

Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016

*Participatory Budget: a review of scientific research
and its democratic implications from 2000 to 2016*

Irene Gisel Buele Nugra

Universidad Politécnica Salesiana

ibuele@ups.edu.ec

Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7824-4716>

Pablo Vidueira Mera

Universidad Politécnica de Madrid

pablo.vidueira@upm.es

Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0348-8825>

Resumen

En los años 90 surge una nueva forma de hacer democracia, donde la representación social toma fuerza y la ciudadanía participa en la formulación de políticas públicas y en la determinación de parte del presupuesto para su localidad. El nivel de difusión y aplicación del presupuesto participativo a nivel mundial es desconocido, así como también se desconocen las implicaciones que ha causado a los procesos democráticos. En este contexto se realizó una revisión bibliográfica sistemática de las publicaciones indexadas del 2000 al 2016. Mediante el uso del software para análisis cualitativo NVivo y el uso de matrices se organiza, analiza y sintetiza información como: título, autor, año de publicación, línea de investigación y aplicación de temas comunes. Los resultados muestran a Porto Alegre en Brasil, como la zona de mayor aplicación de la metodología, y a la voluntad política como el principal factor de éxito de controversia en el proceso.

Palabras clave

Gobernabilidad, descentralización, democracia, presupuesto participativo, participación ciudadana.

Forma sugerida de citar: Buele Nugra, Irene Gisel, & Vidueira Mera, Pablo (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas*, 28, pp. 159-176.

Abstract

Since the 1900s, a new form of democracy has emerged, where the social representation is reinforced and the citizens participate in the public policy and they determine the budget for their location. The level of diffusion and application of participatory budgeting is unknown. The implications caused for democratic processes are also unknown. In this context, a systematic literature review of publications indexed from 2000 to 2016 was conducted. Using the software NVivo for qualitative analysis and using matrices the following information was organized, analyzed and synthesized: title, author, year of publication, research line and application of common themes. The results show to Porto Alegre in Brazil as the area of greatest application of this methodology, the political will as the main factor of success, and a time of controversy in the process.

Keywords

Governance, decentralization, democracy, participatory budget, citizen participation.

Introducción

La sociedad ha ido evolucionando y afrontando múltiples modelos de gobernabilidad y estos procesos han generado nuevas herramientas de participación ciudadana. En las sociedades democráticas actuales, es cada vez más importante que la opinión del ciudadano sea considerada en la planificación de su entorno, no solo como un acto de voluntad política sino como un verdadero derecho ciudadano. El presupuesto participativo (PP) surge para democratizar los procesos de tomas de decisiones en el desarrollo de las comunidades a través de la participación de varios actores, sean éstos políticos, públicos o privados. De este modo la participación ciudadana se muestra como un proceso esencial para que las comunidades abandonen la pasividad en la gestión democrática. Gómez (2007) manifestó que la finalidad del presupuesto participativo es lograr que las comunidades definan por sí mismas los fines y los medios necesarios para superar sus necesidades y para orientar la destinación de los recursos públicos con eficacia, eficiencia y sobre todo con transparencia.

La aparición del presupuesto participativo coincide con los problemas de gobernabilidad y corrupción que han sufrido varios países y con los esfuerzos de las Naciones Unidas por mejorar la gobernabilidad, la lucha contra la corrupción, el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas. Su primera aplicación tiene su origen en la década de los setenta, en los municipios brasileros de Vitoria, Vila Velha y Ubelandia, como respuesta a los reclamos de mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales que exigían los movimientos sociales. La legislación de la época, que respalda los procesos democráticos participativos, y el triunfo de dirigentes de la izquierda, del sindicalismo y militantes de movimientos urbanos fueron factores cruciales para su auge. Fortalecido por la municipalidad de Porto Alegre (Brasil), el presupuesto participativo alcanza un reconocimiento a nivel internacional como buenas prácticas de gobierno y sirve como un “punto de partida de una descentralización política y administrativa” (Corona, 2014, p. 11).

El presupuesto participativo se define como un “proceso de participación popular para la distribución del presupuesto de inversión local” (Díaz, 2009, p. 27). Constituye un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada para proponer y votar proyectos que implican un porcentaje flexible del presupuesto del gobierno municipal (Annunziata, 2011). El presupuesto participativo es una herramienta útil para defender los intereses de la población a través de la generación de mecanismos para que la toma de decisiones sea compartida y responda a los intereses de la mayoría de la población, lo cual resulta un valioso refuerzo de la democracia. Esta participación ciudadana permite consolidar los procesos de inclusión social, englobando a grupos sociales, asociaciones civiles y a los habitantes tanto de barrios, ciudades o regiones.

El análisis de las principales publicaciones científicas referentes al presupuesto participativo de los últimos dieciséis años, contribuye a determinar su efectividad como una metodología para la acción y la gestión participativa en un estado de democracia, en base a experiencias de países de Latinoamérica, Europa y Asia. La investigación determina cuáles son los países que aplican PP, cuáles son los que investigan y publican del tema. Como resultado se determina que el principal desafío del PP es lograr una mayor participación ciudadana bajo un proceso que depende en gran parte de la voluntad política de las autoridades. Se determinan además aquellos factores de éxito como: el grado de descentralización e institucionalización, la mejora de campañas de promoción, celebración de conferencias y mesas de negocia-

ción y el liderazgo y transparencia de los responsables del proceso. Entre los desafíos y limitaciones resaltan la resistencia de los políticos, escaso interés de la ciudadanía y su resistencia a adoptar el nuevo sistema.

Metodología de la investigación

Los contenidos científicos publicados sobre presupuesto participativo se analizaron aplicando una metodología descriptiva que “reseña las características de un fenómeno existente (Salkind, 1999, p. 11). La metodología utilizada consta de los siguientes procedimientos: 1) selección de artículos; 2) análisis cuantitativo de atributos de los resúmenes; y 3) análisis cualitativo de los resúmenes. Cada procedimiento contiene actividades concretas que contribuyen a un análisis minucioso.

Selección de artículos científicos

Se realizó una búsqueda en las bases de datos de mayor relevancia a nivel científico a fin de garantizar la calidad de la información analizada. Se recopiló información de: Web of Science, Scopus y Redalyc. con las palabras clave “presupuesto participativo”, “participative budget” y “participatory budget” –por separado– en el título, y con una selección de años del 2000 al 2016. Los resultados preliminares mostraron 187 artículos en Web of Science, 41 en Scopus y 27 en Redalyc, de los cuales se trabajó con los resúmenes para los posteriores análisis debido a la imposibilidad de acceder al texto completo de todos los artículos. A partir de estos resultados de búsqueda se eliminaron los artículos duplicados tanto en la misma base de datos como en las restantes. Finalmente se analizaron 164 resúmenes de artículos de Web of Science, 24 de Scopus y 22 en Redalyc, obteniendo un total de 210 resúmenes de artículos científicos.

Análisis cuantitativo de atributos de los resúmenes

Los atributos de los que parte el análisis son: título de la publicación, autor, año de publicación, país de la institución académica a la que está afiliado el primer autor, nombre de la revista o conferencia, país de la revista o confe-

rencia y línea de investigación. Estos atributos se recuperaron de cada uno de los artículos encontrados en Web of Science, Scopus y Redalyc; se tabularon en Microsoft Excel y se importaron a NVivo 10. Para aquellos casos en los que un atributo no se encontraba especificado se calificó como “No definido”. A esta información se añade la clasificación geográfica y por nivel de ingresos de los países involucrados, según la información del Banco Mundial.

Análisis cualitativo de atributos de los resúmenes

Para el análisis cualitativo se utilizó el software QRS NVivo 10. Este análisis consistió en la clasificación de los resúmenes de las publicaciones científicas en nodos temáticos para posteriormente efectuar un estudio detallado de cada uno. El proceso requirió de los siguientes pasos:

6. Consulta de la frecuencia de palabras: Con la finalidad de obtener un conocimiento general de las palabras más empleadas y determinar los posibles nodos temáticos se ejecutó una consulta de la frecuencia de las palabras con una longitud superior a 5 caracteres (se excluyen palabras comunes en inglés y en español como: preposiciones, artículos y conjunciones), esto a partir de la información extraída para cada publicación: título de la publicación, resumen, palabras clave, autor, año de publicación, país de la institución académica a la que está afiliado el primer autor, nombre de la revista o conferencia, país de la revista o conferencia.
7. Clasificación de los resúmenes en nodos generales: A partir de los resultados de la consulta de frecuencia de palabras se crearon nodos generales y tras realizar una lectura minuciosa de cada resumen y se procedió a clasificarlos dentro de cada uno.
8. Clasificación en líneas de investigación y temáticas comunes: De la clasificación realizada de manera preliminar en cada nodo general se procedió a depurar la clasificación en líneas concretas de investigación, así como en temáticas comunes entre los artículos como: proceso, factores de éxito, efectos, limitaciones y desafíos.
9. Tabulación y análisis de los resúmenes: Con la herramienta NVivo y Excel se tabuló la información y se analizaron los datos extraídos. Las líneas de investigación se analizan en conjunto mientras que las temáticas comunes se describen por separado.

Resultados

Los resultados de esta investigación se estructuran en torno a dos apartados principales: (1) los resultados del análisis cuantitativo, y (2) los resultados del análisis cualitativo.

Análisis cuantitativo de los resúmenes

Esta sección proporciona una descripción cuantitativa de los atributos básicos de las 210 publicaciones seleccionadas. La idea fundamental es conocer quiénes, cuándo y en qué lugares se investiga sobre presupuesto participativo. Se analiza el origen de las instituciones de afiliación del primer autor, escala de tiempo de las publicaciones, distribución geográfica y nivel de ingresos de los países estudiados en las publicaciones científicas y de los países de origen de las revistas y conferencias de publicación.

Área geográfica de estudio

Para el estudio geográfico de los resúmenes de los artículos se trabajó con la clasificación de regiones del Banco Mundial mencionada en la metodología. El objetivo es conocer en qué regiones se ha investigado respecto al presupuesto participativo como indicador de adopción o de éxito de la metodología.

Los países que presentan una mayor aplicación del PP corresponden a América Latina y el Caribe, con un 43% de las publicaciones científicas encontradas. En esta región sobresale Brasil con un 30% de artículos científicos. Cabe destacar que es en este país en donde se origina la metodología a finales de 1980, específicamente en Porto Alegre. Después de Brasil la influencia llega a Argentina (4%) y Chile con un (3%) de las investigaciones encontradas en cada país. En la región de Asia Oriental y el Pacífico se encontraron el 16% de los artículos, destacando Corea del Sur con un 12% y seguido por China con un 4%. De los países de Europa y Asia Central sobresale España con un 4%, seguido por Francia con un 1%. América del Norte es la región sobre la que se encontraron menos investigaciones acerca del presupuesto participativo, apenas un 1% tanto para Canadá como para Estados Unidos. Un 24% (52/210) de los resúmenes de las publicaciones científicas

ficas no se refieren a ninguna zona en específico, tratan de estudios generales o de carácter teórico.

Tomando los 29 países de los que se ha escrito en las 210 publicaciones científicas, en el caso de 14 países (48%) se ha escrito una sola publicación; en el caso de 7 países se han escrito de 3 a 10 publicaciones; y hay 2 países, Brasil y Corea del Sur, que aglutinan entre 88 publicaciones científicas. Estos dos países se muestran como pioneros en la aplicación del PP como una herramienta para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones de una comunidad. Las 52 publicaciones que no se refieren a ninguna zona en específico, tratan de estudios generales o de carácter teórico, como se mencionó anteriormente.

Para conocer el nivel de ingresos de los países estudiados en los resúmenes de las publicaciones científicas se trabajó con la clasificación del Banco Mundial. Esta clasificación considera: ingreso alto, ingreso mediano bajo, ingreso mediano alto, países pobres muy endeudados, países de ingreso bajo, países de ingreso mediano y bajo, ingreso mediano (Banco Mundial, s.f.).

A partir de este análisis se determinó que los países con un ingreso mediano alto son aquellos sobre los que más se ha investigado –con un 46% (96/210) de las investigaciones publicadas. Los países de ingreso alto aglutinan un 27% (57/210) de las investigaciones publicadas. En este grupo sobresalen Corea del Sur y España. Los países con un ingreso mediano bajo solo representan un 2% (5/210) de las investigaciones encontradas sobre presupuesto participativo. Las investigaciones que no especifican la zona de estudio alcanzan un 24% (52/210), corresponden a estudios teóricos o investigaciones que abordan varios países o regiones. Esto demuestra que los países con una economía estable son los que motivan la inclusión de sus ciudadanos en la toma de decisiones, mientras que los países con ingreso bajo han creado muy pocos espacios, o casi ninguno, de consulta a la ciudadanía.

Nivel de ingreso de los países a los que los autores están afiliados

Es importante mencionar que los resultados presentados en la tabla 1 se refieren al país en cuya institución el primer autor está afiliado al momento de la publicación de la investigación. No se refiere a su nacionalidad.

Tabla 1
Nivel de ingresos del país de afiliación del autor

Continente	Ingreso alto	Ingreso mediano alto	Ingreso mediano bajo	Ingreso medio alto	No definido	Total general	% Artículos
Europa y Asia Central	55	1				56	27%
América Latina y el Caribe	7	47				54	26%
Asia Oriental y el Pacífico	32	11	2	1		46	22%
América del Norte	39					39	19%
No definido					13	13	6%
Oceanía	1					1	0%
Oriente Medio y Norte de África			1			1	0%
Total general	134	59	3	1	13	210	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabulación de datos de las 210 publicaciones científicas.

El 27% (56/210) de las publicaciones científicas han sido escritos por autores afincados en Europa y Asia, de los cual el 8% pertenecen a España. A Asia Oriental y el Pacífico pertenecen el 22% (46/210), donde el 15% proceden de Corea del Sur. El 20% (41/210) de los autores pertenecen a América Latina, correspondiendo el 12% a autores brasileños. A América del Norte pertenecen un 19% de los autores. No se han encontrado casos numerosos de aplicación de presupuesto participativo en Estados Unidos, sin embargo, si se encuentra que los autores pertenecientes a instituciones norteamericanas han elaborado una cantidad notable de investigaciones sobre presupuesto participativo en otras regiones.

Respecto al nivel de ingresos de los países de los que proceden las instituciones de afiliación de los autores, un 64% provienen de países de ingreso alto, seguidos por un 28% de países de ingreso mediano alto, la participación de los países con ingreso mediano bajo es casi imperceptible (1%). Son los autores pertenecientes a países de ingreso alto quienes se dan dedicado en mayor porcentaje a la escritura científica, teniendo concordancia con los rankings de universidades en el mundo que señalan que las principales investigaciones y tendencias se desarrollan en países con este nivel de ingresos.

Distribución de revistas y conferencias científicas y nivel de ingreso de los países a los que pertenecen las revistas y conferencias

Las investigaciones científicas se han publicado en revistas y conferencias de relevancia mundial, en la tabla 2 se observa la distribución por continente y por nivel de ingreso de los países a los que pertenecen las revistas o se han realizado las conferencias.

Tabla 2
Nivel de ingreso a los que pertenecen las revistas y conferencias

Continente	Ingreso alto	Ingreso mediano alto	Ingreso mediano bajo	No especificado	Total general	% Revistas y conferencias
Europa y Asia Central	63	1			64	30%
América Latina y el Caribe	8	42			50	24%
América del Norte	47				47	22%
Asia Oriental y el Pacífico	34	2	1		37	18%
No especificado	1			10	11	5%
Oceanía	1				1	0%
Total general	154	45	1	10	210	100%

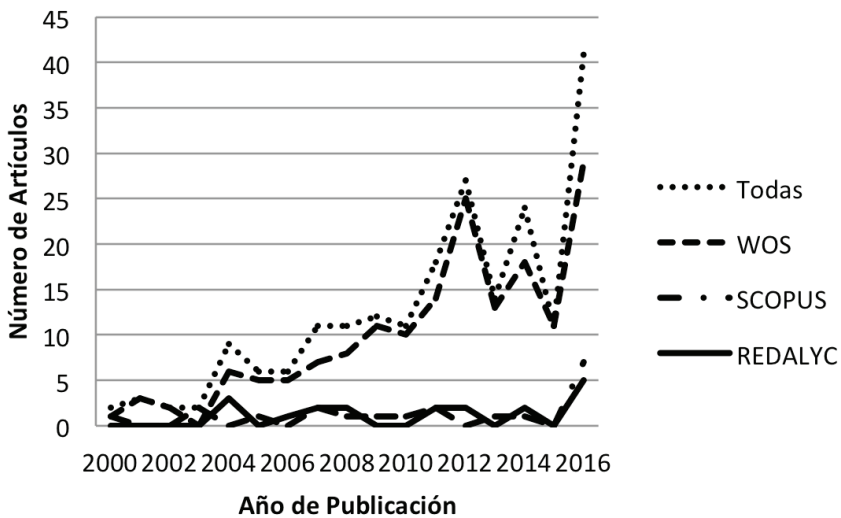
Fuente: Elaboración propia a partir de la tabulación de datos de las publicaciones científicas.

Un 30% de las publicaciones se han realizado en revistas y conferencias ubicadas en Europa y Asia Central; en su mayoría en Reino Unido con un 12%, seguido por España con un 6%. Un 24% de las publicaciones se han realizado en revistas y conferencias de América Latina y el Caribe, donde destaca Brasil con un 7%. Las revistas y conferencias procedentes tanto de América del Norte han publicado un 22% de las investigaciones científicas, predominando Estados Unidos. Respecto al nivel de ingresos, las publicaciones realizadas por revistas y conferencias ubicadas en países de ingresos altos han dominado con un 73% de las investigaciones científicas, seguido por las publicaciones en revistas y conferencias ubicadas en países de ingreso mediano alto con un 21%.

Línea temporal de las publicaciones

Tomando el conjunto de investigaciones encontradas, en el año 2016 se han publicado 41 investigaciones, siendo este el año con mayor número de publicaciones. Hasta el año 2003 las publicaciones referidas al tema no superaban las 3 al año. A partir del año 2007 las publicaciones se incrementan notablemente alcanzando su pico en el 2016 y bajando a 11 publicaciones en el año 2015. Este análisis demuestra que durante los últimos años el interés y aplicación del PP se ha incrementado. No solo las instituciones públicas aplican esta herramienta sino que se ha extendido incluso a instituciones privadas.

Gráfico 1
Línea temporal de investigaciones publicadas



Fuente: Elaboración propia en base a los resúmenes de las 210 investigaciones.

Análisis cualitativo

En este apartado se describe los niveles de análisis, líneas de investigación, proceso y factores de éxito que se han descrito en los resúmenes de investigaciones científicas publicadas referentes al presupuesto participativo.

Niveles de análisis y líneas de investigación

Para efectos de este estudio, se ha clasificado a las 210 publicaciones científicas en tres niveles según el ámbito geográfico que abarcan: micro, meso y macro. La clasificación por niveles ha sido exclusiva, colocando al artículo en el nivel que lo define mejor. En la categorización acorde a las líneas de investigación, se han encontrado 11 categorías. Esta categorización no es exclusiva, un artículo puede referirse a varias líneas de investigación a la vez.

En la tabla 3 se señala la clasificación por niveles. El nivel micro contiene un 37% (77/210) de las investigaciones y se refiere a estudios locales. En ellos se abordan temas de democracia, gobernabilidad, competitividad, institucionalización, participación ciudadana, experiencias municipales, entre otras.

El nivel meso se define como un nivel intermedio 25% (53/210) de las investigaciones. Contiene estudios a nivel regional y nacional. En su mayoría exponen procesos, efectos, preferencias ciudadanas, identidad política y modelos de los presupuestos participativos a nivel nacional.

El nivel macro es el nivel más amplio de análisis 38% (80/210) de las investigaciones. En este nivel se encuentran las publicaciones científicas que contienen estudios a nivel mundial o que involucran aplicaciones generales y/o teóricas del presupuesto participativo. Los temas se refieren a estudios de sistemas legislativos, formas de integración ciudadana, métodos de elección de representantes, modelos transnacionales, mecanismos de incentivo, entre otros.

Tabla 3
Clasificación de las publicaciones según el nivel de análisis.

Niveles de análisis	N°	Porcentaje
Macro	80	38%
Meso	53	25%
Micro	77	37%
Total	210	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los resúmenes de las 210 publicaciones científicas.

Respecto a las líneas de investigación la categoría “Estudios Urbanos” presenta el mayor porcentaje de publicaciones analizadas (40%). Dentro de esta categoría destacan temas de presupuestos participativos para inversio-

nes en salud, mortalidad infantil, proceso de votación y elección local, tesis de empoderamiento, modelos transnacionales, restricciones presupuestarias y efectos en los individuos, entre los temas más destacados. Estos artículos se refieren en su mayoría a aspectos generales o de aplicación a nivel mundial, pero existen también una gran cantidad de estudios a nivel micro.

A la categoría “Gobierno y Ley” pertenecen el 21% de publicaciones. Se refieren a compromisos gubernamentales, técnicas para gobernabilidad, efectos de la participación ciudadana en los gobiernos locales, modelos de gestión local, procesos de descentralización, gestión pública y recursos constitucionales, entre otros. Estas investigaciones se refieren también en su mayoría a estudios generales o a nivel internacional.

En cuanto a la categoría “Representación Ciudadana” la mayoría de las publicaciones son de análisis micro y los temas se refieren a representaciones culturales, inclusión social, participación electrónica, asociaciones ciudadanas, democracia participativa. Respecto a “Aplicación Tecnológica” se han escrito 18 artículos, en su mayoría aplicados a nivel macro, la temática de los artículos es sobre uso de la web para toma de decisiones, integración online y voto digital. En cuanto a “Democracia” se tratan temas de democracia local, democratización de presupuestos en zonas específicas, valores democráticos, redes democráticas, mutaciones democráticas, arreglos de gobernanza participativa, estos estudios se han realizado en su mayoría a nivel macro y meso.

Además de la clasificación en líneas de investigación de los resúmenes de las publicaciones, se establecieron las siguientes temáticas comunes cuyos resultados se describen a continuación: (a) el proceso, y (b) factores de éxito.

El proceso

Un 3% de los resúmenes de las publicaciones se refieren al proceso de implementación y aplicación del presupuesto participativo. Los resúmenes mencionan aplicaciones en distintas zonas, aunque en muy pocas ocasiones describen el proceso al detalle. Dependiendo de las localidades en las que se aplicó el presupuesto participativo, distintos autores señalan diversos procedimientos, algunos de los cuales se describen a continuación: Ríos (2008) e Insúa (2008) proponen una metodología y modelos basados con frecuencia en las reuniones físicas y algún tipo de mecanismo de votación. Del mismo

modo, Fontana & Morais (2011) proponen en primer lugar que los representantes de la comunidad (delegados) hagan una lista de las acciones a considerarse, para que en segundo lugar estas acciones sean elegidas por los votantes en cada RPA (Región - Administración Política).

En el estado de Río Grande do Sul el proceso del presupuesto participativo comprende un ciclo de 24 meses, en el que el primer año se envía el presupuesto para ser aprobado, este es ejecutado en el primer año y evaluado en el segundo año para establecer las respectivas mejoras (Corona, 2014). Corona resume este proceso del presupuesto participativo en cuatro etapas: realización de las asambleas regionales y temáticas –al inicio del año–; formación de las instancias de participación –a mitad del año–; discusión del presupuesto y aprobación del plan de inversiones por el consejo –a final del año–; y evaluación de lo ejecutado –como base para las mejoras del segundo año.

Annunziata (2011) en su estudio realizado en los municipios de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires en Argentina, señala que el presupuesto participativo se desarrolla también en un ciclo de dos años, donde las etapas y la metodología varían de acuerdo a la municipalidad en donde se la aplique, pero en general presenta un desarrollo más pormenorizado que las anteriores propuestas. El desarrollo consta de cuatro etapas: asamblea general en los barrios, en la que los vecinos expresan sus ideas y demandas; asambleas más reducidas de vecinos delegados o consejeros con la presencia de responsables del gobierno, en las que son elaborados los proyectos; votación de los proyectos abierta nuevamente a los vecinos de cada barrio; y finalmente seguimiento de la ejecución de los proyectos elegidos –que se han incorporado a la ordenanza municipal del presupuesto– durante el año siguiente.

Díaz (2009), muestra otro desarrollo pormenorizado del proceso del presupuesto participativo a través de un caso en las provincias de Cuzco y Puno en Perú. Según este autor el proceso consta de siete pasos: convocatoria; inscripción de los participantes; elección del Consejo de Coordinación Local; talleres de información y priorización; evaluación técnica de las propuestas; aprobación del presupuesto; y elección de los comités de vigilancia

De la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre, según Goldfrank (2006), pueden destacarse las siguientes características dentro del proceso: i) cualquiera puede participar en las asambleas anuales de presupuesto, y aquellos que intervienen tienen el mismo derecho a voz y voto, y a postularse como delegados distritales o en foros temáticos, y posteriormente al consejo de presupuesto municipal; ii) todas las reuniones en cada

nivel están abiertas al público, no hay privilegios para los representantes partidistas como por ejemplo que la lista de proyectos prioritarios que arma cada asamblea distrital es respetada por el gobierno; iii) los participantes de las asambleas eligen y califican estos proyectos, los delegados votan por una lista final, y ni el alcalde ni el consejo de presupuesto pueden modificar estas prioridades; y iv) la alcaldía se vale de las deliberaciones con los participantes para asignar el gasto tanto entre los distritos como de los tipos de servicios urbanos prestados.

Según Arenilla (2008), en la ciudad de Madrid, el proceso participativo constó de tres etapas. La primera etapa se refiere a la organización y lanzamiento; segunda etapa se diagnostican los ámbitos de participación; tercera etapa se presentan y priorizan las propuestas; cuarta etapa se aprueban y programan las actividades; y quinta etapa se ejecuta y evalúa el proceso.

Annunziata (2011) considera que es en las asambleas en donde los ciudadanos tienen la oportunidad para exponer sus opiniones; son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que les impulsan a participar, imponiendo una lógica de competencia entre proyectos. Se consideran exitosas a las asambleas cuando en ellas “se privilegiaron el diálogo, la confianza entre actores y la deliberación para solucionar las principales dificultades que se provocaron a la hora de definir prioridades y proyectos a financiar por los fondos participativos” (Montecinos, 2006, p. 72).

Factores de éxito

Se consideran factores de éxito a los aspectos que hicieron posible una participación activa por parte de la ciudadanía en la formulación y ejecución del presupuesto participativo. Un 5% de los resúmenes de las publicaciones se refieren a los factores de éxito. Como hipótesis general se manifiesta que el diseño y los resultados dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico, y en especial del grado de descentralización e institucionalización, situación mencionada por Goldfrank (2006). Yoo (2012) manifiesta, respecto a las condiciones previas, que se necesita preparar un sistema político detallado que permita formas de participación diversificadas y que sensibilicen al público. Rocke (2008) menciona la necesidad de mejorar las campañas de promoción, celebrar conferencias y mesas de negociación; Kyo-Sik (2013) y Heu (2014) creen que lo crucial

es mejorar los procesos en las audiencias públicas y la puesta en marcha de escuelas de presupuesto local para sensibilizar y formar a la ciudadanía. Para Souza (2011) el nivel de institucionalización de los partidos de oposición es un factor relevante, pues muchos de los consensos se lograrán si existe una buena relación y cooperación entre los actores políticos locales.

El presupuesto participativo requiere la aplicación de valores democráticos, una actitud abierta e inclusiva por parte de la administración donde resalte un compromiso intelectual y aplicación de la ética. El autor surcoreano Gwakchaegi (2007) señala que el PP en los municipios requiere de un fuerte liderazgo del alcalde, el establecimiento de comisiones y subcomisiones y una formación continua para los funcionarios públicos que cambie sus actitudes y le den apertura al proceso. La transparencia también es un factor que contribuye a un proceso de presupuesto participativo exitoso; Kyo-Sik (2013) y Kim (2011) manifiestan que una amplia variedad de información debe estar disponible, el proceso debe ser abierto y transparente para atraer la participación de los ciudadanos y aumentar su conciencia.

Conclusiones

En la mayoría de casos existe una relación directa entre la zona de aplicación y los países de afiliación de los autores de las publicaciones científicas. Las investigaciones respecto a algún país de América del Norte han sido realizadas únicamente por autores afincados a instituciones de la misma zona (Canadá, Estados Unidos). Las investigaciones referentes a América Latina y el Caribe han sido escritas en mayor proporción por autores afincados en países del mismo continente, seguidos por autores de América de Norte. Las investigaciones escritas en Asia Oriental y el Pacífico se han escrito también por autores del mismo continente, seguidos en un mucho menos porcentaje por artículos de autores de Europa y Asia Central.

La tendencia se mantiene en el caso de las investigaciones que se refieren a Europa y Asia Central de los cuales la mayoría se ha escrito por los mismos autores de Europa. De los casos en los que la investigación no se refiere a una zona geográfica específica, la gran mayoría fueron escritas por autores de Europa y Asia Central, sean estos porque no se mencionaban ni el título ni en el resumen, se trataban de artículos teóricos sin aplicación en ningún país o porque son aplicaciones en más de un territorio.

El presupuesto participativo ha contribuido al proceso de democratización y descentralización de las decisiones, en algunos casos eficientemente y en otros con escasas mejorías. Sin embargo, su aplicación se ha extendido a distintas regiones, predominando América Latina y el Caribe y con una escasa aplicación en Oceanía a juzgar por la producción científica encontrada en esta investigación. Los países de ingreso mediano alto aplicaron en mayor porcentaje el presupuesto participativo, pero son los autores que pertenecen a países de ingresos altos los que más investigan del tema.

Del análisis cualitativo se desprenden las siguientes conclusiones: Las desigualdades respecto a la participación son significativas, lograr que todos los ciudadanos se involucren por igual es una tarea complicada. Cada ciudadano participa de acuerdo a sus propios intereses. Ante esto se concuerda con la conclusión de Ganuza (2014) y Frances (2012) que manifiestan que el reto para la gobernanza deliberativa no parece ser la capacidad de deliberación de los individuos, sino más bien el diseño de procedimientos participativos y la participación de los individuos.

El factor fundamental de éxito para la aplicación del presupuesto participativo, a pesar incluso de que las legislaciones modernas lo promuevan, es la voluntad de la clase política; voluntad de provocar procesos complementarios de participación ciudadana en la democracia representativa y generar diseños que fomenten la participación de la ciudadanía o la creación de asambleas populares. Para ello, una amplia variedad de información debe estar disponible, y todos los procesos relacionados con el presupuesto participativo deben ser abiertos y transparentes para atraer el interés de los ciudadanos.

Para responder a la finalidad fundamental del sistema de presupuesto ciudadano participativo es importante el desarrollo de la experiencia de los ciudadanos mediante la celebración de conferencias y audiencia pública y el funcionamiento de las escuelas del presupuesto local. Se requiere un sistema que tenga en cuenta las características y las condiciones regionales para una mayor eficacia de la participación voluntaria de los ciudadanos. El riesgo principal de esta tendencia es que el presupuesto participativo puede transformarse en un mecanismo cooptados por los actores representativos, sobre todo cuando la sociedad civil no gestiona los procesos, y la voluntad política de sus dirigentes es excesiva, por lo que en el proceso es crucial mutar de la delegación de poderes a la renovación de las estrategias de concentración de poder.

En análisis de los resúmenes de las publicaciones analizadas no permiten concluir si el presupuesto participativo es una herramienta de éxito general en una democracia participativa, sin embargo, es evidente que es una metodología bastante aplicada a nivel mundial y que claramente ha contribuido a la inserción de la opinión ciudadana en muchos de los procesos de gobernanza, quedando aún limitantes y procesos por mejorar.

Bibliografía

- Anunziata, R. (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 57-70.
- Arenilla Sáenz, M. (2008). Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid. *Quórum*, 19-126.
- Banco Mundial. (2015). *Banco Mundial*. Recuperado de <https://goo.gl/YJVk5g>
- Corona, A. R. (2014). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 9-36.
- Díaz Hurtado, A. (2009). Presupuesto municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos. *Íconos*, 27-38.
- Fontana, M. E., & Morais, D. C. (2011). Selecting a Portfolio of Alternatives in Participatory Budgeting based on multicriteria method. *2011 IEEE International Conference On Systems, Man, And Cybernetics (SMC)*, 3179-3183.
- Frances, E. G. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 283-302.
- Ganuza, G. B. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 29-50.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 03-28.
- Gómez Hernández, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación & Desarrollo*, 56-77.
- Gwakchaegi (2005). Designing Participatory Budgeting(PB) Model and Its Operational System for Local Government. *The Korea Journal of Local Public Finance*, 247-276.
- Heu, C. (2014). The Limits and Improvement of Citizens Participatory Budget System(CPBS) in Busan. *Corean Local Government Review*, 259-282.

- Insúa, J. R. (2008). A framework for participatory budget elaboration support. *Journal of the Operational Research Society*, 203-212.
- Kim, M. (2011). Adoption Status and Regal Problems of Citizen-participatory Budgeting System - focused on Gyeongsangnam-do Province -. *Local Government Law Journal*, 249-280.
- Kyo-Sik, J. (2013). A Study on Current Operations and Improvement of Citizen-participatory Budget System. *Public Land Law Review*, 197-214.
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 191-208.
- Ríos, J. R. (2008). A framework for participatory budget elaboration support. *Journal of the Operational Research Society*, 203-212.
- Rocke, Y. S. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 164-168.
- Salkind, N. (1999). *Metodología de la Investigación*. México: Prentice Hall
- Souza, L. A. (2011). Participatory budgeting and new local political dynamics. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 245-285.
- Yoo, H.-S., & Gimyeseung. (2012). Current State on Civil Participatory Budget System and Policy Agenda: In Case of Civil Participatory Budget System in Gyeonggi Province. *The Journal of Corean Policy Studies*, 243-260.

Fecha de recepción: 2017/02/16; fecha de aceptación: 2018/02/19;
fecha de publicación: 2018/03/01