

Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales

Participative budget: A new tool for democratic innovation in local government

Felipe LLAMAS SÁNCHEZ¹

Fecha de Recepción: 27-09-2004

Fecha de Aceptación: 14-10-2004

RESUMEN

Hablar hoy de los presupuestos participativos es hablar de una realidad en la gestión pública local que, según las estimaciones más recientes, se está aplicando en más 250 ciudades y otros espacios supramunicipales. Es hablar de una dimensión financiera donde cientos de millones de euros son debatidos por la población de estas ciudades —cientos de miles de personas— en un complejo instrumento de innovación democrática y participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión pública, conformando un proceso —a nivel global— de nueva gobernabilidad local que pone a debate las clásicas formas e instituciones de la democracia representativa y que permite escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las agendas políticas a partir de nuevas demandas participativas y nuevas praxis de innovación democrática.

¿Cuáles son sus dimensiones políticas, participativas o financieras? ¿Cuáles son sus efectos sus ventajas, sus límites, sus desafíos y sus riesgos? Estas son algunas de las preguntas a las que se intenta dar repuesta en este artículo; sintetizando algunas de las ideas claves de las investigaciones más recientes, así como de las lecciones aprendidas de la experiencia concreta que se viene realizando en una ciudad española: Córdoba.

PALABRAS CLAVE

Presupuestos participativos, Gobernabilidad local, Democracia participativa, Participación ciudadana.

¹ Sociólogo. Miembro del Equipo de Coordinación del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Córdoba.

ABSTRACT

Whenever we talk today of participative budget, we talk of something which is coming true in public local management, something which is a practice in over 250 cities and other supra-municipal spaces. We are talking of a financial dimension where hundreds of millions of euros are under debate by hundred of thousands of people, a sophisticated tool of democratic innovation and citizen participation in public management decision-making. This shapes a process —at an overall level— of local governing that calls into question traditional ways and institutions of representative democracy. People's voice has a room in political agendas and is considered at the time of decision-making, adding new need for participation and new praxis of democratic innovation.

What are the political, participative and financial facets of this situation? Which are its effects, advantages, limits, challenges and risks? this paper tries to answer these questions, summarizing most relevant current research and lessons learnt from a real case —the experience in the Spanish city of Cordoba.

KEY WORDS

Participative Budget, Local governing, Participative democracy, Citizen participation.

INTRODUCCIÓN: HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNABILIDAD LOCAL

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas las personas involucradas en la democracia y el desarrollo local. Más allá de la experiencia del presupuesto participativo iniciada en la ciudad Brasileña de Porto Alegre y el camino trazado por el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT), que ha servido como referente para otras ciudades de Brasil, de América Latina y Europa, cada vez más se hace necesario discutir a escala mundial las diversas formas de participación de la población en la gestión pública local: la ciudad es el territorio de la ciudadanía, donde el poder estatal está más

próximo a las personas y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos para resolver los crecientes problemas y mejorar la calidad de vida de la población .

Como veremos, los principales resultados del presupuesto participativo se refieren a cuatro aspectos: la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política. Cuestiones que plantean muchas preguntas, algunas de las cuales no pueden ser respondidas por lo novedoso de este proceso, donde encontramos muchas resistencias, obstáculos, incertidumbres y limitaciones de la propuesta, que se encuentran en un lugar de *confrontación de intereses* como es la elaboración del presupuesto municipal —con

recursos limitados— y por extensión la gestión de la cosa pública.

Hablar de los presupuestos participativos es hablar de política en sentido amplio, es hablar de un instrumento, de una forma de hacer política para radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público, es hablar de cierta socialización de los medios de decisión.

Desde esta perspectiva, gobernar un territorio significaría mucho más que el mero hecho de prestar a sus habitantes una serie de servicios. Significaría la posibilidad de desarrollar nuevas formas de "regulación social", de fabricar y mantener los lazos sociales sin los cuales el "vivir en comunidad" deja tener sentido. Significaría favorecer la apropiación de la política por parte de la ciudadanía, de los diversos actores, dando sentido a la "acción colectiva", concibiendo y desarrollando proyectos comunes, en una visión de conjunto percibida por todos como legítima. (Guerra, 2002)

El presupuesto participativo plantea al mismo tiempo cuestiones relacionadas con las formas y los motivos de la participación ciudadana, con las respuestas a la crisis del Estado-nación y de las formas de democracia representativa a éste asociada o con la emergencia de la esfera local como ámbito preferente de innovación en las relaciones sociales, políticas y económicas.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UNA NUEVA FORMA DE VIVIR LA DEMOCRACIA

Para abordar esta cuestión, el punto de arranque lo vamos a situar en un contexto donde en la actualidad se produce un claro desajuste de las instituciones de la democracia representativa frente a los cambios sociales, políticos y culturales

vividos por nuestras sociedades a lo largo de las últimas décadas, que conforman un diagnóstico, podríamos decir, de "crisis de confianza ciudadana" en el funcionamiento tradicional de las instituciones de la democracia representativa. Esta situación tiene su expresión en tendencias tales como el individualismo, el cinismo y la apatía política (o el absentismo electoral), que se conectan con ciertas tendencias sociales y culturales de carácter estructural tales como procesos de consumismo acrítico, debilitamiento de algunas identidades, desprecio de lo público, pérdida de referentes políticos o decepciones y frustración por procesos de corrupción, que nos señalan algunos de los síntomas de la mala salud de las instituciones representativas, incapaces de dar respuesta a nuevas demandas y conflictos emergentes, que señalaremos más adelante.

En este contexto surge una nueva ciudadanía, a partir de nuevas demandas participativas, más informada y reflexiva, que reivindica espacios crecientes en los procesos de toma de decisiones y que se aleja de viejos formatos rígidos y jerárquicos de participación para implicarse en espacios y organizaciones cuyo funcionamiento es más horizontal y democrático. Esta nueva ciudadanía, que tiene poco que ver con las formas partidistas tradicionales, participa entorno a los nuevos movimientos sociales, ongs o espacios comunitarios, generando *lugares participativos* en los procesos de definición de problemas, de elaboración de diagnósticos, de la conformación de agendas políticas, de toma de decisiones e incluso de gestión de servicios públicos —esfera pública no estatal— ha tenido su mayor expresión en el espacio de lo local, por ser este el primer lugar donde estallan los conflictos y por se este el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y democracia participativa por una lógica de escala y proximidad.

dad de gobierno, independientemente de las articulaciones necesarias entre lo local y lo global.

En un contexto donde las ciudades son los espacios más sensibles a los impactos negativos que el proceso de globalización neoliberal implica, cada día son mayores y más complejos los nuevos retos y problemas, por lo que estamos asistiendo a una demanda creciente del papel que deben jugar los gobiernos locales en materia de empleo, vivienda, servicios sociales, desarrollo económico, medio ambiente, cultura, inclusión social, etc., que hasta muy recientemente eran políticas definidas en un marco estatal o internacional (y, por tanto, lejano a las necesidades de las personas).

El progresivo aumento de la pobreza, de las desigualdades sociales, la marginación y exclusión social aparecen como fenómenos duraderos y permanentes que podrían agravarse en los próximos años si no se adoptan políticas públicas que promuevan actuaciones integradoras para buscar las soluciones, atendiendo y defendiendo un proceso que va desde la administración de un territorio a la idea de gobernar un territorio: es decir, estableciendo estrategias para la gestión de la complejidad, la convivencia y las necesidades desde la participación ciudadana.

Por el momento es la dimensión política local donde se están realizando las experiencias de democracia directa y participativa, que hay que decir, se articulan con los instrumentos de la democracia representativa - aunque sean muchos los obstáculos - superando la controversia entorno a estos dos modelos. **La democracia participativa**, se funda en una nueva "gramática social", cuyos principa-

les elementos son los conceptos de diversidad sociocultural, pluralismo, ciudadanía activa, reivindicación de identidades y subjetividades, autonomía y fortalecimiento del espacio público, entre otros, introduciendo nuevos conceptos en el tratamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado. (Boaventura Santos, 2002), Su implementación pasa por instrumentos y mecanismos tales como: Presupuestos Participativos, Agenda 21 Local, Jurados ciudadanos, Talleres de futuro, Planes integrales de desarrollo comunitario, etc.²

Algunos gobiernos locales conjuntamente con los movimientos sociales organizados, con sus ciudadanas y ciudadanos, están asumiendo el compromiso de influir desde lo local, en este contexto de globalización injusta, favoreciendo nuevas formas de hacer y entender la política; donde la relación entre los municipios y la ciudadanía se presenta como una oportunidad para favorecer una nueva gobernabilidad, más democrática, que necesariamente debe implicar la construcción de una ciudadanía activa y participativa para mejorar la calidad de vida en las ciudades.

El presupuesto participativo forma parte de estos procesos en los que realmente la gente participa en la toma de decisiones y en aquellos procesos que conforman una interrelación entre las instituciones y la ciudadanía conformando espacios de construcción colectiva, de nueva institucionalidad en las relaciones sociedad civil - Estado que van más allá de proveer información, que permiten mayor transparencia política y abren la posibilidad a las personas de implicarse en la esfera pública.

Con su aplicación, los gobiernos loca-

² Para profundizar en el análisis de los mecanismos participativos a nivel internacional, europeo y en España, ver Font et al., 2004.

les están impulsando a la democracia hacia escenarios de mayor implicación ciudadana en el espacio público, en procesos y mecanismos que articulan representación política (Democracia representativa) y participación ciudadana directa (Democracia participativa). Y en este sentido es necesario recordar que facilitar la participación de todas las personas en la vida política, cultural, económica y social es una obligación que compete a todos los niveles de gobierno y poderes públicos y no solamente a los municipios.

El presupuesto participativo supone una nueva forma de vivir la democracia, un cambio, donde las decisiones sobre las inversiones públicas locales están basadas en la participación directa de la población y en la construcción colectiva de parámetros públicos para el procesamiento de las demandas.

Ahora bien, no podemos obviar que estos procesos e instrumentos de innovación democrática no resuelven todos los problemas, se enfrentan a múltiples obstáculos, así como plantean algunos desafíos y preguntas aun sin resolver: cómo conciliar las necesidades inmediatas de la población con las exigencias de una planificación de la política pública a largo plazo; cómo planificar los territorios, el espacio público, en un contexto de globalización; cómo conciliar los diferentes intereses de los actores sociales implicados; cómo conciliar la planificación de lo micro, del barrio, con la planificación del conjunto de la ciudad o cómo pasar de una planificación participativa a una gestión participativa. Todas ellas son preguntas que habrá que ir contestando sobre la práctica (Cabannes, 2002)

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UNO DE LOS INSTRUMENTOS MAS COMPLEJOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

¿Qué se entiende por Presupuesto Participativo?

El elemento común a cualquiera de las definiciones sobre presupuesto participativo es la concepción de la participación ciudadana³ entendida como la capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden el ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera de lo común y público.

Una de las primeras definiciones es la de Ubiratan de Souza, economista que participó en la creación del presupuesto participativo en Porto Alegre y en las primeras etapas en el Estado de Rio Grande do Sul, que viene a señalar que el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno. (Genro y De Souza, 1998)

Otra expresión, acuñada por Tarso Genro que fue Alcalde de la ciudad de Porto Alegre en los periodos 1993-1996 y 2000-2002 con un carácter más político que la anterior, es la de que el presupuesto participativo constituye una *esfera pública no estatal de cogestión*. El concepto de esfera pública no estatal ha sido muy utilizado desde el PT y por el propio Genro para señalar que esta práctica tiene un potencial de transformación

³ Más allá de esta concepción de la participación ciudadana, también se defiende en este artículo que se trata de un proceso educativo, una manera de hacer pedagogía de la acción política, de innovar en la cultura política y poder entender la política como el ejercicio de una función pública frente al mercadeo y el aprovechamiento individual como se ha visto en muchas ocasiones.

radical de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado: se crea un nuevo espacio público de encuentro entre la ciudadanía, el poder ejecutivo y el poder legislativo, que se convierte en el auténtico espacio de decisión. (Genro y De Souza, 1998)

Partiendo de esta definición se puede ir un poco más allá para decir que se trata de una esfera pública activa de cogestión de los recursos públicos municipales que combina formas de democracia directa (las asambleas, donde se toman ciertas decisiones) con formas de democracia participativa semidirecta (a través de representantes de la ciudadanía —Consejo del Presupuesto Participativo y los Foros de delegados, Asamblea de Ciudad— que son responsables de las decisiones del presupuesto participativo).

El presupuesto participativo establece unas reglas de juego que regula (por lo general se trata de un proceso auto-regulado) el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública (y especialmente en el capítulo de inversiones). En este sentido podemos hacer la siguiente definición: los Presupuestos Participativos son una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social.

A modo de síntesis, por un lado podríamos decir que se trata de un mecanismo por el cual la población define el destino de todo o parte de los recursos públicos, a partir de elaborar participadamente el presupuesto público municipal⁴. Y, por otro lado, se trata también de un proceso, ya que está en construcción constante. Su funcionamiento es autorregulado, es decir, las instituciones que lo componen, que son compartidas por la población y el gobierno, son las que dictan sus propias normas de funcionamiento y éstas cambian de un año para otro en función de la evaluación que los participantes hagan de su funcionamiento. Por lo general, se trata de un instrumento flexible sujeto a continuos cambios en función de los marcos políticos, la dinámica social y participativa o institucional y normativa. Y se caracteriza como un espacio público comunitario, centrado en la inversión de prioridades (redistribución de los recursos) y teniendo como norte la producción de justicia social. Por tanto, no se trata de una mera cuestión técnica de gestión pública y afecta de forma determinante al nivel de democracia real existente en la sociedad.

Cómo es su desarrollo en la práctica:

Sergio Baierle (Baierle, 2004) insiste sobre la dimensión múltiple y multidimensional del presupuesto participativo ya sea en relación con el sistema de gobierno, con el modo de participación de la ciudadanía, el tipo de consejos de ámbito municipal, al porcentaje de los presupuestos colocados a discusión y el nivel de centralización y descentralización de la experiencia. Si bien Porto Alegre es la referencia, la multitud de experiencias cerca de 300,

⁴ En un modelo clásico el presupuesto municipal es definido por el equipo de gobierno y sus técnicos municipales, alejado generalmente de las prioridades y necesidades de la población, a pesar de los programas electorales.

invita a pensar que las características de estas son muy diferentes y que encontramos una heterogeneidad de presupuestos participativos, tantos como experiencias existentes, con sus especificidades culturales, políticas participativas, territoriales, normativas, etc., como no podría ser de otra manera.

Según la investigación realizada por Yves Cabannes (Cabannes, 2003), a partir del estudio comparado de 25 de las experiencias más significativas y consolidadas, considera que siete variables ayudan a diferenciar las experiencias de presupuesto participativo, por lo general muy diferentes, como se recoge en la siguiente tabla:

Como podemos ver a continuación en las figuras 1 y 2, por lo general, las características básicas del presupuesto participativo son las siguientes:

- Es posible la participación directa de la población en el proceso,
- Las asambleas ciudadanas son el instrumento para deliberación, la priorización y toma de decisiones,
- Se trata de un proceso cíclico donde las reglas de juego son claras y transparentes,
- Es autorregulado.
- Se establecen "criterios" para la asignación presupuestaria en función de una mejor redistribución de los recursos siempre escasos.

Tabla 1: Variables del Presupuesto Participativo

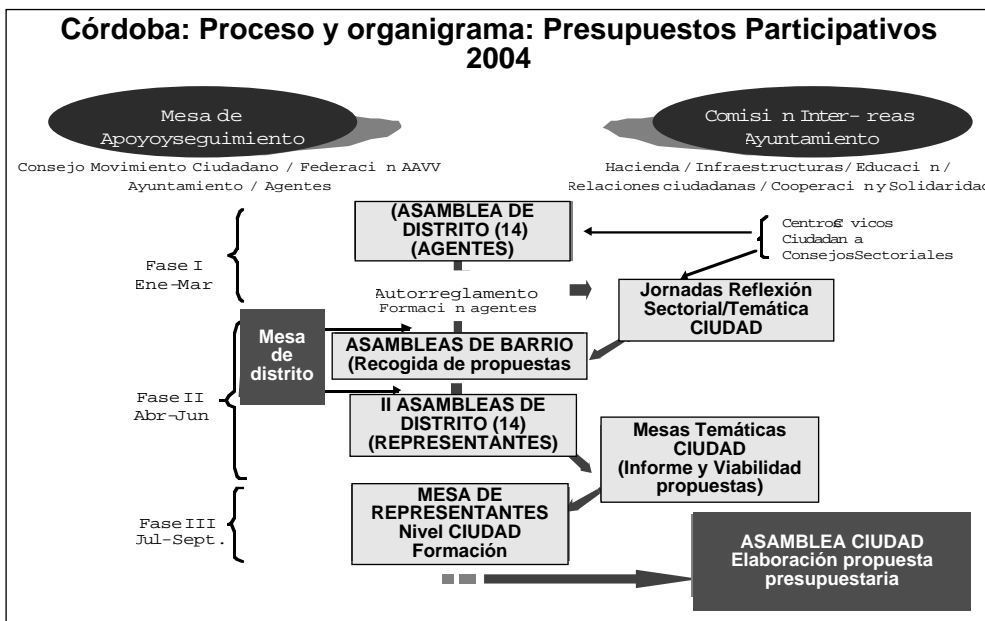
| | |
|---|--|
| I) Tipo de participación: directa o indirecta | <i>Participación directa de la ciudadanía:</i> participación universal de la población. Una persona un voto. Ejemplo: Porto Alegre (y todas las ciudades brasileñas), o Córdoba en España <i>Participación indirecta:</i> es decir, a través de sus organizaciones sociales o políticas. Se da el nombre de <i>Democracia Representativa Comunitaria</i> a esta segunda forma. Ejemplo: Albacete en España. |
| II) ¿Quién tiene el poder de decisión en relación a los presupuestos? | Las experiencias varían de simples consultas a sistemas de poder ciudadano. Asambleas |
| III) ¿Cuál es el órgano de decisión? | Varía del Consejo de Presupuesto Participativo a otros sistemas: Asamblea de ciudad, etc.. |
| IV) ¿Dónde y cómo se ejerce el control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto? | Ejecutivo (Gobierno local) Consejo del Presupuesto Participativo -Representantes ciudadanos Comisiones especiales (mesas de control y seguimiento) Asociaciones de barrios |
| V) Nivel del que parten las demandas: • nivel del barrio (democracia participativa de "proximidad") • el nivel de la ciudad | Dinámicas territoriales Dinámicas temáticas o sectoriales Combinación de estas: nivel ciudad |
| VI) Parte del presupuesto público municipal puesto a debate | Varía de menos del 1% del total hasta al 100%. |
| VII) Grado de institucionalización y/o de formalización del Presupuesto Participativo | Autorreglamentos Ordenanzas Municipales Leyes Estatales (Perú) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Yves Cabannes, 2003.

Figura 1: Ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre



Figura 2: Ciclo Presupuesto Participativo de Córdoba



- Combina mecanismos de democracia directa (asambleas) con mecanismo de democracia representativa (consejo de representantes, asamblea ciudad, etc.), como puede verse en la figura siguiente:

El presupuesto participativo es un proceso donde se establecen tres niveles para la participación ciudadana:

- *Diseño, elaboración del presupuesto, y metodología* (normalmente autorregulado por la población). Permite conocer qué nivel de participación tiene la ciudadanía en la propuesta de prioridades y qué capacidad tienen sus representantes de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos en términos de previsiones.
- *Desarrollo y ejecución del presupuesto que afecta el sistema de participación y relaciones ciudadanas*. Refleja la participación ciudadana en la

puesta en práctica de las políticas públicas y la capacidad de concretar en la realidad las posibilidades de cogestión de lo público.

- El control y transparencia: afecta al sistema de información, comunicación y evaluación de la gestión, tanto en el enfoque de retroalimentación como de rendición de cuentas. En su faceta de retroalimentación, el control nos permite visualizar la posibilidad real de los ciudadanos de opinar y decidir con relación a qué se ha hecho y qué se puede hacer mejor. En su faceta de rendición de cuentas supone un test clave para evaluar la validez de los mecanismos utilizados y los compromisos adquiridos.

Veamos, en la figura 3 y en la tabla 2, algunas características de la experiencia de Córdoba como ejemplo de lo anterior.

Figura 3: Presupuestos Participativos Ayuntamiento de Córdoba. 2004

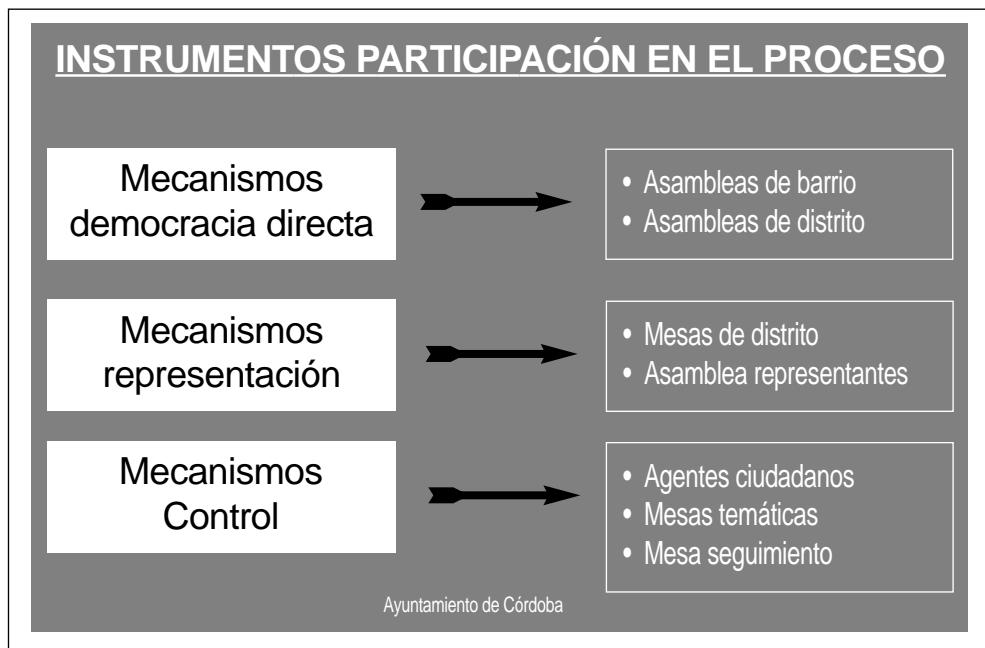


Tabla 2: Objetivos y características del Presupuesto Participativo en Córdoba. 2004

| Objetivos | Características |
|--|---|
| Impulsar la participación ciudadana como mecanismo de profundización democrática. | Es un proceso abierto, participa todo el mundo. |
| Propiciar mecanismos para extender la participación de la ciudadanía, individual o colectivamente considerada, en la confección de los presupuestos municipales anuales. | La participación es directa a través de las asambleas ciudadanas y constituye el elemento central de todo el proceso. |
| Abrir nuevos cauces de participación ciudadana que supongan una profundización en las prácticas de la Democracia Participativa. | Se trata de un proceso autorregulado, es decir, existe un auto-reglamento revisado cada año por los propios participantes que asegura su dinamismo y evolución. |
| | Escuela de ciudadanía activa. Dimensión educacional y de aprendizaje mutuo: implica discutir sobre lo que hace el Ayuntamiento, confrontar opiniones, conocer las limitaciones presupuestarias del municipio y debatir acerca de lo que pensamos es mejor para tod@s. |
| Redistribución de los recursos municipales y mejorar las condiciones de vida de la población y sus barrios. | Se establecen criterios capaces de guiar una toma de decisiones, con el fin de conjugar el criterio personal o más cercano (la calle de mi casa, el barrio) y el criterio general y más técnico (la ciudad y el bienestar común). |
| Escuela de ciudadanía activa. Dimensión educacional y de aprendizaje mutuo: implica discutir sobre lo que hace el Ayuntamiento, confrontar opiniones, conocer las limitaciones presupuestarias del municipio y debatir acerca de lo que pensamos es mejor para tod@s | |

Fuente: Elaboración propia

DIFICULTADES PARA IMPLANTAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:

Se pueden señalar tres dificultades "comunes" en la mayoría de las experiencias en función de los actores que participan en el proceso:

- *Actores políticos:* hay que compartir el poder de decisión conjugando los mecanismos de la democracia representativa con los de democracia directa. Esto implica una cesión de poder del gobierno municipal a favor de la ciudadanía sin que ello le suponga librarse de la responsabilidad política sobre el cumplimiento del programa electoral por el que fue elegido. Por tanto es necesario una fuerte voluntad política.
- *Técnico:* significa una pérdida de

influencia por el nivel técnico municipal, ya que con la aplicación del presupuesto participativo la planificación técnica y presupuestaria viene determinada a partir de las decisiones y prioridades que realiza la ciudadanía. También significa una adaptación a los tiempos y los ritmos de la participación ciudadana.

- *Organizaciones sociales:* la dificultad más importante se sitúa en compartir representatividad, ya que elaborar el presupuesto municipal de esta forma rompe con formulas clientelares y las decisiones son debatidas y decididas en un proceso de discusión colectivo. La legitimidad y representatividad se ganan en espacios democráticos y deliberativos abiertos a todo el mundo. Aunque

sin duda es importante señalar que es necesaria la participación e implicación de las organizaciones y colectivos sociales como canalizadores de la participación ciudadana y conocedores de la realidad social de los territorios o las temáticas que se abordan.

El origen de estas dificultades surge porque el presupuesto es un lugar de

novedosos y positivos en las formas de gestión local en cuestiones como las finanzas, la organización administrativa o la relación entre técnicos, políticos y ciudadanía), la justicia distributiva, la calidad y el aprendizaje de la democracia, y las formas de participación ciudadana.

A partir de los resultados podemos distinguir tres dimensiones con la aplicación del presupuesto participativo:

Tabla 3

| Resultados | Dimensiones |
|--|-------------------------|
| Mejora de la eficacia de la administración pública Inversión de prioridades | Dimensión de la gestión |
| Creación de un vínculo social | Dimensión social |
| Democratizar (radicalmente) la democracia | Dimensión política |

Fuente: Elaboración Propia a partir de Y. Sintomer (2002). Centre Marc Bloch, Berlinartens 2004.

intereses determinado por conflictos sociales y económicos entre clases y grupos. Y la participación ciudadana hay que enmarcarla en este contexto, como foro de confrontación. Negar ese conflicto es una opción ideológica y por ello es preciso redefinir las relaciones Estado - ciudadanía en el marco de un modelo de Estado social participativo. Así, lo importante es intentar definir mecanismos de intervención en el proceso presupuestario que perfeccionen y superen las carencias del modelo representativo que dificulta progresivamente la participación real de la ciudadanía.

PRINCIPALES RESULTADOS:

La puesta en práctica del presupuesto participativo demuestra que es un buen sistema para la toma de decisiones en la gestión pública y presenta resultados

Desde la gestión: Mejora de la eficacia de la administración pública

Desde el *punto de vista financiero*, en algunos casos latinoamericanos se han obtenido incrementos de entre un 400% a un 700% (por ejemplo en Porto Alegre, o en Cotacachi, Ecuador) en el pago de los impuestos. Sin duda esto supone algo inédito que se ha producido gracias a la confianza que la población ha depositado en los gobiernos locales. Y esto es así, gracias a la transparencia en la gestión que conlleva la aplicación del presupuesto participativo. La transparencia en la gestión de los recursos permite conocer al menos relativamente datos relevantes para que la ciudadanía sepa cual es la actuación real del sector público. Genera un proceso de confianza y evita procesos de corrupción, a la vez que ayuda a conocer los límites presupuestarios y la acción pública, gene-

rando un espacio de confianza entre el estado y la sociedad.

Desde el punto de vista organizativo mejora la articulación y modernización del aparato administrativo, lo que significa un cambio en la gestión municipal y en las prácticas de las administraciones locales: articulación entre áreas municipales (cooperación interadministrativa) y permite una visión integral de la gestión pública. En este sentido, en algunos casos se facilita la integración de los procedimientos de análisis de las necesidades, participación, decisión y evaluación con la integración sectorial de políticas públicas (urbanismo, sanidad, cultura, empleo, medio ambiente, jóvenes, mujeres, mayores, etc.). Unos de los ejemplos más significativos los podemos encontrar en Villa el Salvador en Perú, o Santo André en Brasil donde se parte de una planificación estratégica participativa e integral para la ciudad, que luego se traslada al presupuesto participativo.

Desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia en la gestión se produce una inversión de prioridades. Las inversiones se trasladan hacia los espacios y población más necesitada y vulnerable. En definitiva, la capacidad de decisión es múltiple y compartida: que significa una mayor transparencia, eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades y resolución de las carencias, y un reparto más equitativo de los recursos (siempre escasos).

*Desde la dimensión social:
creación de un vínculo social.*

El presupuesto participativo busca fortalecer la capacidad de gestión de las ciudades apoyando sus esfuerzos por alcanzar un desarrollo humano sostenible y una justicia distributiva de los escasos recursos a partir de la construcción de un vínculo social ya que:

Permite establecer sistemas de consulta periódica y amplia para facilitar la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones y reflejar las necesidades diversas de la población;

Posibilita realizar programas de pedagogía ciudadana, utilizando los medios de comunicación, y campañas de educación e información, a fin de fomentar la construcción colectiva de la ciudad a partir de cuestiones que impliquen un desarrollo económico sostenible y la mejora de la calidad de vida;

Puede establecer sistemas de participación para la preparación de programas presupuestarios a fin de que la ciudadanía pueda desempeñar una función activa en la determinación de las necesidades y prioridades locales y la formulación de nuevas políticas, planes y proyectos.

Y por último, posibilita articular, en una construcción común, a los diversos agentes que operan en el territorio (políticos, técnicos, entidades, ciudadanos, ciudadanía en general) estableciendo fuertes procesos comunicativos. El acceso al conocimiento de la realidad social del entorno inmediato y de la ciudad, potencia un aprendizaje mutuo entre los diferentes agentes que concurren, produciendo un conocimiento común y compartido. En consecuencia, se establecen ámbitos de encuentro donde conjuntamente se deciden las políticas públicas locales por parte de la ciudadanía y se genera la confianza suficiente para compartir y construir conjuntamente.

Desde la dimensión política: Democratizar (radicalmente) la democracia

Toda práctica de gestión democrática directa promueve nuevos aprendizajes para los actores de la sociedad civil y los gobiernos y contribuye a alterar significativamente la forma de relación del poder

público con la población en el ámbito de lo local, estableciendo nuevos procesos de democratización de la gestión pública basados en la participación ciudadana.

Los presupuestos participativos vienen constituyéndose en un proceso educativo que proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa en la definición y gestión de las políticas públicas y por extensión a un aprendizaje de los valores democráticos: aprendizajes de la corresponsabilidad en las cuestiones del municipio, la ampliación de la visión sobre los problemas del conjunto de la ciudad, el reconocimiento de la participación como derecho, el aprendizaje de las capacidades de argumentación, negociación y priorización. La ampliación de los conocimientos en el campo de la política, de la administración pública y de las finanzas son algunos de los elementos que caracterizan este proceso de aprendizaje, que los propios participantes identifican como una verdadera escuela de ciudadanía.

presupuesto participativo un importante espacio público de aprendizaje, que contribuye al desarrollo de una pedagogía democrática de la gestión de lo público tan necesaria en nuestras democracias para abordar un verdadero desarrollo humano, integral, inclusivo y sostenible.

EL DESARROLLO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UNA DINÁMICA CRECIENTE Y HETEROGÉNEA.

Como recoge el documento Base de la Red 9, una lectura histórica de las experiencias iniciadas desde 1989 permite identificar tres fases:

- I) *Experimentaciones* (1989-1997),
- II) Fase II: *masificación* brasileña (1997-2000) y
- III) Fase III (2000 en adelante) de expansión fuera de Brasil y diversificación.

Tabla 4: Principales aprendizajes, desde la población, de los presupuestos participativos. Córdoba 2003

| Desde el punto de vista de la participación ciudadana | Desde el punto de vista presupuestario |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Formalización debate necesidades ciudadanas: espacios deliberativos para la priorización • Conocimiento carencias de ciudad por la ciudadanía de los barrios: del barrio a la ciudad • Propiciar nuevos mecanismos de participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitación de recursos públicos por la ciudadanía • Percepción por la ciudadanía de la correlación entre demandas ciudadanas y carga impositiva |

Fuente: Elaboración propia a partir de Documento de Presentación de los Presupuestos Participativos en el Ayuntamiento de Córdoba (2003)

Las reglas democráticas que autorregulan el proceso, el carácter eminentemente deliberativo y la enorme ampliación de conocimientos que se adquieren tanto por los participantes de la sociedad civil como por el gobierno hacen del

Si bien la gran mayoría de las experiencias —cerca de 300 como hemos dicho anteriormente— se han generado en el ámbito brasileño, hoy los presupuestos participativos ya no se limitan al Brasil, son realizados por otras ciudades

latinoamericanas (prácticamente de todos los países latinoamericanos) y europeas y ampliándose al continente Africano (Senegal y Camerún).

Las experiencias se dan desde municipios de menos 20.000 habitantes hasta las principales metrópolis del mundo como Sao Paulo. La expansión exponencial en pocos años sugiere que se trata de un fenómeno irreversible, todavía volátil e insuficientemente documentado.

Los presupuestos participativos se desarrollan en sistemas políticos marcados tanto por el presidencialismo como el parlamentarismo y en ciudades muy diferentes por su nivel de representación democrática: el número de concejales por habitantes que varía desde 1 por 130.000 habitantes hasta 1 para menos de 1.000, que plantea y cuestiona el vacío de la democracia representativa.

Desde el punto de vista de los recursos económicos debatidos también encontramos una fuerte diversidad. La mayor parte de las experiencias se sitúan entre el 2 y el 10 por ciento del presupuesto municipal, y son muy pocos los casos donde todo el presupuesto es debatido por la población (Porto Alegre y Mundo Novo en Brasil).

Como podemos ver, y siguiendo la investigación realizada por Yves Cabannes, se trata de un universo heterogéneo, pero a pesar de la diversidad pueden encontrarse elementos comunes. Éstos pueden ser agrupados en cinco dimensiones claves a) Presupuestaria (o financiera), b) Participativa, considerando tanto la participación popular como la participación del gobierno local, c) Normativa y jurídica (en relación con el marco legal), d) Territorial y e) Política. (Cabannes, 2003)

Todo indica que no se trata de una moda, en los próximos años veremos

multiplicada su extensión, especialmente a partir de la aplicación de Leyes Estatales como en el caso de Perú⁵ y otros países de la región andina, así como el reconocimiento de la Agencia Hábitat de Naciones Unidas como instrumento de buen gobierno, dentro de su Campaña de Buena gobernabilidad así como por otras agencias de Naciones Unidas, por la Comisión Europea a través del Programa URB-AL, con la puesta en marcha de la Red URB-AL n° 9 sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativo, coordinada por la ciudad de Porto Alegre. La siguiente figura y la siguientes tabla sirven para ilustrar esto que decimos.

CONCLUSIONES: LÍMITES, RIESGOS, DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES

Los presupuestos participativos son las experiencias donde más participa la población. Sin embargo, en muy pocas ocasiones el número de participantes llega al 5% de la población total. Cómo superar estos porcentajes es un desafío para todos los gobiernos y movimientos sociales implicados, principalmente por la cuestión electoral implícita ante las voces críticas que cuestionan la legitimidad del proceso. Esto debe suponer una preocupación permanente por la ampliación de la participación y la construcción de criterios que permitan beneficiar a los que no participan, pues se corre el riesgo que la participación funcione como factor de exclusiones,

En ocasiones, cuando la principal preocupación es únicamente ampliar la participación ciudadana utilizando mecanismos de consulta diversos (Internet, asambleas populares gigantes, etc.) puede suponer el riesgo de reducir la participación a una simple consulta, con la pérdida de generación de espacios y tiempos para la discusión y construcción colectiva de propuestas, perdiendo el carácter deliberativo del proceso.

Figura 4: Experiencias más significativas en América Latina

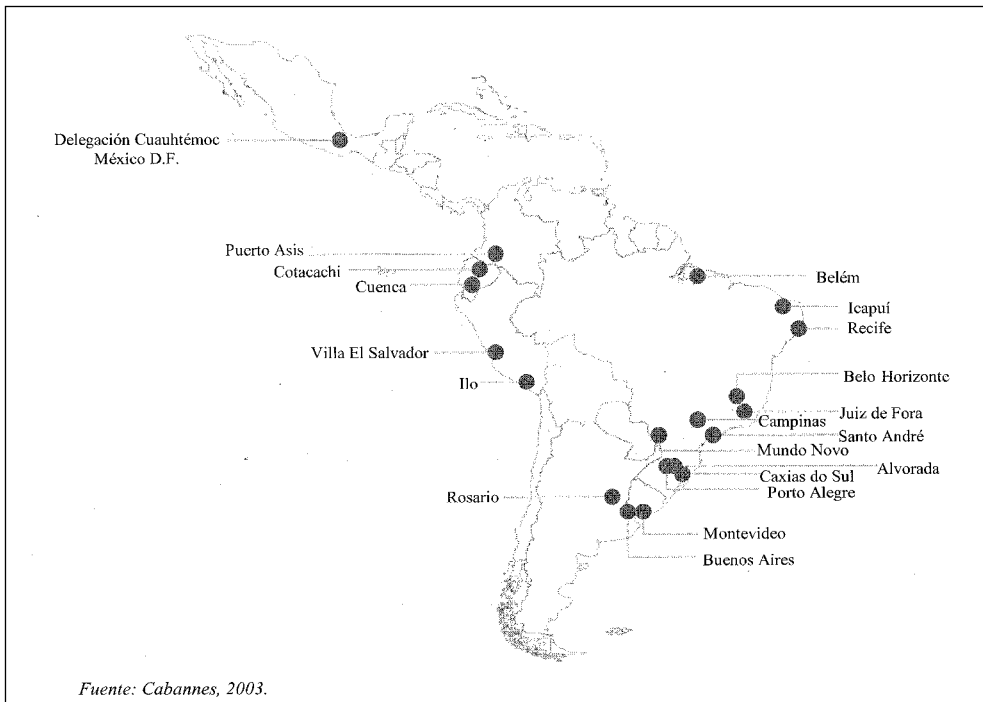


Tabla 5: Desarrollo de los Presupuestos Participativos en el ámbito europeo, según tamaño de población (2001-2004)

| Nº de habitantes | España | Portugal | Francia | Alemania | Italia | Bélgica |
|-------------------|--|----------------|---|---|---|-------------|
| > 500.000 | Sevilla (2004) | | | | | |
| 100.000 a 500.000 | Cordoba (2001) Albacete (2002) San Sebastian (2003) Getafe (2004) | | | Hamm (s.d.) Mülheim R.(s.d.) | Roma Distrito XI (2004) | |
| 50.000 a 99.999 | | Palmela (2002) | St. Denis (2003) Poitiers (2004) | Esslingen (s.d.) Castrop-R. Hilden (s.d.) Arnsberg | | Mons (2003) |
| 20.000 a 49.999 | Puente Genil (2001) | | Bobigny (2003) Issy-l.-Moulineaux (2004) | Emsdetten (s.d.) Monheim Vlotho G.-Umstadt (s.d.) | Vimercate | |
| <20.000 | Cabezas de San Juan (2001) | | Morsang-s.-Orge (s.d.) Ile-S.-Denis (s.d.) | Staufenberg Neustadt (s.d.) | Grottamare (2001) Pieve Enmaulle (2002) T. d'Adda | |

Fuente: Elaboración propia a partir de C Herzberg. Centre Marc Bloch, Berlinartens 2004

Otra cuestión importante a tener en cuenta: cuando los gobiernos dialogan sólo con los representantes de la ciudadanía organizada, las personas que conforman esos movimientos tienden a tornarse en profesionales apropiándose de la participación de base y perpetuándose como representantes. Por ello, la participación directa es muy importante, porque permite reconstruir los procesos representativos. Caso contrario, es casi inevitable la formación de jerarquías de participantes, lo que genera graves desigualdades en la apropiación de los beneficios de los procesos participativos, en lo que se refiere a las obras y los servicios así como a la construcción de autoridad en el diálogo con el poder político. (Bairle, 2004).

La simple puesta en marcha de espacios abiertos a la participación no garantiza por sí sola la participación ni tampoco la calidad de su funcionamiento. Esto es así porque existen muchas asimetrías entre las personas participantes, que solo pueden ser superadas a lo largo del tiempo, en un proceso que implica conocimiento, información, recursos de poder, capacidad de comunicación, red de relaciones, poder de movilización, organización, inteligencia estratégica, etc... Es decir, se trata de un proceso de aprendizaje y pedagogía ciudadana por construir especialmente entre los sectores más desfavorecidos y vulnerables, que permita superar exclusiones, desigualdades y asimetrías. Los gobiernos deben aportar los instrumentos necesarios para facilitar estos procesos, si tenemos en cuenta que la vida política son las relaciones entre fuerzas sociales.

Es necesario tener en cuenta que los gobiernos no desarrollan métodos democráticos de decisión y ampliación del espacio de la política por que esté de moda ser democrático: son las luchas sociales que desafían la gobernabilidad democrática a soluciones inéditas, inno-

vadoras (aunque sin duda siempre hay que contar con la voluntad del poder político) las que los generan. Así, en el contexto actual no se puede seguir vendiendo la ficción democrática y representación del interés público en sociedades altamente excluyentes, presididas por autoritarismos públicos y privados extremadamente discriminatorios. Y este desafío se refiere a las condiciones de irreversibilidad de los procesos y a la necesaria apuesta sobre la capacitación ciudadana y de los funcionarios y funcionarias municipales, para que los procesos no dependan exclusivamente de la voluntad política.

Otro desafío apunta a una necesaria vinculación con los sectores económicos, por lo general ausentes, y en particular la necesidad de implicar los actores de la economía solidaria, lo que podría suponer un avance importante para afianzar un modelo económico local sostenible. En este mismo sentido solo algunas experiencias -San Pablo, Cotacachi, Barra Mansa- hacen un verdadero esfuerzo por incorporar la población más excluida de los procesos de toma de decisiones como son las mujeres, los niños, indígenas, gays, lesbianas y transexuales, negros, mayores, etc. (Cabannes, 2004).

También otros desafíos se sitúan en el ámbito de la planificación de la ciudad: son pocos los casos que articulan el corto plazo, la priorización de necesidades en el ámbito más cercano el barrio, —el presupuesto se elabora cada año— con los procesos de planificación de la ciudad, los planes urbanísticos o una planificación estratégica a largo plazo. Algunas ciudades apuntan respuestas a esta situación con son Belo Horizonte o Villa el Salvador.

Por tanto, no podemos pensar que el Presupuesto Participativo es la solución a todo, en primer lugar porque en muchas experiencias la participación puede ser

Tabla 6: Síntesis de los límites, riesgos, desafíos y potencialidades de los presupuestos participativos

| LÍMITES | RIESGOS Y AMENAZAS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • La burocracia técnico-administrativa frena procesos participativos • La falta de experiencia, cultura participativa, dificulta el desarrollo de la toma de decisiones • La diversidad de la gente/heterogeneidad/respecto a ritmos e intereses. Complejidad de la articulación del proceso • Baja participación imperante • Gestión de la complejidad del proceso • No se visibiliza a largo plazo • Falta de legislación adaptada | <ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de manipulación • Individualismo • La baja participación conlleva falta de legitimidad • Desajuste de ritmos entre expectativas –resultados: genera frustración • Falta de transparencia y control en la ejecución /gestión de la inversión • Resistencias corporativas: presiones grupos de interés • Tecnocracia • Ausencia de criterios objetivos de evaluación y seguimiento |
| FORTALEZAS | DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES |
| <ul style="list-style-type: none"> • Corresponsabilidad • Mayor legitimidad de las políticas públicas • Mayor control, seguimiento y transparencia • Auto estima de l@s ciudadan@s que adquieren habilidades participativas/deliberativas. • Se adquiere conciencia de ciudadanía – ruptura del aislamiento • Transferir lo individual a lo colectivo • Socialización del poder • Conocimiento de la realidad local | <ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje para la gente que participa. Capacidad estimativa –pedagogía ciudadana • Construir/compartir en común • Descubrir alternativas • Desarrollar la creatividad social • Satisfacer las necesidades más urgentes • Amplía descos de participar • Acceso de las minorías a la toma de decisiones a través de los procesos participativos |

Fuente: Elaboración propia a partir de la celebración de talleres participativos en I y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos participativos y Finanzas Locales. Coordinados por el Ayuntamiento de Córdoba.

Tabla 7: Aspectos positivos y negativos de los presupuestos participativos en Córdoba. 2003

| Tabla 7: Aspectos positivos y negativos de los presupuestos participativos en Córdoba. 2003 | |
|--|--|
| Aspectos Positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mayor transparencia: Información y formación ciudadana; se ha favorecido la comunicación entre administración local y la ciudadanía • Eficacia en la gestión: instrumento adecuado para determinar y priorizar las necesidades de la población: Construcción de debate público. • Modernización del aparato administrativo: La coordinación técnica municipal entre distintas áreas, implicando a estas en el desarrollo de instrumentos de participación ciudadana. Articulación de los actores que intervienen en el proceso: políticos, técnicos y ciudadanía. • Incremento del sentido colectivo: Se refuerza el sentido de solidaridad entre los distritos en función de las necesidades | <ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para que se haga comprensible el proceso de elaboración del presupuesto: éste puede generar en un principio la falta de credibilidad si no se van realizando y visibilizando las propuestas decididas, principalmente durante los primeros años de su puesta en marcha. • Las cifras de participación: que se sitúan en torno al 1% de la población. • Uno de los peligros del proceso es que se utilice como un espacio, más para la reivindicación que para la propuesta. • Es necesario superar la dialéctica entre la participación directa de cualquier persona y la participación de la asociaciones y colectivos que reivindican un peso mayor en el proceso. • Pérdida de la visión global de la ciudad, centrándose más en un enfoque de distritos. Es necesario establecer articulaciones entre lo micro (el barrio) y la planificación de la ciudad (a más largo plazo). |

Elaboración propia

una moda, pero las prácticas políticas no cambian, es decir, no existe una verdadera voluntad política y existe el riesgo de cooptación por parte de los políticos así como que las administraciones no modifiquen sus prácticas.

Por todo ello es necesario ampliar el debate e investigar las consecuencias de estas prácticas, que se amplían por varios continentes, y que plantean muchas preguntas que sólo pueden ser respondidas con el paso del tiempo y desde la práctica, pero que pueden suponer la punta de lanza de un proceso de innovación democrática y nueva gobernabilidad que incluso puede superar el espacio local a otros espacios del poder estatal.

Se trata de un desafío intelectual, para innovar tanto en las fórmulas de organización, gestión y participación como en políticas sociales, económicas y ambientales, etc., de forma que se pueda dar respuestas a los nuevos desafíos en un proceso de fortalecimiento de la democracia participativa, que donde hasta el momento se ha producido en el ámbito local. Y para enfrentar ese desafío, Boaventura de Sousa Santos nos propone tres líneas de actuación:

1ª: *Fortalecimiento de la demodiversidad*: implica reconocer que no existe ningún motivo para asumir que la democracia tiene una sola forma. El primer elemento de la democracia participativa sería profundizar en los casos en los cuales el sistema político abre la mano a formas de decisión en favor de instancias participativas.

2ª: *Fortalecimiento de la articulación contra-hegemónica entre lo local y lo global*: las nuevas experiencias de democracia participativa requieren el apoyo de actores democráticos transnacionales. Esta articulación contra-hegemónica del plano local para el global es fundamental para la democracia participativa.

3ª: *Ampliación del experimentalismo democrático*: las buenas experiencias se originan a partir de nuevas "gramáticas sociales" en las cuales el formato de participación fue siendo adquirido experimentalmente. Es necesario para la pluralización cultural y distributiva de la democracia que se multipliquen experiencias en todas esas direcciones. (Boaventura de Souza, 2002; 77-78).

En cualquier caso se puede concluir que la escasa legitimidad del régimen democrático y sus instituciones básicas, sumada a prácticas de corrupción clientelismo y arbitrariedad conforman un contexto poco saludable de la democracia. La democracia representativa, sostenida exclusivamente en la ritualidad electoral se muestra insuficiente para abordar los problemas complejos y el cambio social producido en nuestras sociedades en las últimas décadas. Hoy las tensiones sociales explotan en el ámbito local, en la medida que los estados se están descentralizando (y privatizando) y a su vez conservando / concentrando los recursos económicos.

El presupuesto participativo aparece como un instrumento en un proceso de nueva gobernabilidad en lo local que activa y proyecta diversas dimensiones de cambio social e innovación democrática, hacia prácticas más participativas de la democracia. Entre esas dimensiones se pueden destacar:

- Fortalecimiento de la dimensión dialógica y deliberativa de la sociedad en la elaboración de lo político: construcción de ciudadanía.
- Democratización del Estado y recuperación de su carácter público: cesión de poder y transparencia en la gestión de lo público.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana y los lazos comunitarios: la participación ciudadana es una

vía de democratización social basada en la confianza de la capacidad social e individual para discriminar sobre la dimensión ética de la vida social.

- Implica un desafío en la construcción de nuevas instituciones públicas y en sentido más amplio de una nueva institucionalidad/estatalidad: gobernar de forma participativa supone un proceso complejo de coproducción de decisiones públicas que supone un fuerte impacto en las relaciones Estado-Sociedad.

Como hemos podido ver son muchos los retos que plantean la aplicación y desarrollo de los presupuestos participativos como instrumento de innovación democrática, pero es una tarea ineludible que se puede asumir promoviendo una pedagogía ciudadana, generando capacidades comunicativas y flujos de información para fomentar las capacidades deliberativas y la construcción colectiva, porque la acción política no se agota en el ámbito electoral, y hay muchas otras formas de participación que van más allá de las fronteras institucionales del sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Córdoba (2004): *I y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.

Alguacil, J. (2000). *Calidad de vida y praxis urbana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.

Alguacil, J; Hernández, A.; Medina, M.; Moreno, C. (1997). *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.

Allegretti, G. (2003). *L' insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alinea.

Arias Goytre, F. (2001). Problemática urbana actual. Ponencia presentada en el Seminario: *El Medio Ambiente Urbano en las Ciudades Europeas*. Bruselas (Bélgica), 4 de octubre de 2001. En <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/afari.html>

Baierle S. (2004). "El buen gobierno en la era de los mercados". En *Era Urbana, Marzo 2004, Edición Especial sobre Presupuestos Participativos*. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat - Naciones Unidas 2004.

Barcelo, S. y Pimentel, Z. (2002) *Radicalizar la Democracia. Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Bendicto, J. y Morán, M.L. (coords.). (2003). *Apren-*

diendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. Madrid: Instituto de la Juventud.

Borja, J. y Castells, M. (1996). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Taurus.

Boaventura de Sousa Santos (2002). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilización Brasileira.

Bruguè, Q. y Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y políticas públicas*. Barcelona: UAB.

Cabannes, Y. (2002). Respuestas latinoamericanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa. Versión preliminar. Seminario "Qué planes para la ciudad: Gobernanza, Gestión y Políticas Urbanas". UNESCO (MOST). Febrero de 2002.

Cabannes, Y. (2003). *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Documento Base de la Red URB-AL n°9*. Porto Alegre: Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Cabannes, Y. (2004). Ponencia sobre experiencias internacionales de presupuesto participativo. *Seminario Internacional sobre Presupuestos Participativos y Dinamización de la Participación Ciudadana*. Ayuntamiento de Córdoba. (inédito)

Comisión de las Comunidades Europeas. (1998). *Marco de actuación para una política urbana sosten-*

- nible, COM (98). Bruselas. Disponible en <http://www.inforegio.cec.eu.int/urban>
- Font, J.; Goma, R. y Subirats, J. (2004). *La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas*. Barcelona: Escuela de Gestión Pública.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires : EUDEBA.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2002): *Porto Alegre: L'espoir d'une otre démocratie*. Paris: La Découverte.
- Guerra, I. (2002). O territorio como espaço de ação colectiva: paradoxos e possibilidades do jogo estratégico de atores no planeamento territorial em Portugal. En Boaventura de Sousa Santos. *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Grzybowski, C. (2004). Foro Social Mundial: La Fábrica de Pensar. En *I y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Herzberg C. (2004). *Los presupuestos participativos en las grandes ciudades*. Centre Marc Bloch, Berlín-artens. (inédito)
- Moya, C. (1973). *De la ciudad y su razón*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (1980). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Llamas, F. (2003). Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: Escenarios para la construcción de una ciudadanía activa entre l@s jóvenes. En J. Benedicto y M.L. Morán (coords.). *Aprendiendo a ser ciudadanos*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Llamas, F. (2003). Participación y Construcción de ciudadanía en Europa. El presupuesto participativo en Córdoba. En *Era Urbana, Marzo 2004, Edición Especial sobre Presupuestos Participativos*. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat - Naciones Unidas 2004.
- Pindado, F. (2000). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Serbal.
- Pont, R. (2004). Democracia Representativa y Democracia Participativa. En *I y II Encuentro Euro-latinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Prats, F. (1996). Sostenibilidad y políticas urbanas y locales en las ciudades españolas. En *Primer Catalogo español de Buenas Prácticas Hábitat II*. Madrid: Ministerio de Fomento. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es>.
- Subirats, J. (2001). *Educación, Comunidad y Gobierno Local*. Barcelona: Ariel.
- Verle, J. y Brunet, L. (coords.). (2002). *Un Nouveau Monde en Construction*. Porto Alegre: Guayi.
- Rodríguez Villasante, T.; Garrido, F.J. (coords.). (2002). *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo Ciudadanía/3*. Madrid: Cimas.