

**X Seminario de RedMuni:  
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”  
13 y 14 de agosto de 2009**

**La economía política de la provisión de bienes públicos locales: descentralización y participación ciudadana en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>**

Cynthia Moskovits

FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

[cynthia@fiel.org.ar](mailto:cynthia@fiel.org.ar)

---

<sup>1</sup> Este trabajo se nutre de uno más exhaustivo realizado para el BID. La autora agradece la colaboración de Diego Focanti y Melisa Iorianni.

## 1. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han registrado fuertes –y sucesivos– procesos de urbanización/metropolización en las últimas décadas, acompañados más recientemente por descentralización en la decisión y gestión de las políticas y aumento de la participación ciudadana. Cabe preguntarse si, en ese contexto y bajo esos cambios organizativos, la calidad de vida en las ciudades ha aumentado.

El trabajo revisa la evidencia empírica para ALC sobre la organización del gobierno urbano, documentando sus cambios y la interacción del gobierno con el ciudadano (participación ciudadana), buscando entender cómo la conformación institucional puede captar y responder a las demandas de los ciudadanos y, en última instancia, tener una primera aproximación a su influencia sobre la calidad de vida.

El estudio se organiza de la siguiente manera: se presenta el panorama de la descentralización en ALC y se sintetiza el estado actual de la literatura teórica respecto de la provisión de bienes públicos al nivel local enfatizando el enfoque de economía política y las implicancias que estos análisis generan. Observando los municipios en promedio, se describen sus responsabilidades de gasto y atribuciones de financiamiento y se analiza la condicionalidad de las transferencias, todo ello a los efectos de interpretar cuál es la verdadera capacidad del gobierno local de definir sus políticas, pudiendo así arribar a un primer conjunto de conclusiones y recomendaciones. Luego se presenta un análisis sobre la participación ciudadana y sus efectos sobre el bienestar de la población, en particular a partir de su posible incidencia sobre las decisiones de gasto público. La sección 4 analiza uno de los casos más efectivos de participación ciudadana: el Presupuesto Participativo (PP). Finalmente, se presentan resultados de ejercicios en base a la encuesta LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*).<sup>2</sup>

## 2. La economía política de la provisión de bienes y servicios públicos urbanos

**Descentralización de servicios públicos. Consideraciones básicas.** Cuando se habla de descentralizar la responsabilidad –o la prestación– de servicios públicos, varias son las cuestiones a considerar. La literatura en la materia es vasta y cuenta con distintos enfoques. Las recomendaciones dependen del tipo de bien, de la constitución política y atribuciones en

---

<sup>2</sup> La encuesta LAPOP está disponible para 15 países ALC (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana y Venezuela) con una muestra aproximada de 1500 personas en cada uno. Contiene información personal de los entrevistados y un conjunto más de respuestas sobre calidad y disponibilidad de bienes y servicios públicos.

materia de financiamiento de los distintos niveles de gobierno y de los procesos, poderes relativos y actores involucrados. En última instancia, sin embargo, la balanza se inclina por una mayor descentralización (sujeta a ciertas restricciones), como surge del análisis.

En primer lugar, deben considerarse los objetivos planteados cuando se decide convertir a determinados bienes públicos en locales. La literatura cita, en general: aumentar la eficiencia, desarrollar ciudadanía (profundizar/crear democracia y nuevos mecanismos de participación<sup>3</sup>), potenciar el desarrollo económico local y mejorar la distribución del ingreso. Los riesgos, por su parte, se vinculan básicamente con la pérdida de coordinación, normalmente atada a la presencia de externalidades y de economías de escala. Si prevalecieran las fallas de coordinación, un mecanismo para superarlas podría ser algún acuerdo institucional como la cooperación de gobiernos locales a través de mancomunidades como ocurre en América Central o la creación de gobiernos de propósito único, fenómeno generalizado en los EE.UU.-.<sup>4</sup>

Para cada función del Estado habrá beneficios y costos diferentes de la descentralización, de modo que deben puntualizarse las características de los bienes involucrados. Finot (2002), sugiere una clasificación en dos tipos: sociales, para los cuales el estado debe garantizar un nivel de provisión mínima indiferenciado por región (vg. educación, atención primaria de la salud, seguridad, agua potable) y territoriales, cuya demanda está claramente diferenciada geográficamente (vg. infraestructura básica).<sup>5</sup> Agregando que las competencias descentralizables son: infraestructura básica y servicios públicos, ordenamiento del territorio,

---

<sup>3</sup> Y en varios casos de América Latina, integrar a las etnias locales.

<sup>4</sup> Respecto de las economías de escala, en general se coincide en que cada servicio urbano alcanzará el menor costo unitario de producción a diferentes escalas, de modo que puede resultar extremadamente difícil diseñar los límites de un gobierno local -de propósito general- con base en sus ventajas de escala. Lo mismo se aplica a los servicios que generan externalidades (vg. transporte público, caminos, uso del suelo, servicios de salud y educación, seguridad pública). Además, no necesariamente se requiere un gobierno jurisdiccional más grande para lograr economías de escala o internalizar los efectos de derrame. Dado que la demanda y la oferta de los servicios públicos locales puede separarse, pueden lograrse economías de escala en un sistema de gobiernos fragmentados mediante acuerdos de cooperación entre jurisdicciones pequeñas. La coordinación entre municipios puede resolver, también, el problema de las externalidades, o bien pueden hacerlo las transferencias entre niveles de gobierno u horizontales. En cualquier caso, la evidencia empírica respecto de la existencia de economías de escala en las grandes ciudades es mixta, dependiendo del tipo de servicio y de las unidades de medida. Existe alguna evidencia de que los gastos per cápita declinan con la cantidad provista para servicios capital intensivos como agua, alcantarillado y transporte (servicios de infraestructura), para los cuales las unidades más grandes de gobierno pueden realizar más rápidamente las inversiones necesarias. No parece ser así para la provisión de servicios básicos como policía, recolección de residuos, recreación o planificación (Slack, 2003). Además, existe alguna evidencia de que unidades más grandes pueden generar mayores costos debido a que el servicio tiene que llegar a áreas distantes o a la existencia de "congestión burocrática".

<sup>5</sup> *Soft y hard services*, respectivamente, en la terminología de Slack (2003).

organización de la prestación de servicios, definición de contenidos de educación y salud, apoyo a PyMES, desarrollo económico local y mejoramiento del hábitat, básicamente.<sup>6</sup>

Por otra parte, los procesos de descentralización no son todos similares, pudiéndose distinguir diferentes alcances y definiciones. En el sentido más restringido y usual, la descentralización es la *transferencia de las decisiones políticas sobre provisión y financiamiento de bienes públicos*. En la terminología de Finot (2005), estos elementos caracterizan a la descentralización política, que se realiza siempre en gobiernos subnacionales democráticos y resulta similar a devolución de atribuciones y potestades. En el otro extremo se encuentra la *desconcentración o delegación* –descentralización administrativa u operativa–, en la que se transfieren competencias de operación de decisiones centrales a gobiernos subnacionales. En algún punto intermedio se ubica la transferencia de competencias de decisión referidas, con exclusividad, al gasto.

Los resultados esperados serán diferentes en cada caso, siendo prioritario establecer cuál es el grado de autonomía en las decisiones, cuál la responsabilidad sobre la generación de recursos y distinguir, taxativamente, qué nivel de gobierno es el responsable por los servicios. Así por ejemplo, separar el gasto de los aportes necesarios para solventarlo implicaría una menor participación ciudadana y presiones sobre el déficit fiscal en tanto no hay responsabilidad sobre los recursos.<sup>7</sup> Un efecto similar de aumento del gasto y consecuente mayor déficit sería generado, potencialmente, por restricciones presupuestarias blandas que llevan primero al sobreendeudamiento, luego afectarán la provisión y, finalmente, hasta pueden generar desequilibrios macroeconómicos<sup>8</sup>

Para que la descentralización logre una *asignación eficiente*, las preferencias locales deben estar mejor o igual representadas en los procesos locales que al nivel central. Esto es, los primeros deben ser al menos tan democráticos y participativos como los segundos; la información debe hacerse disponible y las preferencias deben estar correctamente expresadas en las decisiones de gasto (los representantes deben expresar efectivamente las

---

<sup>6</sup> Aquí ya se presenta una primera duda en tanto Slack (2003), por ejemplo, sostiene que la infraestructura básica cuenta con economías de escala, de modo tal que, en caso de descentralizarse a gobiernos muy pequeños, probablemente deberán realizarse arreglos institucionales para lograr la eficiencia.

<sup>7</sup> La mayor parte de los trabajos teóricos suponen que, en la situación de descentralización, los recursos se obtienen de fuentes de tributación local.

<sup>8</sup> Este es un ejemplo de por qué cuando se analizan procesos descentralizadores o la provisión de bienes públicos al nivel local, no sólo importa la responsabilidad de las autoridades locales hacia la ciudadanía sino también hacia el nivel de gobierno central o superior (relaciones en las que también se involucrará el sector productor privado si es el proveedor directo).

preferencias de sus representados).<sup>9</sup> Para ello, el estímulo a la participación por parte del gobierno local –más allá de que la propia descentralización la endogeneiza y aumenta- debe lograr que los ciudadanos perciban que ésta aumenta sus beneficios; esto se logra cuando hay influencia en las decisiones, no sólo sobre gasto sino también sobre sus contribuciones. Este aspecto del proceso de representación de las preferencias debilita –relativamente- las bondades de la descentralización operativa que, además, aunque pudiera ser efectiva para realizar algunas funciones que responden a características geográficas distintivas, da lugar a una relación principal-agente que puede generar, en última instancia, conflicto de intereses. La propia *instrumentación de la descentralización* puede generar riesgos. Así, la asignación imprecisa de funciones –donde resulta difícil distinguir si el principal es el gobierno local u otro superior- confunde a los votantes y debilita la rendición de cuentas. Esta situación, habitual en LAC, es análoga a una mala definición de derechos de propiedad en el sector privado. Además, puede haber *falta de capacidades locales*, para lo que se ha propuesto la “certificación” de los gobiernos, como ocurre en Colombia, Perú o Ecuador. Este es uno de los aspectos, pero no el único, en los que el gobierno central debería involucrarse cuando se analizan procesos de descentralización (creando un entorno apropiado a través del marco regulatorio y, de ser todavía necesario, con financiamiento con un diseño adecuado).

**Provisión de bienes públicos al nivel local: revisión de la literatura.** De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las responsabilidades de gasto sólo deben ser asignadas a un nivel superior de gobierno si es posible demostrar que éste podrá llevar a cabo la función de manera más eficiente que el nivel inferior. Hay abundante evidencia empírica, y justificación teórica reciente desde el enfoque de la economía política, acerca de que el gobierno local logrará el mejor ajuste de la oferta de bienes públicos a las preferencias de sus residentes (*preference-matching argument*)<sup>10</sup>, así como de que la descentralización permite aumentar la responsabilidad de los gobiernos ante los ciudadanos (accountability) en tanto limita la *búsqueda de rentas por parte* de las autoridades (cobro de sobornos, favoritismo por grupos de interés particulares, insuficiente esfuerzo) dado el mayor control de la población. Sin embargo, para que estos beneficios se alcancen deben cumplirse determinadas condiciones.

---

<sup>9</sup> Diferentes fórmulas para la asignación de representantes a los concejos locales pueden influir en la mejor asignación de las preferencias. Se ha argumentado que mecanismos de representación proporcional son menos eficientes en este sentido que la asignación de bancas mediante sistemas uninominales.

<sup>10</sup> En términos tradicionales, mayor eficiencia asignativa.

**Provisión local y eficiencia asignativa.** En general, los modelos suponen que si el gobierno central es el que decide los gastos públicos locales, éste se distribuirá en forma uniforme a lo largo y ancho del país. Sin embargo, el gasto nacional per cápita varía entre regiones de maneras predecibles. Por ejemplo, Knight (2004) encuentra que en los EE.UU. los fondos para proyectos como obras públicas o de transporte aprobados por el Congreso Federal llegan en mayor medida a los estados con mayor representación per cápita. Artana y Moskovits (2001) encuentran similar comportamiento en el caso de las provincias argentinas. De todos modos, no es la uniformidad en la distribución del gasto desde el gobierno central la que genera un menor ajuste de la provisión de servicios con las preferencias. La razón primaria es que bajo un esquema de centralización de decisiones y gasto, y con mayor probabilidad en un sistema de elecciones por mayorías, los legisladores decidan en función de las preferencias de los votantes de sus jurisdicciones y se preocupen menos –en caso de hacerlo- por los de otros distritos, aún cuando conozcan sus preferencias.

Si bien de los modelos teóricos (Lockwood, 2002; Besley y Coate, 2003) no se derivan conclusiones inequívocas frente al *trade off* centralización/descentralización, los que plantean supuestos más próximos a las condiciones imperantes en la realidad (incluyen delegación estratégica de los representantes en el parlamento nacional y cierto nivel de *spillover* del gasto), muestran que la descentralización es la organización preferible.<sup>11</sup>

**Provisión local y responsabilidad pública (accountability).** Con relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los votantes (*accountability*), los resultados de la paradoja centralización/descentralización, son los siguientes.

En los modelos de responsabilidad electoral, tanto con centralización como con descentralización, como las decisiones son tomadas por representantes políticos en lugar de por un planificador social benevolente, sus objetivos pueden estar en conflicto con los del electorado. Así, las elecciones son un medio para el control parcial del titular en ejercicio y proveen al cumplimiento de la responsabilidad pues permiten a los votantes descartar a los malos (*selection effect*), lo que a su vez los incentiva a mejorar su comportamiento para incrementar la probabilidad de reelección (*incentive o discipline effects*).

En un modelo con “riesgo moral”, el titular puede desviar parte de los ingresos tributarios a sus propios bolsillos. Es necesario que exista información asimétrica para hacer endógenas

---

<sup>11</sup> Lockwood (2005), sin embargo, muestra que, en un modelo de negociación legislativa en el que los representantes pueden realizar pagos colaterales financiados con impuestos diferenciados, no existirá delegación estratégica en el equilibrio y, por tanto, la centralización será plenamente eficiente.

las probabilidades de separación: el titular debe estar mejor informado acerca de su propia competencia (o alguna/s otra/s característica/s) que el electorado. Hindriks y Lockwood (2006), en base a un modelo de ese tipo, encuentran que (i) existe una tendencia a que las probabilidades de separación sean menores con centralización y (ii) condicional en la probabilidad de separación, la suma de ingresos desviada es mayor con centralización y, consecuentemente, el bienestar del votante, menor. El segundo efecto surge porque con centralización, el candidato puede ganar la elección copiando al “bueno” en forma selectiva en una limitada mayoría de regiones donde es más beneficioso asumir ese comportamiento, haciendo máximo el desvío de rentas en todas las demás regiones.

La descentralización también puede afectar los efectos incentivo y selección propios de las elecciones a través de la competencia entre gobiernos regionales y locales. Si los gobiernos son benevolentes, la competencia tributaria crea un sesgo hacia una tributación demasiado baja y hacia una escasa provisión de bienes públicos; pero si los gobernantes buscan maximizar sus rentas personales tienen un sesgo a favor de fijar impuestos en exceso. Bajo ciertas condiciones, el primer sesgo supera al segundo en beneficio de los votantes.

Edwards y Keen (1996) asumen que si el titular del gobierno regional maximiza alguna combinación de bienestar del votante y rentas por el ejercicio del poder y se desarrollan condiciones bajo las cuales la coordinación tributaria tiende a mejorar el bienestar de los votantes, esto requiere minimizar el desvío de recursos. Así, si el peso que el gobierno le da al desvío de fondos es alto, una competencia tributaria más fuerte aumenta el bienestar de los votantes (generalizando, si el gobierno, ya sea nacional o regional, pone un peso suficientemente alto en el desvío de fondos, la descentralización aumentará el bienestar).

La limitación de esta línea de argumentación es que en este modelo los gobiernos son simplemente asumidos como no benevolentes, pero los votantes no tienen control electoral sobre ellos (no hay elecciones). Besley y Smart (2003) desarrollan un modelo de *accountability* electoral como el descripto, donde el titular puede ser benevolente o maximizador de ingresos. Aquí, un incremento (exógeno) en el costo marginal de los fondos públicos -que puede ser interpretado como la intensificación de la competencia impositiva- disminuirá el bienestar del votante si no se modifica la probabilidad del equilibrio de separación, pero puede aumentarlo si el cambio hace que el titular malo pase a una estrategia de separación -y por tanto revele su tipo- en el equilibrio.

La segunda forma de control posible bajo descentralización fiscal es la competencia por comparación (*yardstick competition*). Los votantes pueden (bajo ciertas condiciones) mejorar

su bienestar votando sobre el desempeño de sus funcionarios en ejercicio, relativo al de los de las demás regiones. Si los votantes en la región 1 observan que su funcionario ha establecido un impuesto alto pero el de la región 2 se ha decidido por uno bajo, dada cierta correlación en el costo de provisión del bien público entre regiones, este resultado es más probable que sea generado por un mal titular en la región 1 que en el caso en que los dos hubieran establecido un impuesto alto, y estarán más dispuestos a votar por el contrincante en el primer caso, y por el titular en el segundo, aunque en ambas situaciones el impuesto en la región 1 sea elevado. Besley y Smart (2003) muestran que este comportamiento aumenta la probabilidad del equilibrio de imitación. Así, permitir la competencia por comparación puede aumentar el bienestar de los votantes, pero no necesariamente lo hace, porque el *pooling*, aunque es bueno para los incentivos, es malo para la selección.

Así, tanto la competencia impositiva como la competencia por comparación pueden en ciertas circunstancias, dar argumentos de por qué la descentralización fiscal puede ser deseable. En cualquier caso, la competencia por comparación requiere transparencia en el proceso decisorio del gobierno y medios de comunicación que no estén sujetos a censura.

**Descentralización, participación y captura.** Los teóricos del *Public Choice* (vg. Tiebout, Ostrom, etc.), añaden que gobiernos de pequeña escala tienen ventajas significativas en cuanto a la democracia local pues permiten sostener una estructura que replica un “mercado” en el que compiten los diferentes gobiernos. Unidades de gobierno más pequeñas proveen al ciudadano medio un mayor acceso a las decisiones locales, además de ser más idóneos para lidiar con mecanismos de democracia directa (reuniones públicas, *referenda*, presupuesto participativo, etc.), que tienden a aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

De acuerdo con Oliver (2001), en municipios más pequeños los ciudadanos perciben que tienen mayor poder y se interesan más en sus comunidades, de modo que los vecinos tienden a estar más unidos. La participación ciudadana es mayor en los municipios suburbanos pequeños, independientemente de su mayor homogeneidad.<sup>12</sup> La necesidad de participación reconoce dos causas: (i) contribuir a la propia comunidad, por interés personal; (ii) proteger los propios intereses del ataque de otros (o ganar a costa de otros). A su vez, importa no sólo la cantidad de participación, sino también sus características y calidad.

Aunque la intuición habitual entiende que los gobiernos de nivel más descentralizado son más susceptibles de captura por parte de grupos de interés, el enfoque de economía política

---

<sup>12</sup> El mismo autor encuentra que la participación ciudadana está negativamente correlacionada con la homogeneidad económica y con la riqueza.

muestra que esta aseveración es verdadera sólo bajo ciertas condiciones. Bardhan y Mookherjee (2000), encuentran que el resultado de la elección es más cierto al nivel nacional y, por tanto, los grupos de interés se volcarán a hacer *lobby* por el partido con más probabilidades de ganar, aumentando la captura al nivel nacional. En el mismo sentido, Cheikbossian (2005) muestra que, en presencia de efectos derrame generados por el gasto público local, la centralización no será deseable aún cuando las regiones fueran idénticas, debido al conflicto por influencia política que ésta pueda generar. A similar conclusión llega Bish (2001), quien asevera que cuanto más grande el gobierno local, mayor probabilidad de que grupos con intereses particulares dominen la participación ciudadana.<sup>13</sup>

*Se concluye entonces, de acuerdo con la literatura recibida, teórica y empírica, y tanto desde una perspectiva tradicional de finanzas públicas como desde una más moderna de political economy, que una mayor descentralización tenderá a aumentar el bienestar de la población.*

### **3. América Latina. Descentralización y prestación de servicios públicos locales**

En países unitarios como Chile, Colombia y Bolivia, los procesos de descentralización se han orientado básicamente hacia el municipio para luego ir avanzando hacia los niveles intermedios (Finot, 2003), y en ciertos casos el proceso alcanza hasta niveles sub-municipales: Panamá (el cantón), Ecuador (la parroquia). En países federales, la descentralización se ha encauzado primordialmente hacia las provincias o estados —vg. Argentina, Venezuela y México— y por lo general es ese nivel el que tiene la potestad de decidir la descentralización hacia los municipios. Brasil, definido como una “Unión” constituida por estados y municipios, reconoce igual situación de autonomía a ambos.

Luego de analizar las *responsabilidades legales de gasto* de los municipios de 17 países latinoamericanos<sup>14</sup> y más allá de las heterogeneidades habituales en lo que respecta al gasto público, así como de las dificultades que surgen para interpretar las atribuciones dadas, en general, la baja precisión normativa de la asignación de competencias municipales (Letelier, 2007; IMF, 2004, etc.)<sup>15</sup>, resulta útil resaltar algunos elementos comunes.

---

<sup>13</sup> Empíricamente, sin embargo, Fisman y Gatti (2002) y Henderson y Kuncoro (2004) muestran, para los casos de Estados Unidos e Indonesia, respectivamente, que la descentralización del gasto sólo reducirá la corrupción si va acompañada por un aumento de las atribuciones para generar ingresos.

<sup>14</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

<sup>15</sup> Arce y Martínez Vázquez (2004), apuntan que la asignación de responsabilidades explícitas es un paso omitido frecuentemente en América Latina, de modo que los servicios provistos por los municipios difieren significativamente de la lista de servicios enumerados en la ley. Bolivia sería una excepción a esta regularidad, dado el buen diseño de su marco legal (John-Abraham y Moreno Torres, 2004).

Por un lado, los municipios de la mayor parte de LAC cuentan con atribuciones en materia de educación y salud (aunque éstas no siempre están bien definidas y suelen ser de responsabilidad compartida entre niveles de gobierno). La transferencia de estos servicios al nivel local ha sido inherente a los procesos de democratización ocurridos durante los 80. Sólo los municipios costarricenses no asumen ninguna responsabilidad en estas esferas.

En cuanto a servicios básicos como agua y alcantarillado, recolección de residuos, alumbrado público y vialidad, también el mayor grado de descentralización es casi generalizado. En no menos de 12 de los 17 países analizados, los municipios se ocupan de estos servicios (agua potable y alcantarillado) y sólo Bolivia y Ecuador no tienen a su cargo la recolección de residuos.

Una novedad reciente es la creciente participación de los municipios en el manejo de programas de asistencia social y empleo y, de más larga data, en programas de vivienda.

La primera aproximación apunta, entonces, a un amplio abanico de responsabilidades del gasto municipal, tanto que en algunos casos –como Colombia- se cuestiona la escasez de recursos de los municipios para asumir todas las responsabilidades con que cuentan.<sup>16</sup> Por otra parte, no se notan diferencias significativas entre las atribuciones generales y las de las ciudades capitales o megaciudades. Sin embargo, se ha argumentado que esta situación es consistente con un bajo nivel de autonomía (ver *infra*). Debe notarse, sin embargo, que algunas ciudades –y no sólo capitales- han asumido responsabilidades no impuestas por ley –o que aún estando impuestas muchos municipios no han asumido-, y que esto ha ocurrido a fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos, situación evidente para el caso de la seguridad, tanto en Chile cuanto en Colombia, Bolivia, Ecuador y Santo Domingo.

Algunas particularidades deben notarse. Hay varios países en los que los municipios están clasificados en categorías que implican, o bien distintas responsabilidades de gasto,<sup>17</sup> o bien restricciones en cuanto a la utilización de los recursos disponibles.

En otros casos, el proceso de descentralización se ha dado, o está ocurriendo, en forma gradual y asistemática en base a la firma de convenios individuales entre los gobiernos locales y el gobierno central y, muchas veces, son los primeros los que proponen la firma en tanto el segundo está prácticamente obligado a la transferencia del servicio solicitado (vg.

---

<sup>16</sup> En otros casos, como Costa Rica y Bolivia, los gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias para utilizar todos los recursos con los que cuentan, los que se van acumulando año a año.

<sup>17</sup> La falta de esta categorización obliga a municipios con diferentes capacidades vinculadas a su tamaño, a los recursos financieros y humanos disponibles o a su habilidad para favorecer el desarrollo territorial, a proveer los mismos bienes y servicios, situación que enfrentan los gobiernos locales chilenos.

Ecuador). Esta dinámica genera un potencial malgaste de recursos por superposición de estructuras en diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, restricciones de economía política en el proceso descentralizador, la falta de un acuerdo político para la propuesta de descentralización y la debilidad en la planificación nacional, tornan lento y difícil su avance.<sup>18</sup>

4. En buena parte de los casos, el establecimiento de responsabilidades de gasto es muy complejo, en tanto son numerosas las tareas compartidas por diferentes niveles de gobierno. En Chile, por ejemplo, la mayor parte de las funciones otorgadas a los municipios en 1999 son compartidas con otras entidades del sector público y no vinculadas a competencias específicas. En estos casos, se maximiza la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación.

**Decisiones en el nivel local.** Otra característica heterogénea de los municipios LAC es su grado de autonomía financiera, entendida como la disponibilidad de recursos no condicionados a financiar un bien o servicio específico. Pero autonomía financiera no significa autonomía política o, en su defecto, alto grado de descentralización.<sup>19</sup> Varios son los países, incluso entre los que no enfrentan fuertes condicionalidades para el uso de sus recursos, cuyos impuestos locales son legislados por el Congreso Nacional (Chile, Perú, Guatemala, Bolivia y El Salvador, en este último a propuesta de los Concejos Locales).

De los 17 países analizados surge el siguiente ordenamiento respecto del posible manejo de los recursos: Panamá, la Argentina, Uruguay y Chile cuentan con recursos de libre disponibilidad (RLD) que se ubican por encima del 90% del total; en un segundo escalón estarían Perú, Costa Rica, Honduras, México urbano y Brasil, con RLD que, en promedio, superan el 70% del total. En el extremo inferior aparece la República Dominicana, cuyos municipios deciden apenas sobre el 15% de sus ingresos.

En lo que respecta a los ingresos se presentan más regularidades que en las erogaciones, hecho que es habitual, no sólo en América Latina, en tanto esta situación tiene que ver, en parte, con la estructura económica que, a su vez, determina las bases imponibles. Así: (i) las grandes urbes y las ciudades más afluentes dependen menos de las transferencias que el resto de los gobiernos locales, lo que no es más que consecuencia de la disponibilidad de

---

<sup>18</sup> También en Ecuador, en la ley de descentralización surgen obstáculos para la transferencia de recursos al momento de traspasar competencias, lo cual desalienta a los gobiernos locales a asumir nuevas responsabilidades; así, los municipios pequeños consideran un “riesgo político” embarcarse en procesos descentralizadores. Lo que ocurre en este caso, además, es que hay un sinnúmero de entidades del gobierno central en las localidades, que no están sujetas a control alguno.

<sup>19</sup> El caso panameño es emblemático: si bien la totalidad de los recursos municipales es de libre disponibilidad – y en su mayor parte corresponde a impuestos–, la relación del gasto público de los municipios al del gobierno central ha alcanzado apenas al 2.3% en los últimos años, mostrando una tendencia a la baja.

mayores bases de tributación; (ii) son pocos los casos en que los municipios dependen en forma significativa de endeudamiento para financiarse<sup>20</sup>; (iii) en general, las ciudades centroamericanas, que cuentan con la posibilidad de utilizar las transferencias recibidas desde el gobierno central como garantía del endeudamiento, están sujetas a una restricción presupuestaria blanda que puede llevar, eventualmente, a que la Nación se vea obligada a realizar salvatajes que, en última instancia, pueden comprometer la sostenibilidad macroeconómica de estos países.

La existencia/dependencia de recursos transferidos desde niveles superiores puede traer otros efectos no deseados. En primer lugar, desincentivan el esfuerzo por recaudar tanto para los municipios como para el gobierno central. En segundo lugar, es habitual –y ha sido probado para diversos países–, que cuando los gobiernos subnacionales cuentan con recursos que están en cabeza de otros niveles de gobierno, la tendencia a gastar en exceso aumenta (problema del *common pool* o *flypaper effect*). En algunos casos, además, como ocurre en Uruguay y Honduras, la remisión de las transferencias puede estar sujeta a la disponibilidad de fondos por parte del gobierno central y registrarse así incumplimientos que pongan en peligro el normal funcionamiento del gobierno municipal.

Los criterios de distribución secundaria de los fondos tampoco ayudan a mitigar estos incentivos perversos. Los mismos sólo responden en un número menor de casos a indicadores de eficiencia o a premiar el esfuerzo fiscal local, y el co-financiamiento local no es un requisito de su diseño (a excepción del Fondo de Inversión Social guatemalteco).<sup>21</sup>

**La autonomía en el gasto.** En general, las autoridades municipales en Latinoamérica se ven significativamente condicionadas en la utilización de sus recursos. En algunos casos, directamente por la escasez; en la mayoría, por las condicionalidades a que están sujetos. Casos extremos de falta de condicionalidad son Argentina, Uruguay y Panamá. En el otro vértice se ubican El Salvador, Ecuador y República Dominicana.

Las condicionalidades no se limitan a la parte de los ingresos que los municipios reciben como transferencias, sino que pueden afectar también a los recursos propios (Brasil, Costa Rica y Bolivia, por ejemplo). Las áreas a las que usualmente se condicionan los recursos

---

<sup>20</sup> En varios países el endeudamiento municipal está sujeto a fuertes restricciones o condicionalidades.

<sup>21</sup> Chile es el único país que cuenta con un sistema de redistribución horizontal de recursos municipales propios: Fondo Común Municipal (FCM), que recibe aproximadamente el 35% de los recursos municipales (Valenzuela, 2007). Su mecanismo de distribución genera un fuerte desincentivo a la generación de ingresos propios en tanto un alto porcentaje de su distribución depende de la brecha (negativa) de los ingresos de cada municipio respecto del promedio nacional.

son: educación, salud e infraestructura, con mayor o menor especificidad, según el caso. Suele haber, además, límites máximos para el uso en gastos de funcionamiento. Una modalidad diferente para condicionar el uso de los recursos consiste en la aprobación *ad hoc* por parte del nivel central de los proyectos financiados (vg. Nicaragua y Perú). En la República Dominicana y en Uruguay, los municipios deben dar cuenta periódicamente del uso dado a los fondos coparticipados.

En Chile, por ejemplo, las inversiones son financiadas mayoritariamente con recursos propios de los municipios, aunque las transferencias alcanzan cerca de un 40% de la inversión total. La inversión con recursos propios tiene un fuerte componente procíclico, comportamiento que se hace más marcado por la imposibilidad de los municipios de obtener endeudamiento de largo plazo para financiar proyectos de inversión (Valenzuela, 2007). En Panamá, por el contrario, casi el 90% de las transferencias se destina a gastos de funcionamiento y los municipios no cuentan con capacidad de inversión (Quintero, 2004).

Es difícil interpretar, entonces, cuán fuertes son las decisiones de gasto de los propios gobiernos locales y en cuánto satisfacen la demanda de la población y, en consecuencia, si se cumple uno de los beneficios de la descentralización, que es el de acercar el gobierno a la gente y a sus demandas.

#### **Descentralización y autonomía a modo de síntesis. Impacto sobre la calidad de vida.**

Luego de un proceso iniciado en los 80, ALC ha alcanzado un grado significativo de descentralización de sus responsabilidades de gasto público: los municipios de la mayor parte de los países LAC cuentan con atribuciones en materia de educación y salud; en servicios básicos como agua y alcantarillado, recolección de residuos, alumbrado público y vialidad, y en los últimos años se ha sumado al manejo de programas de vivienda, el de planes de asistencia social y empleo. Incluso, ha habido municipios que han complementado el gasto de niveles superiores de gobierno, asumiendo responsabilidades que van más allá de las que les imponía la ley, siendo la seguridad el caso emblemático. Ejemplos de estas potenciadas atribuciones son los casos de Colombia, donde la seguridad en algunas ciudades ha mejorado sustantivamente luego de la asunción ampliada de responsabilidades al nivel local y Chile, donde los problemas de seguridad, no siendo tan evidentes en los números, sí aparecían con fuerza en la percepción ciudadana. En Bolivia, por otra parte, hay fuerte evidencia de que la descentralización generó un aumento de la provisión, por parte de los gobiernos locales, de bienes públicos destinados a paliar problemas de pobreza que previamente no habían sido cubiertos.

Así, Faguet (2002, 2003), que estudia los efectos de la descentralización en el gasto público para el caso boliviano, concluye que la descentralización produjo fuertes cambios cuantitativos y cualitativos juzgados como claramente positivos y sintetiza los resultados en cuatro hechos estilizados. El primero es que la descentralización produjo un cambio radical en la composición de la inversión pública que, de concentrarse en servicios económicos pasó a destinarse, desde el gobierno local, a servicios sociales como educación y desarrollo urbano. En segundo lugar, la descentralización implicó una redistribución geográfica de los fondos, en términos per cápita, a favor de las ciudades más pequeñas y más pobres. La tercera conclusión es que el gasto descentralizado responde mejor a las necesidades a nivel local y la cuarta, que es más progresivo en términos de ingreso.<sup>22</sup>

#### **4. Participación ciudadana al nivel municipal y gasto público local**

**Objetivos y organización de la participación.** Como se ha dicho, uno de los principales objetivos de la descentralización política es el de acercar a la población a las instancias de decisión, logrando así un proceso democrático con mayor participación.

La participación puede ser vista -con carácter creciente- como derecho de acceso a la información, como consulta, como co-decisión y, por último, como co-gestión.<sup>23</sup>

A pesar de que no existe un estándar común sobre la secuencia y etapas en el desarrollo de un espacio participativo, de las experiencias surgen procesos recurrentes que pueden ser jerarquizados según el grado de complejidad e institucionalización que involucran, definiéndose tres niveles. En el más básico están aquellos procesos orientados a la asignación de prioridades para la inversión pública, que aporta en mayor conocimiento y mejor diagnóstico de la realidad, comparación con las demandas de la población, legitimación de las elecciones entre alternativas frente a la restricción presupuestaria, etc.

---

<sup>22</sup> Para la inversión en salud, concluye que el gasto centralizado era insensible o incluso regresivo respecto de las necesidades a nivel local y que éste puede ser influenciado por el lobby de determinadas organizaciones civiles; luego de descentralizarse, pasa a tener una respuesta significativa a las variables de necesidad y es progresivo en términos de ingreso; pero la influencia de las instituciones civiles sobre la distribución del gasto, se mantiene respecto del gasto centralizado. Esta respuesta al lobby se mantiene para la inversión en educación y en agua y saneamiento. Respecto del gasto en educación, los datos muestran que, centralizado, puede ser desviado discrecionalmente de aquellos distritos en los que existe una autoridad educacional local; descentralizado, resulta más progresivo, responde mejor a las variables de necesidad y la influencia de las autoridades locales se vuelve positiva.

<sup>23</sup> Formas usuales de las últimas son la democracia semi-directa -debates o cabildos abiertos, sesiones públicas de los consejos locales, consejos de participación, iniciativas populares y distintas variantes de la consulta popular, como el referéndum. De la tercera y la cuarta, con un carácter intensivo de la participación, los presupuestos participativos (PP).

Un nivel de mayor complejidad está representado por los procesos de planeación participativa, con un marco temporal más amplio y que supone un diálogo menos puntual y específico entre autoridades y ciudadanos. Pero la planeación no siempre es vinculante con la política pública, de modo que sus resultados son más inciertos y en la medida que no se cumplen, debilitan la participación.

Un tercer nivel se refiere a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas. En este caso, los PP han dado pasos concretos para establecer una secuencia de toma de decisiones que combina los mecanismos de participación directa con la selección de delegados y la negociación con las agencias públicas.

La participación puede darse de forma directa e individual o por medio de la representación de una amplia variedad de organizaciones sociales (vg. Mesas de Concertación). La experiencia muestra que la participación directa alcanza a porcentajes mayores de la población en comunidades más pequeñas, mientras que en las más grandes funcionan mejor los mecanismos representativos formales. Esto último se debe a que en las zonas urbanas y modernas de los municipios es raro aquel que conoce a sus vecinos, con lo que la organización vecinal enfrenta mayores dificultades, lo que abona acerca de la necesidad de descentralizar al interior de las ciudades. Pero además, existe una preocupación por llegar a los sectores de ingresos medios, que tradicionalmente no utilizan los mecanismos de la participación colectiva para negociar con las autoridades municipales.

En LAC, los cabildos, asambleas o foros sólo han desempeñado funciones consultivas, informativas o legitimadoras, sin poder real de decisión. La modalidad más utilizada son los foros temáticos o sectoriales (vg. en Brasil, Bolivia y Ecuador). El PP es, probablemente, la única instancia que ha logrado dotar de poder real de decisión a la población.

La organización vecinal tiene la cualidad de poder incrementar la calidad de vida. Si los vecinos se organizan para mejorar la seguridad pública, la limpieza de su territorio o el medio ambiente, estarán mejorando su calidad de vida en general. El gobierno municipal y la organización vecinal se complementan y se refuerzan mutuamente (Olmedo, 2007). En cuanto a la población de bajos recursos, los espacios de participación pueden afectar su calidad vida en dos formas. Por un lado, es posible que la distribución de recursos públicos se oriente en mayor medida a inversiones sociales en bienes colectivos que beneficien a las poblaciones pobres. Por otro, los procesos de concertación pueden conducir a orientar procesos de desarrollo local inclusivos que contribuyen a la disminución de la pobreza y la inequidad. Pero aunque no haya un impacto en la distribución de los recursos públicos, esto

no significa que no haya impacto en la calidad de vida. Por ejemplo, en el caso de Medellín, la creación de un espacio participativo contribuyó a la generación de condiciones para la convivencia pacífica en un ambiente de inseguridad y violencia fruto de la presencia de diversos actores armados en conflicto por el control territorial, lo cual fue altamente valorado por la población.

**Condicionantes de los resultados de la participación.** Más allá del tipo de proceso participativo, existe una serie de condicionantes claves que contribuyen a su éxito o fracaso. Uno de los factores más importantes que puede llevar al fracaso es la falta de apoyo al proceso por parte del liderazgo político local. Este apoyo es necesario para la articulación de estos procesos con el conjunto de acciones que la administración está desarrollando y muchas veces es inexistente, especialmente cuando los líderes políticos han desarrollado una mediación clientelística entre el municipio y la población.<sup>24</sup>

Pero aún cuando los espacios participativos se organicen, existe la posibilidad de que reproduzcan las prácticas clientelares. La alternancia política, la demanda interna y externa de rendición de cuentas, el control sobre los representantes al momento de la negociación, la apertura a nuevos participantes, la fluidez de la información y la transparencia y publicidad del proceso participativo ayudan a disminuir la cooptación y el clientelismo.

Aun desarrollados los ámbitos de participación, la continuidad de su buen funcionamiento puede verse amenazada si las obras no se ejecutan en tiempo y forma, observándose un fuerte desaliento a volver a participar cuando las obras no llegan a ejecutarse.

La falta de financiamiento es otro factor que puede hacer fracasar la participación. Si no existe un adecuado financiamiento, es muy probable que el gobierno local no logre llevar a cabo las obras solicitadas en el proceso. Este factor dependerá de la proporción de recursos locales que se pongan a disposición, que a su vez tiene relación con la disponibilidad al nivel local. Pero además, suele existir una desproporción entre la demanda social y las posibilidades de financiamiento, profundizando el problema de la restricción presupuestaria. Otro aspecto que puede complicar el funcionamiento de estos espacios es la falta de capacitación de los funcionarios públicos, que se relaciona no sólo con cuestiones técnicas, sino con habilidades de diálogo, negociación de prioridades, manejo de conflictos, etc.

---

<sup>24</sup> En México DF, por ejemplo, a pesar de que la Asamblea Legislativa dictó la Ley de Participación Ciudadana en 1998 e instituyó la organización vecinal, el gobierno más bien ha frenado su ejercicio (Olmedo, 2007). Las elecciones para renovar los comités vecinales fueron postergadas en forma indefinida, con lo que la gente perdió confianza en esa institución.

En cuanto a los factores clave para el éxito, entre ellos puede mencionarse una fuerte difusión acerca de la existencia y funcionamiento de los espacios participativos.

Otro condicionante para el éxito es el “sentimiento de eficacia política” (Meyenberg, 2002), definido como “la seguridad del ciudadano acerca de su capacidad de incidir en la toma de decisiones”. Este aspecto es clave para generar en la población una motivación para participar y está estrechamente relacionado con la información y difusión.

Una mayor acumulación previa de capital social y de organización entre los ciudadanos también contribuye fuertemente al funcionamiento de las instancias de participación. En tales casos, los ciudadanos están mejor predispuestos a involucrarse en cuestiones que hacen a la gestión local y poseen una mayor capacidad de negociación.<sup>25</sup>

La participación también se beneficia de la democratización en las organizaciones sociales. Este problema se plantea especialmente en los espacios urbanos, donde, como se citó, es más frecuente el uso de mecanismos representativos. La existencia de un capital social previo que permita una canalización de la actividad social a las oportunidades creadas por las instancias de participación, facilita la negociación y la obtención de resultados.

Por el contrario, en algunos casos se observa que los espacios participativos encuentran dificultades en manifestar su carácter democrático en el proceso de toma de decisiones debido a que las autoridades mantienen un fuerte control sobre el espacio, haciendo que la democratización sea meramente formal. Conclusiones de este tipo se encuentran en el caso de La Paz, donde según el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP, 2005), existe una baja inserción social de los mecanismos de participación en parte debido a la politización de la participación y donde la efectividad de los Consejos Ciudadanos es reducida y su funcionamiento irregular. En Belo Horizonte, se observa que sólo el 17% de los 125 Consejos Sectoriales fueron constituidos según criterios democráticos mientras que la mayoría fueron creados a partir de intereses políticos del alcalde y/o los secretarios municipales o bien resultan de la exigencia legal del gobierno nacional o estadual para la entrega de recursos. Desde el lado de los participantes, contribuye a este problema el criterio de que la responsabilidad sobre los temas a debatir corresponde al gobierno.

El diseño institucional juega un importante peso en la democratización del poder. Por ejemplo, el conjunto de espacios de deliberación en el caso del presupuesto participativo en

---

<sup>25</sup> Según el BID (2001), en el caso boliviano, el mayor nivel educativo y de ingresos de las comunidades urbanas – en comparación con las rurales - permitió a sus habitantes estar mejor informados y establecer mejores criterios para confeccionar los planes anuales de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), surgidas a partir de la Ley de Participación Popular de 1998..

Belo Horizonte (la elección de representante en asambleas, la distribución de recursos combinando criterios de participación y de pobreza, la participación ciudadana en la evaluación y recreación de las reglas del juego, etc), han contribuido para garantizar la apertura del proceso y la participación ampliada de la ciudadanía. Por el contrario, la dependencia de las instituciones participativas de la alcaldía - en el caso de Guamote en Ecuador (Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local)- ha limitado la democratización del poder. En el caso de Cerro Navia (Chile), su dependencia del liderazgo de la alcaldía y lo poco institucionalizado de sus reglas, disminuyeron también el potencial de la participación amplia.

Los procesos de descentralización también contribuyen al éxito de los espacios participativos, ya que permiten negociar en ámbitos reducidos en los que pueden encontrarse individuos con preferencias y situaciones socioeconómicas relativamente más homogéneas.

Otro elemento que facilita la organización de los espacios participativos es la presencia de agentes externos (vg. ONGs, organizaciones asociadas o federadas, entidades del gobierno municipal) que asistan en su formación. Algunos riesgos a tener en cuenta en estos casos son que puede generarse una dependencia de las organizaciones sociales respecto de estos agentes facilitadores y que pueden existir asimetrías entre las organizaciones en términos de poder, capacidades y recursos.

Por último, los espacios participativos pueden estar impulsados “desde arriba”, es decir, desde el gobierno o “desde abajo”, esto es, a partir de una iniciativa popular. Aquellos que son impulsados desde arriba, pueden ser vistos como la expresión de una corriente democratizadora, es decir, como parte de un proyecto político de cambio que instala ciertas reformas (como fue el caso de los Presupuestos Participativos en Brasil) o bien como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). En este caso, existen riesgos asociados a la institucionalización de instancias de participación sin una contraparte social efectivamente fortalecida y competente.

En los casos en que la dinámica provino principalmente desde abajo, los espacios participativos no surgieron a partir de una reforma legal, sino como una iniciativa específica en una localidad determinada. Generalmente existe tras ellos una trayectoria de organización social, proyectos de desarrollo, movilización política, etc. El intento por instalar una instancia de este tipo responde a la voluntad de expandir la capacidad de acción de los movimientos sociales a un nuevo nivel, o bien a una opción explícita por institucionalizar demandas e

incidir en el cambio en los mecanismos de gestión pública, como fue el caso de la planeación participativa en Medellín (Bebbington y otros, 2005). La experiencia parece indicar que este tipo de proceso es más exitoso que uno impulsado desde arriba, ya que el último puede obedecer a una mera formalidad y no encontrar suficiente apoyo en la población.

**El presupuesto participativo.** A través de los PP los ciudadanos pueden contribuir, en forma directa o indirecta, al proceso de decisión sobre una determinada porción del presupuesto local a través de una serie de reuniones con las autoridades. Se ha argumentado que los objetivos al establecerse el PP son revitalizar el papel de la ciudadanía, abrir la administración local al escrutinio público y responder a los requerimientos de servicios desatendidos. Pero la importancia del PP no sólo se debe a la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales en general y a su potencial para aumentar la recaudación fiscal, dada por el propio involucramiento ciudadano, sino que da lugar, además, a una participación sistemática de los ciudadanos en la toma de decisiones en materia de política social al nivel local, y si bien en muchos casos involucra proyectos relativamente pequeños en esta área -tales como apoyar guarderías infantiles o centros comunitarios, la construcción de pequeños anexos o áreas de juego en las escuelas, o mejora del acceso de la población a los servicios locales de salud-, resulta el comienzo de un proceso por el cual las políticas sociales dejan de ser sólo responsabilidad nacional.

El proceso de PP parte de la división de la municipalidad en distritos o regiones para facilitar las negociaciones y la distribución de los recursos. Los fondos generalmente se distribuyen de acuerdo con algún índice de calidad de vida que el gobierno construye para tal fin, de manera que los distritos más pobres, más densamente poblados y con peor infraestructura reciban una mayor porción de los mismos. A partir de allí, se desarrolla una etapa de propuesta por parte de los ciudadanos, seguida de una evaluación y debate que busca establecer una escala de prioridades para las actividades a realizar, principalmente en cuanto a obras públicas (World Bank, 2007).<sup>26</sup>

Generalmente, la elección final de las obras se define en una votación a través de representantes electos, que puede ser pública o secreta, aunque sus resultados deben ser de conocimiento público. La aprobación final del presupuesto se produce en la legislatura local pudiendo ésta vetar proyectos específicos. Para la supervisión y monitoreo de la

---

<sup>26</sup> En Porto Alegre, la administración municipal decidió someter sus propias iniciativas de obras públicas a la aprobación de los participantes en el PP, así todos los proyectos de obras públicas quedan supeditados a la aprobación en esta instancia.

ejecución de las obras también se nombra un concejo de representantes que se reúnen periódicamente con las autoridades municipales. Luego de la ejecución, se suele realizar una rueda de rendición de cuentas, lo que supone la elaboración de un informe final de ejecución presupuestaria. Los PP también pueden incluir una instancia de supervisión por parte del gobierno local, como ocurre en San Pablo y Lima.

Wampler, en WB (2007), explora las motivaciones que los diferentes actores pueden tener para fomentar y participar en el PP. El PP puede ayudar a las autoridades locales a obtener un mayor apoyo y legitimidad política, mejorar el uso de sus recursos, promover una mayor transparencia, combatir el clientelismo, promover la conciencia social de los ciudadanos y proveerlos de información acerca de sus responsabilidades. Por otra parte, el PP implica reducir el rol del poder legislativo en la implementación de las obras públicas. En cuanto a los ciudadanos, el PP posibilita el acceso a información y a la toma de decisiones a nivel público, permite dejar de lado modalidades clientelares para obtener bienes públicos y puede mejorar la calidad de estos últimos. Para las organizaciones civiles, el PP es una oportunidad de conseguir nuevos partidarios e influenciar las políticas locales. Finalmente, entre la comunidad de negocios, el PP puede permitir acceder a financiamiento público a aquellas empresas que se encontraban desplazadas por prácticas corruptas.

De acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de PP, éste se ha expandido de algunas docenas de ciudades a entre 250 y 2.500 municipios en LAC. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y República Dominicana hasta la Argentina y Chile; las segundas incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia (327 municipios); Nicaragua (125 municipios) y Perú (1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones).

Los primeros experimentos de PP en la región, ocurridos en Brasil, tuvieron en común el hecho de ser implementados en gobiernos locales por partidos opuestos al gobierno nacional. En Brasil se dieron condiciones apropiadas para esta nueva modalidad participativa en tanto era el único país no regido por regímenes democráticos que permitía la existencia de un partido de oposición, daba significativas responsabilidades de gasto a los municipios, junto con los recursos necesarios, mantenía elecciones municipales (excepto en ciudades estratégicas como las capitales de estado y puertos principales) y poseía una gran cantidad de organizaciones civiles que posibilitaron la difusión del PP y colaboraron con la naturaleza deliberativa del proceso. Las tendencias paralelas de descentralización y democratización

que se dieron en Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990 estimularon experiencias similares dentro y fuera de Brasil.<sup>27</sup>

La contribución del PP a la calidad de vida puede lograrse por múltiples vías. Según Wampler (2006), en los casos más exitosos, el PP tiene el poder para transformar relaciones básicas estado-sociedad, redistribuir recursos a barrios desatendidos y crear transparencia en el proceso presupuestario (Baiocchi, 2001; Abers, 2001 y 1998; Marquetti, 2003; Fung y Wright, 2001; Fedozzi, 1998, citados en Wampler, 2006). En casos menos exitosos, crea oportunidades en términos de generar conciencia respecto de políticas públicas, lo cual sigue siendo un resultado deseado pero tiene un impacto mucho más limitado sobre la elaboración de políticas (Nylen, 2002; Wampler, 1999).

Como muestra la experiencia, el PP es más exitoso en ciudades donde ha habido un proceso de descentralización, debido a que los acuerdos que deben realizarse en las negociaciones del PP se producen con mayor facilidad en ámbitos reducidos, donde puedan debatir cara a cara individuos con preferencias y situaciones socioeconómicas relativamente más homogéneas, además de que los ámbitos de influencia y los recursos disponibles son mayores. Así, Goldfrank (2006) encuentra que Porto Alegre y Montevideo fueron más exitosas que Caracas al implementar el PP puesto que contaron con aproximadamente el doble de recursos por persona por año y porque también tuvieron una responsabilidad mucho mayor sobre los servicios públicos, incluida una responsabilidad compartida sobre la vivienda pública, agua y alcantarillado.

También se argumenta que una experiencia exitosa de PP puede servir como estímulo para el cumplimiento tributario. El alcalde de la ciudad de Porto Alegre en el período 1996-2000, adujo que la popularidad del sistema de PP contribuyó a triplicar la recaudación impositiva de la ciudad (Pont, 2000) y un estudio externo de la ciudad demuestra que de 1992 a 1995 la ciudad aumentó sus ingresos en concepto de impuestos en un 34% (Pozzobon, 1998)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> El PP se extendió exitosamente desde Porto Alegre a otras ciudades de Brasil como San Pablo y Belo Horizonte. Según Aunque en los primeros casos se implementó en municipalidades que registraban un Índice de Desarrollo Humano más alto que el promedio, las municipalidades con PP en 2004 se aproximaban a los valores promedio de dicho índice. En el resto de LAC, Lima, Montevideo, Rosario (Argentina) y Santo Domingo fueron otras ciudades que adoptaron el PP. En México y San Salvador se promovió la experiencia pero no se encuentra en funcionamiento. En Managua, el PP es sólo formal.

<sup>28</sup> Otro tipo de espacios participativos también pueden tener un impacto positivo en las cuentas públicas. Lumbreras y Morales (2007) muestran que, en el caso de Tlaxcala, México, luego de implementarse los Consejos Participativos ha habido un incremento en la captación de recursos públicos (en 2005 crecieron un 52% interanual).

Por otra parte, una favorable recepción del proceso en los habitantes puede favorecer a los gobernantes en términos electorales. Según Francis Jorge García (2007), en la República Dominicana, las elecciones municipales de 2006 mostraron que el 70% de los Síndicos/as de los municipios que aplican PP fueron reelectos (media nacional de 50%) y que entre los más votados figuran los de los municipios con PP (con más del 59% de los votos de sus respectivos municipios).

De forma similar al resto de las instancias participativas, una de las principales trabas a la implementación del PP es la falta de voluntad política por parte de las autoridades. Así, se han diseñado estrategias que prefiguran escenarios de participación en los que, en definitiva, “los vecinos participan pero las autoridades deciden”. Esto se debe a que, aun cuando el PP implica la incorporación de los ciudadanos a la toma de decisiones pública, el gobierno sigue siendo el actor principal y puede manipular la información disponible en el proceso para introducir su propia agenda.<sup>29</sup>

Wampler (2006), e el caso de Porto Alegre, hace énfasis en que el PP no sólo puede redistribuir recursos sino también poder político. De acuerdo con este autor, la participación de organizaciones de la sociedad civil y la necesidad de aprobar todos los proyectos de obras públicas en la negociación del PP dejaron al consejo municipal fuera del proceso de toma de decisiones. Esta situación implica un riesgo para la democratización de la participación ya que si en las negociaciones del PP y en las organizaciones civiles se reproducen liderazgos barriales y existe cooptación u otro tipo de influencias, el resultado del proceso puede ser menos democrático que el proveniente de un Consejo local representativo. En Perú, se observa que los participantes priorizan proyectos relacionados a las organizaciones sociales de las que son parte, las cuales no necesariamente coinciden con las aspiraciones colectivas (InWEnt, 2008).

El involucramiento de los ciudadanos es otro punto crítico. El perfil de los participantes en el caso brasileño muestra que su cantidad puede aumentar sustancialmente con el correr de los años, pero aunque en experiencias más nuevas suele existir una importante proporción de personas que participan por primera vez, cuando la experiencia perdura en el tiempo puede formarse un núcleo de participantes activos que asisten cada año. La asistencia a las reuniones del PP implica un costo en términos de tiempo y dinero además de estar

---

<sup>29</sup> De acuerdo con Rodríguez y Zolezzi (2008), en Lima habría oposición de la clase política local respecto del proceso de apertura hacia una democracia más participativa con la sociedad civil organizada; estarían entrando en conflicto formas de democracia representativa con otras propias de la democracia directa.

condicionada por diversos factores –ver *ut supra*– como la falta de difusión, la confianza en la posibilidad de influir sobre éste y la percepción de partidismo político en el proceso del PP.

Pero uno de los principales inconvenientes del PP es que aun con voluntad de participar, la población ésta puede carecer de la información y el conocimiento necesarios acerca de políticas públicas (WB, 2007).

Por otra parte, aún no se ha logrado establecer una buena interacción entre la toma de decisiones del PP y los mecanismos la democracia representativa. La metodología presupuestaria del PP todavía no ha sido correctamente acoplada a la gestión presupuestaria formal y carece de herramientas básicas como el presupuesto por programas o por desempeño, métodos de planificación, indicadores de desempeño, técnicas de elaboración y evaluación de políticas públicas, etc.

Otros problemas que enfrentan los PP en la práctica tienen que ver con la falta de los recursos necesarios para finalizar las obras solicitadas (en Belo Horizonte, a partir de 1999, el proceso pasó de tener una frecuencia anual a ser bianual por este motivo), la reproducción de relaciones de liderazgo barrial y el mayor beneficio obtenido por sectores de la población mejor organizados (en general formados por ciudadanos con mayor educación y recursos). En el aspecto participativo, muchas veces el PP es percibido como una instancia de denuncia que puede aprovecharse para beneficiarse de prácticas clientelares en lugar de ser visto como espacio de debate<sup>30</sup>. Sin embargo, el caso brasileño muestra que el PP puede ayudar a convertir las relaciones clientelares en otras de carácter más democrático.<sup>31</sup>

Por otro lado, en los casos donde las obras no llegan a ejecutarse, se observa un descenso en la participación ciudadana y una fuerte reticencia de los involucrados a volver a participar en el proceso.<sup>32</sup>

El PP también presenta dificultades en lo que respecta a un planeamiento de largo plazo a nivel local ya que los participantes pueden estar más interesados y sentir mayor seguridad en apoyar políticas y obras a corto y mediano plazo (WB, 2007).

Otros inconvenientes se relacionan con factores sociales y culturales como la percepción de que el proceso presupuestario es de exclusiva responsabilidad de los funcionarios públicos,

<sup>30</sup> Por ejemplo, la experiencia del control fiscal cívico en Bogotá (Lulle, 2004).

<sup>31</sup> Según Avritzer (2002), el porcentaje de participantes en el PP que previamente a su existencia utilizaban la mediación de políticos para conseguir recursos públicos era de 41% en Porto Alegre y 60% en Belo Horizonte. Con el PP, los que reportan acceder a bienes públicos a través de ese mecanismo de concertación son 89,6% en Porto Alegre y 60,3% en Belo Horizonte.

<sup>32</sup> Según WB (2007), sin embargo, una exitosa concreción de las obras también puede disminuir la participación si los ciudadanos que obtienen las obras deseadas se dan por satisfechos y abandonan el PP. Esto refuerza la importancia de la formación ciudadana y la difusión acerca del proceso participativo.

así como la falta de tiempo y confianza por parte de los ciudadanos. Pero también, de acuerdo con Goldfrank (2006), un alto nivel de institucionalización de los partidos de oposición puede ser una traba a los programas de participación, ya que puede forzar cambios a favor de un diseño más formalizado y restrictivo del sistema, como ha ocurrido en Montevideo y Caracas.

**Presupuesto participativo y composición del gasto.** Queda aún por saber si los procesos participativos pueden tener efectos visibles sobre las decisiones de gasto de los gobiernos locales. Schneider y Goldfrank (2006) encuentran evidencia al respecto para la experiencia del PP en Rio Grande do Sul donde, luego de la implementación del PP, el gasto en funciones sociales pasó de un promedio del 14% del gasto total en el período 1995-98 a un 22% entre los años 1999-2001. Adicionalmente, los autores mencionan que en educación y salud el porcentaje de proyectos completados aumentó significativamente: de un 63% a un 83% en el primer caso y de un 72% a un 87% en el segundo (1998-99). Finalmente, se nota que el incremento del gasto en servicios sociales es sustancialmente mayor en este estado en comparación con otros en los que no existe el PP.

En Porto Alegre, el gasto vinculado al PP se concentró en las regiones más pobres del municipio, que reciben más fondos en términos per cápita (Marquetti, 2002, citado en WB, 2007). El estudio enfatiza el efecto redistributivo del PP al mencionar que en las dos décadas previas al mismo, la municipalidad concentraba inversiones en regiones de ingresos medios.

Naciones Unidas (2004) también señala, para el caso de Belo Horizonte, un aumento de las inversiones en servicios sociales frente a una reducción de las obras de infraestructura y urbanización entre 1994 y 2004. Además, se observa que entre el ciclo de PP de 1994 y el de 2005-06, la cantidad de participantes se duplicó y los recursos distribuidos se multiplicaron por más de seis. Asimismo, se menciona que el PP tuvo un impacto sobre la distribución geográfica del gasto, logrando mayor inversión en zonas desfavorecidas.

Así, la evidencia para estos casos brasileños indica que el PP puede tener un impacto tanto en la distribución geográfica como funcional del gasto al nivel local, fluyendo hacia personas y áreas más necesitadas.

**Presupuesto participativo y decisiones de elección por bienes públicos.** De acuerdo con la “paradoja de las votaciones” de Arrow, el ordenamiento de las preferencias no es independiente del orden en que las alternativas de elección han sido planteadas. Así, importa conocer cómo es el proceso específico del PP y, en particular, la secuencia a través de la cual se establecen las decisiones de gasto. No resulta indistinto que el listado de obras o

funciones a las cuales asignar recursos sea propuesto por las autoridades locales o que surja, sin –o con un mínimo de- mediación, directamente de la población involucrada.

Así por ejemplo, en el caso de Montevideo, en primera instancia los vecinos presentan sus propuestas en los Centros Participativos Zonales y en la ciudad de Rosario (Argentina), se llevan a cabo las asambleas barriales<sup>33</sup> en las que los vecinos realizan propuestas, presentan problemas y eligen a sus delegados para conformar los Consejos Participativos de Distrito. Luego, cada Consejo de Distrito elabora el listado de proyectos que será puesto a consideración de los vecinos en cada zona durante la segunda ronda de deliberaciones.

El proceso continúa cuando se conjugan las propuestas de cada zona o distrito y se analiza su viabilidad técnica y económica. Aquí se incluyen nuevos actores, en tanto los vecinos ya no participan por sí sino a través de sus representantes, a la vez que se introduce el filtro de las autoridades locales. Cuáles serán los proyectos a los que se asigne viabilidad, y cómo se determinen las prioridades, es una cuestión más idiosincrásica y discrecional, que depende de la mayor o menor rigidez –y hasta de la existencia- de las normas vigentes, de cómo los delegados representen a su principal –el vecino-, del poder relativo de las asociaciones intermedias que participan, y del rol asumido por las autoridades locales.

Por otra parte, las sumas asignadas al PP son, en general, menores. Los casos de Porto Alegre, alguna otra ciudad brasileña, o la municipalidad de Villa el Salvador (VES) y algunos distritos del área metropolitana de Lima muestran la mayor participación, ubicándose en torno del 15% del total presupuestado, son menores.<sup>34</sup> En Rosario (Argentina), por ejemplo, esta relación fue del 3.7% en 2007, en Belo Horizonte fue algo inferior al 3% y en Montevideo, alcanza a apenas el 1% del presupuesto total. Cuando se analizan casos europeos, la situación no es muy distinta; así por ejemplo, en Córdoba (España), el PP alcanzó, en promedio, al 4.1% del presupuesto de la ciudad en el período 2002 a 2005. Por tanto, en términos generales, no puede pensarse en una asignación al presupuesto participativo que se ubique muy por encima del 15% del total presupuestado, hecho que limita los efectos de este instrumento. Las diferencias en el gasto asignado al presupuesto participativo pueden atribuirse a la fortaleza financiera de los municipios (menores pagos en concepto de endeudamiento y menos participación de gasto inflexible, vg. en personal) y a la

---

<sup>33</sup> Montevideo está dividida en 18 zonas Rosario se divide en 6 barrios.

<sup>34</sup> De acuerdo con WB (2007), Porto Alegre tuvo el más reducido presupuesto anual, pero el presupuesto participativo más significativo en términos per cápita respecto de otras ciudades brasileñas.

capacidad para determinar la asignación de sus recursos (menor incidencia de las transferencias condicionadas).

Yendo un escalón más abajo, la asignación de recursos por zona, al interior de cada ciudad, puede, o bien ser la misma para todas (ésta es la situación en Montevideo y podría decirse lo mismo de Rosario, donde cada distrito recibe, en promedio, el 16.7% del total asignado, con un mínimo de 16.3% para la zona centro y un máximo de 17.5% para el área sur –PP 2007-) o, alternativamente, como ocurre en general en las ciudades brasileñas (WB 2007)<sup>35</sup> o en VES, estar vinculada con indicadores de necesidades. En tanto menor sea la dispersión de los recursos asignados por zona y mayores las diferencias en INGRESOS o necesidades básicas insatisfechas entre distritos, menor la probabilidad de que el PP conduzca a la reducción de la pobreza y a una mejora en la distribución del ingreso.

Aún así, vale la pena intentar un análisis de la asignación de recursos; en particular, se trata de ver: (i) si las preferencias mostradas por los vecinos al presentar sus proyectos se sostiene a la hora en que se decide cuáles van a ser ejecutados, y (ii) si las preferencias han cambiado, o no, con el correr del tiempo.

El primer análisis se puede realizar para Montevideo, para la que se cuenta con información de los proyectos propuestos y los finalmente aprobados para el PP 2008, los que fueron agrupados con base en una clasificación funcional (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**

Proyectos PP Montevideo										
Votación 2007 - Ejecución 2008										
	Proyectos propuestos		Monto total		Proyectos aprobados		Fondos Asignados		Aprobados/ Propuestos	Fondos Asignados/Monto Total Proyectos
	Nº	Participación	\$ uruguayos	Participación	Nº	\$ uruguayos	Participación			
Vía Pública	534	61.0%	538,071,500	55.5%	20	18,560,000	34.9%	3.7%	3.4%	
Cultura, Deportes y Recreación	167	19.1%	219,673,000	22.7%	13	19,470,000	36.6%	7.8%	8.9%	
Espacios Verdes y Medio Amb.	111	12.7%	143,767,000	14.8%	3	7,200,000	13.5%	2.7%	5.0%	
Salud	14	1.6%	13,320,000	1.4%	3	3,600,000	6.8%	21.4%	27.0%	
Otros	49	5.6%	54,920,000	5.7%	3	4,350,000	8.2%	6.1%	7.9%	
<b>Total</b>	<b>875</b>	<b>100.0%</b>	<b>969,751,500</b>	<b>100.0%</b>	<b>42</b>	<b>53,180,000</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.8%</b>	<b>5.5%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.webcinos.org/> Portal del Presupuesto Participativo

De un total de 875 proyectos propuestos, por unos casi \$ 970 millones, sólo 42 alcanzaron la posibilidad de ejecución, en virtud de la restricción de \$ 3 millones disponibles por zona. En el ranking de proyectos propuestos, ordenados por su monto, se ubicaron en primer lugar los referidos a la vía pública (iluminación de calles, pavimentación instalación de semáforos); luego, aquellos del área de cultura, deportes y recreación; en un tercer lugar, espacios verdes y medioambiente. En términos desagregados la cuarta posición corresponde a los

<sup>35</sup> En muchas de las ciudades con PP, el gobierno local construye –de acuerdo con sus propios criterios- un índice de calidad de vida que sirve de base para la distribución de los recursos.

proyectos vinculados con la salud. Este ordenamiento se ve levemente alterado cuando se ven los fondos asignados, ya que pasan a ser algo más significativos los recursos para cultura, deporte y recreación que los que se destinan a vía pública; luego no hay cambios de orden, aunque ganan participación los proyectos de salud. Es probable que esto corresponda a la agregación de las preferencias en forma conjunta con la restricción de recursos; pero también es posible que pudieran responder a la agenda de las autoridades locales.

La información disponible no ha permitido realizar este análisis para otros casos. Sí es posible, para Belo Horizonte, investigar acerca de la persistencia o cambios en las preferencias que surgen de los proyectos aprobados a lo largo del tiempo, considerando diez procesos de PP (1994 a 2007/2008). De allí surgen los siguientes comportamientos: (i) la de infraestructura ha sido el área con mayor número de proyectos aprobados en nueve de los diez procesos; sólo en 2005/06, se ubicó un nivel más abajo; (ii) el segundo lugar correspondió, en todos los casos, a excepción del proceso 2005/06 cuando ocuparon el primer lugar, a los proyectos de urbanización; (iii) las áreas de educación y salud se alternan -con la sola excepción del proceso 2005/06 en que la educación pierde preeminencia- en el tercer y cuarto puestos; (iv) parece haber un cambio significativo en las preferencias que no se ubican en los primeros cuatro lugares en 1997, con una caída de los proyectos de vivienda, que a partir de allí no incluyen proyecto alguno -y que no se corresponde con un cambio de atribuciones del gobierno local-; (v) los proyectos de medio ambiente ascienden en el ránking en los últimos años, probablemente a partir de una mayor toma de conciencia respecto de esta problemática. Además, se nota una caída en la dispersión de las preferencias a partir del anteúltimo proceso.

En Rosario, donde para el PP 2007 fueron seleccionados 156 proyectos con una asignación presupuestaria cercana a los \$ 28 millones, también puede accederse al nivel de distrito para analizar las preferencias. La distribución de los proyectos de montos superiores a \$ 20 mil (99.5% del PP) muestra que las prioridades para los vecinos rosarinos tienen que ver con la vía pública en primer lugar (asfaltado de calles y, en menor medida, luminarias y semáforos) y a gran distancia del área de cultura, deportes y recreación que se ubica un escalón más abajo; en un tercer lugar aparecen los proyectos de salud, luego los espacios verdes y medioambiente, promoción social y educación. El elemento más significativo resulta, tal vez, la fuerte dispersión que se recoge en la asignación de las mismas prioridades al nivel de distritos, aún cuando cada uno de ellos participa casi equiproporcionalmente en el total del PP (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**

Rosario - Presupuesto Participativo 2007*										
Asignación de prioridades por distrito										
	Monto total asignado	Vía Pública	Deportes, cultura y recreación	Salud	Espacios Verdes y Medio Ambiente	Promoción social	Educación	Saneamiento	Desarrollo Económico	Otros
	Part. en el total									
DISTRITO CENTRO	16.3%	12.1%	63.0%	8.2%	5.8%	8.9%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DISTRITO NORTE	16.4%	41.7%	14.8%	31.1%	0.0%	0.8%	11.2%	0.4%	0.0%	0.0%
DISTRITO NOROESTE	16.5%	75.9%	6.4%	1.1%	4.4%	0.6%	7.0%	4.6%	0.0%	0.0%
DISTRITO OESTE	16.5%	44.8%	22.9%	5.0%	4.4%	16.4%	6.5%	0.0%	0.0%	0.0%
DISTRITO SUDOESTE	16.8%	45.5%	10.8%	5.5%	26.3%	8.7%	0.0%	1.3%	1.1%	0.8%
DISTRITO SUR	17.5%	55.4%	4.6%	18.3%	9.9%	11.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>TOTAL PP (\$)</b>	<b>27,575,799</b>	<b>46.1%</b>	<b>20.1%</b>	<b>11.6%</b>	<b>8.5%</b>	<b>7.9%</b>	<b>4.4%</b>	<b>1.0%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.1%</b>
<b>Desvío Estándar</b>		<b>20.7%</b>	<b>21.9%</b>	<b>11.2%</b>	<b>9.3%</b>	<b>6.2%</b>	<b>4.5%</b>	<b>1.8%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.3%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Proyectos votados en el PP 2007 ([http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/pp3.jsp#pp07](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp3.jsp#pp07))  
\*Proyectos superiores a \$ 20 mil (suman el 99.5% del PP)

**Participación según la evidencia de la encuesta LAPOP.** Las encuestas LAPOP 2008 permitieron un análisis exploratorio de la participación ciudadana al nivel local a través de una pregunta que indaga acerca de la asistencia a reuniones de juntas vecinales para mejoras comunitarias. El Cuadro 3 muestra los resultados por país para la variable dependiente:

**Cuadro 3**

¿Asiste a reuniones de juntas vecinales para mejoras comunitarias?															
%	Bolivia	Guatemala	Venezuela	Perú	Rep. Dom.	Ecuador	Paraguay	El Salvador	México	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Chile	Panamá	Argentina
<b>Sí</b>	46.03	39.26	38.29	36.82	35.14	30.99	30.82	26.81	27.59	26.32	26.25	23.73	22.68	21.09	17.30
<b>No</b>	53.97	60.74	61.71	63.18	64.86	69.01	69.18	73.19	72.41	73.68	73.75	76.27	77.32	78.91	82.70

Fuente: Encuesta LAPOP (2008).

De la evidencia analizada en las secciones anteriores queda claro que no en todos los países y sus respectivas ciudades se realizan reuniones de juntas vecinales para mejoras comunitarias, de modo que la declaración de no participar en ellas puede deberse a que las mismas, simplemente, no están disponibles en una, varias o la mayoría de las ciudades de un país (éste último, por ejemplo, es el caso argentino, que en el cuadro muestra el menor nivel de asistencia). De la muestra de países disponibles, se ha documentado en las secciones anteriores, que el sistema de participación está muy difundido en Bolivia y Perú y por ello, esos países se tratan separadamente en los ejercicios que siguen.

Para evaluar los determinantes de la participación se estimó un modelo Logit en el que las variables independientes incluyen características personales como nivel de ingreso, la edad, el número de hijos, el estado civil del entrevistado, si trabaja, así como el nivel educativo alcanzado; además de características del lugar de residencia (si es urbano o rural y su tamaño), y variables dicotómicas de control por país.

El Cuadro 4 muestra los resultados por país para la variable dependiente.

**Cuadro 4**

**L A P O P, 200**

**8**

**V a r i a b l e D e p e n d i e n t e : ¿ A s i s t e a r e u n i o n e s d e j u n t a s v e c i n a l e s p a r a m e j o r a s c o m u n i t a r i a s ?**

	<b>T o d o s l o s p a í s e s</b>	<b>B o l i v i a y P e r ú</b>
Ingres o	-0.0391 ** <i>-3.11</i>	-0.1102 ** <i>-3.94</i>
E dad (en lo garitm o)	0.5434 ** <i>8.15</i>	0.5503 ** <i>4.25</i>
H i j o s	0.0572 ** <i>4.38</i>	0.0861 ** <i>6.50</i>
C a s a d o	0.2582 ** <i>4.35</i>	0.3818 ** <i>10.29</i>
D i v o r c i a d o	0.0234 <i>0.28</i>	-0.1015 <i>-0.74</i>
V i u d o	-0.0382 <i>-0.34</i>	0.2534 ** <i>3.42</i>
T r a b a j a	0.3454 ** <i>6.57</i>	0.4512 ** <i>3.38</i>
E d u c a c i ó n (en lo garitm o)	0.2142 ** <i>3.90</i>	0.1792 ** <i>14.20</i>
Z o n a	-0.6508 ** <i>-4.69</i>	-1.0356 ** <i>-47.80</i>
T a m a ñ o	0.0055 <i>0.09</i>	-0.1353 ** <i>-2.24</i>
C o n s t a n t e	-3.2633 ** <i>-8.16</i>	-1.9809 ** <i>-2.49</i>
O b s.	19445	3849
P s e u d o - R 2	0.06	0.08

Nota:  
Variable z debajo de los coeficientes (en cursiva). \*\* Coeficiente significativo al 1%; \* al 5%. Se efectuaron los controles por país

Los resultados encontrados no siempre van en el sentido de los descriptos en la literatura y citados más arriba. Así por ejemplo, la participación es mayor en los municipios rurales que en los urbanos, aunque disminuye con el nivel de ingreso. La decisión de participar no parece tener vínculo con el tamaño de la ciudad, aunque ello podría querer decir que en las ciudades grandes la zonificación ayuda a reducir las diferencias con las ciudades chicas y medianas. Sin embargo, en Bolivia y Perú, el tamaño sí se vincula con la participación, pero con el signo contrario al esperado, a medida que se reduce el tamaño disminuye la participación.

Cuando se quiso asociar participación con la satisfacción con la ciudad, no se pudo comprobar ninguna relación entre estas variables. En cualquier caso, sí se nota que la satisfacción con la ciudad aumenta al disminuir el tamaño del municipio y esto, eventualmente, podría estar vinculado con una mayor descentralización. También la

satisfacción con la provisión de bienes y servicios públicos parece vincularse con el tamaño de las ciudades (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**

Satisfacción según tamaño de ciudad								
	sat_city	satpubtrans	satroads	sateduc	sat_air	sat_water	sat_health	sat_housing
Ciudad grande	67%	48%	48%	57%	56%	63%	48%	37%
Ciudad mediana	78%	65%	51%	69%	69%	64%	56%	46%
Ciudad pequeña	81%	65%	51%	69%	77%	64%	56%	45%
Área rural	77%	57%	42%	69%	82%	67%	51%	41%

Fuente: En base a LAPOP, 2008.

El hecho de que se haya encontrado una relación directa entre participación y satisfacción con la ciudad no hubiera, de todos modos, permitido aseverar la existencia de mayores niveles de calidad de vida como consecuencia de la mayor participación. Como se dijo, aún cuando hubiera mayor participación, ello no garantiza mayor bienestar de la población. Para que mayor participación sea sinónimo de mayor calidad de vida es requisito que la información esté disponible para la ciudadanía y que las preferencias estén correctamente expresadas en las decisiones de gasto y ello, a su vez, dependerá de la forma de representación ante los Concejos Locales. Esta condición tiende a suavizarse en caso de que el PP sea la herramienta utilizada para decidir una parte significativa de la apropiación del presupuesto, lo que por el momento no se verifica.

## Referencias Bibliográficas

- Arze, F. y Martínez Vázquez, J. (2004), Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, número 3, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.
- Avritzer, L. (2002), Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bazoberry Chali O. (junio 2005), Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia. En “Memoria: Seminario Regional Andino sobre Desarrollo Rural”, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Arariwa, Bolivia.
- Bebbington, A., G. Delamaza y R. Villar (agosto 2005), Espacios públicos de concertación local en América Latina, V Conferencia Latinoamericana de la ISTR, Lima.
- Besley, T. y Coate, S. (julio 2000), Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy analysis. Discussion Paper n° 2495, Centre for Economic Policy Research, Londres, Inglaterra.
- BID, (2001). Descentralización y efectiva participación ciudadana: Seis relatos cautelares. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. RE-250. Washington D.C.
- Cheikbossian G. (abril 2005), Lobbying, spillovers and the benefits of decentralization. Documento n° 017-04-05, LASER-LAEC, Université de Montpellier 1, Francia.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2006), Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2006, Informe del Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible ([www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co))

Congleton R. (2006), Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization. En E. Ahmad and G. Brossio (Eds), “Handbook of Fiscal Federalism”.

-----, (2002) The median voter model. The Encyclopedia of Public Choice.

Cortés P. (septiembre 2005), El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Costa Rica, Contraloría Nacional (2006)

Díaz Cayeros, A. (2006), Pobreza y Precariedad urbana en México: un enfoque municipal, CEPAL, Santiago de Chile

Faguet, J.P. (2003). Decentralization and Local Government in Bolivia: An Overview From the Bottom Up. University of London, Crisis States Programme Working Paper No. 29. London.

-----, (2002). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics. London.

-----, (2002), The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Institutions and Politics Matter. London School of Economics, WPS 02-38

FIEL (2007) El Desorden Urbano: Los problemas locales de la calidad de vida y el crecimiento, Buenos Aires.

Finot, I. (2005), Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, Revista de la CEPAL 86, Santiago de Chile.

-----, (2003), Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Flores A. (diciembre 2005), El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. CEPAL, Santiago de Chile.

Francis Jorge García (2007), Documento sin título en Federación Dominicana de Municipios,

Frank, J. (febrero 2006), Diez lecciones aprendidas del Banco Mundial en descentralización. Seminario Internacional: “Descentralización y fortalecimiento municipal en Centroamérica”, Antigua, Guatemala.

García Salaues, A. (2005), Descentralización Fiscal en Bolivia, La Paz

Glejberman D. (diciembre 2005), El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. CEPAL, Santiago de Chile.

Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. En Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N°2, pp. 03-28. Universidad de Nuevo México, E.E.U.U.

Gómez Sabaini, J. y Geffner M. (diciembre 2006), Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, J. y Geffner M. (noviembre 2006), Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate de la pobreza. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, J. y Geffner M. (noviembre 2006), Honduras: el papel de los municipios en el combate de la pobreza. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Hindriks J. y Lockwood B.(2006) Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, Separation, and Voter Welfare. IFIR Working Paper No. 2006-02.

Inwent (2008), Participación ciudadana a nivel municipal, ([http://www.inwent.org.pe/capacides/participacin\\_ciudadana\\_a\\_nivel\\_municipal4.html](http://www.inwent.org.pe/capacides/participacin_ciudadana_a_nivel_municipal4.html))

Letelier L. (2007), El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Estudios Económicos y Sectoriales, Washington DC, Estados Unidos de América.

----- (2005), Explaining Fiscal Decentralization. En “Public Finance Review”, Vol. 33, No. 2, pp 155-183.

Lockwood B. (Enero 2005), Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective. Warwick Economic Research Papers No 721.

Lulle T. (2004), Participar en la Gestión Local: Los actores Urbanos y el Control Cívico en Bogotá, en “Economía, Sociedad y Territorio”, Enero-Julio, año /volumen . 4, número 015, Toluca, México.

Maldonado A. (octubre 2005), El Sistema Municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Proyecto ROA/28, “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2004), Presupuesto Participativo (Belo Horizonte, Brasil), Experiencia seleccionada en el concurso de Buenas Prácticas. <http://habitat.aq.upm.es/bpal.onu04/bp1406.html>

Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP) (2005), Documento de Diagnostico de Participación del Gobierno Municipal de La Paz.

Olmedo, R. (2007), Participación Ciudadana y Organización Vecinal. Quinto Congreso de la Red IGLOM, México.

Pozzobon, R. (1998), Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. Porto Alegre (Sao Paulo: Instituto Polis).

Quintero G. (2004), Proceso presupuestario y participación ciudadana a nivel municipal en Panamá. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Rachadell M. (2006), Innovaciones en el régimen municipal. En “Provincia. Revista venezolana de estudios territoriales”, n° 15, enero-junio, pp. 117-164, Venezuela.

Rodríguez M. y M. Zolezzi Ch. (2008), Presupuestos Participativos en Lima Sur: ¿Superávit de Expectativas y Déficit de Resultados?, Línea de Gestión Local – PUD, Lima.

Schneider, A. y Goldfrank, B. Construcción Institucional Competitiva: El PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. Red de Bibliotecas Virtuales de América Latina y el Caribe,

Slack, E. (2003), Models of Government Structure at the Local Level,

Souza, C. (2006), Sistema brasileño de gobierno local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad. Red de Bibliotecas Virtuales de América Latina y el Caribe

Torres, Luis F. (2007), La Descentralización en el Ecuador: 1996-2006

Valenzuela, J. P. (Agosto 2007), Análisis Prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile, Cono Sur, Serie De Estudios Económicos Y Sociales, BID.

Vallejo Arcos A. (2004), Quito: Gestión metropolitana de bienes públicos. Gestión integrada del espacio público. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Forum Barcelona, Quito, Ecuador

Viteri Díaz, G. (2005), La descentralización en el Ecuador: marco legal, estado del proceso y lineamientos de política, Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador.

Wampler, B. (2006), ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. Red de Bibliotecas Virtuales de América Latina y el Caribe, [www.clacso.org.ar/biblioteca](http://www.clacso.org.ar/biblioteca)

World Bank (2007), Participatory Budgeting. Edited by Anwar Shah. The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.

Zabalaga, C., Municipios y Presupuestos Sensibles al Género: Una Aproximación al caso Boliviano.

#### **Fuentes de Información sobre presupuestos participativos:**

Ayuntamiento de Córdoba, Delegación de Participación Ciudadana (2006), Impacto de los Presupuestos Participativos en la Administración Pública Local. Particip@Ndo en la Gobernabilidad Local II

Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme (Febrero 2005), Bringing budgets alive: participatory budgeting in practice, ([www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk))

Prefectura de Belo Horizonte (2007), Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo 2007/2008

Zamboni, Y. (Mayo 2007), Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil, Controladoria-Geral da União (CGU)

#### **Websites de presupuestos participativos**

Belo Horizonte, Brasil: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html>

Montevideo, Uruguay: <http://www.montevideo.gub.uy/descentra/pp.htm>; <http://www.webcinos.org/>

Porto Alegre, Brasil: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)

Rosario, Argentina: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/pp3.jsp#pp07](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp3.jsp#pp07)

Villa El Salvador, Perú: [http://www.munives.gob.pe/Trans\\_PresupuestoParticipativo.htm](http://www.munives.gob.pe/Trans_PresupuestoParticipativo.htm)