

## **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática ?.**

*Ponencia presentada por el autor en las III Jornadas de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante (España), el 1 y 2 de abril de 2004.*

**Gabriel Abascal <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho y Técnico de la Administración Local. Realizó los cursos del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Miembro de los comités organizadores de los Foros de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre. Es responsable de relaciones internacionales y cooperación en el Gabinete de Planificación del Ayuntamiento de Badalona.

## 1.- Presentación

Los procesos de redemocratización iniciados en Latinoamérica en la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX, a pesar del contexto de dificultades en el que se vienen desarrollando, especialmente las de tipo socioeconómico, están permitiendo sin embargo la puesta en escena de prácticas concretas de democracia que concitan un interés creciente. Estas innovaciones democráticas vienen siendo lideradas por fuerzas políticas y coaliciones de lo podríamos llamar la versión latinoamericana de la “izquierda diversa o plural”.

Entre éstas nuevas prácticas democráticas figura, en un lugar destacado, el instrumento conocido como el “Presupuesto Participativo”. Como es conocido, el origen de ésta experiencia de renovación democrática y, simultáneamente de gestión pública, se ubica en la ciudad de Porto Alegre (RS-Brasil). En la actualidad, éste instrumento de participación política se ha extendido por numerosos e importantes municipios brasileños y también de otros países latinoamericanos.

Ciertamente, y como han puesto de manifiesto algunos autores, las ciudades mediante el impulso de muchos gobiernos locales se están convirtiendo en la avanzadilla de la renovación democrática a partir de reivindicar la asunción de su papel de actores políticos para influir en la arena global, de manera que se garanticen los derechos de ciudadanía plena a importantes sectores de población crecientemente excluidos <sup>2</sup>. Esta acción política de los gobiernos locales por la ciudadanía plena exige, entre otras cosas, la creación de instrumentos que relegitimen la toma de decisiones políticas por parte de los gobernantes mediante una profundización en la democracia local.

Estos procesos, a su vez, coinciden en el tiempo con un renovado interés en los países centrales por parte de los sectores del pensamiento democrático crítico, tanto de la filosofía como de la práctica política y de gobierno, sobre los problemas que afectan a los sistemas democráticos en un contexto donde los fenómenos de la globalización, el auge del neoliberalismo en el terreno de las doctrinas económicas y el del neoconservadurismo de matriz autoritaria en el campo político, ponen en cuestión algunas de las bases fundamentales de los regímenes democráticos.

Ese interés en los países democráticos maduros por los problemas de la gobernabilidad y la legitimidad democrática nos lleva frecuentemente a volver la mirada hacia aquellas nuevas experiencias políticas democráticas puestas en práctica en países periféricos, con la finalidad de extraer elementos que permitan superar los

---

<sup>2</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid 1997. Véase también la “Carta de Porto Alegre”, aprobada por los Alcaldes y autoridades locales presentes en el I Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, celebrado en Porto Alegre en el contexto del I Foro Social Mundial, en *Forum Social Mundial. A construção de un mundo melhor*. Coordinador: A.D. Cattani. Editora de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

elementos de crisis que aparentemente se dan en los sistemas políticos representativos de los países más desarrollados.

Existe sin embargo, a nuestro modo de ver, un riesgo de “mimetismo” en la aplicación política práctica en los países avanzados de estas nuevas experiencias democráticas, particularmente del presupuesto participativo. Ello puede derivar en resultados inadecuados para resolver los problemas de la deficiente calidad democrática de nuestros sistemas políticos. Algunos estudiosos han puesto de manifiesto la existencia de algunos “límites”, tanto desde el punto de vista político como del operacional, administrativos, e incluso legales, a la extensión “universal” de estas experiencias y particularmente del Presupuesto Participativo iniciado en la ciudad de Porto Alegre <sup>3</sup>.

En este trabajo se pretende realizar un análisis de ésta experiencia a la luz de las aportaciones del debate contemporáneo sobre la democracia. La razón de éste enfoque viene determinada por el hecho de que en algunos análisis teóricos, y en las prácticas políticas que de ellos pueden derivarse, el presupuesto participativo parece contraponerse de manera alternativa y excluyente con la democracia representativa.

Para ello, el presente trabajo se divide en dos apartados. En el primero de ellos, se parte de una hipótesis: existe ciertamente una crisis de la representación política en los actuales sistemas políticos representativos que influye en la calidad de las modernas democracias. Esta hipótesis de partida se intentará justificar a partir de un repaso de la literatura política más reciente sobre los problemas de la democracia actual junto a la enunciación de algunos datos empíricos reveladores de la situación.

En la segunda parte se analiza, desde una perspectiva descriptiva, y a la luz de las teorías de la democracia, el instrumento político del presupuesto participativo, creado por una teoría y una práctica política renovadas que pretenden mejorar la calidad de la participación democrática, contribuyendo con ello objetivamente a la relegitimación del sistema democrático en su conjunto, pero sin que eso signifique en modo alguno la sustitución del sistema representativo.

## **2.- LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA : Una hipótesis de partida**

Frente a las características de la democracia antigua basada en el gobierno del *demos*, y en donde, entre otras particularidades, las magistraturas públicas eran designadas fundamentalmente por sorteo entre los ciudadanos, los modernos sistemas democráticos son sistemas políticos de carácter representativo y en los cuales los gobernantes son designados mediante un procedimiento electivo.

---

<sup>3</sup> Navarro, Zander. *Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre (Brasil)*. En la obra colectiva “Lo público no estatal en la reforma del Estado”. Editores: Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau. Editorial Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1998.

Los distintos teóricos políticos fundadores de los modernos sistemas representativos derivados de las revoluciones inglesa, francesa y americana (Madison, Hamilton, Burke, Sieyès, etc), de forma prácticamente unánime contraponen el gobierno representativo con el gobierno del pueblo. La existencia del *sufragio censitario* en sus diversas variantes era la principal institución que permitía garantizar ése alejamiento del *demos* de la designación de los gobernantes y, consecuentemente, de su influencia en la adopción de decisiones políticas.

Conviene destacar esta cuestión porque la actual crisis en los sistemas de representación política, para algunos autores, no derivaría sólo o fundamentalmente de problemas coyunturales de la economía, de la presencia de políticos especialmente corruptos o de otros fenómenos que puedan ser característicos de nuestra época, sino que tiene mucho que ver con la forma en que las instituciones representativas fueron diseñadas y el modo en que ellas han funcionado en consecuencia, y desde entonces. Para Gargarella, estas instituciones fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas, que hoy nos resultarían claramente contraindicados, ya que en la época “fundacional” del sistema representativo se asumió que la discusión pública tendía “ineluctablemente” a concluir con la toma de decisiones impulsivas o apasionadas y no en la toma de decisiones basadas en la razón. En ése sentido la conexión entre discusión mayoritaria e “irracionalidad”, asumida en los orígenes del sistema representativo, resultaría contradictoria con ideas, que hoy gozan de gran predicamento en nuestras sociedades, como la de que la participación de las mayorías en los asuntos públicos es valiosa, y que como tal ha de ser incentivada, o con aquella según la cual la discusión colectiva mejora la calidad de las decisiones que deben tomarse, favoreciendo así su “racionalidad”<sup>4</sup>.

Por su parte, la teoría política democrática de la tradición republicana moderna, asociada al pensamiento de “izquierda”, desde Rousseau, pasando por los diversos autores de las corrientes de pensamiento marxista, han venido considerando en lo fundamental que el sistema representativo no era un gobierno del pueblo. En el caso de éstos últimos se consideraba además que, como consecuencia de ello, éste sistema no podía ser calificado como democrático. Es evidente que estas posiciones teóricas no ayudaron históricamente a asentar los sistemas democráticos en la medida en que fueron considerados, especialmente por muchas fuerzas políticas seguidoras de estas teorías, como sistemas de democracia “formal” que se contraponían a una supuesta e hipotética democracia “real”.

Ciertamente, desde finales del siglo XIX, las transformaciones de los sistemas políticos representativos han sido considerables lo que desde nuestro punto de vista obliga a repensar y reformular las críticas al mismo. Una de éstas transformaciones evidentes ha sido la extensión del derecho de voto y el establecimiento del sufragio universal. Este hecho político ha sido decisivo en el avance de los sistemas representativos en la dirección de convertirse en gobiernos democráticos, en gobiernos del pueblo.

---

<sup>4</sup> Gargarella, R.: *Crisis de la Representación Política*, Distribuciones Fontamara S.A. Colección Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México D.F. 1997.

Parafraseando la idea marxiana, podría afirmarse que la transformación cuantitativa del derecho de voto hasta convertirlo en un derecho universal, ha supuesto una *transformación cualitativa* de los sistemas políticos representativos en el sentido de que es el pueblo el que gobierna a través de sus representantes electos.

En la teoría política contemporánea no aparecen opiniones sólidas que cuestionen el carácter democrático del sistema representativo moderno. Tampoco, en las sociedades más avanzadas, existen expresiones políticas mayoritarias, o siquiera influyentes, que cuestionen el sistema democrático así entendido. No obstante, y como afirma Bobbio, “para un régimen democrático estar en transformación es su condición natural”, a la vez que advierte que si actualmente la democracia no está al borde de la muerte, ciertamente no goza de buena salud<sup>5</sup>.

Es evidente que, en el último cuarto del siglo XX, el mundo ha conocido un desarrollo de los sistemas democráticos muy considerable y poco previsible con anterioridad, a través de lo que se ha llamado la tercera ola de la democratización<sup>6</sup>. No hay una explicación unánime de las razones de ése nuevo impulso de democratización en el mundo, pero en todo caso parecería que se trata de una combinación entre su atractivo, de una parte, y la viabilidad, de la otra. El atractivo para los ciudadanos radicaría en el hecho de que el poder de los gobernantes descansa en la libre elección de éstos por parte de aquellos. De otra parte, una viabilidad, en tanto que el sistema democrático debe permitir garantizar el desarrollo económico, social y cultural del conjunto de la ciudadanía y proveerla de los bienes y servicios que garantizan ése desarrollo<sup>7</sup>.

J. Dunn, señala que las democracias representativas pueden reivindicar con todo derecho la legitimidad política pero, al igual que en el reciente pasado histórico, a menudo ha resultado, bajo condiciones adversas, muy fácil derrocar a las democracias representativas, y no es probable que ésta posibilidad haya desaparecido por completo. Ante los problemas contemporáneos como la globalización económica, el aumento de las desigualdades sociales, los problemas del medio ambiente, etc., el sistema democrático se plantea, para Dunn, nuevos retos e interrogantes. Uno de ellos, y no menor, es la exigencia de que en todo momento se ha de poder plantear a los representantes y gobernantes la rendición de cuentas a los ciudadanos. De otro lado, este autor formula la necesidad de *reinventar la acción política y social* en el mundo en que ahora habitamos<sup>8</sup>.

Las preocupaciones que expresan autores como Dunn o Bobbio, en torno a los problemas y la salud de la democracia en el mundo actual, no son privativas de ellos. Así, D. Held, expone que “la teoría democrática debe reformularse *junto con las*

---

<sup>5</sup> Bobbio, N.: *El futuro de la Democracia*, pág.15. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1996.

<sup>6</sup> Huntington, S.P.: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1992

<sup>7</sup> Dunn, J.: *Democracia. El viaje inacabado*. Tusquets Editores. Barcelona, 1995.

<sup>8</sup> Dunn, J.: *Op. cit.* Págs. 312 y 318.

*prácticas y principios* que subyacen en la política democrática. A pesar del creciente interés por la democracia, no se ha indagado si debe concebirse como una democracia liberal, si sólo se debe aplicar a las “cuestiones de gobierno” (y no también a las esferas económica, social y cultural), y si el *locus* más adecuado de la democracia es el Estado-nación”<sup>9</sup>. Particularmente resulta importante destacar este último aspecto ya que consideramos que el proceso de globalización neoliberal hegemonizada por el capital financiero y la aparición *de facto* de poderes transnacionales no sometidos al control democrático de ningún otro poder han puesto en cuestión la idea clásica del Estado-nación como lugar natural para el desarrollo de la democracia.

R. Dahl, por su parte, recordando que los datos históricos demuestran que la democracia ha sido algo infrecuente en la experiencia humana, considera las incógnitas que se abren ante el futuro. Entre ellas, la posibilidad de que la democracia pudiera ser reemplazada por sistemas no democráticos que, aunque en versión nueva del siglo XXI, mantuvieran las tutelas sobre la ciudadanía de las elites políticas y burocráticas. O, también, el interrogante de que lo que llamamos “democracia”, se convierta en algo que tenga, a la vez, un alcance más amplio pero *una menor profundidad, extendiéndose a más países cada vez, mientras que sus cualidades democráticas se ven crecientemente debilitadas*. En todo caso, y aunque para Dahl el futuro es demasiado incierto como para poder transmitir respuestas firmes en torno a éstos retos y preocupaciones, establece una serie de prescripciones que pueden ayudar a fortalecer los sistemas democráticos<sup>10</sup>.

Según ha puesto de manifiesto B. Manin al analizar el fenómeno de la representación política moderna, los sistemas políticos representativos han venido caracterizados históricamente y de forma invariable por cuatro principios: 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares. 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado. 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan. 4) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate<sup>11</sup>. Manin, a partir del análisis de la evolución histórica de las formas concretas que han asumido éstos principios, lo que él llama la “metamorfosis” del gobierno representativo, distingue tres concreciones sucesivas de éste: el *parlamentarismo*, la *democracia de partidos* y la *democracia “de audiencia”*. El paso sucesivo de una forma a otra ha estado siempre acompañada, en opinión de la literatura política que en cada momento ha analizado éstas transformaciones, de la noción de *crisis de la representación política*<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Held, D.: *La democracia y el orden global*. Pág. 17. Editorial Paidós. Barcelona, 1997.

<sup>10</sup> Dahl, R.: *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Págs 203 y ss. Taurus. Barcelona, 1999.

<sup>11</sup> Manin, B.: *Los Principios del Gobierno Representativo*, pág.14. Alianza Editorial. Colección Ciencias Sociales. Madrid, 1998. Pág. 17

<sup>12</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Págs. 237 y ss.

Uno de los aspectos de éstas crisis, a nuestro modo de ver, tiene relación con el hecho de lo que llamaríamos la percepción del “*alejamiento*” de los representantes políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados, cuestión que va ligada con el segundo de aquellos principios del gobierno representativo, el de la independencia de los representantes en la toma de decisiones. Este alejamiento ciertamente no es nuevo en términos históricos ya que el gobierno representativo, en su origen, como hemos visto fue instituido con plena conciencia de que los representantes electos serían y debían ser *ciudadanos distinguidos*, socialmente diferentes de quienes les eligieran, en base a un *principio de distinción*, o lo que es lo mismo, que formarían parte de la elite del momento <sup>13</sup>.

En la fase del parlamentarismo, el principio de distinción se asegura mediante la institucionalización del sufragio censitario. Ahora bien, la extensión del derecho de voto y la implantación del sufragio universal, unidos a la creación de los partidos de masas, modifica sustancialmente la relación entre electores y gobernantes en la democracia de partidos. Esta fase histórica del gobierno representativo que ha sido considerada como un avance hacia la igualdad entre los ciudadanos, y por ello de carácter democrático, lo es no sólo por ampliar el electorado sino también por los *nuevos vínculos que se establecen entre representantes y electorado*, vínculos que irían ligados a la identidad y al sentimiento común de pertenencia a una misma clase social. Estos sentimientos determinarían que el pueblo votase más al partido y al programa que por una persona. En ésta fase, el gobierno representativo parecía dirigido hacia una identificación entre representantes y representados y hacia el gobierno popular <sup>14</sup>.

Manin, no obstante, pone de manifiesto cómo, a pesar de los avances igualitarios que supone el gobierno de partidos, su carácter elitista no desaparece sino que surge más bien un nuevo tipo de élite. Las cualidades distintivas de los representantes ya no serían su posición local y su prominencia política, sino el activismo y las dotes organizativas. La democracia de partidos sería así el gobierno del *activista* y del *burócrata del partido*<sup>15</sup>. A partir de éstos elementos, la prácticas políticas efectivas que desarrollan los partidos, y que se trasladan hacia sus representantes, son comunes: estricta disciplina de voto en el parlamento y control de los diputados por el aparato del partido <sup>16</sup>.

Ciertamente, en las sociedades democráticas actuales se han producido importantes mutaciones en relación a los comportamientos políticos y electorales. La literatura

---

<sup>13</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Págs. 119 y 120. Gargarella, R. *Op. Cit.*

<sup>14</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Pág. 240

<sup>15</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Pág. 255

<sup>16</sup> Al analizar éstos aspectos de la democracia de partidos, Manin se referencia a los partidos de la tradición socialista y socialdemócrata, aunque también extiende sus conclusiones a los partidos comunistas de los países democráticos. Desde nuestro punto de vista, no obstante éstas características pueden *generalizarse* a todos los grandes partidos de la mayor parte de los países democráticos, donde los *aparatos* mediante las confecciones de las listas electorales ejercen el control sobre los representantes políticos.

política es prácticamente unánime en éste sentido al señalar que, si en la fase de la democracia de partidos las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes, hoy en día esto no es así <sup>17</sup>. Así, para Manin, los votantes tienden cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa. Ello llevaría a generar de nuevo la idea de que estamos ante una crisis de la representación aunque, para éste autor, la actual transformación sería posible entenderla como un retorno a un rasgo del parlamentarismo: la naturaleza personal de la relación representativa, lo que sería además expresión de la tendencia existente en los países democráticos a la personalización del poder, manifestada en unas nuevas formas de relación entre el Ejecutivo y el electorado <sup>18</sup>.

Las características de la tercera fase histórica del sistema representativo, la *democracia de "audiencia"*, en expresión de Manin, señalarían que lo que estamos percibiendo hoy no es una desviación de los principios del gobierno representativo, sino un *cambio en los tipos de élites seleccionadas*. Según esta tesis, las elecciones seguirían otorgando cargos a individuos con características distintivas y conservarían el carácter elitista que siempre tuvieron. Ahora bien, señala éste autor que "una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata del partido. La democracia de audiencias es el gobierno de los *expertos en medios*" <sup>19</sup>.

A nuestro modo de ver, en ésta fase actual del sistema representativo se plantea con toda su crudeza la cuestión de la independencia de los representantes en el proceso de toma de decisiones políticas, y la percepción que de todo ello tiene el ciudadano. Y esto es así, porque *éste nuevo estadio del proceso histórico del desarrollo del sistema representativo supone características cualitativamente diferentes en relación a la crisis en la forma de representación política que generó la transición del parlamentarismo a la democracia de partidos*. Mientras que en ésa transición se avanzaba en un nuevo vínculo, más fuerte, entre los ciudadanos y los representantes, a partir de elementos de identificación económica, social y cultural lo que en definitiva suponían un progreso en la dirección del gobierno del *demos*, las nuevas características de la representación en la democracia de "audiencia", y las nuevas élites que surgen con ella, parecen indicar una regresión en aquél avance democrático.

En nuestra hipótesis de partida señalábamos que consideramos que existe en el momento actual una crisis de la representación política y que ésa crisis afecta a la calidad de las democracias en el sentido de una menor profundidad del gobierno del *demos*. Ello hace que en el debate político, e incluso en la discusión doctrinal, aparezcan con relativa intensidad planteamientos de reivindicación de la democracia directa, en parte alternativos a la democracia representativa. Surgen además con fuerza en los países con sistemas de democracia representativa fenómenos

---

<sup>17</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Pág. 267

<sup>18</sup> Manin, B.: *Op. cit.* Pág. 268.

<sup>19</sup> *Op. cit.* Pág. 269

innegables, para cualquier observador atento, como es el del crecimiento de la abstención electoral <sup>20</sup>, o también un incremento, acreditado por un gran número de estudios de sociología política y de opinión, de la *desconfianza* de los ciudadanos hacia los representantes y en general de lo que podríamos llamar *lo político* y *lo público*.

A título meramente de ejemplo de los datos empíricos que acreditan la crisis y la desconfianza ciudadana en relación a la representación política pueden destacarse los resultados del *Eurobarómetro* correspondiente al otoño de 2003, hechos públicos en diciembre de ése mismo año y que reflejan una disminución general de la confianza pública de los ciudadanos de la Unión Europea en las instituciones públicas y en los políticos, tanto nacionales como comunitarios. Según esos datos solamente el 15 % de los europeos declara tender a confiar en los partidos políticos (1 % menos que en el Eurobarómetro de primavera del mismo año), únicamente el 31 % tiende a confiar en su gobierno nacional (6 puntos menos), y solo el 35 % tiende a hacerlo en su Parlamento nacional (7 puntos menos) <sup>21</sup>.

Aunque seguramente está por ver y analizar, en toda su profundidad, la influencia ideológica que en éstos fenómenos han tenido las doctrinas y prácticas neoliberales, hegemónicas en el mundo desarrollado desde finales de los años setenta, negadoras de lo público e incentivadoras del individualismo más descarnado, algunos analistas ya las han relacionado con los mismos <sup>22</sup>.

Un autor que mayoritariamente es encuadrado dentro de las llamadas teorías elitistas de la democracia, G. Sartori, es consciente de ésta crisis al señalar que “la representación está necesitada de defensa”, a la vez que añade que la democracia representativa no se encuentra en buena forma <sup>23</sup>. Aunque Sartori, de manera general, rechaza las propuestas de más democracia directa <sup>24</sup>, es consciente de que se ha llegado hasta el límite de la ruptura del equilibrio entre los dos componentes de la transmisión representativa del poder: la *receptividad* y la *responsabilidad independiente*.

De hecho, la propia caracterización que realiza Manin de la actual fase de la representación política en la democracia “de audiencia” como el *gobierno de los*

---

<sup>20</sup> El caso más emblemático es probablemente el de Estados Unidos, uno de los primeros países donde se estableció el sistema representativo, y donde la participación ciudadana en la elección de las diversas magistraturas públicas alcanza frecuentemente cifras escandalosamente bajas, menores del 10 %, y en cualquier caso, según todos los estudios, de manera generalizada nunca por encima del 50 % de participación electoral.

<sup>21</sup> Fuente: Europa Infosocial, Boletín 36, 22 de diciembre de 2003.

<sup>22</sup> Touraine, A.: *La revancha de la política*. diario EL PAÍS, 12 de junio de 1996.

<sup>23</sup> Sartori, G. *En defensa de la representación política*. CLAVES de Razón Práctica. nº 91. Abril 1999. Este artículo es el texto de la conferencia dictada por el autor en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998.

<sup>24</sup> Sartori, G.: *Homo videns*. Taurus, Madrid, 1998.

*expertos en medios*, a nuestro entender nos indica que la noción de la crisis actual del concepto de representación política adquiere connotaciones claramente opuestas al avance en la profundización del gobierno democrático. El mismo Sartori, se ha venido refiriendo extensamente al *poder de los medios* y su influencia en la política de nuestros días: “ la televisión condiciona el proceso electoral, tanto en la elección de los candidatos, como en su modo de combatir la disputa electoral, como en la posibilidad de que gane el ganador. Asimismo, la televisión condiciona, o puede condicionar, un gobierno, *es decir las decisiones de un Gobierno* : lo que puede hacer un Gobierno, o dejar de hacer, o decidir qué va a hacer” <sup>25</sup>. Es evidente que un sistema político de éstas características tiene dificultades para ser considerado plenamente democrático puesto que, además, una de las columnas vertebrales del sistema representativo, el de la independencia de los representantes, desaparece total o parcialmente, no en favor del *demos* sino de los *medios*, normalmente concentrados oligárquicamente en poder de pocas manos.

En los momentos actuales, en los sistemas representativos, la idea de democracia estrecha sus límites y parece reducirse cada vez más al pluralismo de unas candidaturas sometidas a libre elección y al respeto de algunas reglas de juego, pero con el papel determinante, en el proceso de elección de los gobernantes, de lo que Sartori ha definido como la *videopolítica*. Ahora bien, parece evidente que un régimen así connotado es más oligárquico que democrático y, con razón, puede ser acusado de establecer las condiciones institucionales para el mantenimiento o el fortalecimiento del poder de las élites dirigentes, económicas, políticas o mediáticas y, simplemente, de favorecer la unión del poder político y el dinero. Pero, como bien advierte A. Touraine, un régimen privado de principios igualitarios, o en la medida en que esas élites se alejan de los deseos políticos de los ciudadanos añadimos nosotros, sólo puede provocar la formación de un contrasistema político, populista o nacionalista, generalmente autoritario <sup>26</sup>.

Ciertamente, si la fuente de legitimidad de los gobernantes en un sistema democrático representativo radica en el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos a someterse a las decisiones de aquellos, el problema del alejamiento y relativo descrédito de los representantes y la baja participación electoral, con su implicación de menor *consentimiento activo de los ciudadanos*, se convierten, a nuestro juicio, en fuente de problemas de *governabilidad* en nuestras sociedades democráticas, lo que a la postre puede poner en cuestión el propio sistema democrático, en la línea de lo que apunta Touraine.

La cuestión estriba en si esta crisis actual de la democracia representativa, que a nuestro entender parece demostrada a la luz del análisis de la moderna teoría de la democracia y de los datos que proporciona el análisis empírico, puede resolverse apelando de una manera ingenua y biontencionada, aunque más o menos simplista, a la democracia directa. Compartimos en ese sentido la opinión dominante de que en los

---

<sup>25</sup> Sartori, G.: *La opinión teledirigida*. CLAVES de Razón Práctica. nº 79. Enero-Febrero 1998.

<sup>26</sup> Touraine, A.: *El sujeto democrático*. CLAVES de Razón Práctica. nº 76. Octubre 1997.

Estados modernos, la toma de decisiones políticas unida a la complejidad creciente de nuestras sociedades impide de hecho la implantación de un sistema de democracia directa basado en sus dos instituciones centrales: *la asamblea deliberativa de los ciudadanos, sin intermediarios, y el referéndum.*

Ahora bien, en el fondo de la cuestión, consideramos que estamos ante una *falsa disyuntiva* para resolver los problemas actuales de los sistemas democráticos y en particular, el del alejamiento de los representantes en relación a los ciudadanos. Estaríamos de acuerdo con Bobbio cuando afirma que “entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias y que por ello, *un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos*, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, *perfectamente compatibles entre ellas* <sup>27</sup>.

Está claro, desde nuestro punto de vista, y a la vista de la crisis de representación en las modernas democracias que corresponde, de acuerdo con lo que formulan autores como Dunn o Held <sup>28</sup>, *reinventarse y reformular* los principios y la acción política y social de manera que pueda fortalecerse la democracia en la línea de profundizar en el gobierno del *demos*.

Esa reinención y reformulación sería, según nuestro modo de ver, la línea de fuerza que preside una iniciativa política e institucional desarrollada en algunos gobiernos locales y regionales latinoamericanos desde finales de los años ochenta, para reforzar los vínculos entre las decisiones políticas y los ciudadanos mediante la articulación de mecanismos institucionales y de toma de decisión orientados a superar el actual divorcio entre las dos partes de la ecuación política, los ciudadanos por un lado, y las decisiones de gobierno por otro. Nos referimos a la experiencia del Presupuesto Participativo.

### **3.- LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

La idea y la puesta en práctica del *Orçamento Participativo* (OP) o Presupuesto Participativo, nace a partir de 1989 en el gobierno municipal de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), aunque pronto se extiende a diversos gobiernos locales de éste país y de otros países latinoamericanos como Montevideo o Buenos Aires <sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Bobbio, N.: *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México 1996.

<sup>28</sup> Ver Notas 7 y 8.

<sup>29</sup> Las estimaciones de diversos estudiosos del tema apuntan a que, sólo en Brasil, alrededor de 140 municipios, entre 1997 y el año 2000, han puesto en marcha esta experiencia política de renovación democrática. Entre estos municipios y además de Porto Alegre figuran otros de gran importancia poblacional como Sao Paulo o Belo Horizonte: Fedozzi, Luciano. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3ª edición. Tomo Editorial. Porto Alegre, 2001.

La institucionalización de ésta iniciativa política, consistente en una nueva forma de toma de decisiones políticas, ha sido objeto de creciente interés fuera de las estrictas fronteras donde se desarrolla. Así, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el programa de Gestión Urbana de la ONU - sección para América Latina - como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública. En la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos -HABITAT II -, celebrada en Estambul en junio de 1996, ésta experiencia fue escogida como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo, y en éstas mismas fechas fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II .

Más allá de sus virtualidades técnicas como instrumento de gestión pública, en sí mismas importantes, el OP tiene un valor fundamentalmente político. Es ése carácter y no su virtualidad técnica el que lo ha llevado ya a la *constitucionalización* en los estatutos de algunas importantes ciudades de Latinoamérica. Es el caso de la Ley Orgánica municipal de Porto Alegre, que en el párrafo 1 de su artículo 116 dice textualmente que: “Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual.” En el nuevo Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, de 1997, se ha procedido igualmente a la constitucionalización de la idea de Presupuesto Participativo.

Conviene analizar los presupuestos ideológicos que sirven de base a esta experiencia política de toma de decisiones, que en última instancia se está abriendo camino en el entramado institucional, y en particular la concepción subyacente que la misma tiene sobre la representación política, objeto último de nuestro análisis.

El Presupuesto Participativo, en su origen, parte de una constatación y es la de que las ciudades modernas son, hoy en día, actores políticos. En ése sentido el gobierno local debe de ser un gobierno “promotor”, es decir debe hacer, emprender, intervenir y no sólo “administrar” servicios. Ahora bien, la propia actividad del gobierno local con su actividad, inversiones, etc., puede contribuir a segmentar y dividir aún más la sociedad, aumentando sus diferencias sociales, o puede actuar en un sentido diametralmente opuesto. A partir de ahí, sus impulsores se interrogan sobre cuáles son las experimentaciones que pueden ser realizadas en la ciudad, inclusive para conceptualizar un nuevo tipo de Estado <sup>30</sup>.

En ése orden de cosas, la experiencia puesta en marcha no trata simplemente de incentivar la participación popular de manera más o menos espontánea, de asegurar realizaciones materiales en la ciudad, o de “engrasar” los mecanismos de la democracia formal sino de *avanzar cualitativamente en la profundización de la democracia*. Así, el resultado final del proceso ha sido la creación de un *nuevo centro*

---

<sup>30</sup> Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán. *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Editora de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1998.

*de decisión* que, junto al Poder Ejecutivo y el Legislativo han democratizado efectivamente la acción política e integrado a los ciudadanos comunes a un nuevo “espacio público”. Este nuevo centro de decisión, que incide directamente sobre el carácter y la oportunidad de las inversiones públicas, ha resultado fundamental para generar redistribución de renta y contribuir a la socialización de la política.

Técnicamente, el OP se organiza a partir de la consideración política de que no es el gobierno y sus técnicos los que elaboran los presupuestos públicos y el plan de inversiones anual y plurianual de la ciudad, sino que éstos se gestan a partir de la discusión y el diagnóstico técnico-político elaborado por tres ámbitos de intervención: la población en la base geográfica de la ciudad, la población a partir de sectores temáticos y el propio gobierno municipal.

A partir del instrumento de rendición de cuentas del grado de cumplimiento del presupuesto del año anterior, (la *accountability* de la teoría de la democracia clásica) unido a las propuestas elaboradas por el gobierno para el ejercicio siguiente, se inicia un proceso de debate y de toma de decisiones en asambleas ciudadanas de base territorial (dieciséis regiones municipales), y de base temática (seis grandes áreas de intervención pública). En las sucesivas rondas de debate, calendarizadas y estructuradas a lo largo del año, las regiones y las asambleas temáticas eligen y priorizan jerárquicamente las obras y servicios, las políticas sectoriales de carácter horizontal, las obras estructurales para la ciudad, etc. Las propuestas del gobierno en éstos debates se circunscriben prácticamente a documentar las previsiones de ingresos y gastos y establecer el nivel de gasto imprescindible (gastos de personal, mantenimiento de los servicios públicos, actuaciones no previsibles, etc.)<sup>31</sup>.

En la primera ronda de asambleas territoriales y temáticas, se eligen delegados de asamblea, proporcionalmente al número de asistentes, y repartidos, también proporcionalmente, entre las diversas candidaturas en el caso de existir varias de ellas. Estos delegados pasan a integrar el llamado Foro de Delegados de la región o temática. En una segunda ronda, los ciudadanos eligen, de manera directa, en cada una de las regiones y temáticas, dos consejeros titulares y dos suplentes para representarlos en el llamado Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Cada una de las regiones y temáticas elige dos consejeros titulares y dos suplentes para representarlos en dicho Consejo. En éste supuesto la elección es también proporcional en función de las candidaturas presentadas.

El reglamento de éste Consejo, *autoelaborado* por el propio organismo en función de las propuestas y los debates ciudadanos y sin intervención del gobierno de la ciudad, establece que el mandato de éstos consejeros es limitado en el tiempo ya que son elegidos por un año, pudiendo ser reelegidos una sola vez consecutivamente.

A partir de ése momento, la ciudadanía, que realiza el proceso de democracia directa y que ya ha elegido sus prioridades en las rondas de asambleas, *delega su*

---

<sup>31</sup> Genro y de Souza. *Op. cit.* Págs. 65 y ss.

*representación* en estos consejeros para que elaboren, en *cogestión* con el gobierno el presupuesto público, las actuaciones plurianuales y el plan de obras y servicios del año siguiente.

Esta representación delegada, como emanación de la democracia directa, puede ser *revocada* en cualquier momento, por el Foro de Delegados Regional o Temático, convocado especialmente para este fin con un plazo de quince días de anticipación.

Una vez concluido el proceso de rondas de asambleas territoriales y temáticas que han fijado las respectivas prioridades, el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), con presencia de representantes del gobierno a nivel exclusivamente de voz, discute y delibera sobre la estructura presupuestaria teniendo en cuenta las prioridades fijadas regionalmente y temáticamente, así como las expuestas por el propio gobierno. Sobre la propuesta final decidida en el COP, un organismo técnico, el GAPLAN (Gabinete de Planeamiento), redacta la propuesta concreta a enviar a la Cámara legislativa municipal la cual procederá a su deliberación y aprobación en sede parlamentaria.

Para sus impulsores, en la raíz de la experiencia del Presupuesto Participativo, hay un cierto tipo de respuesta a la llamada "crisis del Estado". Para ellos, la crisis del Estado no se asienta sólo en su fragilidad para dar respuestas materiales a las demandas de sectores importantes de la sociedad. También lo hace *en la profundización de su no transparencia e impermeabilidad* para hacer frente a una realidad que se fragmenta y produce incesantemente nuevos conflictos y nuevos movimientos, los cuales se construyen alrededor de nuevas identidades y buscan crear alternativas para contraponerse al aislamiento de los individuos. La desestructuración del modo de vida moderno, derivada de la destrucción del mundo fabril tradicional - típico de la revolución industrial -, y la consecuente destrucción de la estructura de clases que aquella encerraba, constituiría el ejemplo paradigmático de todo ello. La fragmentación de relaciones que se produce en las nuevas sociedades postindustriales acelerarían la impotencia burocrática del Estado que ya no conseguiría relegitimarse ante los ciudadanos. En ésta situación, "si la previsibilidad del voto cada cuatro años, que es al mismo tiempo, *la fuerza y la debilidad de la representación*, siempre confirió un trazo de insuficiencia a la legitimidad de los mecanismos de la democracia formal, hoy lo hace mucho más, porque la complejidad, la fluidez y la dinámica del tejido social exigen una permanente confirmación de la legitimidad del poder"<sup>32</sup>.

Ciertamente en los orígenes teóricos concretos de ésta experiencia política aparecen algunos planteamientos de rechazo de la democracia representativa y su sustitución por formas de democracia directa. El objetivo sería permitir que cada ciudadano pudiera intervenir en la creación de las políticas públicas y en las demás decisiones de gobierno que tuvieran importancia para el futuro de la ciudad. Como señalan algunos de sus impulsores, las bases ideológicas iniciales del proceso se apoyaban más en principios generales conectados con la tradición de la Comuna de París o de los

---

<sup>32</sup> Utzig, Jose Eduardo. *Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre*. Novos Estudos, CEBRAP, nº 45, pág. 213. Sao Paulo, julio 1996.

soviets que con experiencias recogidas de la realidad local. Por otra parte, se pretendía realizar una especie de “transferencia” de poder hacia la clase trabajadora organizada, con lo que sería gradualmente “sustituida” la representación política tradicional, originada en las urnas, por la democracia directa <sup>33</sup>. Estos mismos impulsores señalan que ésa idea original era extremadamente simplista, y que entre otras cosas olvidaba que el Poder Legislativo municipal era un organismo con evidente legitimidad política <sup>34</sup>.

Más allá de las posibles concesiones retóricas, a la luz de la estructura de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas que se establece en el OP, creemos que, en los términos de nuestro análisis, *no estamos de ninguna manera ante una sustitución de la democracia representativa por formas de democracia directa*. Ello no desmerece en absoluto el valor político que tiene esta experiencia en la profundización en el gobierno del *demos*.

En primer lugar, porque como ya hemos referido, *la estructura de toma de la decisión política final de aprobación del Presupuesto municipal mantiene el papel del Poder Legislativo y su legitimidad democrática*. De hecho, para sus impulsores, las críticas y los problemas de las actuales democracias no invalidan la necesidad de un nuevo proyecto emancipatorio que incorpore *elecciones periódicas y universales*, con reglas justas y previsibles, pero obliga, además, a pensar en nuevas y creativas formas de influir en el poder, para tornarlo siempre más democrático. De lo que se trata por tanto, es de democratizar radicalmente la democracia mediante la creación de instituciones nuevas que posibiliten que las decisiones sobre el futuro sean decisiones siempre compartidas <sup>35</sup>. En otro orden de cosas las declaraciones de principios de los teóricos del OP, sin menoscabo de su crítica al estado actual de la democracia moderna, son taxativas al señalar que *las revoluciones populares de éste siglo no mejoraron el Estado ni aumentaron o profundizaron la democracia y la participación política* <sup>36</sup>.

En segundo lugar, porque el análisis del proceso del OP (elaboración de prioridades por los ciudadanos y elección de delegados y consejeros) pone de manifiesto una *simbiosis de formas de democracia directa*, como la deliberación directa por los ciudadanos y su elaboración de prioridades, o la posibilidad de la revocación de los consejeros, *con formas de democracia representativa* como es la elaboración final de la propuesta de Presupuesto por parte de un órgano elegido como el COP. En nuestra opinión, creemos que estaríamos, en ésa búsqueda de una democracia integral, ante un ejemplo de *ése continuum* de formas democráticas al que se refería Bobbio para avanzar y profundizar en la democracia en un sentido integral.

Despejado el carácter del OP como instrumento concreto de renovación democrática, no disyuntivo con la democracia representativa sino complementario y enriquecedor de la misma, y referido también su carácter *ejemplar* como instrumento de gestión urbana

---

<sup>33</sup> Genro y de Souza. *Op. cit.* Págs. 30 y 31.

<sup>34</sup> Genro y de Souza. *Op. cit.* Pág. 31.

<sup>35</sup> Genro y de Souza. *Op. cit.* Pág. 23.

<sup>36</sup> Genro y de Souza. *Op. cit.* Pág. 27.

reconocido por los organismos internacionales, desde nuestro punto de vista vale la pena referirse, aunque sea brevemente, a una tercera característica.

En el debate político contemporáneo aparece con intensidad la idea de que las sociedades democráticas son más sólidas cuanto más estructurada está la sociedad civil<sup>37</sup>. La propia crisis constatada de la representación política, con las características que hemos visto, parece que determina la conveniencia de disponer de un tejido social organizado y dinámico que corrija las insuficiencias y deficiencias de las instituciones públicas y amplíe los espacios públicos democráticos.

Algunos estudiosos del Presupuesto Participativo han señalado los prerequisites que parecen necesarios para que esta experiencia sea exitosa: fundamentalmente la existencia de una “base mínima” de tradición de organización social en la ciudad<sup>38</sup>. Cumplidos estos requisitos previos, aunque todavía está por comprobar empíricamente parece que es posible afirmar intuitivamente que el desarrollo de la experiencia del presupuesto participativo favorece un nuevo tipo de cultura política, especialmente entre los sectores más pobres de la población y fomenta las redes sociales de confianza y solidaridad, es decir supone un incremento del *capital social*, según la expresión que en la politología contemporánea ha popularizado R. Putnam.

El presupuesto participativo genera además una “recalificación” de la democracia en el espacio público local al reforzar el carácter *deliberativo* de la decisión sobre los asuntos públicos y posibilitar la institucionalización de la democracia deliberativa<sup>39</sup>. En otro orden de cosas, resulta ampliamente compartido que el proceso del Presupuesto Participativo representa *la construcción de una nueva dimensión de ciudadanía*<sup>40</sup>. La importancia de ésta cuestión en sociedades en que la crisis social y económica y la deficiente institucionalidad realiza estragos en términos de desagregación y exclusión social parece evidente para la relegitimación del sistema democrático en su conjunto.

#### 4.- CONCLUSIONES

La experiencia del Presupuesto participativo como respuesta políticamente relevante a la crisis de la representación política en las actuales democracias, *no supone la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa* por otros de democracia directa, sino la convivencia de formas propias de cada una de ellas.

---

<sup>37</sup> Ciertamente esta no es una preocupación exclusiva de la teoría política contemporánea. Ya Alexis de Tocqueville, en su obra *La Democracia en América*, publicada en 1834, exalta los valores de una sociedad de estas características.

<sup>38</sup> Navarro, Zander, *Op. cit.*

<sup>39</sup> Souza Santos, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, 1998.

<sup>40</sup> Sobre los autores que coinciden en esta percepción ver la ponencia presentada por Félix Ruiz Sánchez, Profesor de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (PUC/SP) y secretario general del Instituto Florestan Fernández de Políticas Públicas, y coordinador del presupuesto participativo de Sao Paulo, en el Congreso de Sociólogos del Estado de Sao Paulo (octubre de 2001).

Esta iniciativa política, de acuerdo con lo que han señalado algunos teóricos de la democracia, supone una *ampliación evidente del proceso de democratización* manifestado, no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso a la democracia social, expresado en el aumento de espacios públicos en los que los ciudadanos pueden participar en las decisiones que les conciernen.

El presupuesto participativo constituye una experiencia de gestión urbana que mejora la transparencia y la gestión de las diversas políticas públicas. Desde el punto de vista político *incide positivamente en la calidad democrática* al mejorar el proceso de toma de decisiones mediante la *deliberación* de los ciudadanos sobre las prioridades del gasto público.

Finalmente se puede afirmar que el presupuesto participativo amplía los espacios de ciudadanía, incrementa la densidad del capital social comunitario e incide positivamente en la relegitimación de los sistemas democráticos.

Barcelona, marzo 2004