradición de luchas sociales en Inglaterra principalmente —el modelo se rige bajo la historia social de éste país—, y es además la forma en que el Estado de bienestar puede amoldarse a la sociedad en el periodo de la posguerra. La ciudadanía de Marshall tiene como marco el Estado de bienestar de Reino Unido, en primera instancia, mas al ser replanteado éste por el modelo económico neoliberal supone sospechas sobre la capacidad de que pueda cumplir las exigencias de los contenidos de la ciudadanía. Por último, su estrecha concepción sobre los derechos políticos se remite casi exclusivamente al derecho a ser representante y al hecho de ejercer el voto. Plantea así la necesidad de buscar nuevas formas de extender la ciudadanía y su obvia relación con los regímenes democráticos.

El debate actual sobre participación y gobierno traspasa por mucho la ejecución de derechos en la línea “evolucionista” de Marshall y nos remite necesariamente a las tipificaciones sobre ciudadanía activa y pasiva; la primera hace referencia al hecho de “activar” o ejecutar derechos y la segunda a ser simplemente portador de los mismos. Sin embargo, el objetivo no es debatir sobre estas dos concepciones, sino más bien en superar dicha distinción tradicional y hablar sobre un tipo de acción ciudadana que tenga su base en la participación y en las decisiones sobre lo público.

---

3 Aunque la teoría de Marshall ha sido ampliamente debatida, es el punto de partida para los estudios sobre ciudadanía. Para una primera crítica véase: T.H. Marshall, y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid. Ed. Alianza, 1998.

## Ciudadanía y gobierno: participar para decidir

En el contexto neoliberal contemporáneo, el debate sobre la ciudadanía y su necesaria correlación con la participación en las funciones del gobierno adquiere nuevos matices. La democracia actual obliga a reflexionar sobre preguntas que, en principio, parecían olvidadas. ¿Quién debe participar?, ¿es posible un mayor nivel de participación?, ¿qué tipo de participación es deseable?, son cuestiones que deben atenderse puntualmente. El juego democrático actual ha propiciado que las prácticas de los derechos ciudadanos redunden casi en el ostracismo; el alto índice de abstención electoral, la crisis de confianza dentro y fuera de las instituciones y partidos políticos más la incapacidad gubernamental para procesar nuevas demandas sociales son algunos de los problemas que nutren este debate.

Tomando una perspectiva mundial, la irrupción de nuevos actores sociales ha incentivado la importancia sobre la necesidad –¿urgencia?– de la participación ciudadana en estos tiempos. Los llamados nuevos movimientos sociales, el movimiento feminista, las ONGs y las asociaciones civiles suponen la puesta en marcha de los aletargados derechos ciudadanos en un mundo tan complejo como globalizado. Así, es necesario recalcar que la ciudadanía, como concepto dialéctico y que se encuentra en constante cambio, requiere de nuevas prácticas y “tácticas” organizativas que le revitalicen y supongan nuevas formas de ejercer los derechos ciudadanos como exigencias políticas legítimas frente a un Estado o gobierno que no cumple cabalmente con su responsabilidad social o política<sup>4</sup>.

Siguiendo esta argumentación, es importante decir que la ciudadanía se convierte en participación gracias a la organización libre de los individuos –con el estatus conferido de ciudadanos–, para influir, presionar, tomar parte e incidir en el desarrollo político y las decisiones públicas de su entorno. De modo que “la ciudadanía es política más bien porque responde a una estrategia de crear ciudadanos por medio de un conjunto de prácticas y conocimientos” (Procacci, 1999). Prácticas que se realizan a través del ejercicio de libre organización y opinión que la vida democrática supone y de los conocimientos entendidos como “universos políticos”, es decir, el conjunto de normas, creencias, valores y percepciones que conforman las disposiciones a través de los cuales los sujetos reaccionan ante estímulos políticos, construyen preferencias y se implican políticamente (Benedicto J., 1995). Dichas disposiciones y creencias son en primera instancia el motor principal de la participa-

---

4 La consolidación del Foro Social Mundial como movimiento y las prácticas de organización social “alternativas” como el Presupuesto Participativo dan constancia del debate que existe en torno a la ciudadanía y en especial a los derechos políticos. En internet existe variada y numerosa bibliografía sobre estos temas. [www.forumsocialmundial.org](http://www.forumsocialmundial.org)

ción política; una vez que los ciudadanos están “concientizados” es más fácil organizarse, establecer vínculos de solidaridad, plantearse objetivos públicos comunes e incluso participar para contribuir o regular la agenda gubernamental.

Es en este último punto donde el estudio de la participación ciudadana adquiere suma importancia; la implementación de acciones y objetivos para expandirla y consolidarla en el mundo actual liga la cuestión de la ciudadanía con el gobierno y, más llanamente apunta a la “codecisión”: compartir responsabilidad y riesgos en el ejercicio de gobierno. Para que una actividad organizada de individuos sea entendida como participación ciudadana, debe habilitar canales no sólo para influir en el poder institucional, sino también para ejercerlo. No es ninguna novedad el hecho de que los modelos políticos de la democracia representativa, en el que se basan la mayoría de los gobiernos contemporáneos, son incapaces de incorporar mínimamente a los ciudadanos en los asuntos públicos, conformando una ciudadanía inocua, que sólo recibe protección legal por parte del Estado, pero que no encuentra vías para “activar” el resto de los derechos que la componen. Los gobiernos representativos actuales no han sido capaces de superar un paradigma paternalista donde las necesidades son definidas por el Estado; sus servicios y prestaciones terminan siendo, por su significado, su falta de alcance y su motivación a la pasividad, un impedimento para consolidar una ciudadanía plena y activa que tome parte en las decisiones y en las construcciones de objetivos colectivos.

Cuestiones como ¿de qué forma conectar las demandas y preferencias ciudadanas a los procesos y mecanismos de gobierno?, y ¿cómo influir en los procesos de toma de decisiones de quienes ejercen el poder dentro del sistema político?, surgen ante la requisición de la puesta en marcha de un conjunto de prácticas, derechos y conocimientos que, en última instancia, ayuden a consolidar el estatus de ciudadano, con la participación política de éste (individual y colectiva), independientemente de su participación electoral. Es en este contexto donde los programas de participación ciudadana adquieren protagonismo. De este modo, los presupuestos participativos pueden plantearse como ejes de un modelo de ciudadanía activa, siendo el instrumento a través del cual se concretan prácticas, valores e ideas sobre la ciudadanía y por el que legitima su representación social el gobierno. Funcionan como mecanismos de implicación en la toma de decisiones públicas y sirven a su vez para enmarcar el debate sobre la participación política en la esfera local<sup>5</sup>.

---

5 Nótese el énfasis en lo local, por el hecho de que los presupuestos participativos son hasta el momento una práctica meramente municipal. Es en el ámbito local donde los ciudadanos pueden expresar mejor sus preferencias ya que es su entorno social inmediato y en el cual las acciones de gobierno son más palpables.

---

## El presupuesto participativo de Porto Alegre como territorio de la ciudadanía

La ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil, irrumpió en el panorama internacional en enero de 2001. La causa fue la realización del I Foro Social Mundial, un espacio alternativo de oposición al neoliberalismo. Su importancia, creemos, radica en el hecho de ser la cuna de una nueva forma de gestión política-administrativa, es decir, el presupuesto participativo (*Orçamento Participativo* en portugués). La experiencia nace en el año 1989, gracias a la iniciativa de un gobierno municipal de izquierdas (el Partido de los Trabajadores, una coalición de fuerzas políticas de diferente signo izquierdista), que se decide a democratizar las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, tratando de solucionar la larga tradición autoritaria de la política brasileña<sup>6</sup>.

Hablando en términos generales, la práctica del presupuesto participativo puede definirse como un "contrato social" entre el poder público municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos, con una estructura que se construye de forma orgánica desde la base social y cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo a criterios de justicia social sobre el uso de los recursos públicos municipales. Si bien es relativamente fácil hablar de este modelo, su conceptualización es un tema pendiente en el mundo académico. Algunas definiciones ofrecen una visión técnica y otras son más políticas; por ejemplo, la del economista Ubiratan de Souza<sup>7</sup>, que lo define como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población decide el presupuesto y las políticas públicas, de manera que su participación no se limita a votar cada cierto tiempo, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno. Otros como Tarso Genro<sup>8</sup> lo plantean a modo de una especie de esfera pública no estatal de cogestión; por su parte, el académico Luciano Fedozzi lo señala como una esfera pública de cogestión del fondo municipal que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semi-directa (por la elección de delegados)

---

6 Es importante mencionar que Brasil sufrió una dictadura militar entre los años de 1964 y 1985, en los cuales se vivió una política autoritaria y populista, que además se enfrentó a movilizaciones populares impulsadas por movimientos sociales organizados. No fue sino hasta la promulgación de la Constitución brasileña en 1988 y la celebración de elecciones democráticas que esas reivindicaciones (como el movimiento de los campesinos "Sin tierra" o los "chabolistas") encontraron eco en organizaciones y gobiernos como los que encabezó el Partido de los Trabajadores en su momento.

7 Economista brasileño encargado de la aplicación del presupuesto participativo en el Estado de Rio Grande do Sul y que jugó un papel importante en el de Porto Alegre.

8 Ex alcalde de la ciudad en los periodos 1993-1996 y 2000-2003.

y destaca un hecho importante: los criterios y normas que rigen la toma de decisiones son objetivos, impersonales y universales y los procedimientos, previsibles y conocidos por todos los participantes<sup>9</sup>. Para tratar de enmarcarlo de forma sencilla se puede decir que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas, concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructuras). Dicho proceso conecta la acción del gobierno con las demandas ciudadanas.

Su funcionamiento consiste en la celebración de reuniones y asambleas periódicas en las cuales la población debate y decide cuáles son las prioridades en la aplicación de recursos (en el caso de Porto Alegre la ciudad fue dividida en 16 regiones y en seis reuniones temáticas, donde se discuten temas que abarcan al conjunto de la ciudad), los resultados son trasladados a un documento aprobado por las asambleas de barrio para que sea entregado por el Consejo de Participación Ciudadana (representantes ciudadanos elegidos libremente por los demás) al Ayuntamiento, una vez hecho esto se realizan reuniones deliberativas de tipo técnico, lideradas por el Consejo y por los representantes del gobierno que tienen únicamente derecho a voz, para realizar la redacción final del Plan de Inversiones, documento que se elabora a partir de un conjunto de estrictos criterios de distribución territorial y sectorial de los recursos disponibles y en el cual se pretende dar cabida a todas las propuestas.

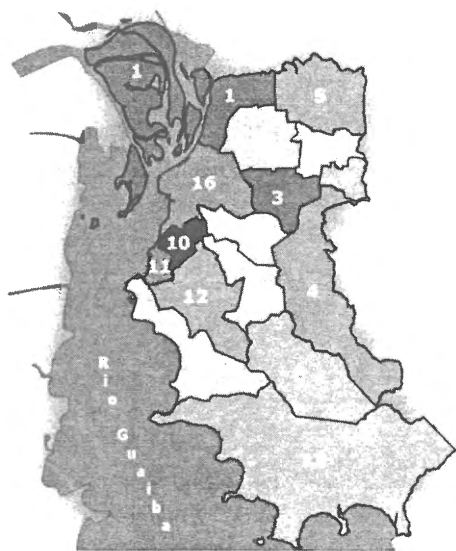
Obviamente, la aplicación del presupuesto participativo no responde a un modelo estricto e irreductible según como se ha llevado a cabo en Porto Alegre. Partiendo de la diversidad de técnicas de metodología social, es necesario tener en cuenta que el proceso debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolo a sus peculiaridades. Si bien es posible usar la misma metodología aplicada en un municipio donde se ha tenido éxito, es preferible que la forma en que se aplique el presupuesto participativo se adapte a cada ámbito o nivel particular ya que el modelo nunca encuentra las mismas condiciones para ser aplicado. Por ejemplo, es necesario tener en cuenta el nivel de asociacionismo que existe en la población, la realidad integral de la ciudad y el signo político del gobierno.

En Porto Alegre, por ejemplo, el mecanismo del proceso ha cambiado poco, si bien se han introducido pequeños cambios y añadido las reuniones de tipo temático (sanidad básica, política de vivienda, pavimentación, transporte y circulación, salud,

---

9 Para más información sobre estas definiciones véase S. Barceló, y Z. Pimentel, *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid. Ed. Catarata, 2002, pág. 66.

Mapa distrital de la ciudad de porto Alegre



1. Humanitá / Navegantes / Ilhas
2. Noroeste
3. Leste
4. Lomba do Pinheiro
5. Norte
6. Nordeste
7. Partenon
8. Restringa
9. Glória
10. Cruzeiro
11. Cristal
12. Centro sul
13. Extremo sul
14. Eixo Baltazar
15. Sul
16. Centro

asistencia social, educación, áreas de recreo, deporte, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental). La organización de la sociedad civil como el ayuntamiento siguen la siguiente pauta: los vecinos a título individual y las asociaciones civiles, analizan y recogen las demandas sociales más acuciantes del barrio según la zona y la temática según el distrito a través de asambleas, en las cuales se eligen representantes, Estos elegirán las demandas y temas según prioridades que presentarán al gobierno (cada distrito obtiene una puntuación según las prioridades que señalan las asambleas, de esta forma la primera prioridad de un barrio tiene una nota de 4, la segunda de 3, la tercera de 2 y la cuarta de 1). Se forma el Consejo del Presupuesto Participativo con 32 consejeros titulares y 32 suplentes por el total de las regiones, 12 consejeros titulares y 12 suplentes por las plenarios temáticas; 4 representantes técnicos del gobierno que sirven de asesores. El Consejo delibera sobre demandas, presupuestos estatales y necesidades a raíz de lo cual y siguiendo criterios de solidaridad social establecen los destinos de los fondos públicos. Se trasladan las conclusiones al gabinete del alcalde (quien tiene derecho de



veto) el cual aprueba el Plan de Inversiones según el presupuesto municipal teniendo en cuenta al resto de las secretarías y departamentos. Un esquema simplificado del funcionamiento del presupuesto participativo se muestra más adelante.

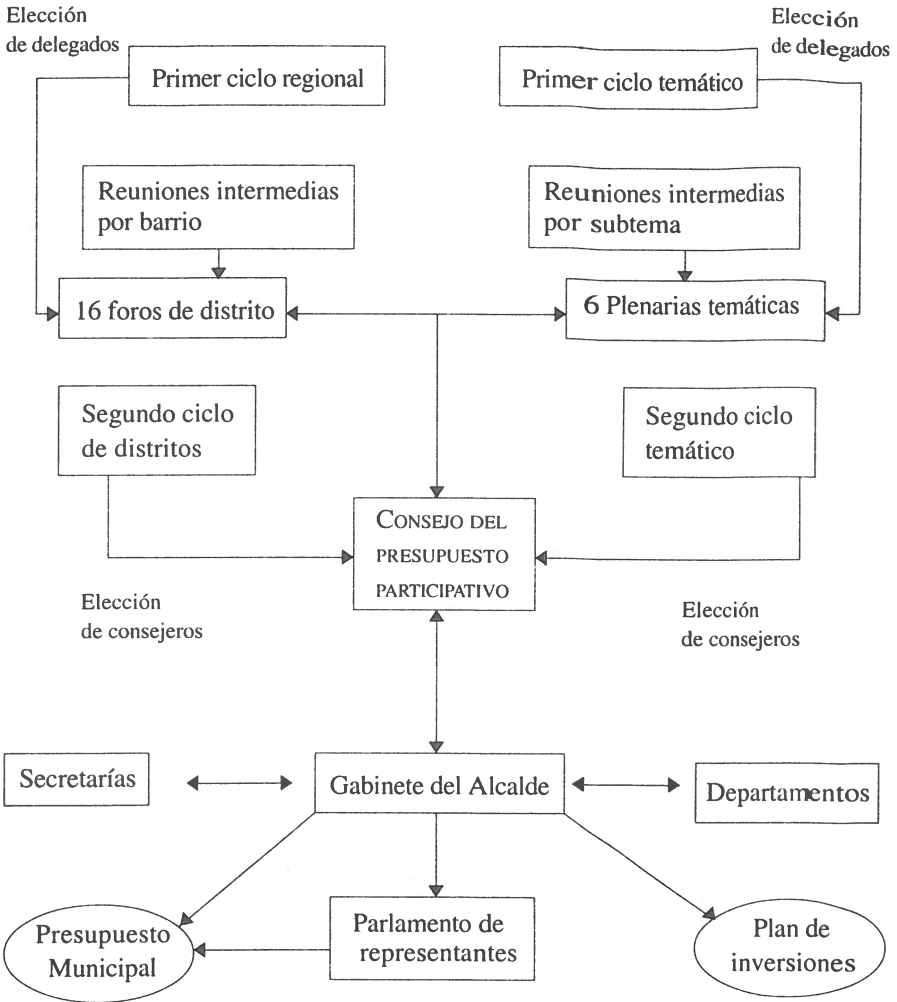
Más allá de la “flexibilidad” del modelo, es necesario tener en cuenta otro aspecto clave: la voluntad política del gobierno para ejecutar el proceso. Dicha “voluntad política” lejos de traducirse en simple voluntarismo instrumental de las élites políticas, tiene que implicar el hecho de compartir el proceso de toma de decisiones. Los gobiernos (municipales en este caso) deben de estar dispuestos, como mínimo, a modificar las relaciones políticas existentes y adoptar actitudes inclusivas, actitudes que no demuestran una carencia de poder sino más bien de responsabilidad y legitimidad social. Dado el grado de expectación y desconfianza ciudadana actual, la realización de los procesos de gestión participativa (políticas públicas, inversiones, servicios, etcétera) está fuertemente condicionada por el grado de compromiso de los gobiernos con tales procesos y sus resultados. El caso de Porto Alegre resulta ilustrativo, ya que la experiencia pionera del presupuesto participativo parte de la iniciativa de un partido político de izquierdas que, en un periodo de transición democrática, se convierte en gobierno, y se encontró con una población muy dada a la organización ciudadana y “experta” en reivindicaciones sociales. Sin la apuesta y posterior compromiso del gobierno y la trayectoria de las organizaciones comunitarias, el proceso nunca hubiera sido posible<sup>10</sup>.

Lo anterior nos lleva a plantear otro ingrediente esencial del presupuesto participativo: el asociacionismo. Es obvio suponer que el proceso no depende sólo de la apuesta de los gobiernos para implantarlos, sino también de la densidad asociativa de la población. La experiencia requiere de una mínima base de tradición de la organización social de la ciudad. En caso de que no exista su desarrollo será lento y difícil, dando lugar a conflictos entre vecinos o entre éstos y el gobierno. Una mínima estructura asociativa, es decir, la existencia de asociaciones de barrio, clubes de ocio, reuniones vecinales, etcétera, favorece la conformación de un tejido asociativo estructurado y una cultura de derechos comunes que detecten necesidades y ofrezcan respuestas. El asociacionismo como forma de alcanzar un fin común, que no es lucrativo, produce nuevas formas de relación social a través de las cuales se dan nuevas modalidades de representación de intereses y causas; sirve, en todo caso, para detectar necesidades e innovar respuestas.

---

10 Los datos sobre la sostenibilidad del presupuesto participativo en Porto Alegre se pueden encontrar en <http://www.portoalegre.rs.gov.br>, además de las estadísticas que se explican en S. Barceló, y Z. Pimentel, Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo. Madrid. Ed. Catarata, 2002, pág. 112.

## Diagrama del presupuesto participativo



En el caso de Porto Alegre, la tradición de asociacionismo comunitario, representada por las asociaciones de vecinos y demás grupos civiles, se valió del presupuesto participativo para crear un foro de articulación de demandas y propuestas que hizo posible un diálogo real con el gobierno. En este mecanismo, las demandas

surgen como un proceso en el que se identifica algo como un problema colectivo y en el cual las asociaciones juegan un papel propositivo, ya que ejercen sus derechos ciudadanos para intervenir constructivamente. En el caso de Porto Alegre, la vida asociativa tiene sus orígenes en la precariedad de la vida cotidiana, gracias al agrupamiento de personas que, expresando intereses particulares o altruistas y oponiéndose a un sistema político autoritario, se reapropiaron de lo público formando una red de integración social lo suficientemente densa como para lograr que buena parte de los miembros de la sociedad se identifiquen con la totalidad o una parte de su espacio socio-geográfico. Al compartir el interés general con el Estado, las asociaciones “desfiguran” la estructura piramidal de la política contemporánea, apostando por la descentralización y la responsabilidad cívica.

En consistencia con la capacidad asociativa de la población, otro factor clave es la autonomía de las organizaciones comunitarias, ya que los espacios participativos son más efectivos si son ocupados con independencia por la sociedad civil. Esto resulta en muchos casos difícil por la escasa propensión de la población a integrarse a procesos participativos o en aquellos que exigen inversión de tiempo sin resultados inmediatos. Es posible que dicha autonomía dependa de la relación que en la práctica se dé entre el apoyo popular y el gobierno que sustenta el proyecto, las prácticas de clientelismo político o de sesgos participativos (más recursos al mayor número y no a la mayor prioridad) son factores que le restan legitimidad social al proceso y que en última instancia lo desvirtúan. La autonomía ciudadana depende también de la capacidad asociativa y en buena medida de las relaciones de mutua reciprocidad y confianza —o capital social<sup>11</sup>— que existan dentro de las asociaciones. En cualquier caso, su importancia es clave para el éxito del presupuesto participativo.

Llegados a este punto, es necesario hablar de los beneficios que reporta la participación ciudadana en el ejercicio de codecisión de los recursos públicos. Muchos autores y especialistas recalcan la importancia de que los mejores beneficios —cualitativos y cuantitativos— son la aceptación y expansión del presupuesto participativo por parte de amplias capas de la población, como un instrumento para reconocer o ejercer derechos ciudadanos. Otros opinan que la realización de inver-

---

11 El capital social es una noción en boga en el ámbito académico de la sociología. A raíz de la obra del profesor estadounidense Robert Putnam, el capital social define aquellas normas sociales y redes de confianza recíprocas que facilitan “todo”, desde el funcionamiento de la democracia hasta los indicadores de salud. Aunque ha despertado un nutrido debate, su teoría no está exenta de críticas; sobre esto, un trabajo interesante se puede consultar en la página web de Vinçent Navarro, <http://www.vnavarro.org>, y para más información sobre el capital social véase R. Putnam, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Madrid. Ed. Galaxia Gutenberg, 2002.

siones en infraestructuras urbanas y equipamientos básicos en áreas marginales es el mayor éxito del proceso<sup>12</sup>. Sobre esto último conviene mencionar el estudio que Adalmir Marquetti realizó sobre la redistribución de la riqueza en Porto Alegre a raíz de la implantación del mecanismo participativo; tomando como referencia la variable renta y el porcentaje total de inversiones realizadas en el periodo 1992-2000, encontramos lo siguiente: las regiones de renta alta como Centro, Sul, Leste y Noroeste suman un 7,8% del total de las inversiones; las regiones de renta media-alta como Cristal, Cruzeiro y Humaita/Navegantes/Ilhas suman el 8,99% del total; las inversiones en las regiones de renta media-baja como Euxo Baltasar, Gloria, Norte y Partenon ascienden a 8,49% del total y en las regiones de renta baja como Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restringa y Nordeste la suma asciende a 9,75% del total. Según sus conclusiones, entre los años de 1992 a 2000 la ciudad ha sido protagonista de un poderoso efecto redistributivo en las regiones más pobres, ya que las inversiones en estas zonas han sido mayores a las de años anteriores, elevando así la calidad de vida en las mismas<sup>13</sup>. Aunque el estudio de Marquetti esté hecho desde un visión economicista, no es irrelevante; aquí lo importante es acentuar que en un contexto tan proclive a la desigualdad social y al desempleo sus resultados sean meramente indicativos y no concluyentes.

Otros beneficios palpables son el aumento de la participación ciudadana en Porto Alegre. La figura 1 muestra cómo el aumento en el número de participantes a las reuniones y asambleas temáticas es un fenómeno sostenido entre los años de 1990 y 2000; en el primero la cantidad es menor a 1000 y a final de milenio asciende a cerca de 20,000, es justo afirmar también que el proceso ha tenido altibajos participativos en el año de 1996, por ejemplo. Estos datos avalan la “escuela de ciudadanía” que algunos autores ven en el presupuesto participativo como una forma de ejercer derechos y responsabilidades como ciudadanos, ayudando a crear una nueva cultura democrática. Como se dijo anteriormente, otro aspecto clave es la redistribución social de la renta dentro de los municipios, lo cual ha servido para contener un poco la exclusión social. En este sentido es importante mencionar algunos datos del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo; en su informe del año 2003 se mencionan los buenos resultados del experimento participativo de Porto Alegre, la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas se refleja en el hecho de que el porcentaje de ciudadanos con acceso al agua ascendió

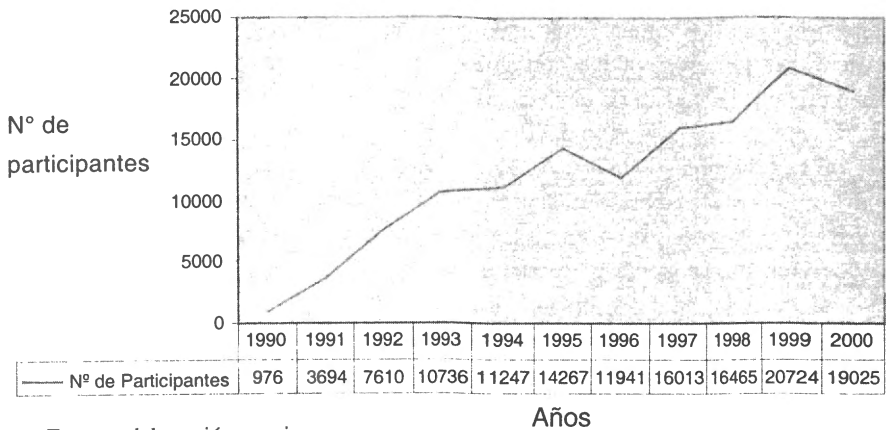
---

12 Cabe recordar que la práctica del presupuesto participativo ha sido reconocida y avalada por organismos internacionales como Naciones Unidas o el Banco Mundial.

13 Para consultar las estadísticas en detalle véase: Marquetti, A. (2002): O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. En <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/m3-marquetti.doc>

de un 49% en 1989 hasta un 98% en 1996, y hasta un 85% con respecto a la sanidad. El alto compromiso de la sociedad civil y el cambio de actitud de las autoridades ha demostrado ser una enorme ventaja para la creación de consenso y para el logro de los objetivos de la Declaración del Milenio. A pesar de lo anterior, el PNUD hace énfasis en que no se tratan problemas fundamentales como el acceso a las oportunidades económicas y los bienes productivos.

Figura 1



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, no todo es virtuosismo y buenas intenciones en el presupuesto participativo; si bien ha demostrado ser una dinámica social viable y sostenible, existen algunos aspectos problemáticos que merecen atención. El primero de ellos es el riesgo de generar un “clientelismo de izquierda”, es decir, que en el momento en que las asociaciones civiles se relacionan con el poder político su conexión suponga un fortalecimiento o un debilitamiento en la organización, debido a la transferencia de responsabilidades públicas, estas posturas son defendidas desde ambos puntos de vista. Otro aspecto es el hecho de las dificultades de la población para participar plenamente debido a la falta de información y de formación cívica, de manera que puedan surgir facciones o grupúsculos que se “apropien” del uso y aplicación de los recursos en virtud de su nivel asociativo o de la información que dispongan. Para evitar esta práctica, en Porto Alegre se reparten folletos informativos, que de manera clara y didáctica explican a la población el funcionamiento y las resoluciones del proceso. Un riesgo que apuntan los economistas a nivel macro es la forma en que el presupuesto participativo legitima políticas económicas compensatorias aceptando como inevitable la pobreza estructural; es cierto que el

proceso participativo puede abarcar necesidades urbanas prioritarias, pero que también no cuestiona las estructuras económicas estatales, por ejemplo. Otro punto esencial es la debilidad por tratar de institucionalizar el proceso por parte del gobierno, el riesgo que esto supone (clientelismo político) es hacer que la dinámica participativa permanezca inamovible, cuando lo correcto es recrearla continuamente a través de la elección de nuevos representantes ciudadanos o de nuevas técnicas participativas, como por ejemplo la aplicación de encuestas. Finalmente, otro punto delicado es el monto de los presupuestos que se debaten; es obvio suponer que cuando un vecino tiene la posibilidad de “presupuestar” sus demandas su compromiso con lo público aumenta. Sin embargo, se toca un punto clave en el comienzo de este tipo de procesos, ya que si el dinero es poco se corre el riesgo de no llevar a buen término las iniciativas ciudadanas. Para ejemplificar, en Porto Alegre la cantidad que se discute es el 20% del total del presupuesto municipal y actualmente el 9% de la población adulta de la ciudad (100,00 personas aproximadamente) están inmiscuidas en la elaboración de presupuestos. En todo caso, un apoyo dogmático al presupuesto participativo, ciego a sus debilidades y riesgos, no es la mejor manera de ayudarlo a consolidarse como herramienta de la ciudadanía.

El ejercicio del presupuesto participativo tiene la intención explícita de reformular las relaciones de los ciudadanos con los gobiernos, proponiendo, en última instancia, una nueva alternativa al déficit democrático actual. Es un instrumento útil para articular capacidades públicas (asociacionismo) y concretar prácticas, valores e ideas sobre la ciudadanía con la acción del gobierno. Desde la década de los noventa se habla del “retorno de la ciudadanía”<sup>14</sup> para debatir sobre la posibilidad de una ciudadanía plena y una democracia sostenible; en este plano, la apuesta por difundir y apoyar un modelo participativo a la hora de confeccionar los presupuestos, tiene como justificación última no sólo la eficacia de los mismos, sino también la clara necesidad de revitalizar la participación ciudadana en la política; de “activar” la ciudadanía; de abrir canales para ser un “buen ciudadano”, porque esa será una forma de oxigenar nuestra deteriorada democracia.

“Nadie se había tomado nunca la molestia de escucharnos y no se nos pedía la opinión para nada. Ahora somos auténticos ciudadanos”

Doña Adalina. Presidenta de la asociación de vecinos de Volta do Veludo, zona Sur de Porto Alegre.

---

14 W. Kymlicka, y W. Norman, Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory, EN Ethics 104 (1994), pág. 352-381.

## Bibliografía

- Alabart, A., García, S. Y Giner, S. (comps.) (1994): *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid. Ed. Siglo XXI.
- Alonso, L.E. (2000): "Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado del bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación", en M. Pérez Ledesma (ed.), *Ciudadanía y democracia*, Madrid. Ed. Pablo Iglesias.
- Aristóteles (2003): *Política*. Madrid. Ed. Tecnos.
- Barceló, S. y Pimentel, Z. (2002): *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid. Ed. Catarata
- Barthelémy, M. (2003): *Asociaciones: ¿Una nueva era de la participación?*. Valencia. Ed. Tirant lo blanch.
- Barry Clarke, P. (2000): *Ser ciudadano*. Santiago. Ed. Sequitur.
- Benedicto, J. y Morán, M.L. (Eds.) (1995): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Ed. Alianza.
- Cortina, A. (1999). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Ed. Alianza.
- Font, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona. Ed. Ariel.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2002): *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Madrid. Ed. Debate.
- Kymlicka, W. y Norman, W. "Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory", *Ethics*, 104 (1994), 352-381.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid. Ed. Alianza.
- Martínez Pérez, M. (2003): *El presupuesto participativo de Porto Alegre como herramienta de democracia. Un análisis crítico; lo que sabemos y lo que nos falta por saber*. Trabajo inédito presentado en las II Jornadas de Sociología Política ¿Más allá de la democracia representativa?. Madrid. UNED.
- Merino, M. (1995): *La participación ciudadana en la democracia*. México. Instituto Federal Electoral.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003): *Informe sobre desarrollo humano 2003*. Organización de Naciones Unidas.
- Procacci, G. (1999): "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar", en S. García y S. Lukes (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid. Ed. Siglo XXI.
- Putnam, R. (2003): *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Madrid. Ed. Galaxia Gutenberg
- Sousa Santos, B. de (2002): *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro. Ed. Civilización Brasileira.
- Sousa Santos, B. de (2003): *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*. Madrid. Ed. El viejo topo.

## **Páginas Web**

Marquetti, A. (2002): O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. En <http://www.race.nuca.ie.ufij.br/sep/eventos/enc2002/m3-marquetti.doc>

Prefeitura de Porto Alegre: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Vincent Navarro : <http://www.vnavarro.org>