

IMPACTO Y CAPACIDAD TRANSFORMADORA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dr. JOAN BOU GELI

Departament Economia i Empresa. Universitat de Vic

RECEIVED: June 30 2012

RESUMEN

La mundialización neoliberal genera problemas que tienen repercusiones locales lo que exige que se afronten localmente. Sin embargo, la descentralización de las responsabilidades raras veces se traduce en la descentralización paralela de los recursos y de los poderes decisorios. Se produce así una separación estructural entre el Estado y la sociedad.

Ante esta situación hace falta que la mayoría de la población trabajadora incida en el proceso de toma de decisiones políticas. Democratizar radicalmente la democracia para que la ciudadanía manifieste su voluntad a través de la participación directa en las decisiones sobre las políticas públicas que afecten a sus vidas.

Ello puede conseguirse a través del presupuesto participativo siempre que se enmarque en un proceso de movilización ciudadana y transformación social.

El riesgo del presupuesto participativo consiste en que, una vez más, el capital usurpe el concepto de democracia participativa para utilizarlo en beneficio propio perjudicando así a la mayoría de la población.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto participativo; democracia; transformación social;

ABSTRACT

Neoliberal Globalization creates problems that have local repercussions which requires to be managed locally. However, the decentralization of the responsibility rarely implies a decentralization of the resources and decision-making powers, so it implies a structural division between state and society.

In this situation, it is necessary that the majority of the worker population participate in the policy decision-making process. To democratize, radically, the democracy in order that citizenship expresses its wishes/requirements through their direct participation in the decisions on public policies that will affect their lives.

This can be achieved through the participative budget whenever it is inside a process of citizen mobilization and social transformations.

The risk of participative budget consist in, one more time, the capital misappropriates the concept of participative democracy to use in its own benefit in detriment to the majority of the population.

KEYWORDS: participate budget, democracy, social transformation.

RESUM

La mundialització neoliberal genera problemes que tenen repercussions locals que exigeix que s'afrontin localment. No obstant això, la descentralització de les responsabilitats rares vegades es tradueix en la descentralització paral·lela dels recursos i dels poders decisoris. Es produeix així una separació estructural entre l'Estat i la societat.

Davant aquesta situació fa falta que la majoria de la població treballadora incideixi en el procés de presa de decisions polítiques. Democratitzar radicalment la democràcia perquè la ciutadania manifesti la seva voluntat a través de la participació directa en les decisions sobre les polítiques públiques que afectin a les seves vides.

Això pot aconseguir-se a través del pressupost participatiu sempre que s'emmarqui en un procés de mobilització ciutadana i transformació social.

El risc del pressupost participatiu consisteix que, una vegada més, el capital usurpi el concepte de democràcia participativa per utilitzar-ho en benefici propi perjudicant així a la majoria de la població.

PARAULES CLAU: Pressupost participatiu; democràcia; transformació social.

Algunos Estados usan gran parte de su poder para imponer medidas contrarias a los intereses de los ciudadanos más pobres. Los políticos usan los recursos gubernamentales para aumentar su cuota de poder. Los funcionarios públicos exigen sobornos antes de facilitar el acceso a los beneficios gubernamentales. Y los ciudadanos bien relacionados usan su influencia política para adquirir el acceso preferencial a los recursos públicos. La corrupción conduce a que haya que pagar para poner fin a la molestia que ella misma ha creado: pone arena en el engranaje del mecanismo administrativo y después cobra para eliminarla.

No es necesario fijarnos sólo en un puñado de dictadores para descubrir la manera en que los gobiernos están dominados por los intereses creados. Los servicios de salud y educación frecuentemente están sesgados a favor de los ricos en zonas urbanas. También la política alimentaria está sesgada en beneficio de los más bien situados: se mantienen bajos los precios con fin de que los funcionarios urbanos y los militares obtengan suministros subsidiados a costa de los agricultores pobres y de los trabajadores sin tierra. La estructura económica puede ser favorable a los ricos y contraria a los pobres, sesgada a favor de los intereses creados. La política gubernamental puede orientarse a fijar un precio bajo al capital, a sobrevalorar el tipo de cambio, estimulando técnicas con gran densidad de capital y de importaciones. Los gobiernos pueden apoyar a los monopolios y carteles en detrimento a la microempresa intensiva en mano de obra en el sector no estructurado o a la agricultura a pequeña escala.

Un problema crítico es el papel del dinero en la política, pues si ejerce una influencia desmesurada sobre quiénes resultan elegidos y sobre las normas votadas por los legisladores, pervierte las instituciones democráticas. A pesar que muchos países europeos tienen límites más rigurosos con respecto a la financiación por las empresas, no se ha evitado la financiación irregular de determinados partidos políticos.

El resultado, de todo esto, es no sólo una distribución ineficiente e interesada de los recursos a favor de las clases dominantes, sino también una reducción de las libertades y un incremento de las privaciones humanas. La corrupción en la Administración aumenta la pobreza de varias maneras. Desvía recursos hacia los ricos, que pueden permitirse sobornar, y los aleja de los pobres, que no lo pueden hacer. Además sesga las decisiones a favor de operaciones con densidad de capital (donde se puede cobrar más) y las aleja de las empresas con mayor densidad de mano de obra, que probablemente benefician más a los pobres. La corrupción debilita también a los gobiernos y reduce su capacidad para luchar contra la pobreza. Reduce los ingresos por impuestos y con ello los recursos que se podrían destinar a servicios públicos. Elevados niveles de corrupción se asocian con la pobreza, la desigualdad, menor inversión directa interna y externa, y débil desempeño económico. Y, sí se publicita

que los gobiernos son corruptos, la gente honrada tiende a evitar la administración pública, deteriorándose la calidad de los funcionarios públicos. En general la corrupción pervierte la trama de la vida pública, lo que aumenta la ilicitud política y socava la estabilidad social y política. Los partidos políticos están en decadencia en muchos lugares del mundo. En Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, el número de miembros afiliados a partidos políticos se ha reducido a la mitad o incluso menos en comparación con hace 20 años. Según estudios recientes en América Latina y Europa Central, la gente confía más en la televisión que en los partidos políticos. Incluso si las instituciones están firmemente consolidadas, los ciudadanos a veces se sienten impotentes porque no pueden influir en las políticas de sus países. En 1999, el Estudio del Milenio de Gallup Internacional hizo una encuesta entre más de 50.000 personas en 60 países para preguntarles si su país estaba gobernado por la voluntad del pueblo; sólo una persona de cada diez contestó afirmativamente.

El control de la corrupción, que garantiza un gobierno que funcione de forma correcta es primordialmente un bien público y un insumo intermedio en el suministro de otros bienes públicos. La sociedad civil ha surgido como una fuerza crítica en la labor emprendida para mejorar la gobernabilidad. En los años noventa, organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Internacional, contribuyeron a cambiar actitudes hacia la corrupción. El enfoque básico de esta organización es un trabajo de no confrontación con el fin de construir coaliciones nacionales, regionales y globales que abarquen al Estado, a la sociedad civil y al sector privado para combatir la corrupción interna e internacional. Se ha de lograr este objetivo creando conciencia ciudadana, ejerciendo presión ante los gobiernos y facilitando acuerdos para disminuir la corrupción.

Los países pueden promover la lucha contra la corrupción y el despilfarro de recursos públicos, favoreciendo el desarrollo humano solamente si cuentan con sistemas de gestión pública que respondan completamente ante toda la ciudadanía. Se precisa sistemas de gestión política que hagan posible que todas las personas puedan participar en los debates y las decisiones que afecten a sus vidas. La lucha contra la corrupción y el despilfarro de recursos requiere una gobernabilidad democrática tanto de forma como de contenido: un gobierno para el pueblo y por el pueblo. Se trata de democratizar la democracia. Los mecanismos de democracia participativa garantizan la eficiencia en la gestión pública, o sea, el control ciudadano sobre los gastos públicos permite unos servicios y obras públicas ofrecidos al menor coste posible.

La crisis económica mundial se originó en el sector financiero pero ahora es también una crisis de gobernabilidad. Las personas de todo el mundo esperan que sus líderes protejan a los ciudadanos más vulnerables, mantengan el orden, regulen los mercados financieros y planifiquen un futuro más estable. En los países en desarrollo donde la capacidad del Estado es muchas veces débil, estos desafíos que presenta la

governabilidad se complican con flujos financieros reducidos, pérdida de empleo y malestar social.

En este contexto, nunca ha sido tan necesario como ahora el impulso por invertir en la gobernabilidad democrática. El trabajar con menos recursos públicos para ayudar a más personas necesitadas significa que los gobiernos tienen que ser mejores a la hora de prestar servicios y asegurar igualdad e inclusión en los ámbitos económico, social y político. Al mismo tiempo, establecer un camino sostenible para salir de la crisis teniendo en la mira al desarrollo humano requiere una mejor representación y supervisión parlamentaria, mejor planificación participativa y mejores capacidades de presupuestar en los ámbitos de gobierno nacional y local. También requiere que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos tengan la capacidad de hacer que sus gobiernos rindan cuentas.

Además la gobernabilidad democrática puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo, a medida que la libertad política hace posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, y a medida que un debate franco ayude a las comunidades a elaborar su lista de prioridades. Los pasos emprendidos hacia la democratización y la apertura política han ayudado a generar este tipo de ciclo positivo, en el que la libertad de los medios informativos y el activismo de la sociedad civil brindan a los ciudadanos nuevas formas de participar en los debates y en las decisiones políticas. Como ejemplos destacados cabe citar la confección de presupuestos con participación ciudadana (presupuestos participativos) que tienen en cuenta la necesidad de equiparar a todos por igual. En Porto Alegre (Brasil), la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales ayudó a canalizar las inversiones hacia áreas prioritarias vitales para el desarrollo humano. Durante los siete primeros años en que se llevó a cabo este experimento aumentó la proporción de hogares con acceso al abastecimiento de agua (pasó del 80% al 98%), y casi se duplicó el porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento (del 46% pasó al 85%).

El presupuesto participativo favorece que las personas estén en el ámbito de las decisiones y de las deliberaciones de los temas directamente relacionados en su propia vida. Permite a los ciudadanos y ciudadanas identificar las fortalezas, debilidades y carencias de las políticas públicas locales mediante la deliberación de las inversiones y demás gastos del presupuesto municipal. Además el presupuesto participativo es un instrumento innovador en la gestión de los recursos públicos ya que contribuye a democratizar la democracia, en el sentido que acerca la gestión pública municipal a la ciudadanía y permite devolver el poder de decisión al pueblo. Esta intervención de la ciudadanía en la confección de los presupuestos municipales es clave para el control y fiscalización de los gastos públicos, ayudando a combatir la corrupción en la gestión pública. Como consecuencia hay una clara mejora en

eficiencia de la gestión pública local, contribuyendo a ejecutar las obras y los servicios públicos al menor coste posible.

El debate presupuestario por parte de la ciudadanía, mediante la transversalidad del dialogo, proporciona elementos de inclusión social, ya que temas como el género, la raza, la cultura, la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, entre otros han condicionado la orientación de las inversiones y los gastos municipales. Además este proceso de debate y discusión entre todos permite superar los intereses individuales y corporativos dando lugar a provisión de unos servicios públicos y la ejecución de obras que respondan a las necesidades de toda la colectividad. El resultado es una mejora en la eficacia de la gestión municipal (gestión pública más acorde con las necesidades de los ciudadanos), así como un aumento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Además si los ciudadanos participan en la formulación de las políticas públicas incidirán en que tipo de acciones y obras se deberán realizar. Serán acciones más acordes con sus intereses y necesidades favoreciendo mejorar la eficacia de la gestión pública local. La introducción de la democracia participativa potencia el desarrollo humano, ya que:

- La ciudadanía se convierte en sujeto activo de su propio desarrollo y
- Mejora la prestación de servicios y la realización de obras necesarios para potenciar las capacidades humanas en todas sus dimensiones, dando más opciones a la vida de la gente.
- Posibilita que los grupos más desfavorecidos participen de las decisiones y se tengan en cuenta sus necesidades.
- Establece redes de ciudadanía que rompen las fronteras de los grupos sociales establecidos por edad, por sexo, por lugar de nacimiento y por clase social.

La gran mayoría de autores coincide en que una de las mayores riquezas del presupuesto participativo es la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas. Otro beneficio es responsabilizar al Estado respecto a los ciudadanos y favorecer la modernización de la gestión pública. Este hecho en si ya representa un inicio hacia la transformación social ya que permite a la ciudadanía la participación activa en la toma de decisiones públicas. El presupuesto participativo faculta a la ciudadanía para convertirse en protagonista activa de la gestión municipal, dejando de ser beneficiarios pasivos de decisiones tomadas por otros.

En muchas experiencias, el Presupuesto Participativo es un instrumento para invertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes. En Latinoamérica, sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación. A través de su participación, los ciudadanos(as) definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto.

A modo de conclusión

Si propugnamos la utilización del presupuesto participativo como instrumento de transformación social es necesario, por un lado, conseguir la máxima participación de la ciudadanía y, por otro, asegurar que el proceso se consolide incorporando todas las mejoras posibles y aumentando el porcentaje del presupuesto que se somete a la decisión de los participantes.

En efecto, una de las debilidades más comunes en todas las experiencias analizadas es la inexistencia de estrategias concretas para la participación de todos los colectivos. Para revertir esto sería necesario identificar acciones efectivas de comunicación (por ejemplo entre otras, a través de nuevas tecnologías) y ofrecer formación para grupos y beneficiarios determinados (por ejemplo jóvenes o colectivos menos favorecidos por circunstancias sociales, geográficas, culturales, etc.). Para que el presupuesto participativo se convierta en un efectivo proceso de participación y que repercuta en un aumento del nivel de democracia, es necesario hacer énfasis en la formación y capacitación de todos los actores implicados en el proceso y de aquellos susceptibles de ser involucrados. De esta manera serán los propios ciudadanos los que exijan la implementación del presupuesto participativo no sólo para mejorar la gestión administrativa de su municipio y a través de ella su calidad de vida, sino también para obtener todos los beneficios a nivel de desarrollo humano derivados de la activa participación en las decisiones de su municipio y conseguir una ciudadanía activa.

Con el fin de garantizar la eficacia y la sostenibilidad del presupuesto participativo es imprescindible contar con el compromiso de los políticos electos del Municipio de respetar el proceso y las decisiones surgidas de las asambleas. En caso contrario, existe el riesgo de desnaturalizar el proceso y dejarlo relegado a una mera instancia de consulta e información ciudadana o a una estrategia de fidelización política. Para evitarlo, es necesario garantizar y potenciar los espacios de deliberación ciudadana y los mecanismos de control. Esto, por otro lado, asegurará la eficaz y transparente ejecución de las propuestas surgidas de la ciudadanía logrando reducir la

distancia que tradicionalmente existe entre la ciudadanía y las instituciones públicas. El presupuesto participativo puede ser el enlace entre el ámbito político y el ámbito social y el medio para superar la escasa confianza de la ciudadanía en los representantes políticos.

Entiendo que la transformación social sólo será efectiva si se logra revertir las prioridades públicas a favor de los más desfavorecidos y que todos los ciudadanos sean los verdaderos protagonistas de las decisiones públicas.