

Presupuestos participativos y servicios públicos

Por Pablo Simón

En diferentes ocasiones he planteado que la democracia directa como tal, lejos de ser una panacea para nuestros problemas políticos, puede tener importantes inconvenientes. No quiero incurrir en la falacia del hombre de paja al desdibujarla como una alternativa frente a un modelo representativo – la mayoría de la gente la defiende como complemento – pero merece la pena estar alerta ante algunas de sus deficiencias.

La primera es la gestión de sus problemas operativos. Como las cuestiones se atomizan en los mecanismos de participación, parece que las decisiones y los asuntos no se relacionan entre sí, lo que es falso. Ello puede llevar a decisiones públicas inconsistentes, por ejemplo, pidiendo menos impuestos y más gasto público al mismo tiempo. Además, dado que hay que ver quién decide los temas a tratar, cómo se agregan y cómo se votan, necesariamente hace falta un árbitro. Aunque es verdad que los referéndums puedan ir de abajo a arriba, siempre hace falta un decisor y eso genera una asimetría de poder e información.

El segundo tema a tratar es el referido a la rendición de cuentas, un concepto cada vez más difuso. Como ante una decisión colectiva no existen responsables que se hagan cargo, no se puede echar a un equipo gobernante como consecuencia de una mala decisión – una ventaja de las elecciones. Además, sabemos bien que las asambleas abren amplio espacio a la manipulación y pueden anular la disidencia y la pluralidad. Por lo tanto, se puede incentivar comportamientos irresponsables en los que unos pocos manipulen la agenda encubiertos tras la legitimidad del grupo.

Por último, la democracia directa también tiene efectos sobre la igualdad muy importantes. Está relativamente documentado que los que más participan son aquellos ciudadanos con más recursos (dinero, tiempo, capital cultural) y por lo tanto las demandas que articula tenderían a hacerse por y para determinado perfil de ciudadanos. Es más, puede que los grupos con más capacidad de organizarse tengan más capacidad para imponer sus políticas y no sean necesariamente plataformas de ciudadanos – por ejemplo, los *lobbies* que puedan financiar una campaña mejor.

Sin embargo, aunque estos inconvenientes deban tenerse en cuenta para intentar superarse – la dimensión de la igualdad de participación es para mí la más importante – empezamos a tener cierta evidencia de que, al menos en algunos contextos, el empleo de mecanismos de participación directa a nivel local puede ser positivo para la provisión de servicios públicos.

En un artículo reciente de Sonia Gonçalvez se trata directamente la cuestión centrándose en los presupuestos participativos en Brasil. Estos presupuestos participativos, que ya tenemos en algunos municipios españoles, son mecanismos por los que los ciudadanos solicitan determinadas inversiones o prioridades presupuestarias a los gobiernos municipales en un proceso más o menos abierto. A todos nos suena la experiencia de Porto Alegre, pero hoy ya existe esta práctica en el 30% de los municipios de Brasil.

El argumento sobre sus posibles efectos benéficos podría venir por dos vías. Por un lado, estos presupuestos participativos aumentarían el flujo de información entre los ciudadanos y los políticos, de modo que pueda haber un ajuste mejor entre los servicios que se ofertan y las preferencias ciudadanas. Por el otro lado, podrían estimular una supervisión informada y más

frecuente de los políticos, así como de sus promesas, facilitando la implicación de grupos de interés o medios de comunicación y mejorando la rendición de cuentas.

Para intentar contrastar si esto es así, Gonçalvez emplea una base de datos municipal tipo panel que cubre desde 1990 hasta 2004 y que incluye gran cantidad de variables temporales, políticas y económicas. Hay que pensar que algunos municipios adoptaron los presupuestos participativos antes, otros después y otros nunca, luego esta aproximación es especialmente valiosa. Además, gracias a disponer de una base de datos panel puede aislar mejor la causalidad, sabiendo si el cambio a presupuestos participativos ha tenido un efecto destacado.

Lo que ella encuentra es que los municipios que adoptaron presupuestos participativos incrementaron el gasto en sanidad y educación sistemáticamente más que aquellos que no lo hicieron – entre 20 y 30% de media. Esto va en la línea con las preferencias que se los ciudadanos expresaron en los encuentros sobre presupuestos participativos. Además, estos resultados se mostraron independientes de las preferencias electorales, el gasto per cápita o la disponibilidad presupuestaria del municipio.

Más impresionante todavía es el efecto de esta política sobre los resultados finales. Gonçalvez encontró que los municipios que adoptaron estos presupuestos participativos registraron una caída de la mortalidad infantil de 1 o 2 menores por cada 100.000 niños y entre el 5 y el 10% de la mortalidad de todo el periodo. Este hecho es sorprendente porque se suele decir que la mortalidad infantil viene muy llevada por factores económicos, demográficos y tecnológicos que van más allá de las prioridades presupuestarias.

Por lo tanto, la evidencia de Gonçalvez apuntaría a que los presupuestos participativos podrían reducir las asimetrías de información y fomentar una fiscalización posterior más intensa. Por supuesto, no sabemos si esta experiencia es perfectamente extrapolable ni tampoco soy experto en el tema para poder contrastarlo. Sin embargo, sí que me tomo la licencia de apuntar una intuición.

Los presupuestos participativos son un tipo de participación municipal que deja espacio a la articulación de abajo-arriba y supone, en cierta manera, una implicación personal con una política pública. Esto tiene sentido que motive un círculo virtuoso en el sentido que se ha señalado, con más fiscalización y participación.

Sin embargo parece que cuando la vía es la inversa y el municipio recurre a la consulta u otras herramientas de participación directa sin que haya una demanda previa podría ser más difícil que genere este efecto beatífico. La participación directa pasa a ser un modo de refrendar políticas o bien, con trámites de audiencia pública lo más disimulados posibles, de cubrir el expediente sin daño político.

En suma, aunque la democracia directa no es ninguna panacea sí es cierto que bien implementada podría revertir en un mejor acomodo de las preferencias políticas de los ciudadanos. Algo que podría mejorar no solo la gobernanza de nuestro nivel local a través de un desarrollo de más “controles verticales” sino orientarse como una respuesta a las demandas de mayor participación ciudadana. Un tema que hoy están a flor de piel, al menos entre ciertos sectores de la sociedad.