



## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: APORTES PARA INVERTIR LAS PRIORIDADES SOCIALES Y TERRITORIALES <sup>i ii</sup>

### PARTICIPATORY BUDGETING: CONTRIBUTIONS TO INVESTING SOCIAL AND TERRITORIAL PRIORITIES

YVES CABANNES<sup>iii</sup>

Fecha de Recepción: 25/05/2022 | Fecha de Aprobación: 12/06/2022

**Resumen:** En este trabajo se explora críticamente cómo y en qué medida el presupuesto participativo (PP) contribuye a garantizar que los grupos socialmente excluidos y desfavorecidos participen y se beneficien de los proyectos financiados, considerando que esta participación no se traduce necesariamente en la selección de sus proyectos. En este marco, se proponen tres instrumentos para examinar la vasta heterogeneidad de prácticas que se autodenominan de presupuesto participativo, así como las diferentes maneras en que estos abordan las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos. Además, se presentan experiencias llevadas a cabo en ciudades de diferentes tamaños y en diferentes contextos, destacando herramientas innovadoras y métodos probados con éxito. Para llevar a cabo este estudio se emplearon cinco métodos y herramientas diferentes: (1) una breve revisión de la literatura centrada en la contribución del PP para abordar las necesidades de los grupos vulnerables/desfavorecidos; (2) una revisión de la base de generada a partir un cuestionario aplicado en cien ciudades; (3) entrevistas en profundidad a siete expertos mundiales en el campo del PP; (4) identificación, selección y análisis de prácticas innovadoras de PP en diferentes regiones del mundo. Se reconocen tres hallazgos principales. En primer lugar, que las ciudades en entornos diversos combinan de manera creativa diferentes tipos de PP para aumentar su impacto social. En segundo lugar, la evidencia reunida tiende a indicar que el PP desarrollado “con” la gente es preferible al PP “para” la gente. Y el tercer hallazgo importante radica en la capacidad de estos procesos para invertir las prioridades sociales y territoriales; al respecto, la evidencia indica que las ciudades pueden satisfacer con éxito las necesidades de los grupos desfavorecidos, desafiando así la idea de que la mayoría de los programas de PP han “perdido sus aspectos redistributivos”.

#### Palabras clave:

*Presupuesto participativo.*  
*Igualdad.*  
*Inclusión.*  
*Redistribución social y espacial de prioridades.*  
*Investigación comparativa global.*

<sup>i</sup> Este capítulo es una versión condensada y adaptada de un análisis preparado por el autor en 2018 que fue apoyada por el Banco Mundial en Moscú (SPJ GP), bajo la coordinación de Ivan Shulga y Anna Sukhova (SPJ GP, Protección Social y Empleo). Expresamos nuestro agradecimiento por permitir el uso de partes del informe. Además, una versión del presente texto, con ligeras modificaciones fue publicada en inglés en 2021 como capítulo del libro *Research Handbook on Democracy and Development*.

<sup>ii</sup> Artículo traducido por Daniela Emilia Cinco. Lic. en Comunicación Social (FCC, UNC). Doctoranda en Ciencia Política (CEA, FCS, UNC). Becaria doctoral SeCyT, con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones en Periodismo y Comunicación (FCC, UNC).

<sup>iii</sup> Planificador, investigador y profesor emérito de planificación de desarrollo en la *University College London*. Ha coordinado numerosos programas de investigación y desarrollo con ONG y gobiernos locales en Asia, América Latina, África y Oriente Medio en asuntos de gobernanza democrática, planificación y presupuestos participativos, agricultura urbana, reducción de las desigualdades y lucha contra la pobreza. Ha publicado ampliamente sobre estos temas. Trabaja regularmente con gobiernos locales, ONG, movimientos sociales y organizaciones internacionales. Contacto: ycabanes@mac.com

**Abstract:** This paper critically explores how and to what extent participatory budgeting (PB) contributes to ensuring that socially excluded and disadvantaged groups participate in and benefit from funded projects, considering that this participation does not necessarily translate into the selection of their projects. Within this framework, proposes three instruments to examine the huge heterogeneity within PB practices and their differential roles in addressing the needs of disadvantaged social groups. In addition, introduces practical experiences tested in cities of different sizes in different contexts and highlights innovative tools and successfully tested methods. Five different methods and tools were employed to conduct the study: (1) a limited literature review focusing on the contribution of PB to addressing the needs of vulnerable/disadvantaged groups; (2) revision of a database generated from a questionnaire applied in 100 cities; (3) in-depth interviews of seven global experts in the field of PB; (4) identification, selection and in-depth analysis of innovative practices from different regions in the world. Concludes with three main findings. First, that cities in diverse environments combine different PB types creatively to increase their social impact. Second, evidence gathered tends to indicate that PB with people is preferable to PB for people. A third major finding is the capacity of PB to reverse social and spatial priorities: evidence clearly indicates that cities can successfully meet the needs of disadvantaged groups, which challenges the idea that most PB programs have 'lost their redistributive aspects'.

**Keywords:**

*Participatory budgeting.*

*Equality.*

*Inclusion.*

*Redistribution of social and spatial priorities.*

*Comparative global research.*

### **Introducción**

En este trabajo se explora críticamente cómo y en qué medida el presupuesto participativo (PP) contribuye a garantizar que los grupos socialmente excluidos y desfavorecidos participen y se beneficien de los proyectos financiados, considerando que esta participación no se traduce necesariamente en la selección de sus proyectos.

Para llevar a cabo este estudio se emplearon cinco métodos y herramientas diferentes: (1) una breve revisión de la literatura centrada en la contribución del PP para abordar las necesidades de los grupos vulnerables/desfavorecidos; (2) una revisión de la base de datos del autor, generada a partir de las respuestas a un cuestionario de 52 preguntas en alrededor de cien ciudades; (3) entrevistas en profundidad a siete expertos mundiales en el campo del PP;

(4) identificación, selección y análisis de once prácticas innovadoras de PP<sup>1</sup> de diferentes regiones del mundo, en ciudades y pueblos de diferentes tamaños, que han abordado con cierto éxito las necesidades de grupos desfavorecidos, atendiendo también los límites y dificultades a las que se enfrentaron estas prácticas. Finalmente, (5) tras una revisión documental adicional y el intercambio de correos electrónicos y/o conversaciones directas con los actores, se incluyeron ocho prácticas más.

Este trabajo se compone de cuatro secciones principales. Luego de una breve definición del PP y un repaso por su expansión desde Brasil al resto del mundo durante las últimas tres décadas, en la primera sección se proponen tres instrumentos para examinar la vasta heterogeneidad de prácticas que se autodenominan de presupuesto participativo, así como las diferentes maneras en que estos abordan las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos. El primer instrumento es un marco analítico que diferencia entre tres formas básicas y cuatro formas combinadas de PP; el segundo es el concepto de la triple inversión de prioridades —social, política y territorial— central en las experiencias iniciales de PP; y el tercero introduce el rol de los grupos vulnerables en estos procesos, buscando diferenciar las prácticas de PP *para* estos grupos de aquellas experiencias llevadas a cabo *con* estos grupos.

En la segunda sección, se presentan experiencias llevadas a cabo en ciudades de diferentes tamaños y en diferentes contextos, destacando herramientas innovadoras y métodos probados con éxito. A seguir, en la tercera sección se comparten, desde una perspectiva crítica, algunas respuestas proporcionadas por expertos y profesionales a cargo del PP, en relación con las siguientes preguntas: ¿Qué se debería evitar en la implementación del PP? ¿Hay algo que no haya funcionado? ¿Cuáles fueron las soluciones (si las hubo) frente a esto? No se trata de respuestas concluyentes, sino que plantean consideraciones que invitan a la reflexión, en torno a cinco subsecciones que corresponden a los elementos convencionales del PP: su dimensión participativa, financiera, institucional y normativa, espacial y política.

Finalmente, este trabajo concluye en la cuarta sección con tres hallazgos principales. En primer lugar, que las ciudades en entornos diversos combinan de manera creativa diferentes tipos de PP para aumentar su impacto social. En segundo lugar, la evidencia reunida tiende a indicar que el PP desarrollado “con” la gente es preferible al PP “para” la gente. Y el tercer hallazgo importante radica en la capacidad de estos procesos para invertir las prioridades sociales y territoriales; al respecto, la evidencia indica que las ciudades pueden satisfacer con éxito las necesidades de los grupos desfavorecidos, desafiando así la idea de que la mayoría de los programas de PP han “perdido sus aspectos redistributivos”. Sin embargo, se debería llevar

a cabo una investigación más profunda y sistemática para proporcionar información más completa sobre las formas y los medios a través de los cuales el PP puede aumentar su impacto social y alcanzar grupos vulnerables.

## **SECCIÓN 1. Definiciones y marco analítico**

### **1.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?**

El Presupuesto Participativo constituye una innovación de destaque en gobernanza participativa en todo el mundo, contando con más de seis mil experiencias desarrolladas en al menos cuarenta países para el año 2022. Básicamente, se trata de una forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía en la priorización del gasto público. Puede definirse como un mecanismo o proceso a través del cual ciudadanas y ciudadanos participan de la toma de decisiones sobre el destino de la totalidad o de una parte de los recursos públicos disponibles. Más allá de esta definición general, las experiencias de PP abarcan un amplio espectro: desde gestos participativos simbólicos con poco impacto transformador, hasta vectores de cambio estructural en los sistemas de gobernanza de las ciudades.

Originalmente, el PP involucraba no solo las decisiones sobre una parte o la totalidad del presupuesto público, sino también la definición de políticas públicas. Pero incluso si esta discusión no se da de manera directa en la mayoría de los casos actuales, el PP puede incidir en la definición de políticas y programas socialmente orientados, tanto a nivel nacional como local (Cabannes, 2018). Esto tiene lugar de diferentes maneras: (a) mediante la integración de los proyectos del PP en programas y políticas municipales; (b) actuando como mecanismo de cambios municipales e institucionales dirigidos a brindar una mayor atención a los grupos desfavorecidos; (c) como motor para pasar de una práctica participativa aislada a un sistema de participación que beneficie a los excluidos; (d) a través de su impacto en leyes regionales y reformas institucionales; y (e) incidiendo en políticas nacionales de PP.

### **1.2. Presupuesto participativo a través del tiempo: desde Brasil al resto del mundo**

El período comprendido entre los años 1989 y 1997 fue de experimentación. En Porto Alegre (Brasil), y otras ciudades como Santo André (Brasil) y Montevideo (Uruguay), se “idearon” nuevas formas participativas y representativas para la toma de decisiones sobre el

destino de los recursos públicos: el presupuesto participativo. A esto le siguió una segunda fase que llamamos de “propagación o difusión brasileña”, cuando más de 130 municipios de este país adoptaron el modelo con marcadas variaciones (Cabannes, 2004). Con el nuevo milenio se vislumbra una nueva fase de expansión, más allá de los límites de Brasil, y de diversificación, con una profunda adaptación de los modelos existentes (ibíd.). En esta última fase, el PP se extendió por América Latina, luego por Europa y, a partir del año 2003, por África. Desde hace más de una década se puede identificar una fase de universalización, en la medida en que el PP se propagó en todas las regiones del mundo, con una notable difusión en los gobiernos locales y regionales de Asia y Rusia, y con algunas ciudades árabes, norteamericanas y del pacífico siendo las últimas en sumarse al movimiento (Cabannes y Lipietz, 2018).

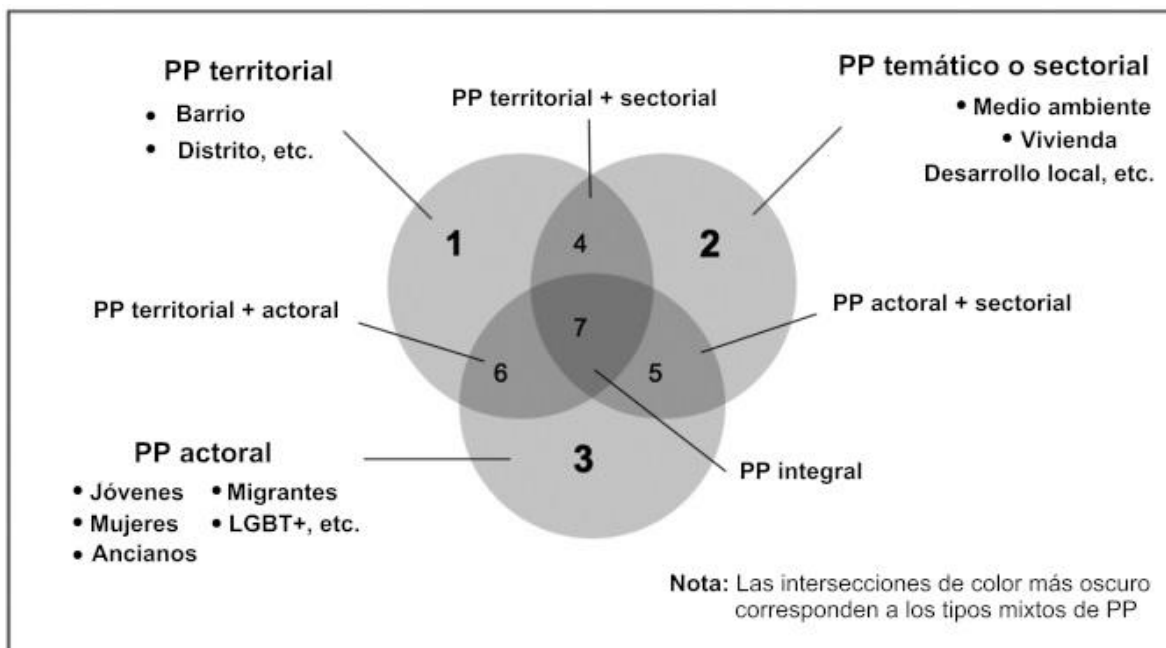
### **1.3. Marco analítico para la clasificación del Presupuesto Participativo: tipos básicos y tipos combinados**

El marco conceptual de este estudio se basa principalmente en tres instrumentos que serán usados para examinar por una parte la amplia y heterogénea naturaleza de las prácticas de PP y, por otra parte, su papel para dar respuesta a las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos.

El primer instrumento distingue entre tres tipos básicos de PP y sus distintas combinaciones. Estos tipos básicos son: el PP de base territorial, el PP temático o sectorial y PP actoral (Figura 1).

- [1] Los **PP territoriales** corresponden a la mayoría de los casos y se realizan a nivel de los barrios, distritos, comunas o ciudades. Este tipo de PP es usado en una amplia cantidad de distritos y vecindarios dentro de los límites de una ciudad o pueblo (ver Figura 1, número 1).
- [2] Los **PP temáticos o sectoriales** debaten recursos asignados a sectores específicos como educación, servicios básicos, salud, empleo, vivienda y/o transporte, generalmente a nivel de la ciudad en su conjunto y/o de partes de la ciudad (parroquias, distritos, barrios...). En estos casos, las direcciones de educación, salud, obras públicas y demás, pueden participar del proceso en estrecha colaboración con el personal a cargo del PP. Los temas considerados pueden cambiar anualmente de acuerdo con los cambios en las prioridades de la ciudad. En algunos casos, tales sectores prioritarios del PP son definidas de antemano en planes estratégicos o documentos similares (ver Figura 1, número 2).

- [3] Los **PP actorales** son menos frecuente. Desde este enfoque se asignan recursos a determinados grupos vulnerables o desfavorecidos, como los ancianos, poblaciones indígenas, población afrobrasileña, colectivos LGBT+, migrantes, refugiados, personas sin hogar, entre otros (ver Figura 1, número 3).



**Figura 1. Tipos básicos y combinados de PP**

De la combinación de estos tipos básicos resultan **cuatro tipos mixtos**:

**(4)** Combinación **PP territorial** y **PP sectorial** la más frecuente a nivel mundial. Por lo general, el presupuesto puesto en debate se divide en dos: una parte es destinada a sectores específicos (como salud, educación, etc.) y otra es dirigida a los distritos o a la ciudad en su conjunto.

**(5)** La combinación entre **PP actorales** y **PP sectoriales** es mucho menos frecuente. Corresponde a modalidades en los que se destinan recursos a un sector en particular (por ejemplo, vivienda, ambiente...) para un grupo social específico (como inquilinos con bajos ingresos y personas sin hogar).

**(6)** Combinación **PP territorial** y **PP actorales**. Bajo esta modalidad, los recursos en debate constituyen una “olla de recursos en común” para la ciudad en su conjunto. Sin embargo, se

emplean diversos métodos y herramientas para facilitar el acceso a estos recursos por grupos específicos (como las mujeres, los jóvenes o ancianos).

**(7) Los PP combinando las tres modalidades básicas** son denominados en este trabajo **PP integrales**. Se trata de casos sumamente raros, pero muy relevantes para llegar a grupos y a territorios vulnerables, es decir permitir una inversión de prioridades.

#### **1.4. “Invirtiendo” las prioridades sociales, políticas y territoriales a través del PP**

El segundo instrumento utilizado para analizar y diferenciar las prácticas de PP se refiere a la medida en que estas han tenido éxito para “invertir o revertir” tres tipos de prioridades, ya sean **sociales, territoriales o políticas**. El PP fue originalmente concebido como un medio para construir un nuevo orden político, social y de justicia territorial a través de la “inversión” de tres prioridades. “Invertir” las prioridades implica un “cambio de rumbo” cualitativo y usualmente radical con relación a prácticas o políticas previas. Mientras que el concepto de “revertir” prioridades (ya sean sociales, territoriales o políticas) ha sido central en el PP inicial de Porto Alegre (Genro y de Souza, 1998; Mancuso, 2004), no siempre se ha mantenido esta centralidad en gran parte de las experiencias posteriores.

**Invertir las prioridades territoriales.** Los recursos se canalizan hacia barrios, áreas rurales y periurbanas, pueblos y asentamientos remotos, terrenos tomados, cascos urbanos abandonados, etc., que históricamente estuvieron (y permanecen) excluidos. Se trata, además, de territorios que no perciben beneficios de inversiones públicas ni subsidios en la misma medida que otros espacios más integrados en la ciudad considerada más moderna o más productiva<sup>2</sup>.

**Invertir las prioridades sociales.** A través del PP se canalizan más recursos para los grupos sociales históricamente desfavorecidos, o que han sido paulatinamente excluidos como consecuencia de la inequidad del modelo de desarrollo dominante. Esta “discriminación positiva” hacia los “desposeídos” supone la apertura de canales y espacios de participación. En las zonas urbanas, estos grupos suelen ser los jóvenes, los ancianos, las mujeres, las minorías étnicas, los inmigrantes, los refugiados, el colectivo LGBT+, los pueblos originarios, etc.; pero varían según la ciudad y la región. Ahora bien, aunque la justicia social constituya un componente importante en las experiencias de PP, no necesariamente garantiza que un mayor porcentaje de los recursos sea dirigido a las comunidades más necesitadas<sup>3</sup>.

**Invertir las prioridades políticas.** Dar “poder a los que no lo tenían” implica abrir o ampliar el espacio político. En este sentido, el PP ofrece la posibilidad de transferir el poder de decisión sobre el gasto público y sobre la definición de las normas y reglas del juego del PP a quienes no contaban antes con esta facultad. Sin embargo, es una situación que no se da en todos los casos.

Este trabajo se centra principalmente, en analizar en qué medida el PP ha tenido éxito para “invertir” las prioridades sociales. Para tal fin, se examinan casos que ofrecen una perspectiva de justicia social que va más allá de la inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos.

### **1.5. El rol de los grupos vulnerables durante los ciclos de PP: ¿PP para la gente o con la gente?**

El tercer instrumento empleado para este análisis se refiere a los PP puestos en marcha para los grupos vulnerables o con ellos<sup>4</sup>. Las siguientes preguntas pueden ayudar a determinar las diferencias entre ambos enfoques:

- *¿Quiénes participan de las distintas instancias implicadas en el PP?*

Cabe preguntarse si los grupos vulnerables participan directamente en el proceso o simplemente se benefician de él. En algunas ciudades europeas, por ejemplo, se votaron proyectos dirigidos a refugiados y personas sin hogar, pero sin su participación directa. Si bien esta situación dio cuenta del papel activo de intermediarios y ONGs, y de la solidaridad de las personas que participaron del PP para con estos grupos vulnerables; la apropiación del proceso por parte de esos sectores fue limitada o nula. Por lo tanto, quedó muy limitado el papel empoderador del PP.

- *¿Quién define las reglas que regulan al PP?*

En algunos casos se invita a los ciudadanos a participar sin que puedan decidir o modificar las reglas preestablecidas: a estos PP, los llamamos *institucionalizados*. Por el contrario, en otras experiencias se invita a los ciudadanos, y a veces a los grupos desfavorecidos, a definir dichas reglas. En estos casos, los participantes adquieren un poder *institucionalizante* para decidir entre otros sobre: los criterios para la selección de proyectos, cuántas asambleas se realizarán, dónde se llevarán a cabo, cuánto se destinará a grupos vulnerables específicos, si se van a elegir delegados del PP y crear un Consejo del PP, etc.



- *¿Quién toma la decisión final al momento de priorizar los proyectos?*

Algunos procesos de PP son consultivos e invitan a los participantes a dar sus opiniones y sugerencias en línea y/o en reuniones presenciales. En estos casos, las autoridades locales pueden considerar o no dichas sugerencias. En cambio, en los PP vinculantes el voto de los participantes es definitivo para decidir sobre los proyectos, por lo que las autoridades están obligadas a implementarlos. Este último se considera el más adecuado para generar confianza y compromiso a largo plazo, y además tiende a ser más sostenible a lo largo del tiempo (Días, 2018).

- *¿Quién supervisa el gasto presupuestario y la implementación de los proyectos del PP?*

La participación activa durante la implementación de los proyectos queda esencial para reforzar la confianza en el PP por parte de aquellos grupos sociales con una tradición de participación limitada. Según las ciudades y los contextos son muy diversas las formas de participación durante este segundo ciclo el PP, sea a través de comisiones específicas, delegados electos, grupos voluntarios, público mixto o grupos comunitarios (Cabannes, 2014).

## **SECCIÓN 2: Enfoques, métodos y herramientas innovadoras en experiencias de PP en el mundo**

En esta sección se presentan herramientas y métodos innovadores procedentes de experiencias internacionales de PP. Estas ilustran cuatro de las siete modalidades expuestas en el marco conceptual previo [ver Figura 1] siendo: Modalidad 3- PP actoral; Modalidad 1- PP territorial; Modalidad 6- PP Territorial + PP actoral; Modalidad 7- PP Integral, entendido como la combinación de los PP territorial, sectorial y actoral. Cabe señalar que esta selección se hizo con base en su capacidad de llegar a los grupos excluidos y más necesitados. Sin embargo, existen también herramientas y métodos innovadores en las demás modalidades que merecerían un trabajo mucho más extenso. Están desarrollados en el informe original.

### **2.1. Primera Modalidad: PP actoral**

#### **[a] Asignación de recursos presupuestarios a grupos sociales específicos: niñez y juventud**

Entre los PP basados en actores que han tenido éxito para abordar las necesidades y expectativas de los grupos desfavorecidos, pondremos especial énfasis en los PP infantiles y

juveniles, ya que son los más numerosos en esta tipología. Se trata de una modalidad que se introdujo por primera vez en Barra Mansa, Brasil, en 1997. En ella, los recursos asignados pueden representar una parte del presupuesto general del PP (por ejemplo, en Rosario, Argentina<sup>5</sup>, le corresponde el 3% del total) o una cantidad asignada de manera específica. Esta cantidad, a su vez, suele aumentar con los años, como en el caso de Molina de Segura en España. A veces, el PP destina no una parte sino la totalidad de sus recursos para un grupo específico, por ejemplo, en Las Torres de Cotillas y Cehegín (España), o en Valongo (Portugal) que implementaron PP juveniles o escolares.

### **[b] La “comunidad educativa” como modelo de gobernanza en el que los estudiantes conservan el poder de decidir**

El PP para escuelas secundarias en la región norte de Francia (Cabannes & Delgado, 2014) introdujo una práctica de gobernanza innovadora basada en el concepto de “comunidad educativa”. Para ello se creó un comité de seguimiento en cada colegio participante, compuesto por hasta quince personas, cuyo rol y responsabilidades se definen a través de un estatuto. Cada comité está integrado por ocho alumnos, siendo los miembros restantes docentes, personal administrativo y técnico, padres de familia u otras personas vinculadas al colegio. Estos espacios proporcionan un lugar para el debate y la discusión entre sus miembros, quienes por lo general no acostumbraban a interactuar entre sí. De esta manera, fomentan el concepto de “comunidad educativa”, evitando así limitar la participación exclusivamente de los estudiantes. Consideramos que estas prácticas podrían adaptarse a otros grupos vulnerables.

### **[c] Asignación de recursos para mujeres**

En países donde las mujeres tienen menor acceso al poder y a los recursos públicos por razones culturales, políticas o sociales, este tipo de PP garantiza que al menos una parte de los recursos en debate estén disponibles para su beneficio. Aun así, se trata de casos poco frecuentes, como el desarrollado en Surakarta (Indonesia). Además, este enfoque ha sido criticado en ciudades europeas y latinoamericanas donde los movimientos de mujeres son fuertes y, a menudo, encabezan luchas sociales. Sus críticos argumentan que asignar recursos a las mujeres, o a cualquier grupo desfavorecido, puede llevar a “encasillarlas en guetos” y estigmatizarlas.

## 2.2. Segunda Modalidad: PP Territorial con inversión de prioridades

Consisten en asignar más recursos para los distritos más desfavorecidos de la ciudad (como por ejemplo en Rosario, Argentina), para barrios específicos (como en Sevilla, España), o bien para áreas más pequeñas (en el caso de Belo Horizonte, Brasil).

Estas prácticas se diferencian de los PP convencionales en ciudades o distritos, donde el dinero se distribuye uniformemente en todos los distritos del territorio. Por el contrario, se enfocan en determinadas áreas desfavorecidas, por ejemplo: conjuntos de vivienda de alquiler para familias de bajo recurso (en París, Francia), distritos rurales dentro del municipio (como en Chengdu, China; o Cuenca, Ecuador), o zonas más remotas y/o pobres (como en Olne, Bélgica). En todos estos casos, los recursos son predefinidos a través de métodos específicos. Puede tratarse de un PP independiente, como en los casos de Chengdu y Olne, o bien, pueden ser uno de diferentes PP coexistiendo en paralelo, por ejemplo, PP joven, PP escolar, PP para barrios populares.

### [a] Índices de privación (Necesidades Básicas Insatisfechas)

En Rosario (Argentina), la asignación presupuestaria se distribuía proporcionalmente al grado de marginación urbana de cada barrio, de acuerdo con la Ordenanza 7869. Para ello, el Departamento Ejecutivo utilizaba un índice de privación que se elaboró con indicadores de salud, educación, vivienda, ingreso y género. Estos indicadores se construyeron a partir de los datos censales disponibles, es decir, con los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares y las estadísticas proporcionadas por las distintas dependencias municipales. Al respecto, la información censal se refiere a datos del Censo Nacional de Población, que indica la proporción de “Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas”, a través de la consideración de indicadores de vivienda, ingresos y educación.

Cabe señalar que estos indicadores deben actualizarse anualmente, antes de que se definan los recursos del PP destinados para cada distrito. Y la asignación de estos recursos se realiza de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada uno de los seis distritos y 50% en forma directamente proporcional al grado de marginación urbana medido por el índice de privación, que es calculado cada año por la Oficina Municipal de Estadísticas y la Universidad Nacional de Rosario.

El indicador “Población con Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), por distrito o por barrio, ha sido ampliamente utilizado en los PP de ciudades latinoamericanas para modular y “localizar” la asignación de recursos. Las necesidades consideradas bajo el NBI varían de un

país a otro y dependen de las estadísticas disponibles y del nivel de los servicios existentes. Sin embargo, en general se refiere a una o más de las categorías mencionadas como servicios básicos, tales como el acceso a agua potable, drenaje de agua pluvial, saneamiento, alumbrado público, calles y caminos pavimentados, etc. El índice de privación usualmente combina el índice NBI con el número de habitantes de cada distrito o barrio. A pesar de que la importancia asignada a estos indicadores varía entre experiencias, se trata de una herramienta generalmente bien recibida y que ilustra el principio de justicia territorial y social en algunos casos de PP.

### **[b] Índice de Calidad de Vida Urbana**

Uno de los métodos más avanzados para canalizar los recursos del PP hacia las zonas más carenciadas de las ciudades es el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), diseñado e implementado en Belo Horizonte, Brasil. A diferencia del método de mapeo de carencias entre distritos utilizado en Rosario, Argentina, el ICVU recurre a una mayor cantidad de indicadores, organizados en trece dimensiones que incluyen educación y acceso a alimentos, entre otros. Además, el ICVU considera unidades más pequeñas que el distrito o el barrio. La información recopilada se transfiere al mapeo GIS, que indica la privación de la ciudad por año.

El ICVU no solo se utiliza para preasignar recursos, sino también proporciona una base para monitorear el impacto de los proyectos de PP en áreas desfavorecidas seleccionadas. Así, una evaluación de alrededor de mil proyectos financiados con el PP del municipio de Belo Horizonte durante los primeros quince años de actividad (1993–2008) indicó que la mayoría de los proyectos financiados gracias al PP estaban ubicados dentro de las áreas desfavorecidas identificadas con el ICVU. De esta manera, y tal como estaba previsto, se benefició a la población y a las zonas más necesitadas, poniendo en evidencia un reenfoque exitoso de las prioridades sociales y territoriales a través del PP.

### **[c] Mapa de exclusión y monitoreo de la capacidad de los recursos del PP para alcanzar a los más necesitados**

Durante la breve experiencia del PP en São Paulo, Brasil (2001–2004), se desarrolló un método de mapeo de privaciones innovador conocido como Mapa de Exclusión. Además de proponer la superposición de datos de diferentes fuentes (del censo, municipales, de los servicios de policía, etc.) y la construcción de cuatro subíndices de exclusión para los diversos distritos y subdistritos de la ciudad, incluye un *mapeo comunitario* en el que múltiples actores

pertenecientes a diferentes comunidades complementan el mapa con datos cuantitativos, con información cuantitativa (por ejemplo, ubicación de homicidios, narcotráfico, accidentes automovilísticos, presencia de ONG y organizaciones de apoyo, etc.). Cada una de las variables utilizadas para construir el índice del Mapa de Exclusión se posiciona en una escala de  $-1$  a  $+1$ , al igual que en el ICVU de Belo Horizonte; y posteriormente, estos valores se espacializan. Hay que resaltar, que el Mapeo de Exclusión ayuda a preasignar recursos a las zonas más carenciadas y a monitorear si las inversiones realizadas a través del PP llegaron a las mismas, posibilitando cambios cuantitativos en los niveles de exclusión en salud y educación, por ejemplo.

#### **[d] PP en Conjuntos Habitacionales Sociales: lecciones de Penang, Malasia**

Algunas ciudades optan por centrar su PP en conjuntos habitacionales para sectores de bajos recursos. Toronto es un referente en esta línea, con un PP de más de quince años (Community Housing PB) que ha aportado mejoras y mayor seguridad a miles de habitantes. Por otra parte, desde 2012 la Corporación para el Desarrollo de la Mujer de Penang, en Malasia (PWDC, por sus siglas en inglés) ha encabezado procesos innovadores de PP a gran escala en complejos de viviendas de alquiler, apuntando en la inclusión de mujeres de todas las edades y en la integración de diferentes comunidades étnicas: malayas, que son las más numerosas y en su mayoría musulmanes; chinas e indias. Esta iniciativa ejemplifica un modelo de PP mixto: territorial [Conjuntos habitacionales] y actoral [mujeres]. A continuación, se detallan algunos de los pasos del proceso puesto en marcha de forma exitosa en conjuntos habitacionales en Penang<sup>6</sup>:

- Un primer paso consiste en una encuesta sobre las condiciones de habitación y de ingreso con cada una de las familias habitando el conjunto. De forma similar, en Chengdu (China), el PP en las comunas rurales inicia con encuestas familiares: un consejo comunal electo en el marco del PP distribuye, recopila y procesa estas encuestas familiares, mientras que en Penang (Malasia) se suma la posibilidad de acceder al formulario desde el sitio web municipal y Facebook.
- El segundo paso consiste en el desarrollo de grupos focales con mujeres, hombres y menores, para abordar los problemas y las necesidades identificados a partir de las encuestas.
- Luego, en un tercer momento, se votan proyectos formulados durante la etapa anterior.

Según la Corporación para el Desarrollo de la Mujer de Penang, las medidas más importantes para establecer un PP sensible al género son: centrarse en los grupos desfavorecidos identificados a través de la encuesta; movilizar, informar y capacitar a estos grupos; y definir proyectos orientados a satisfacer sus necesidades y abordar sus problemas.

### 2.3. Sexta Modalidad: PP Mixto Sectorial [o Temático] + Actoral

#### [a] Viviendas para las personas sin hogar: Belo Horizonte, Brasil

El PP dirigido a proveer viviendas (llamado OP Habitação, OPH) tuvo sus inicios en 1996 frente a la presión de los movimientos locales de vivienda y de pequeños grupos de personas sin hogar organizados por la Iglesia católica (Bedê, 2005). Desde sus inicios, el OPH fue un proceso comunitario y bien recibido por el gobierno local, que asignó una cantidad significativa de recursos para apoyar las solicitudes de la comunidad. Este caso ilustra la posible contribución del PP para abordar las necesidades específicas de un grupo vulnerable, los sin techo, y para facilitar la interrelación de varios grupos que van adquirir mayor fuerza y protagonismo.

#### Recuadro 1. Proceso del OPH en Belo Horizonte, Brasil

1. Las familias solicitan el registro como Grupo de Personas sin Hogar (o núcleo) para unirse y participar del proceso.
2. El Gobierno define los recursos financieros y/o el número de viviendas a construir en un período dado.
3. El Consejo Municipal de Vivienda define los criterios y plazos para la inscripción del núcleo. También determina el uso de los recursos y aprueba los criterios para la distribución de las unidades habitacionales.
4. Cada Grupo de Personas sin Hogar se registra en la Secretaría Municipal de Vivienda (SMAHAB).
5. La SMAHAB moviliza a los Grupos de Personas sin Hogar; además tiene a su cargo el registro, la acreditación y la divulgación del proceso.
6. En los Foros Regionales preparatorios se presentan los criterios de distribución de beneficios y se eligen delegados por Grupos.
7. El Foro Municipal de Vivienda aplica los criterios para la distribución de beneficios y elige representantes para integrar el Comité de Vigilancia [o monitoreo] del OPH – COMFORÇA.
8. Los Grupos de Personas sin Hogar identifican y priorizan las familias a beneficiar.
9. La SMAHAB junto al Movimiento por la Vivienda definen la adquisición de terrenos, y el desarrollo y ejecución de proyectos bajo dos modalidades: gestión pública o autogestión.
10. La SMAHAB promueve la ejecución de proyectos y lleva a cabo acciones de monitoreo social, de generación de trabajo e ingresos, de financiamiento y titulación.
11. El COMFORÇA supervisa y monitorea el uso de los recursos aprobados por el OPH.
12. El Comité de Ética interviene si se realizan denuncias de irregularidades en los procesos de elección de familias y de designación de beneficiarios.

Fuente: Municipalidad de Belo Horizonte 2004, traducción del autor.

Es necesario subrayar dos factores para explicar el éxito de OPH: primero, las reglas y normas fueron definidas por las comunidades sin hogar (se trata de un enfoque “**con** la gente”) y, segundo, la creación de una comisión de supervisión compuesta por delegados electos para el control del presupuesto y su ejecución (llamada COMFORÇA, es decir “con fuerza” en portugués).

Si bien actualmente el OPH está en suspenso (Rueda, 2014) y aunque el último desarrollo urbano se completó en el año 2011, sigue siendo una experiencia única que muestra cómo un municipio puede contribuir a través de un PP Mixto Sectorial/Actoral, en este caso Vivienda/Sin Techos al fortalecimiento de las comunidades sin hogar, y a la provisión de miles de viviendas de muy buena calidad, en un corto lapso de tiempo.

#### **[b] PP para trabajadores migrantes: lecciones desde Taoyuan, Taiwán**

Dentro del limitado número de ciudades que han brindado un enfoque específico a sus PP para la inclusión de migrantes, refugiados o minorías étnicas (como Sevilla, Nueva York, Penang), el caso de Taoyuan en Taiwán constituye uno de los más innovadores. Es un buen ejemplo de un **PP mixto, sectorial y actoral** (ver Figura1), con importantes recursos asignados a los trabajadores migrantes de Vietnam, Tailandia, Indonesia y Filipinas (alrededor de un millón de dólares en 2017) identificados como “políticamente marginados y víctimas de discriminación cultural”<sup>7</sup>. Por otra parte, los proyectos elegibles son limitados a algunos sectores: al **ocio** y las actividades culturales, artísticas y deportivas. Los proyectos elegidos fueron un torneo de boxeo tailandés y torneos de voleibol entre inmigrantes.

Además, estos grupos participan activamente en cada etapa del proceso, desde la programación hasta la implementación de las propuestas seleccionadas; demostrando que presupuestos participativos “**con**” los excluidos, y no “**para**” ellos, resulta factible<sup>8</sup>. A continuación, expondremos algunas lecciones y herramientas claves en relación con esta experiencia:

- Un aspecto distintivo radicó en no solo **promover el diálogo** dentro de una determinada comunidad de migrantes (tailandeses, filipinos, etc.), sino fomentar un intercambio intercultural entre todas ellas. También se invitó a los ciudadanos taiwaneses a votar (de manera *online* y presencial) por los proyectos presentados por los migrantes. Con esta medida, el PP ayudó, aunque sea modestamente, a reducir la brecha entre ciudadanos nacionales y migrantes, y por ende reducir la discriminación cultural.

- Antes de que se lanzaran los talleres y asambleas, se trabajó en la definición de un **modelo colaborativo** que involucrara a la **municipalidad** a través de su Departamento de Asuntos Laborales; a **facilitadores** (principalmente de la universidad) y a las **ONG** cercanas a las comunidades migrantes. Consideramos que establecer funciones y responsabilidades para cada uno de estos actores, y promover la confianza entre los mismos, constituyeron ingredientes claves para el éxito del PP.
- **“Ir hacia donde está la gente”**. Una contribución singular de las ONG y de los intermediarios de asesoría fue su capacidad para identificar y acudir a los lugares que frecuentaban o donde vivían las comunidades de migrantes (tiendas de alimentos, espacios religiosos, etc.). En estos lugares, las comunidades por lo general discriminadas, están con más confianza para tomar la palabra y “osar” participar.
- **El uso del idioma materno**. “Recurrir al idioma de origen de los participantes es una condición previa para reducir los obstáculos en la deliberación y propiciar un ambiente amigable. En este sentido, el uso de una página web multilingüe en Facebook permitió a los migrantes proponer, presentar y aclarar sus propuestas en sus lenguas maternas. De esta forma, más participantes pudieron acceder y comprender las diferentes propuestas”<sup>9</sup>.

#### 2.4. Séptima Modalidad: el PP Integral [Territorial + Sectorial + Actoral]

Esta última modalidad, poco común<sup>10</sup>, ilustra el uso posible de herramientas para fomentar la participación de grupos vulnerables, incrementar su empoderamiento y redistribuir recursos públicos hacia estos sectores.

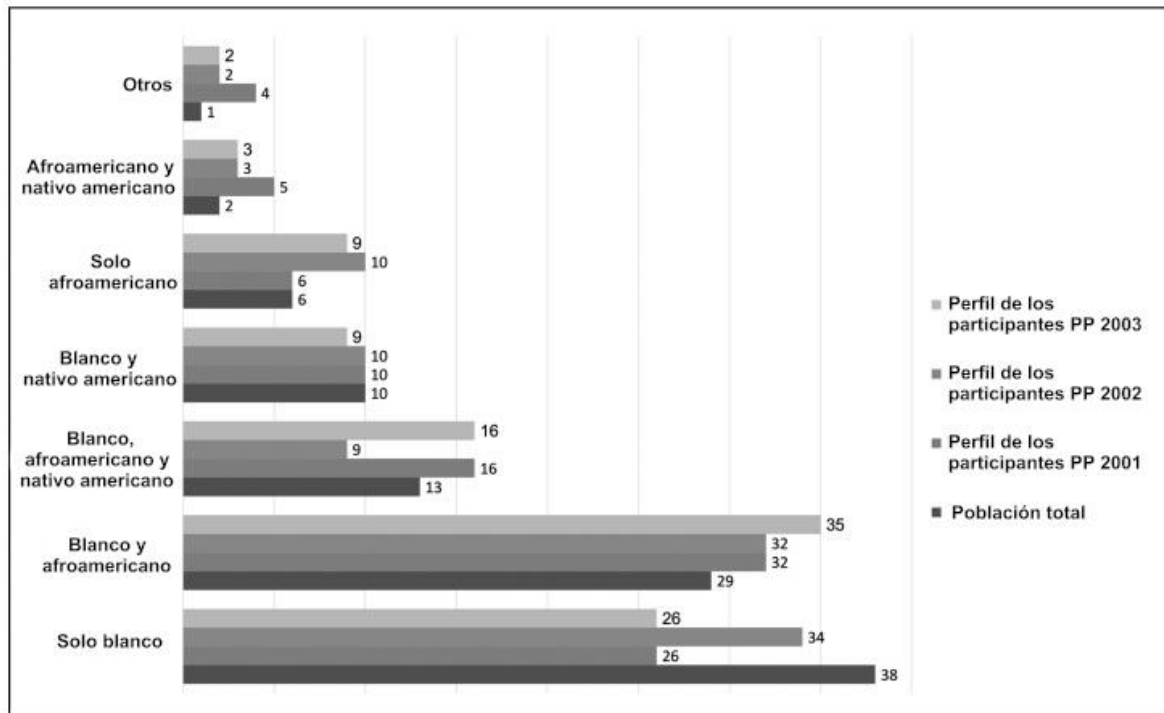
##### Acciones afirmativas para múltiples grupos vulnerables en el PP de São Paulo

El PP de São Paulo comenzó en el año 2001 como un modelo mixto temático/territorial, que abría el debate sobre recursos destinados a salud, educación o vivienda, y al mismo tiempo canalizaba más fondos para las regiones desfavorecidas por medio de los siguientes criterios combinados y ponderados: [a] porcentaje de habitantes de la región que votaron en las asambleas del PP; [b] carencias de servicios o infraestructura básica; y [c] población total de la región. Es interesante señalar que esta metodología introdujo un incentivo para que la gente participara; ya que cuantos más participaban, mayor era el nivel de recursos asignados. Luego se empleó un método similar para la distribución de los fondos entre los distintos distritos de la región. Además, a lo largo de los años, esta experiencia avanzó hacia la focalización no solo



en las áreas más desfavorecidas, y sobre temas específicos, sino también en los grupos excluidos que las habitan.

**Figura 2 Etnia de los participantes en las plenarias del PP en São Paulo, 2001–2003  
(en porcentajes)**



Fuentes: Balances de gestión (2001/2003), São Paulo, 2003, en Sánchez, 2004.

Con el fin de potenciar la participación y dar visibilidad y poder a sectores vulnerables, este PP puso énfasis en nueve grupos diferentes: jóvenes, mujeres, adultos mayores, pueblos originarios, afrodescendientes, personas sin vivienda, personas en situación de calle, niños y adolescentes. Se diseñó e implementó una política afirmativa única e innovadora, la primera en su tipo en lo que respecta a los presupuestos participativos (Sánchez, 2004). Uno de sus aspectos distintivos radicó en facilitar la presencia de miembros de estos diferentes grupos como representantes electos en el Consejo del PP (CONOP). Normalmente, durante las primeras asambleas del proceso del PP en São Paulo, los participantes eligen delegados en una proporción de uno por cada veinte votantes; pero en el caso del CONOP, los grupos vulnerables podían elegir a sus delegados con una menor proporción de votantes. Es así que las mujeres, personas afrodescendientes, adultos mayores, jóvenes, niños/as, adolescentes y personas del colectivo LGBT+ podían elegir un delegado por cada cinco votantes; y los

indígenas, las personas en situación calle y las personas con discapacidad tenían, por su parte, la oportunidad de elegir un delegado por votante (Resende, 2008; Municipio de São Paulo, 2003). Como resultado, estos diferentes grupos pudieron contar por primera vez con un gran número de delegados y de delegadas, ganando más visibilidad en una ciudad tan desigual como São Paulo.

Otro aspecto a destacar (ver Figura 2) es que la población no blanca participante resultó sobrerrepresentada (este es el caso de las personas negras, indígenas y mestizas de acuerdo a las categorías raciales brasileñas). Por citar un ejemplo, si bien las personas que se identifican como “negras” representan el 6% de la población total de São Paulo, el 10% de los participantes del PP en el año 2003 eran negros; y de manera similar, en el año 2004 este grupo constituyó el 9% del total de los participantes.

### **SECCIÓN 3. Riesgos y trampas: aprendiendo de los profesionales y de las prácticas**

Prácticamente no existe información primaria sobre las trampas por evitar y los riesgos presentes en las prácticas de PP dirigidas a grupos sociales desfavorecidos. No obstante, los profesionales del PP, los líderes comunitarios y los trabajadores sociales están expuestos diariamente a desafíos y obstáculos que deben enfrentar para la puesta en marcha de estos procesos. Es por ello que en esta sección se comparten algunas respuestas a las preguntas sobre: ¿Qué se debe evitar? ¿Qué acciones no funcionaron? ¿Qué soluciones, si las hubo, se implementaron frente a estos obstáculos? Las respuestas fueron proporcionadas principalmente por especialistas nacionales e internacionales y por profesionales a cargo de la implementación del PP, que ayudaron a documentar los casos (al final de este trabajo se proporciona una lista completa con los datos de los entrevistados). Si bien sus comentarios no son respuestas definitivas o únicas, plantean cuestiones que invitan a la reflexión. Estas se han organizado en cinco secciones que corresponden a las varias dimensiones del PP: participación, presupuestaria/financiera, institucional/normativa, espacial/territorial y política.

#### **3.1. Dificultades vinculadas a la dimensión participativa del PP**

Un aspecto esencial a tener en cuenta es **cómo las percepciones de las personas excluidas son ignoradas**, de manera tal que estos grupos permanecen en silencio y depositan menos seguridad (y confianza) en los poderes establecidos. Al respecto, uno de los entrevistados, un experto ruso en PP, señaló que una forma de abordar este problema es brindando especial

atención a la promoción del diálogo y la confianza. Parte de ese diálogo debería estar dirigido a mostrar que el PP se refiere a personas y no solo a proyectos. Por lo tanto, introducir temas y preguntas vinculados a cómo escuchar o cómo evitar que los demás participantes no se sientan “a gusto” o confortables, es importante. Este experto también insistió en un principio básico para generar confianza e involucrar a los grupos desfavorecidos en el PP: “No puedes mentirle a la gente”. Tal declaración hace eco de un enunciado presente en las prácticas de democracia indígena en los pueblos andinos (principalmente en las comunidades quechuas), que a menudo es pronunciado al inicio y al final de las asambleas, incluyendo las del PP. En ellas, tanto los participantes como los dirigentes políticos deben comprometerse y pronunciar en voz alta el imperativo: “No seas mentiroso, no seas ladrón, no seas perezoso” (*Ama Sua, Ama Llulla, Ama Quella*).

**Secuestrar la voz de las personas vulnerables** y hablar o tomar decisiones en su nombre, fue otra de las respuestas esbozadas por varios colaboradores, tal como expresan los siguientes comentarios:

- “El apoyo de los profesores a PP dirigidos a niños y jóvenes suele ser complicado... A los profesores, a menudo, les gusta decidir por los estudiantes. Si esto no se aborda adecuadamente, puede convertirse en un problema”.
- “Sustituir la participación directa (en este caso, la de las personas desfavorecidas) por la de las ONG o de las elites locales puede ser un problema real”.
- “Algunas asociaciones sin fines de lucro que ayudan proponiendo ideas y proyectos no están lo suficientemente insertas en la vida local para generar propuestas desde abajo hacia arriba, inspiradas en las necesidades reales de los barrios de bajos recursos. Se necesita la participación a largo plazo de las asociaciones para que puedan enraizar su trabajo en un barrio”.
- “En general, muchos problemas de implementación –de proyectos aprobados– le quitaron credibilidad –al PP– . Además, una de las mayores dificultades fue comprometer a los legisladores locales a involucrarse en el proceso a través de su apoyo, sin pretender cooptarlo”.

Por otra parte, los entrevistados señalaron **que subestimar el papel de algunos actores y su poder invisible** puede generar obstáculos al momento de ampliar los límites del PP hacia una perspectiva más social:

- “Un riesgo reside en no comprometerse con las personas clave o los líderes locales para obtener su apoyo en el proceso”.

- “Ignorar la posición de poder de los funcionarios públicos (y su capacidad de obstrucción) puede convertirse en un verdadero problema”. Algunas ciudades, como Valongo (Portugal) decidieron complementar su PP Joven con otro, destinado a los funcionarios municipales, llamado “Yo Cuento” permitiéndoles debatir y decidir sobre una parte del presupuesto de funcionamiento del municipio y votar por proyectos que mejoren sus condiciones laborales. Desta forma el PP Joven se volvió mucho más comprensible y aceptable.

También se debe prestar atención al riesgo de una **insuficiente concientización**. Por ejemplo, a pesar de que se proporcionó información básica sobre el PP juvenil a todos los colegios de la ciudad española de Molina de Segura, en la Región de Murcia, algunos colegios no participaron. El director del PP señaló al respecto: “Probablemente no explicamos lo suficiente a los directores acerca de en qué consistía el proyecto. Es posible que con reuniones individuales y más tiempo se podría haber resuelto esta situación”<sup>11</sup>.

Otra trampa por evitar consiste en **incluir a un grupo desfavorecido específico, pero sin considerar a todos sus miembros**. Esta situación genera un desplazamiento de la frontera de la exclusión; mientras algunas personas son incluidas, otras son “dejadas de lado”. Un entrevistado expresó que durante algunos años el PP juvenil se organizaba solo en escuelas, excluyendo así a desertores escolares y a jóvenes que no estaban integrados a la institución. Al respecto agregó: “Hasta cierto punto, estábamos trabajando solo con los que ya estaban incluidos”. Este comentario coloca sobre la mesa la cuestión de la capacidad, o no, del PP para alcanzar a los grupos más vulnerables cuando estos no son los más accesibles.

Los entrevistados también advirtieron sobre **la capacidad limitada de los gobiernos locales para implementar proyectos con grupos desfavorecidos**. Según algunos especialistas, los proyectos de PP con mayor impacto social y dirigidos a los sectores más vulnerables son los más difíciles de implementar, entre otras razones porque implican trabajos intersectoriales que los gobiernos locales están menos acostumbrados a implementar.

Por último, se debe considerar si **los mecanismos de votación online no son demasiado complicados**. Varias opiniones apuntaron esta cuestión: “El sistema de votación en línea utilizó un mecanismo para el registro de votantes, que debían dar sus datos completos con el fin de garantizar su autenticidad. Sin embargo, la exigencia de documentación en regla y el diseño empleado para la integración de datos personales resultaron demasiado complicados para que los trabajadores migrantes votaran y expresaran sus opiniones”. Este comentario apunta las

limitaciones de la votación *online* para la inclusión de grupos desfavorecidos. Frente a esta situación, la práctica introducida por el personal de PP de Stavropol en Rusia, de otorgar puntos extra por los votos presenciales, constituye una manera innovadora de reconocer la importancia de los espacios de encuentro, diálogo e interacción cara a cara para aquellos grupos socialmente invisibilizados, a quienes la votación en línea solo invisibiliza aún más.

### 3.2 Riesgos vinculados a las dimensiones financiera y presupuestaria del PP

**“Olvidar discutir sobre los ingresos de la ciudad y su origen”.** Esta afirmación tomada de una entrevista resulta especialmente importante cuando se trata de experiencias de PP dirigidas a grupos excluidos y desfavorecidos, que cuentan con menos conocimiento sobre el presupuesto público y su origen. En estos casos es necesario ofrecer una instancia de capacitación, como la de alfabetización presupuestaria llevada a cabo en los PP de Rusia.

**“Presentar y discutir el presupuesto de manera fragmentada”.** Este comentario se relaciona con la afirmación anterior. Al respecto, el entrevistado agrega: “Las personas, y en particular los grupos desfavorecidos, necesitan tener una noción del panorama presupuestario completo. Por lo tanto, es un error hablar solo de inversión; la perspectiva debe ser holística”. Aquí, la cuestión de fondo reside, en primer lugar, en la necesidad de transparencia, especialmente para quienes se han beneficiado menos de la redistribución pública y, en segundo lugar, al enorme riesgo que supone que el PP sea percibido como una política condescendiente más.

También deben considerarse aquellas **dificultades relacionadas con los costos de funcionamiento de los proyectos propuestos**. Uno de los entrevistados señala al respecto: “Muchos proyectos propuestos no se someten a votación por el costo de funcionamiento que suponen. Entonces, la dificultad está en crear proyectos sociales sin costo de funcionamiento”. Y es que la cuestión de los costos relacionados con los proyectos de PP continúa sin ser resuelta. Estos costos tienden a limitar a largo plazo los recursos disponibles para el debate público; no obstante, eliminar aquellos proyectos que suponen mayores costos de funcionamiento tampoco es una solución.

### 3.3 Riesgos y trampas relacionadas con las reglas del PP

**“Romper las reglas del PP”.** El principal inconveniente identificado por uno de los entrevistados es que, cuando se trabaja con grupos desfavorecidos que a veces participan por primera vez, cualquier incumplimiento de las reglas por parte de las autoridades puede resultar letal para el proceso, ya que de ser así “esta gente no va a volver a participar”. Romper

las reglas rompe la confianza y la legitimidad de todo el proceso, cosas difíciles de recuperar en una etapa posterior. Es por ello que las reglas del PP deben ser claras, bien entendidas y acordadas por los participantes, de manera que una vez establecidas deban respetarse durante todo el proceso. Además, puede y debe habilitarse a que los participantes modifiquen y adapten anualmente estas reglas, como ocurre en algunas experiencias llamadas de autoregulación. Suelen acontecer al final del ciclo anual del PP y se aplican durante el año siguiente.

**“Transparencia y rendición de cuentas insuficientes”.** Varios insistieron en el error común de que los participantes, especialmente los pertenecientes a grupos desfavorecidos, no están lo suficientemente informados. Algunos de los métodos propuestos para paliar esta situación son: organizar reuniones presenciales entre la comunidad y los funcionarios públicos, difundir clips de televisión, e información impresa en medios gráficos locales o en la web.

**“Generar expectativas excesivas”** no solo en relación con el monto debatido en el PP sino también con los tiempos de ejecución de los proyectos aprobados (correspondiente al segundo ciclo del PP). Se trata de un factor a considerar ya que “los procesos burocráticos son muy largos”, y resulta particularmente difícil para las personas excluidas entender por qué la realización de un proyecto puede demorar tanto. En este sentido parece necesaria, una vez más, programas de formación específica sobre la ejecución de proyectos de PP, tanto para los participantes como para los funcionarios públicos.

### **3.4 Peligros vinculados a la dimensión espacial (o territorial) del PP**

**Reunirse en los lugares equivocados.** Varios entrevistados mencionaron los riesgos asociados a los espacios donde se realizan las asambleas, reuniones y capacitaciones. Estos pueden estar lejos de donde viven los ciudadanos; pueden no ser funcionales o resultar de difícil acceso; o bien pueden ser portadores de un valor simbólico negativo. Un ejemplo consignado fue el de una “vieja escuela conservadora utilizada para reuniones del PP juvenil”. Las reuniones se llevaron a cabo a pesar de las advertencias sobre el error que supondría realizar allí los encuentros, y tuvieron muy poca asistencia. Sobre esto, nuestro informante agrega: “Podemos y debemos crear nuevos espacios, procurando no quedar atrapados en los viejos”. Sobre otro caso, también de PP juvenil, un entrevistado menciona cómo “reunirse en espacios abiertos o en salas de reuniones oficiales de las escuelas reducía enormemente la atención de los estudiantes en comparación con las reuniones desarrolladas en sus aulas; además si hay estudiantes de varias clases reunidas, es aún peor.”

### 3.5 Trampas relacionadas con la dimensión política del PP

**Imitar la democracia representativa.** “Uno de los grandes riesgos es imitar las reglas de la democracia representativa y el orden establecido”, señalaron en las entrevistas. En el desarrollo del PP es necesario dedicar tiempo para discutir proyectos y deliberar sobre las reglas y las decisiones a tomar, y un defecto común de la democracia representativa es la tendencia a poner todo el énfasis en la **votación** descuidando la **deliberación**. De todos modos, algunas de las reglas de la democracia representativa pueden resultar de utilidad, como el voto secreto para la selección de proyectos o para la toma de decisiones, en especial en aquellos contextos donde la democracia no existe o es muy débil.

Otro ejemplo que pone de relieve el riesgo de **no poner en cuestión el orden democrático preexistente** es el siguiente: “En una asamblea de PP desarrollada en una comunidad musulmana de una ciudad francesa —y, por lo tanto, con un claro enfoque afín a los grupos desfavorecidos— un tunecino gay gritó de repente: ‘¿Por qué te diriges solo a las comunidades tunecinas establecidas, en las que no tengo lugar?’”. Es importante notar que incluso grupos sociales vulnerables altamente cohesionados pueden basarse en reglas excluyentes, y que los choques entre las formas sociales antiguas y modernas pueden ser bastante violentos. El PP tiene que ser capaz de abordar estas cuestiones.

**Partidos políticos y manipulación política.** “En una de las rendiciones de cuentas en un centro educativo contamos con la presencia de un funcionario municipal, que explicó las razones por las cuales se habían rechazado algunas propuestas. A los directivos les pareció perfecto, dado que la administración local se estaba acercando a las escuelas. El ‘problema’ fue cuando invitamos al alcalde y a algunos de los concejales electos; no a todos los directores y docentes les gustó la idea. Por lo tanto, incluir técnicos en las aulas está bien, pero invitar a políticos es diferente. Creemos que es mejor no hacerlo”. Este punto fue muy destacado por aquellos entrevistados que están involucrados en el desarrollo de PP sostenibles, especialmente los que se dirigen a grupos desfavorecidos, en los que mantener los procesos de PP separados de la política partidaria parece ser un ingrediente clave. Tienden a asociar (con legítima desconfianza en muchos casos) la presencia de políticos con la obtención de votos de los sectores más carenciados. Al respecto es interesante señalar que algunas ciudades interrumpen el PP durante el año electoral para que este proceso no se asocie con la búsqueda de votos.

#### SECCIÓN 4. Conclusiones

Resulta necesaria una investigación más profunda y sistemática para brindar información más completa sobre las múltiples formas en que las ciudades, regiones y pueblos han experimentado (y continúan haciéndolo) con la elaboración participativa de presupuestos que incrementen su impacto social y alcancen a los grupos desfavorecidos. Este análisis debe definirse en el espacio/tiempo y debe estar idealmente relacionado con el año de realización del proyecto, de manera que resulte posible identificar los métodos y combinaciones de métodos implementados durante ese período. También es necesario remarcar que la rápida evolución y transformación de las prácticas de PP, bajo la presión de grupos desfavorecidos, funcionarios públicos y lógicas políticas, plantea serios desafíos para la metodología de investigación que debe abordarse. Más allá de estas consideraciones, el presente estudio y la revisión de experiencias a nivel internacional permiten esbozar al menos tres conclusiones, que dan cuenta de las últimas tres décadas de expansión del PP.

En primer lugar, que las ciudades y regiones, en entornos diversos, **combinan de manera creativa diferentes tipos de PP** para aumentar su impacto social. Al hacerlo, pueden adaptar los enfoques en beneficio de grupos sociales específicos. Y es que el PP no es estático y evoluciona a través del tiempo, de manera que sus prácticas pueden multiplicarse, diversificarse y combinarse de distintas maneras, asignando diferentes niveles de recursos y adoptando diferentes reglas. En este sentido, muchas ciudades han pasado de modalidades de PP más simples a otras más completas y complejas, desarrollando con este cambio la capacidad para llegar a los grupos desfavorecidos.

En segundo lugar, los resultados obtenidos en los estudios de caso, tienden a indicar que **el PP “con” la gente es preferible al PP “para” la gente**. La participación activa de los grupos desfavorecidos (incluidas las minorías étnicas, mujeres, jóvenes, ancianos, colectivos LGBT+, desempleados y trabajadores migrantes) resulta clave para aumentar los beneficios sociales a largo plazo. Además, los casos expuestos dan cuenta de que el empoderamiento de grupos considerados vulnerables se está desarrollando y que es factible a través del PP. Ahora bien, aunque ganar visibilidad, reconocimiento, representación o poder (por ejemplo, participando como delegados) parecen aspectos esenciales para garantizar esta inclusión con éxito, la capacidad para capitalizar estas conquistas sociales en proyectos concretos descansa en la capacidad de estos grupos para modificar las reglas del PP establecidas.



Un tercer hallazgo importante es la **capacidad del PP para revertir las prioridades sociales y territoriales**. Si bien las ciudades seleccionadas para este estudio no son representativas de todo el universo del PP, dan cuenta de cómo diferentes actores están experimentando y obteniendo resultados positivos. Los resultados obtenidos indican claramente que las ciudades pueden satisfacer con éxito las necesidades de los grupos desfavorecidos, lo que responde (al menos parcialmente) a las preocupaciones de algunos académicos sobre si estos programas han perdido sus aspectos redistributivos y “si el énfasis del PP en la inclusión social se traduce efectivamente en mayores beneficios políticos y normativos para estas comunidades”<sup>12</sup>. Y aunque muchas prácticas nuevas y antiguas de PP poseen aspectos redistributivos significativos, es necesaria una investigación multidimensional, a lo largo del tiempo y en los idiomas locales, para comprender mejor el valor de esta redistribución y determinar las razones de su éxito.

## Colaboradores para estudios locales y referencias citadas<sup>13</sup>

### *Colaboradores para el estudio de casos locales*

**Molina de Segura, Ceheguin y Torres de Cotilla, España:** José Manuel Mayor Balsas, director, Unidad de Presupuesto Participativo, Molina de Segura.

**Sevilla, España:** Vicente Barragán Robles y Virginia Gutierrez Barbarussa, Universidad Pablo Olavide, Sevilla.

**Taoyuan, Taiwan:** Kai Ling Luo, becaria de investigación, Centro Europeo de Investigación sobre Taiwán Contemporáneo, Alemania; y Shizhe Lai, alto funcionario ejecutivo, Taoyuan, Taiwan.

**Paris, Francia:** Camille Dantec Ferri y el equipo responsable del PP, Paris.

**Penang, Malasia:** Shariza Kamarudin, Corporación para el Desarrollo de la Mujer de Penang.

**Rosario, Argentina:** Lorena Carbajal, subsecretaria general, Municipalidad de Rosario

**Solo/Surakarta, Indonesia:** Ahmad Rifai, director de la organización Kota Kita; y equipo de Kota Kita, Solo.

**Pueblo de Pongokk, municipio de Klaten, Indonesia:** Ahmad Rifai, director de la organización Kota Kita; y Joko Winarno, titular de BUMDES.

**Distrito y asentamientos de Arzgir, region de Stavoprol, Russia:** Vladimir Pavlev, viceministro de Finanzas, Región de Stavoprol, y personal de iniciativa presupuestaria, junto a los presidentes de Rodnikovskoe, Kamennaya Balka, Novoromanovskoe, y de los pueblos y asentamientos de Arzgir.

**Olne, Bélgica:** Fanny Thirifays, AISBL (organización sin fines de lucro) Periferia, Namur.

### *Especialistas entrevistados*

**Alejandro López Acotto,** profesor investigador, Universidad de General Sarmiento, provincia de Buenos Aires, Argentina;

**Carlos R. Martínez,** profesor investigador, Universidad de General Sarmiento, provincia de Buenos Aires, Argentina;

**Giovanni Allegreti,** investigador, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal;

**Sergey Gridin,** líder experto en PP/LISP, Banco Mundial, Rusia;

**Jules Dumas Nguebou,** coordinador general de programas, Association for the Love of the Book and Local Development (ASSOAL), Cameroon;

**Kátia C. Pereira Lima,** Desarrollo Humano e Institucional, São Paulo, Brasil (exsecretaria de la red brasileña de PP);

**Nelson Dias,** consultor, Faro, Portugal;

**Tomás Villasante,** profesor emérito, Universidad Complutense, Madrid, España.

## Referencias

- Bedê Cadaval Mônica Maria, 2005, *Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH Popular, 1993 / 1996*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Geociências da UFMG, Belo Horizonte
- Cabannes, Yves (2004) *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. In: Environment & Urbanization. Participatory Governance. Vol. 16 Nº1, April 2004, IIED: London
- Cabannes, Y., 2018, *The role of Participatory Budgeting in addressing the needs of disadvantaged groups*, unpublished report, The World Bank: Moscow
- Cabannes, Y. & Lipietz, B., 2018 *Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics*. Environment and Urbanization 30(1): 1-18.
- Cabannes, Y. & Delgado, C., 2014, *PB in secondary schools in the Nord-Pas-de-Calais Region, France*, in Cabannes, Y. (ed.) (2017) *Another city is possible with Participatory budgeting*. Montréal/New York/London: Black Rose Books, pp 88-92
- Dias, Nelson (Organization), 2018, *Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Faro: Oficina
- Genro, Tarso; De Souza, *Ubiratan 1998, Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires
- Mancuso, Eduardo, Quince años de Presupuesto Participativo: Porto Alegre, Brasil in The Urban Era. Global City Magazine. 2004, Special Edition on Participatory Budgeting, Quito: Urban Management Programme, pp 13-14
- Muñoz, César, 2004 *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*, São Paulo: Cortez Editora
- Resende Da Rocha, Paulo (2008), *Innovaciones Participativas y tradiciones representativas: Tensiones y complementariedades en el Municipio de Sao Paulo*. Tesina doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público Barcelona, España.
- Rueda Almeida Lenira, 2014, *PB for Housing in Belo Horizonte: Achievements and limitations*, in Cabannes, Y. (ed.) (2017) *Another city is possible with Participatory budgeting*. Montréal/New York/London: Black Rose Books, pp 88-92
- Sánchez, F., 2004, *OP: trajetória paulistana de uma inovação democrática (2001/2003)*, Tese doctoral, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC/SP, São Paulo
- Shulga, Ivan et al., 2017, *Initiative Budgeting. Russian Experience of Citizens' Participation in Addressing Local Issues* / I. Shulga, V. Vagin, A. Sukhova, G. Khachatryan, N. Gavrilova, N. Shapovalova, L. Shilov, Moscow: Ministry of Finance of the Russian Federation & International Bank for Reconstruction and Development
- Soja, E. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press

---

<sup>1</sup> Ceheguín, Molina de Segura, Sevilla y Torres de Cotilla, España; Taoyuan, Taiwan; Paris, Francia; Penang, Malasia; Rosario, Argentina; Solo/Surakarta y pueblo de Pongokk, municipio de Klaten, Indonesia; distrito y asentamientos de Arzgir, región de Stavoprol, Russia; Olne, Bélgica.

<sup>2</sup> Ver Soya en "Theories of spatial justice". E. Soya. 2010. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

<sup>3</sup> Comunicación por correo electrónico del autor con el Dr. Brian Wampler, octubre de 2018.

<sup>4</sup> César Muñoz explora los vínculos que deben establecerse entre grupos desfavorecidos y no desfavorecidos, y elaboró su teoría en relación con la participación de jóvenes y niños (César Muñoz, 2004). Consideramos que su perspectiva de educador puede extenderse a otros colectivos. Su definición de la perspectiva "desde/con" sugiere que se debe evitar hablar o actuar "para" los jóvenes y los niños, ya que es una actitud condescendiente hacia ellos. Incluso sugiere que se debe evitar hablar o actuar "con ellos" o "junto a ellos", en el sentido de simplemente colocarse de su lado. La atención de las necesidades de jóvenes y niños, según Muñoz, debe "relacionarse con ellos desde sus deseos, sentimientos, sugerencias y propuestas, considerando también sus problemas, necesidades y dudas, siempre con el apoyo de adultos y profesionales". Refiriéndose a las perspectivas "desde/con", Sánchez enfatiza: "Por eso es importante rescatar una concepción solidaria y de complicidad intergeneracional, basada en articular el protagonismo infantil y juvenil con la conformidad con el mundo de los adultos".

<sup>5</sup> El PP de Rosario se encuentra interrumpido desde el año 2019 [Fuente: G. Signorelli]

<sup>6</sup> Extractos de la experiencia documentada de Seberang Perai, Shariza Kamarudin, 2018.

<sup>7</sup> Estudio de caso local.

<sup>8</sup> Estudio de caso local.

<sup>9</sup> Nota de entrada para los premios ODP, 2018.

<sup>10</sup> Otra experiencia bastante innovadora descrita en el estudio completo se refiere al PP en la aldea de Pongokk, Indonesia, que fortalece a las empresas locales a cambio de beneficios para los grupos desfavorecidos.

<sup>11</sup> Molina de Segura, Ceheguín y Torres de Cotilla, España, estudios locales, 2018.

<sup>12</sup> Intercambio de correspondencia con el Prof. Brian Wampler "Estamos descubriendo que sigue habiendo un énfasis en la inclusión social, incluso si no lo hay para la justicia social. Inclusión de actores tradicionalmente excluidos (mujeres, minorías étnicas/raciales, pobres, etc.). Pero no creo que sepamos todavía si este énfasis en la inclusión social se está traduciendo con éxito en mayores beneficios políticos y normativos para estas comunidades". [8/10/2018]

<sup>13</sup> Cabannes, Y., 2018, El papel del Presupuesto Participativo para abordar las necesidades de los grupos desfavorecidos, informe no publicado, Banco Mundial: Moscú.