



Los países de América Latina fueron los pioneros en implementar el presupuesto participativo: un innovador mecanismo que permite a los ciudadanos decidir cómo se utilizarán los fondos públicos. El PP se lanzó por primera vez en Brasil en 1989 y en la actualidad se implementa en más de 2.500 gobiernos locales de 15 países de la región.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

En las últimas dos décadas, los países de América Latina han implementado el presupuesto participativo (PP), que incorpora la perspectiva ciudadana en la asignación del presupuesto para aumentar el impacto de las políticas públicas, mejorar la transparencia y asegurar el derecho de los ciudadanos de participar en las decisiones que el gobierno toma. La experiencia de América Latina demuestra que el PP puede lograr este impacto, pero se requieren ciertas condiciones. Este documento analiza las experiencias en materia de PP en la región, así como los factores que impulsan su éxito, en un esfuerzo por ofrecer lecciones útiles para actores de Asia del Sur y el África subsahariana trabajando cuestiones de desarrollo y gobernabilidad.



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL SERVICIO DEL DESARROLLO

Muchos sostienen que una de las razones por las cuales las políticas y los programas públicos tienen un impacto limitado es que no reflejan las prioridades de los ciudadanos debido a que hay poca participación ciudadana en la formulación de estas políticas. Al promover la participación ciudadana en la priorización del gasto, el PP ofrece una posible solución, mejorando el impacto de las políticas, fortaleciendo la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que son desafíos para los gobiernos de América Latina, Asia del Sur y África subsahariana.

Generar participación es un desafío. ¿Cómo superar estos desafíos para que el PP tenga éxito? La experiencia de América Latina ofrece algunas respuestas que pueden ser útiles para otros contextos.

LECCIONES CLAVE

El PP mejora el impacto de las políticas públicas y beneficia a los grupos más pobres y vulnerables, ya que las asignaciones presupuestarias reflejan mejor las necesidades de los ciudadanos. Para aumentar la probabilidad de éxito, deben darse las siguientes condiciones:

- Promover un contexto con un gobierno transparente que rinda cuentas y reconozca el derecho de los ciudadanos a participar
- Garantizar un PP flexible y adecuado al contexto local
- Fortalecer la capacidad técnica del gobierno y de los participantes



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL EXPERIMENTO DE AMÉRICA LATINA

La ciudad de Porto Alegre (Brasil) fue la pionera en implementar el PP en 1989 para que los ciudadanos más pobres y vulnerables pudieran recibir mayores fondos y servicios públicos en un contexto de enorme desigualdad social y escasos recursos económicos.¹ Asimismo, se creía que contribuiría a profundizar la democracia al promover la participación ciudadana en las decisiones públicas. Poco después de esta primera experiencia, los gobiernos locales y nacionales de la región empezaron a adoptar esta política y para el 2007 más de 2.500 gobiernos locales ya implementaban el PP.² El PP asume distintas formas pero generalmente funciona de la siguiente manera: una vez al año, los gobiernos locales o regionales convocan a los ciudadanos y organizaciones civiles o comunitarias a participar en la formulación del presupuesto. A través de talleres y reuniones, estos actores dan su opinión y deciden qué proyectos, servicios o prioridades deben ser financiados por el gobierno con un porcentaje del presupuesto local.

¿Dónde se implementa el PP?

Argentina	Guatemala
Bolivia	México
Brasil	Nicaragua
Chile	Paraguay
Colombia	Perú
Ecuador	Uruguay
El Salvador	Venezuela
República Dominicana	

DIVERSIDAD EN EL DISEÑO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los gobiernos de América Latina han diseñado el PP de diferentes maneras según las condiciones específicas de su ciudad o país. Estas son algunas de las principales diferencias de país a país:

Participantes

En algunos países, principalmente en Brasil, los ciudadanos pueden participar, ser elegidos como delegados y tomar decisiones en las asambleas de manera individual, mientras que en otras localidades, por ejemplo, Cotacachi (Ecuador), Puerto Asís (Colombia) y Montevideo (Uruguay), la participación se da a través de organizaciones civiles o comunitarias. En algunos casos se combinan ambos tipos de participación, por ejemplo en Cuenca (Ecuador).

Recursos financieros a ser asignados

En la mayoría de los casos, el porcentaje del presupuesto total asignado a través del PP varía de 3% a 15%³; estos porcentajes representan el monto que los gobiernos locales asignan a las inversiones. Hay algunas excepciones, como en Cotacachi (Ecuador), donde el 58% del presupuesto de la ciudad se sometió a debate en 2002. En Mundo Novo, un municipio brasileño, los ciudadanos deciden la totalidad del presupuesto de la ciudad.

Institucionalización

En algunos casos el PP se formaliza a través de leyes y decretos que establecen los lineamientos para su implementación, como en Bolivia, República Dominicana y Perú. En otros países, el PP es una prerrogativa del gobierno local de turno.

Supervisión y control

En algunos esquemas, los ciudadanos participan no solo en la formulación del presupuesto sino también en supervisar el cumplimiento de las prioridades durante su ejecución para mejorar el control social del gasto, reducir la corrupción y promover la rendición de cuentas. En localidades de Brasil, como Santo André, Caxias do Sul, Icapuí y Mundo Novo, los grupos que participan en la designación también monitorean el gasto. En otros contextos, como Cotacachi (Ecuador) y las regiones de Perú, los gobiernos crean instancias que supervisan el cumplimiento de las prioridades.

¹ Wampler, B. 2007. *A Guide to Participatory Budgeting*. En: Shah A., (ed). *Participatory Budgeting*. Banco Mundial, Washington, DC.

² Goldfrank, B. 2007. *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. En: Shah A. (ed). *Participatory Budgeting*. Banco Mundial, Washington, D.C.

³ Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. 2003. *Participatory budgets: a tool for a participatory democracy*. UrbaNews No. 7.



DISEÑO INSTITUCIONAL

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO Y EJEMPLOS DE PAÍSES		
CARACTERÍSTICA	OPCIONES	EJEMPLOS DE PAÍSES
PARTICIPANTES	Individuos	Brasil (mayoría de casos)
	Organizaciones	Ecuador: Cotacachi Colombia: Puerto Asís Uruguay: Montevideo Perú: todas las regiones y gobiernos locales
	Sistema mixto	Ecuador: Cuenca
RECURSOS FINANCIEROS A SER ASIGNADOS	Porcentaje pequeño (3%-15%)	Mayoría de países y ciudades
	Porcentaje significativo	Ecuador: Cotacachi Brasil: Mundo Novo
INSTITUCIONALIZACIÓN	Decreto por ley	Perú, Bolivia, República Dominicana
	Prerrogativa del gobierno local	Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina
SUPERVISIÓN Y CONTROL	Ciudadanos supervisan el gasto	Brasil: Santo André, Caxias do Sul, Icapuí, y Mundo Novo Ecuador: Cotacachi; Uruguay: Montevideo

Fuentes: Bloj, C. 2009. [El Presupuesto Participativo y Sus Potenciales Aportes a la Construcción de Políticas Sociales Orientadas a las Familias](#). Social Policies Series N° 151. ECLAC, UNFPA, Santiago de Chile; Cabannes, Y. 2004. [Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy](#). *Environment & Urbanization* 16(1) 27-46.; Gómez Hernández, E. 2007. [El Presupuesto Participativo entre Democracia, Pobreza y Desarrollo](#). *Investigación y Desarrollo* 15(1) 58.; Sintomer, Y. et al. 2010. [Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation](#). Dialog Global N° 25. Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, Bonn. UN-HABITAT. 2004. [72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting](#). Urban Governance Toolkit Series. UN-HABITAT, Quito.

TRANSFORMANDO VIDAS: RESULTADOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Se han atribuido impactos concretos a raíz de la implementación del PP en comparación con los métodos tradicionales de designación presupuestaria.

El presupuesto se asignó para beneficiar a las regiones más pobres.

- En Ilo (Perú), el monto destinado por el gobierno local a zonas pobres fue el doble de lo destinado a zonas de mayores ingresos.⁴
- Un estudio del 2007 señala que los fondos asignados a través del PP en Perú respondían a las necesidades de la población en cuanto a acceso a servicios básicos

(agua, saneamiento, electricidad) y beneficiaban a los distritos pobres.⁵

- En Porto Alegre (Brasil), la mayor parte de los US\$ 400 millones asignados a través del PP en el periodo 1996-2003 se destinó a distritos pobres y marginados.⁶
- En Belo Horizonte (Brasil), en el periodo 1994-2006, la asignación del PP correspondía a los niveles de pobreza, lo cual garantizaba el beneficio de las familias de menores ingresos.⁷
- En Montevideo (Uruguay), 88% del presupuesto de administración de carreteras, 79% del presupuesto de saneamiento y 70% del presupuesto de electricidad se destinó a las zonas más pobres.⁸

Se amplió y mejoró la provisión de servicios locales:

⁴ Goldfrank, cita n° 2.

⁵ Banco Mundial. 2011. [Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados: Documento Resumen](#). Banco Mundial, Lima.

⁶ Wampler, cita n° 1.

⁷ Cabannes, Y. 2007. [Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting: A synthesis based on the experiences of Ariccia \(Italia\), Belo Horizonte y Guarulhos \(Brasil\), Bella Vista \(Argentina\) y Córdoba \(España\)](#). Belo Horizonte, CIGU, URB-AL.

⁸ Cabannes, Y. 2004. [Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy](#). *Environment & Urbanization* 16(1).



- En Porto Alegre (Brasil), el déficit de carreteras asfaltadas se redujo de 690 a 390 km en el periodo 1998-2003; el acceso a la red municipal de desagüe aumentó de 46% a 84% en el periodo 1989-2002; y el número de escuelas públicas aumentó de 29 a 84 en el periodo 1988-2002.⁹

El PP ha creado una cultura participativa y una masa de ciudadanos que participan en el proceso presupuestario. Estos son algunos ejemplos:

- La Municipalidad de Villa El Salvador en Lima (Perú), una de las pioneras en implementar el PP, alcanzó altos niveles de participación desde su creación: 25% de la población mayor de 25 años ha participado.
- En Belo Horizonte (Brasil), el número de participantes se duplicó de 15.216 en 1994 a 30.630 en 2002.¹⁰
- En Perú, desde la promulgación de la Ley del Presupuesto Participativo en 2004, más de 150.000 organizaciones de base inscritas han participado anualmente en el proceso; los altos porcentajes de participación se reflejaban en el número de proyectos implementados dentro del PP.¹¹

EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN

Generar una participación efectiva no es fácil. Los países de América Latina han enfrentado serios desafíos y las estrategias que emplearon para superarlos ofrecen interesantes lecciones.

1. El primer reto era mitigar el riesgo de que los ciudadanos o las organizaciones comunitarias utilizaran el PP para promover sus intereses y no las necesidades de la comunidad. Para resolver este problema, los gobiernos han establecido mecanismos a fin de promover la diversidad y la representación de todos los sectores de la sociedad y evitar el clientelismo (ver recuadro).

2. Las barreras étnicas, de género o de cualquier otro tipo podrían limitar la participación de grupos excluidos o vulnerables, por lo cual los gobiernos aplican medidas como cuotas o fijan las reuniones en horas que no perjudiquen las responsabilidades de las mujeres en el hogar.

3. Los gobiernos quizá no tengan voluntad política para

implementar el PP y cumplir las prioridades establecidas. En el caso de Perú, a pesar de que la ley lo establece, hay muchos ejemplos de autoridades locales que no implementan el PP tal como se estipula; se deben crear incentivos para que las autoridades implementen plenamente el PP. Asimismo, la sociedad civil debe desempeñar un papel importante para asegurar su cumplimiento. De otro modo, el PP corre el riesgo de afectar la democracia y la rendición de cuentas y debilitar la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

4. Los gobiernos locales y los ciudadanos no tenían capacidad para gestionar el proceso y participar en él, por lo cual en muchos casos se desarrollaron programas de capacitación desde el inicio. En algunos países, como Perú, cada año se organizan talleres de capacitación para los participantes como parte del presupuesto participativo.

Asegurando una plena participación: mecanismos regionales innovadores

- En Rosario (Argentina), al menos un tercio de los concejales deben ser mujeres.
- En Icapuí y Barri Mansa (Brasil), los niños y los jóvenes participan activamente en el PP.
- En Belém (Brasil), se eligen delegados de comités que representan a grupos marginados (mujeres, descendientes africanos, indígenas, homosexuales, ancianos y discapacitados).

Fuente: UN-HABITAT. 2004. [72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting](#). Urban Governance Toolkit Series. UN-HABITAT, Quito.

⁹ UN-HABITAT. 2004. [72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting](#). Urban Governance Toolkit Series. UN-HABITAT, Quito.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Banco Mundial, cita 5.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE POSIBILITAN EL ÉXITO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Empujados por el proceso de democratización, los gobiernos elegidos reconocieron la necesidad de ser transparentes, rendir cuentas e incluir a los ciudadanos en las decisiones públicas de modo que las políticas reflejen las necesidades sociales.

Las reformas de descentralización transfirieron recursos a los gobiernos locales dándoles cierta autonomía financiera, lo cual hizo posible el PP. En algunos casos, se promulgaron leyes que decretaron el PP como parte de la descentralización.

La capacidad del gobierno fue un factor determinante para la implementación del presupuesto participativo; las experiencias más exitosas reflejaron una alta capacidad existente o fortalecida.

Los gobiernos locales debían ser capaces de coordinar y orientar el proceso y de implementar las decisiones. Se necesitaba capacidad para diseñar mecanismos a la medida de las necesidades, que permitieran hacer ajustes y que abordaran los diferentes desafíos como por ejemplo garantizar una plena participación.

La voluntad política es un factor clave en ambos casos: cuando

el PP es una prerrogativa del gobierno local y cuando está establecido por ley. En general, el PP funcionó mejor cuando los gobiernos locales ejecutaron el proceso de manera abierta, participativa y transparente rindiendo cuenta de sus acciones, lo cual fortaleció la confianza de los ciudadanos en el proceso.

Detrás de las experiencias exitosas estuvieron los ciudadanos y las OSC, todos dispuestos a participar activamente y a contribuir a su sostenibilidad. Esto es muy importante tomando en cuenta los altos costos de participación en cuanto a tiempo, transporte y posibles pérdidas salariales, especialmente si dichos costos son altos en comparación con el monto a disposición. Asimismo, los participantes necesitaban capacidad para analizar y proponer presupuestos, y aquí también entró en juego la capacitación del gobierno o de las OSC.

Las instituciones y los donantes internacionales¹² alentaron la adopción del PP y difundieron las experiencias exitosas empezando con Porto Alegre.

¹² Como [ONU-HÁBITAT](#), [Banco Mundial](#), [Programa URB-AL de la Comisión Europea](#), [Cooperación Alemana al Desarrollo \(GIZ\)](#), [División de Desarrollo Social de CEPAL](#).

LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de América Latina demuestra que el PP puede mejorar el impacto de las políticas transformando la asignación del gasto para que refleje las necesidades de los ciudadanos, promoviendo una cultura participativa y fortaleciendo la rendición de cuentas. Para aumentar la probabilidad de éxito, deben darse las siguientes condiciones:

1 Gobiernos comprometidos a reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones, implementar plenamente el proceso, ser transparentes

y rendir cuentas. El gobierno central puede ayudar a generar voluntad política a nivel local, y viceversa.

2 Mecanismos para monitorear el cumplimiento de las prioridades establecidas.

3 Diseño institucional según el contexto y flexible en cuanto a las cambiantes condiciones políticas, sociales y económicas. El diseño debe garantizar la participación de grupos marginados.

4 Gobiernos locales con capacidad técnica para coordinar e implementar la designación del gasto.

5 Ciudadanos y OSC con capacidades fortalecidas y dispuestos a participar. Los gobiernos deben proporcionar capacitación a los ciudadanos que desean ejercer su derecho a participar.

CONTÁCTESE CON [FUNDAR](#)

Para más información sobre presupuestos participativos en América Latina, contáctese con Janet Oropeza, autora y coordinadora del Proyecto ELLA: janet@fundar.org.mx.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre presupuestos participativos, consulte [Spotlight on Publications](#). Para más información sobre presupuestos y políticas públicas, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:

