

Ernesto GANUZA FERNÁNDEZ y Carlos ÁLVAREZ SOTOMAYOR (coord.)  
**Democracia y presupuestos participativos**  
Barcelona, Icaria editorial, 2003

No son pocos los politólogos, analistas y líderes de opinión, entre otros, que se pronuncian en el sentido de que nuestra democracia representativa tiene inevitablemente que abrirse paso a un nuevo modelo al que ya se conoce como “democracia participativa”. Se trata de una fórmula que pretende conciliar de manera efectiva el poder institucional representativo con la mayor participación ciudadana posible, puesto que “la libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o de disfrutar de buena salud... Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad –obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones comunitarias- es fundamental para la existencia humana” (PNUD, 2002: 52). Lo importante es no sólo que se postule como una buena idea, sino que cuente con el aval de experiencias sociales ya bien consolidadas. Con esta finalidad, ha sido editado recientemente el libro titulado *Democracia y presupuestos participativos*. Esta novedosa publicación es el resultado de un proyecto colectivo en el que sus coordinadores, Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez Sotomayor, han invitado a participar a especialistas procedentes de universidades y centros de investigación ubicados en España y en Latinoamérica, atendiendo a su experiencia y capacidad para plasmar

cómo se han vivido, se están viviendo y se implementan las experiencias de los presupuestos participativos en distintas ciudades. Todo ello con el objetivo de compartir unas experiencias que pretenden constituir una aportación creativa a la construcción de un modelo de organización social que venga a profundizar y enriquecer el de la democracia representativa.

El libro abarca experiencias diversas que reflejan los contextos diferentes (desde poblaciones pequeñas hasta grandes concentraciones urbanas) de los presupuestos participativos. La distribución de las mimas, así como de los autores, se estructura en los siguientes tres apartados: El primer apartado o “marco teórico” se inicia con el artículo titulado “*Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*”, en el que los coordinadores del libro, Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez Sotomayor, explican de forma exhaustiva qué son los presupuestos participativos, de dónde vienen y cuáles son sus principios vertebradores. Para éstos, sólo en el supuesto de aceptar que es razonable que el ciudadano adulto intervenga activamente en los procesos que se plantean resolver aquellos asuntos que directamente le afectan, vale la pena prestar atención al artículo que proponen. En realidad, esta estructura del libro, planteando en primer lugar un marco teórico, es uno de los aciertos

que el lector agradece cuando se acerca al texto, puesto que, inevitablemente, todas las experiencias (descritas con posterioridad) de implementación de los presupuestos participativos tienen y deben partir de un marco teórico que, en el caso de este libro, es el acertado: la participación abierta de los vecinos y las vecinas de la localidad. O lo que es lo mismo, se concibe la participación universalmente por medio de la articulación participativa entre las asociaciones, la administración y la ciudadanía en general, lo que implica que ciertos mecanismos a los que estábamos acostumbrados sean distintos.

La segunda parte aborda de lleno las experiencias concretas sobre presupuestos participativos, específicamente en Latinoamérica. Comienza con el artículo titulado “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS”, una experiencia singular en el marco del estudio de la democracia y de las políticas públicas. El proceso de participación de la población de Porto Alegre —discusión y construcción del presupuesto público municipal, el *presupuesto participativo* (PP)—, la capital del Estado de Río Grande do Sul, ubicada en el extremo meridional de Brasil, hoy por hoy es una de las más divulgadas y comentadas iniciativas en el ámbito de las innovaciones en la gestión pública. Tal divulgación, sin embargo, suele coincidir con simplificaciones exageradas y distorsiones respecto a las condiciones en las que opera tal iniciativa, abrazando una mitificación positiva o negativa del concepto y sus implicaciones. Por ello, los autores

del artículo, Marcelo Kunrath Silva y Flavio Sacco dos Anjos, abordan desde un punto de vista crítico el *presupuesto participativo* de Porto Alegre, permitiendo al lector comprender los factores implicados en el surgimiento de esta iniciativa, su evolución a lo largo del tiempo, los aspectos generales que permitieron su consolidación, sus principales resultados, dificultades y retos de cara al futuro.

“El presupuesto participativo y participación ciudadana en Santo André”, 23ª ciudad más poblada de Brasil, según el censo municipal brasileño de 2000, es el tema central del artículo de Pedro Pontual. En él se expone desde una descripción general de Santo André (ubicación, principal actividad económica, etc.) hasta los avances, límites y desafíos del presupuesto participativo y del proceso de participación ciudadana en este área. Asimismo, el autor ofrece datos concretos sobre el proceso y desarrollo de la participación ciudadana, que es la prioridad del gobierno local. Para ello, expone tanto la metodología utilizada como el funcionamiento del presupuesto participativo y de la *Ciudad de Futuro*, ámbito público de participación en el que se discute la planificación de la ciudad para los próximos 20 años, también de forma participada. No sólo el autor del artículo, sino todos los participantes en el presupuesto participativo en la ciudad de Santo André, asumen la percepción de que se trata de una verdadera «Escuela de la Ciudadanía», en el sentido de un proceso dinámico que va enriqueciéndose y reformulándose hasta su propia implementación, lo

que le atribuye el significado de una nueva esfera pública transparente y democrática de gestión de la ciudad y de distribución del poder.

La experiencia democrática y de democracia participativa en otra de las principales ciudades de Brasil, el gran Sao Paulo, aparece en el siguiente artículo de Félix Sánchez, titulado "Presupuesto participativo en Sao Paulo: nuevos desafíos para la gestión democrática". La suma de resultados positivos acumulados, descritos en el artículo desde la implantación del presupuesto participativo en Sao Paulo, demuestra la vitalidad de las propuestas basadas en las tesis de la democracia participativa.

La última experiencia latinoamericana que los coordinadores han querido recoger se sitúa en Perú, en uno de los distritos más pobres de la ciudad de Lima, Villa el Salvador (VES). La claridad expositiva y en detalle de todo el proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador, realizada por Gina Chambi Echeagaray y José Ventura Egoávil, permite al lector conocer en profundidad el proceso metodológico, los objetivos, los aspectos claves, las etapas, así como quién y cómo se participa. Junto a esto, no dejan de incluir un balance general del proceso del presupuesto participativo y todo un conjunto de anexos sobre la distribución del presupuesto municipal en VES. Un reflejo más de la línea seguida en el libro: acercar y dar a conocer en detalle toda la información.

Junto a las experiencias latinoamericanas, descritas de forma breve anteriormente, se incluyen cuatro experien-

cias consolidadas en España. De esta manera, se pretende profundizar y comparar el desarrollo institucional de las diferentes iniciativas puestas en marcha en varios municipios de España, con el objetivo de entender y comprender las condiciones de su emergencia, los nudos y conflictos, así como su desarrollo y articulación junto a los actuales marcos de convivencia sociopolítica.

Con el artículo de Ernesto Ganuza Fernández, "Los presupuestos participativos en Córdoba", se inicia el apartado reservado a las experiencias españolas. La consolidada historia de la participación ciudadana es uno de los factores fundamentales del cómo y el porqué una ciudad como Córdoba, de aproximadamente 300.000 habitantes y dividida administrativamente en 14 distritos, inicia en enero de 2001 un proceso como éste. La red de centros cívicos como órganos municipales en los que el Ayuntamiento ha descentralizado algunos de sus servicios, es aprovechada por el proceso como forma de organización en los distintos ámbitos territoriales de la ciudad, además de aportarle una base firme. Dentro de este contexto, junto a la participación universal de la ciudadanía por medio de asambleas, principio básico de los presupuestos participativos en Córdoba, comienza todo un proceso que el autor describe en profundidad. Tanto es así que desde la organización y las fases de los presupuestos participativos hasta los conflictos y tensiones generados por el desarrollo de un proceso que tiene como marco la participación directa de la ciudadanía, son algunas de las cuestiones que el lector termina por

conocer en detalle a través de la lectura del texto.

Los presupuestos participativos en Puente Genil es otra de las experiencias que aparecen en el libro, suscrita por Guillermo Contreras, Manuel Delgado y Asunción Gallego. De un lado, el hecho que Puente Genil pueda ser considerada ciudad media andaluza, como eslabón entre los centros regionales y los ámbitos netamente rurales de la comunidad, hace de su experiencia un buen ejemplo para muchos otros municipios andaluces. De otro lado, al ser una experiencia relativamente reciente y novedosa, para los ciudadanos, contó con una serie de dificultades y errores en su puesta en marcha que han permitido “trabajar con el error”, aprender de errores iniciales y solventarlos, en la medida de lo posible, con posterioridad. Esto es, sin embargo, lo que demuestra que el presupuesto participativo es una iniciativa compleja, arriesgada desde el punto de vista político, pero también una apuesta decidida de profundización en la democracia. En suma, con la lectura del artículo se aprende, entre otras cosas, que la experiencia de Puente Genil, a pesar de numerosas carencias que puedan existir, es un ejemplo de cómo sólo andando se hace el camino, “un camino en el que todavía queda mucha hierba por desbrozar”.

Otra de las experiencias pioneras en presupuestos participativos realizadas en España, incluso más reciente que la anterior, es la de Rubí, ciudad industrial de tamaño medio (con poco más de 60.000 habitantes), situada en el área metropolitana de Barcelona, en la comarca del Vallés Occidental. En este

artículo, elaborado por Ismael Blanco, se presenta, en primer lugar, algunos datos básicos sobre la ciudad y sus características políticas con el fin de entender mejor el contexto en el que se impulsa esta experiencia participativa. En segundo lugar, se hace un análisis descriptivo del modelo de organización de los presupuestos participativos que se ha adoptado en esta ciudad. Finalmente, se hace una valoración global de sus elementos de avance e innovación, de sus límites y dificultades y de los retos que pueden deducirse de su puesta en práctica en esta primera edición.

“Entre el reformismo y la autogestión: el reparto en las Cabezas de San Juan”, es la última experiencia española comentada en el libro. En ella, Javier Encina y Montserrat Rosa, abordan, desde su nacimiento —hacia 1995— hasta la actualidad, la realidad de los presupuestos participativos en Las Cabezas de San Juan, ciudad intermedia a 48 Km. al sur de Sevilla con una población de unos 16.000 habitantes, dividida en cinco núcleos de población. Desde la preparación del III Encuentro Popular, realizado en febrero de 2000, se plantea *El Reparto*, un proyecto de transformación social basado en los presupuestos participativos, partiendo desde los espacios y los tiempos de la cotidianidad. Estos tiempos y espacios cotidianos, sostienen, dan la oportunidad de participar en una diversidad de situaciones que permiten el cambio individual, y que facilitan la transformación desde lo colectivo; se crea el deber no como ejercicio externo (impuesto/consentido), sino como compromiso autoconstruido y autogestionado.

Aunque, como se ha visto, la implementación de los presupuestos participativos difiere en cada una de las experiencias recogidas en este libro, pues la forma final que adopte tiene necesariamente que pertenecer a sus protagonistas, todas están implicando la participación abierta de los vecinos y las vecinas de la localidad. En otras palabras, se concibe la participación universalmente por medio de la articulación participativa entre las asociaciones, la Administración y la ciudadanía en general, lo que implica que ciertos mecanismos, a los que estábamos acostumbrados, sean distintos.

Todo este análisis, reunido en ocho experiencias situadas en contextos diferentes, convierte este intento en una oferta operativa para todas aquellas iniciativas que en un futuro próximo puedan adherirse a esta línea de profundización democrática. Acciones y ejemplos que exponen la fuerza y la

capacidad de innovación que procesos como los del presupuesto participativo son capaces de generar. Que los ciudadanos perciban que sus decisiones se plasman en el documento más importante de la política municipal y que verifiquen su exacto cumplimiento se convierte en el acicate más serio para seguir participando de modo activo en la vida local.

El libro *Democracia y presupuestos participativos* se convierte así en una referencia obligada para dirigentes políticos, profesionales, técnicos de ONGs, profesores, estudiantes y, en general, para todo el que quiera conocer el dinamismo de una sociedad abierta, plural y diversa como la española y latinoamericana de hoy.

LUIS NAVARRO ARDOY  
IESA (CSIC). Córdoba