

Yves Sintomer

en colaboración con C. Herzberg y A. Röcke

“La experiencia europea de los presupuestos participativos”

Postgrado “Participación y Desarrollo Sostenible”
Modulo “Gobierno Local, Bienestar y Sostenibilidad”
Universidad Autónoma de Barcelona

27/01/2006



Hans Böckler
Stiftung 
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Introducción (1)

- Varias investigaciones sobre los presupuestos participativos en América Latina
- Una investigación sobre los PP en Europa (con 15 investigadores)

Introducción (2)

- Porto Alegre: la invención del PP
- Un desarrollo rápido
- Centenas de experiencias en América latina
- Más de 50 experiencias en Europa

Introducción (3)

- 5 partes:
 - El modelo Porto Alegre
 - Los PP en Europa: el problema de definición
 - La difusión de los PP en Europa
 - Los modelos de PP en Europa
 - Los efectos de los PP en Europa

Primera parte: El modelo Porto Alegre

- 1. El modelo de Porto Alegre
- 2. Los PP en América Latina

1. El modelo Porto Alegre: la metodología

- Una discusión de presupuesto municipal centrada sobre las inversiones
- 2 dimensiones: territorial y temática
- 3 niveles: el barrio, el distrito, la ciudad
- Asambleas abiertas y consejos participativos
- Reglas claras, criterios de repartición de los recursos
- Un ciclo durante el año
- Un valor deliberativo

1. El modelo Porto Alegre: la dinámica

- Una participación creciente, una amplia participación de las clases populares, de la mujeres y de los jóvenes
- Una buena governancia
- Un impacto real sobre la justicia social, un impacto débil sobre las relaciones de género
- ¿Una democratización de la democracia sin democratización del sistema político?

2. Los PP en América Latina: una difusión importante

- Un desarrollo enorme en Brasil (más de 300 experiencias en el 2005), decenas de experiencias en otras ciudades
- Los actores: partidos de izquierda, ONGs, organizaciones internacionales
- El modelo POA combinado con otros modelos secundarios (planeamiento estratégico...)

2. Los PP en América Latina: dinámicas

- Una diferencia importante entre las dinámicas desde abajo y desde arriba
- una amplia participación de las clases populares, de la mujeres y de los jóvenes
- Una buena gobernancia, una modernización del Estado
- A veces, valor deliberativo; a veces, valor consultivo
- Muchas veces, impacto sobre la justicia social; a veces, impacto sobre los géneros o favorable a los grupos emarginados
- Efectos políticos variables

Segunda parte: los PP en Europa 1. El problema de definición

- El problema: numerosas metodologías; lo que se llama PP en un lugar no se llama PP en otro lugar – es difícil comparar
- Una definición atemporal o no contextual no es legítima
- Necesidad de una definición metodológica mínima
- Algunos PP pueden ser “más PP” que otros
- Una definición política queda posible

Los PP en Europa

2. Una definición metodológica

5 criterios:

- 1. Se discute explícitamente de la dimensión financiera o presupuestaria; el PP trata de recursos limitados (todos los procesos de participación tienen impactos financieros, pero no todos son PP)
- 2. El PP tiene que ser organizado por lo menos a nivel de la ciudad - o de un distrito descentralizado con un consejo de distrito elegido y algún administración propia (un consejo de barrio, un fondo de inversión de barrio no son PP)

Los PP en Europa

2. Una definición metodológica

- 3. Tiene que ser un proceso repetido (una sola reunión, un referéndum aislado sobre temas presupuestarios no son PP)
- 4. Tiene que incluir cierta forma de deliberación pública (reuniones de consejos sectoriales cerrados no son PP)
- 5. Una cierta publicidad sobre los resultados del proceso tiene que ser dada (si los ciudadanos no saben lo que pasa con sus propuestas, no es un PP)

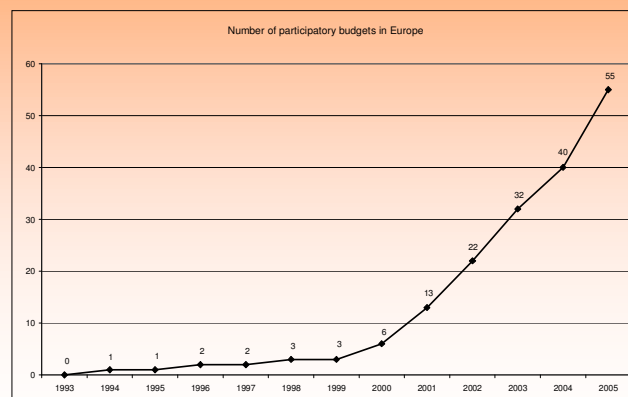
Los PP en Europa

3. ¿Una definición política?

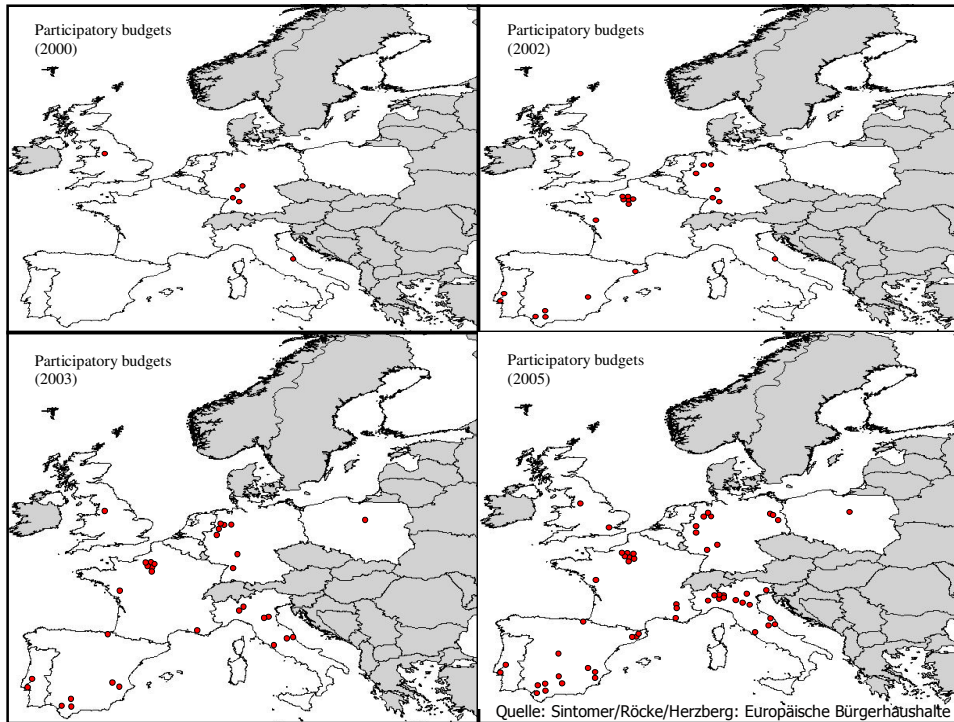
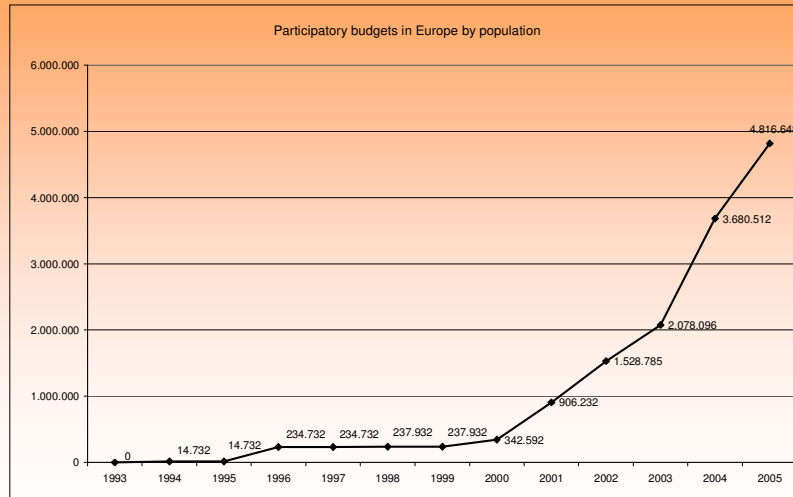
- La definición metodológica es minimalista
- La posibilidad de una definición política queda abierta
- Ejemplos:
 - El PP tiene valor deliberativo
 - El PP implica un reglamento claro
 - El PP necesita la autonomía de la sociedad civil

Tercera parte: la difusión de los PP en Europa

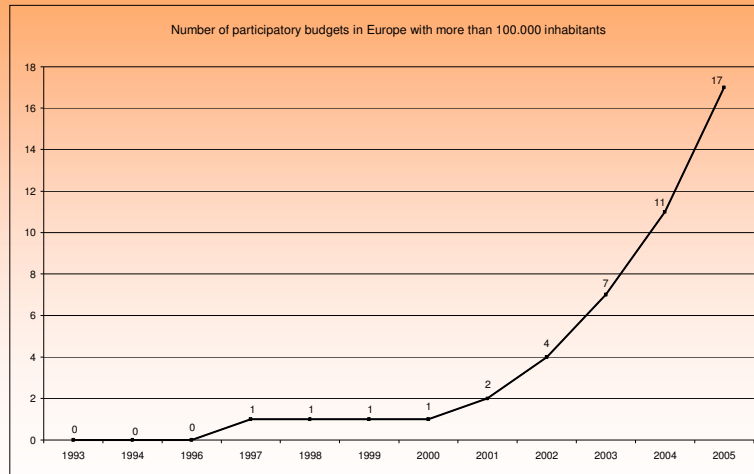
- Los casos de PP en Europa: un desarrollo importante:



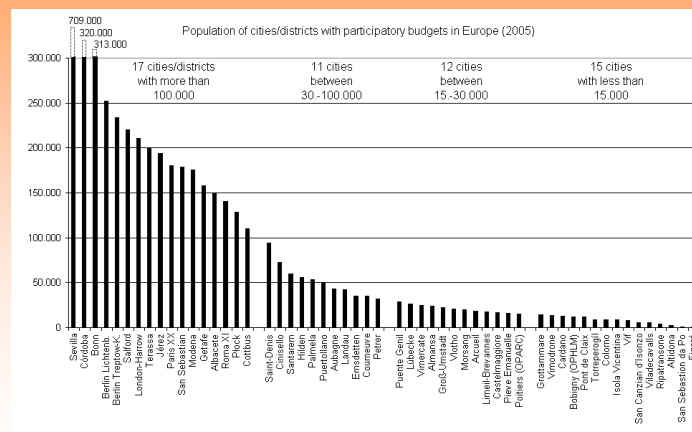
Población implicada



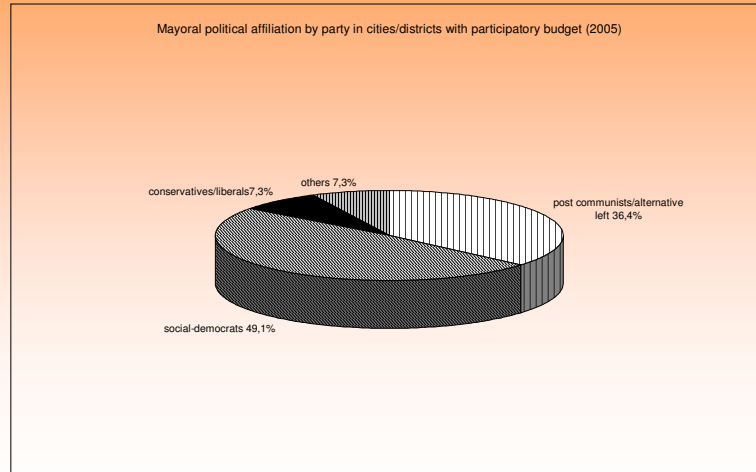
Ciudades con más de 100.000 personas



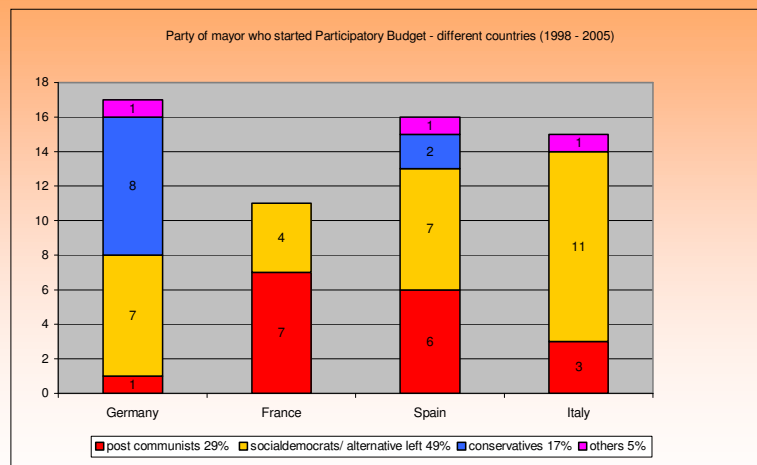
Población de las ciudades con PP



Partido del alcalde en los PP europeos

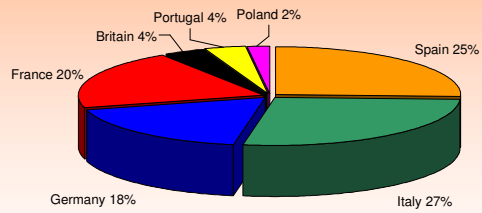


Partido del alcalde, por país



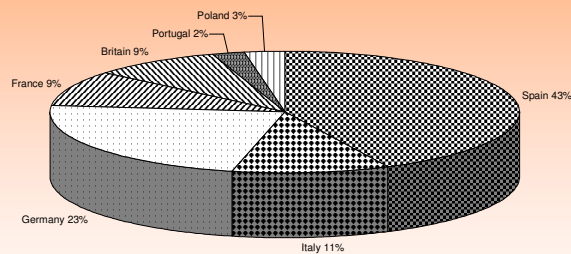
Los casos de PP, por país

Percentage of participatory budgets in Europe: repartition by countries (2005)

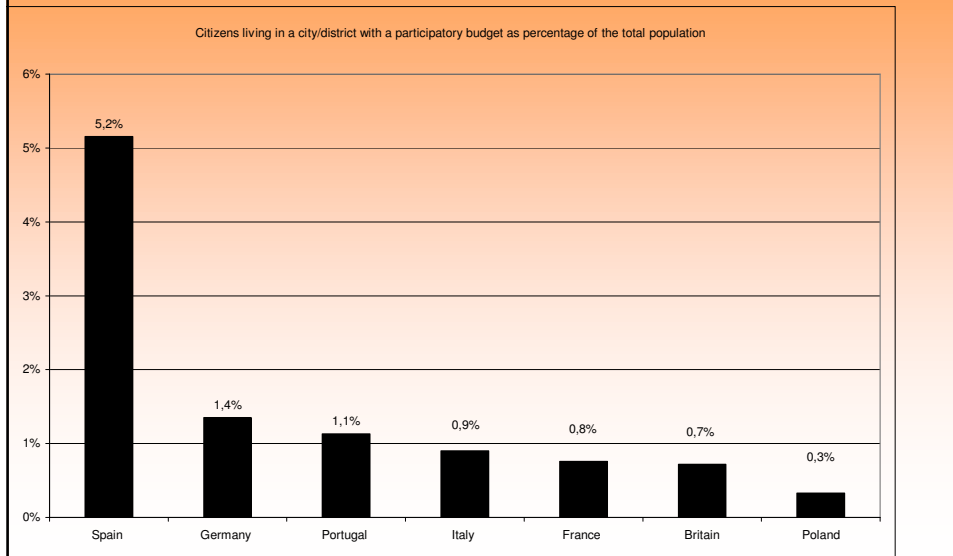


La población implicada, por país

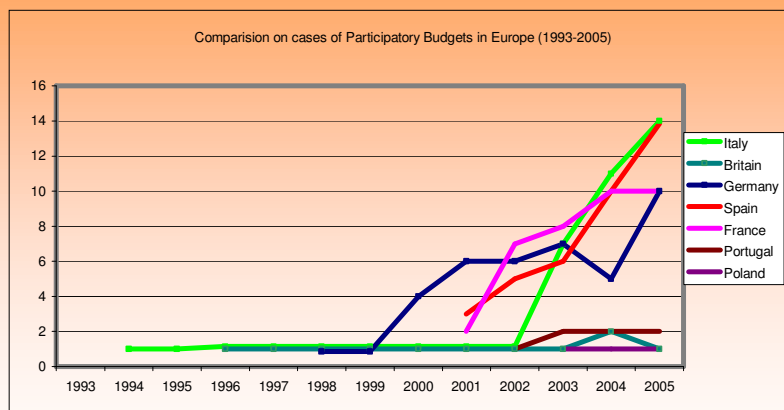
Participatory budgets in Europe by population



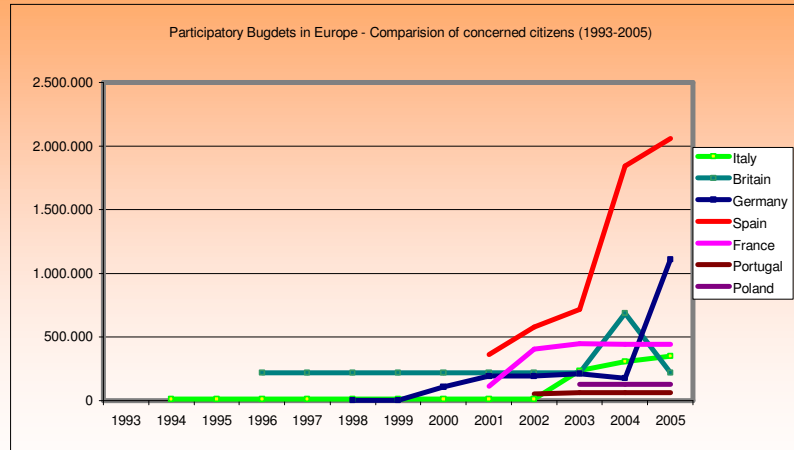
Población implicada, por país



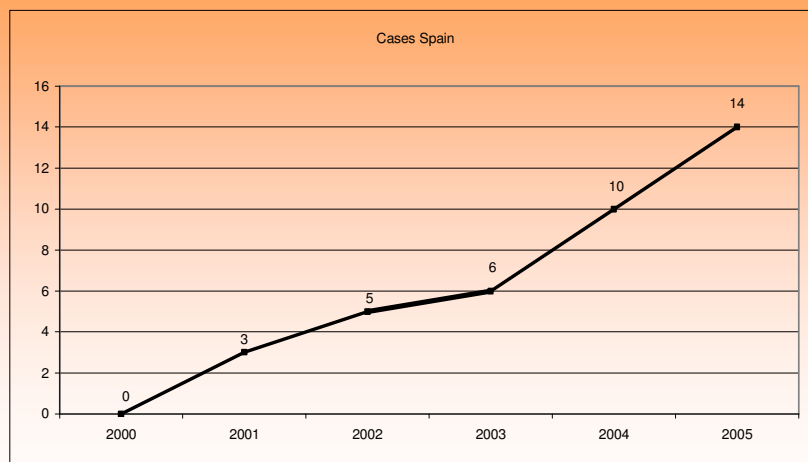
Los casos de PP, por país



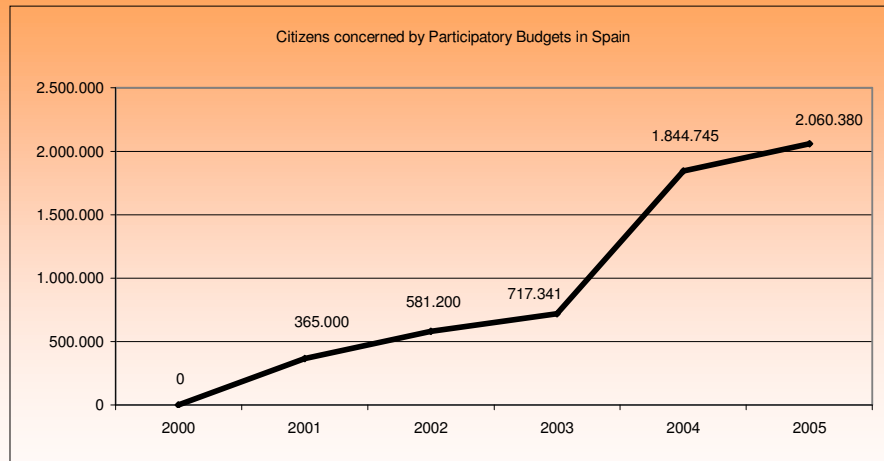
La población implicada, por país:



Los casos de PP en España



La población implicada en España



Cuarta parte: los modelos de PP en Europa

- Modelos abstractos, los casos concretos son por los demás mixtos
- 6 metodologías
- 6 modelos globales (cuando se integra no solo la metodología, sino también el contexto legal, económico y social, el marco ideológico, los actores y la relación entre política tradicional y política participativa)

1. Las metodologías

- Seis metodologías:
 - 1. Porto Alegre en Europa: el modelo de POA adaptado
 - 2. La participación de « proximidad »: la cercanía geográfica y política, un modelo formado a partir de los consejos de barrio y de los fondos de inversión local.
 - 3. La consultación sobre las finanzas locales, un modelo basado sobre una asamblea de ciudad que discute de los servicios y de las grandes orientaciones de la ciudad

1. Las metodologías

- 4. La negociación público/privado: las asociaciones y ONGs un actor entre otros (a lado de los políticos y de las empresas)
- 5. Los fondos comunitarios, un modelo desarrollado a partir de dinero que no viene solo del gobierno local y implica que los ciudadanos autogestionan los proyectos
- 6. El PP basado sobre la representación de los intereses organizados (de la “sociedad civil” en sentido hegeliano)

Los modelos globales:

1. La “democracia participativa”

- “Democracia participativa” en el sentido estrecho: combinación democracia representativa y democracia directa
- Un poder deliberativo, reglas claras
- Autonomía de la sociedad civil, politización
- Más difundido en Italia y España

2. La democracia de “proximidad”

- Proximidad geográfica y proximidad en la comunicación política
- La sociedad civil poco autónoma, pocas reglas claras (el “escucho selectivo”)
- Más difundido en Francia, en Bélgica, en Portugal, influencia en Italia

3. La “modernización participativa”

- La participación como dimensión de la modernización del Estado
- El gobierno local se afirma, importancia de la acción de los técnicos
- Poca politización, poca autonomía de la sociedad civil, un poder consultivo
- Más difundido en Alemania y Inglaterra

4. El modelo “managerial”

- El “Private Public Partnership” extendido a los ciudadanos
- Un Estado local débil, un mercado fuerte
- Poca politización, pocos movimientos sociales
- Una capacidad deliberativa
- Más difundido en Polonia

5. El “desarrollo comunitario”

- Una disociación entre Estado y participación
- La participación es co-decisión pero también auto-gestión de proyectos (tercer sector)
- Un gobierno local débil, poca articulación participación/política institucional
- Una sociedad civil organizada y autónoma
- Más difundido en el Reino Unido y en Polonia

6. El modelo neocorporativo

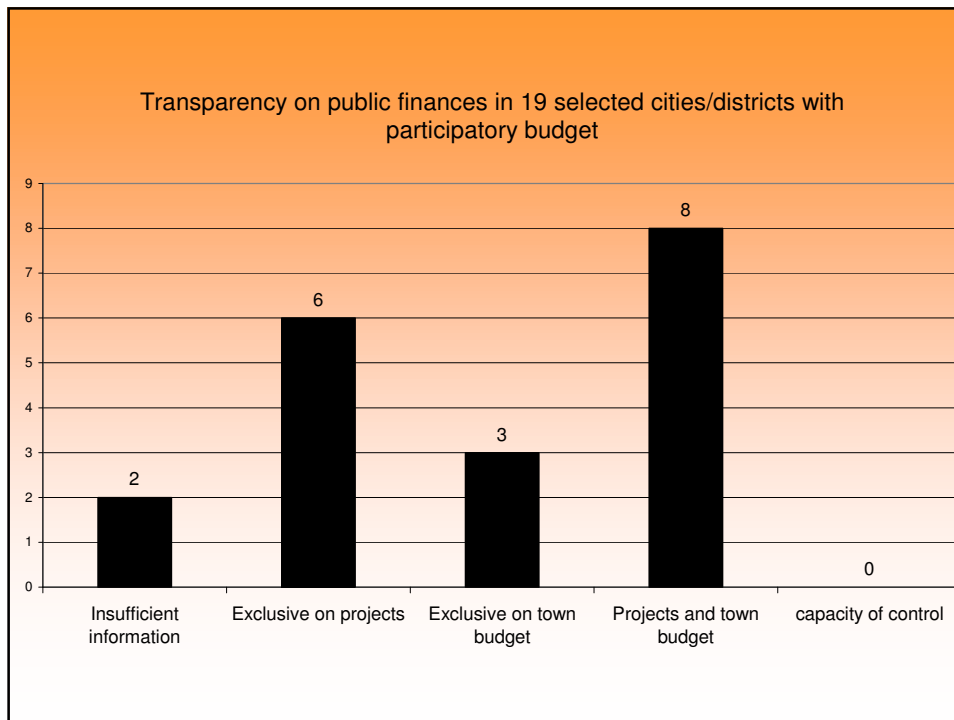
- El Estado organiza la participación
- Las fuerzas que participan son las grandes organizaciones (los “pilares” de la sociedad): ONGs, asociaciones económicas
- Negociaciones mas que discusión pública, objetivo de consenso
- Una sociedad civil organizada y autónoma
- Una cierta influencia en España

Quinta parte: los efectos

- 1. ¿Modernización administrativa?
- 2. ¿Justicia social?
- 3. ¿Cambios en las relaciones de genero?
- 4. ¿Cambios políticos?

1. ¿Modernización administrativa? Mas transparencia en los asuntos financieros

- More transparency on projects (14 from 19) than on municipal budgets (11 from 19).
- Weak tendency to deepen information on municipal budgets as an influence of German experiences (for example Italy, Bobigny etc.)
- No capacity of budget control. Little information on controversial government projects. Central projects are often discussed and dicided outside of PB (Exception: some italian experiences?)



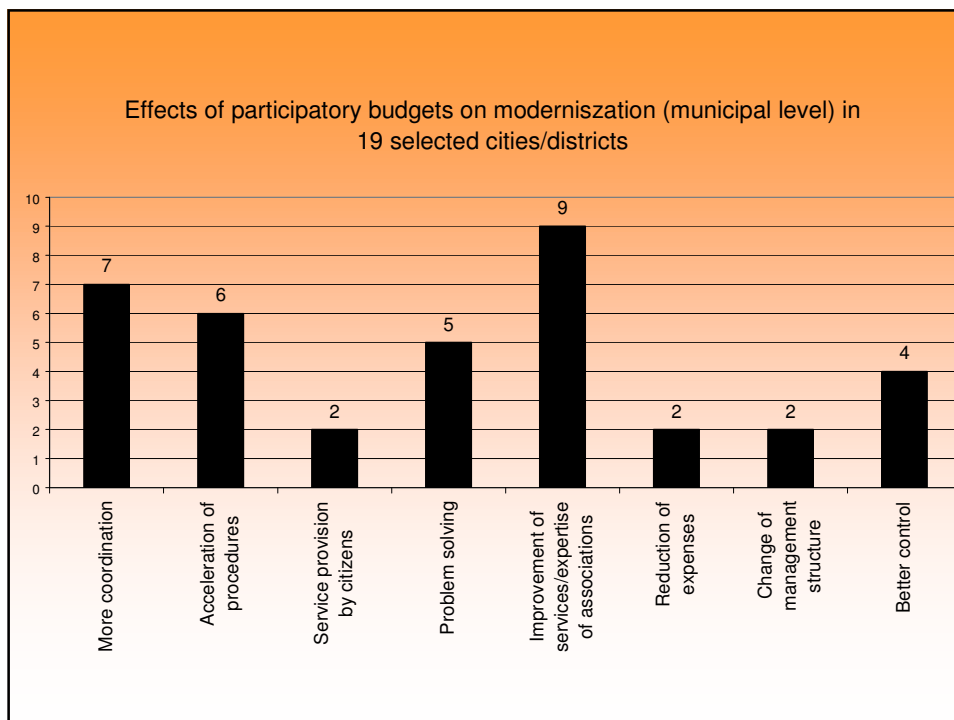
22. Otros efectos de modernización

- Four main trends:

- Improvement of services via Feedback of citizens/use of associations' expertise (9)
- Transversality between services (7)
- Acceleration of administrative procedures (6, 3 on „proximity“-level)
- Problem solving: citizens elaborate solutions for important community problems (5, 4 on „proximity“-level)

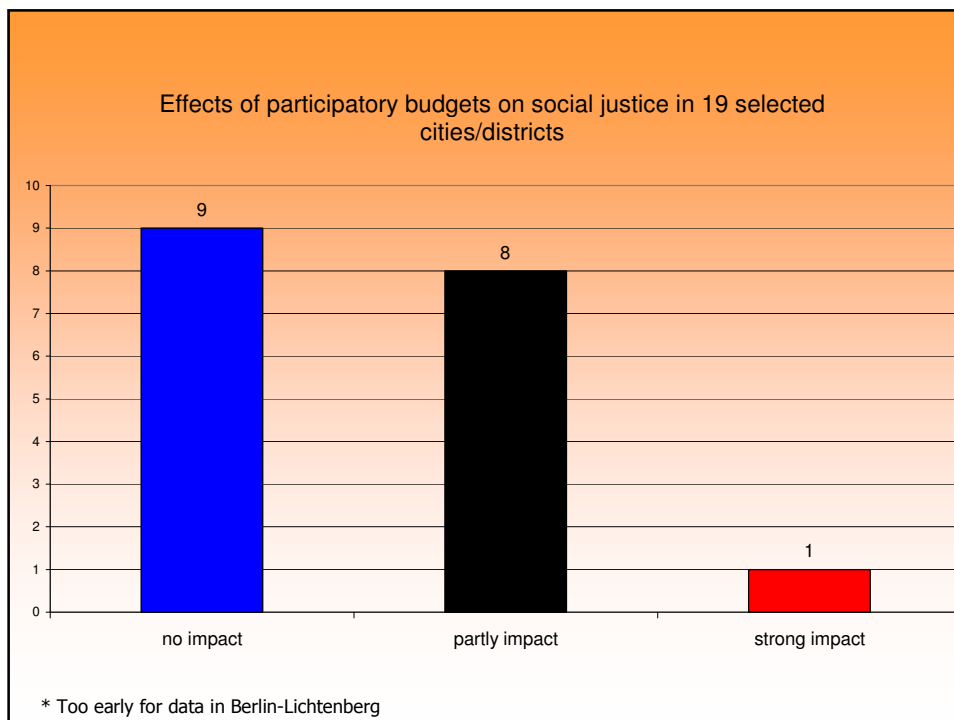
- Little effects on: cost-reduction (2), change of management structure (2) and service provision by citizens (2)

- Medium: better control of administration (4)



2. ¿Mas justicia social?

- In half of the experiences: No impact
- In some cases: Some impact
 - Albacete (E) and Bradford (UK): (re-)integration of minorities
 - Emsdetten: tax on enterprises
 - Cordoba: enhancement of deprived districts
 - Pieve Emmanuelle: mettre des descriptifs, ainsi que dans les suivants
 - Puente Genil
 - Sevilla
 - Płock
- In Grottamare (I): strong impact (reintegration of two districts with strong social problems)



3. ¿Unos cambios en la relaciones de genero?

1. Gender Budget Analysis

No articulation between PB and Gender Mainstreaming
 No Gender Budget Analysis (Berlin Lichtenberg (D) no link with PB)

2. Special Participatory Procedures for Women

- Trend towards a more equal participation of both sexes
- In some cases, some special measures for women (Pieve Emmanule: Child-caring; Sevilla: Child-caring, women specially addressed for participation, special participation procedures for women)
- In the hugh majority of cases, no special participatory procedures

4. ¿Cambios políticos?

1. Confirmation or better results for governing party

No general trend, but often PB is part of a global transformation process (Spain, Italy, France)

2. Increase/Decrease of electoral participation

Increase only in Rome; for some cases it is too early to say

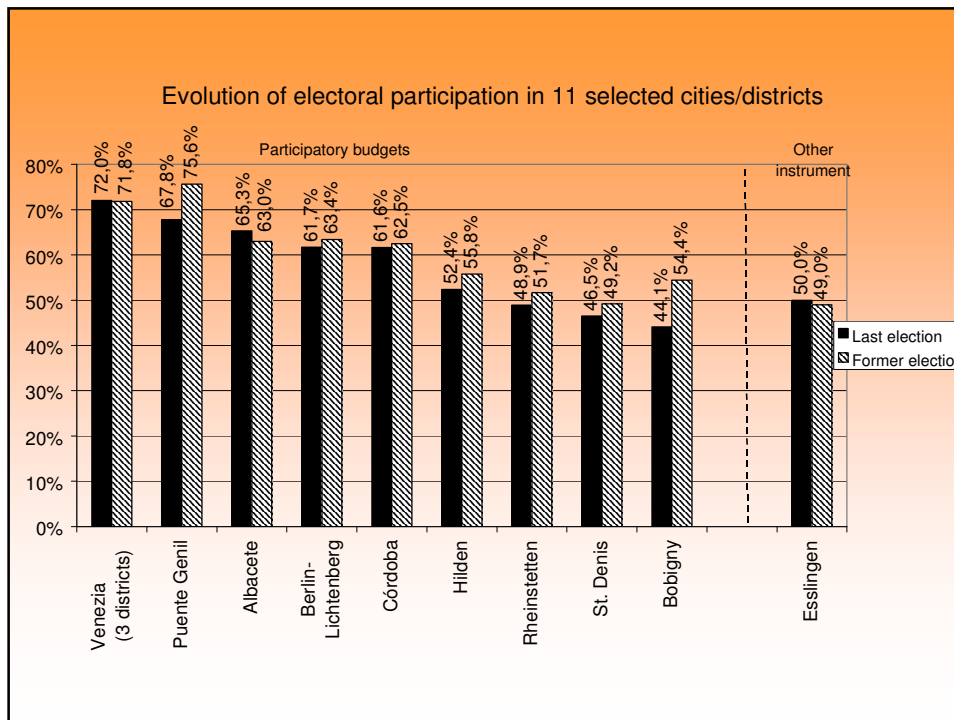
4. ¿Cambios políticos?

3. Change in political culture of civil society

- In majority of cases „some change“, e.g.:
 - Better knowledge of municipal budget: Pont de Claix, Salford
 - More propositions possible: Emsdetten, Bobigny, Pont de Claix, Bradford, Salford, Spanish towns
 - More coordination between associations/civil society in some towns?

4. Change regarding political culture in the political system

- In majority of cases „some change“, e.g.:
 - France and Spain: PB has tendency to take over the place of the former communist party
 - Germany: Acceptance and visibility for post-communist party. Contribution to some change of political culture of post-communists
 - (Selective) Listening in places where there was no communication before



Conclusión.

1. Diferencias entre América Latina y Europa

- La demás experiencias europeas vienen desde arriba
- La mayoría de las experiencias europeas quedan consultivas
- Muchas experiencias europeas no se apoyen sobre un reglamento claro, la autonomía de la sociedad civil es muchas veces limitada
- La mayoría de las experiencias europeas implican la clase o la fracción superior de las clases populares
- Pocas experiencias europeas consiguen un efecto en términos de justicia social, ninguna en términos de género

2. Una diversidad importante al interior de Europa

- Varias metodologías
- Varios modelos
- Varias definiciones

3. Los rasgos comunes en Europa

- El contexto de la globalización, un desencanto con la democracia representativa, críticas crecientes frente a la acción pública tradicional
- En la mayoría de las experiencias, un proceso desde arriba
- Un proceso de modernización administrativa
- La participación como nuevo “espíritu” de la acción pública
- La toma de decisión: de la pirámide a la red, una resolución cooperativa de los conflictos
- Una circulación de metodologías, de saber, de competencias

4. ¿Cuál es la dinámica?

- Desarrollo de modelos mixtos
- Posibilidad de aprender de los otros modelos, convergencia de varios actores
- El futuro no es el de una convergencia
- Una definición más restrictiva que la definición metodológica es una decisión política y de carácter « nacional »