

# ***El presupuesto participativo ¿Es Viable en Guatemala?***

Daniel Chavez Miños

**Foro Interamericano para la Capacitación Municipal  
Organización de los Estados Americanos**

---

**El Presupuesto Participativo Local:  
Hacia un Municipio Más Incluyente**

---

Ciudad de Guatemala, 7 de agosto de 2001

## **El presupuesto participativo ¿Es Viable en Guatemala?**

### **El Presupuesto Participativo Local: Hacia un Municipio Más Incluyente**

**Por: Daniel Chavez Miños**

Ciudad de Guatemala, 7 de agosto de 2001

#### **Introducción**

En el presente artículo se analiza la viabilidad del presupuesto participativo (PP) en Guatemala. El PP es un modelo innovador de gestión municipal –y ya no sólo municipal– cuyos resultados han sido demostrados por más de una década de experiencias exitosas desarrolladas fundamentalmente en Brasil.

No se incluye aquí una descripción detallada de los objetivos y formas organizativas e institucionales del PP, al existir una muy extensa literatura académica y política sobre el tema (ver referencias bibliográficas al final del artículo).

El artículo se inicia con una breve discusión del significado y potencial del PP a partir de su implementación temprana en Brasil, para luego discutir las coordenadas fundamentales de la replicabilidad del modelo en Guatemala. El texto concluye con una breve lista de desafíos a ser asumidos por los gobiernos municipales de contarse con la voluntad política imprescindible para la reproducción de esta propuesta de gestión de los recursos públicos.

#### **Significado y atractivos del PP**

El presente texto es la versión abreviada y revisada para la presentación al Foro Interamericano de Capacitación Municipal del Capítulo 5 del libro del mismo autor publicado por MOVIMONDO en Guatemala (Chavez, 2001). La propuesta del PP está siendo estudiada en todo el mundo como una opción innovadora para la democratización del gobierno y el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal para la provisión de servicios públicos. El proceso de Porto Alegre es la experiencia más conocida, pero actualmente alrededor de cien municipalidades de todo Brasil están impulsando programas similares en sus objetivos y coordenadas básicas, aunque no necesariamente estructurados a partir de las mismas formas institucionales.

En América Latina, otros gobiernos municipales están desarrollando sus propios modelos de PP, siendo la experiencia de Montevideo, la capital del Uruguay, probablemente la más avanzada al exterior del Brasil, aunque en grado muy inferior al alcanzado en Brasil (Chavez, 2000). Aún en Europa, municipalidades como la de Rubí, en la periferia de Barcelona, están experimentando con el experimento gaúcho de presupuesto municipal. Por otro lado, la propuesta del PP ya no está limitada al ámbito municipal: desde 1999 el Partido dos Trabalhadores está impulsando un programa de alcance estatal en Río Grande do Sul, que en su primera edición contó con la participación de 190.000 personas, en cientos de asambleas en 467 municipios (Marques, 1999).

La extensa literatura académica sobre la experiencia brasileña del PP (Alvarez, 1993; Abers 1997a y 1997b; Andreatta, 1995; Baierle, 1998; de Souza Santos, 1997; Fe-dozzi, 1997; Jacobi, 1995; Navarro, 1998; Souza, 2000; Utzig, 1999; Zaaier, 1995) permite distinguir una serie de beneficios potenciales relacionados a la implementación municipal de esta propuesta. Beneficios todos que, en principio, serían replicables en otros contextos nacionales:

- Democratización de la gestión pública, a través de la descentralización participativa del gobierno municipal. Entre otros.
- Justicia social, basada en la redistribución de recursos públicos con criterios objetivos y solidarios.
- Mayor eficiencia y eficacia en la acción de gobierno.
- Mayor racionalidad en los procedimientos administrativos, basada en la mejor identificación de las

necesidades locales.

- Aumento gradual del nivel e impacto social de la inversión pública a escala municipal.
- Disminución de tensiones y conflictos entre la municipalidad y la población; y fortalecimiento de la cooperación entre distintos sectores sociales.
- Reconocimiento y apoyo de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo.
- Promoción de nuevas oportunidades para el desarrollo económico local.
- Mejoramiento gradual de los indicadores locales de desarrollo humano.
- Desarrollo de una 'visión municipal', superadora de perspectivas sectoriales en la gestión del territorio.

## Las premisas del debate

Prácticamente todos los elementos de la lista anterior se refieren –en blanco y negro– a problemas y carencias objetivas de las municipalidades de Guatemala. En consecuencia, el análisis de la viabilidad del PP en Guatemala implica en primer lugar considerar las diferencias sociales, económicas y culturales entre ambos contextos nacionales.

El primer contraste que surge al pensar la viabilidad del PP en municipalidades de Guatemala se refiere a las diferencias demográficas y económicas existentes entre las realidades locales y el escenario de origen de esta propuesta. Porto Alegre es una ciudad industrial, capital de un estado y cabecera de una región metropolitana de tres millones de habitantes. El total de ingresos presupuestarios de la municipalidad de Porto Alegre en 1989 equivalía a aproximadamente 200 millones de dólares, y para 1998 el mismo rubro había ascendido a más de 500 millones de Dólares (Utzig, 1999), equivalente a más de 380 Dólares per capita. Asimismo, aún considerando el déficit social existente en 1989, previo al inicio de la experiencia del PP, los indicadores sociales eran muy superiores a los de Guatemala del presente, particularmente en lo referido a la tasa de alfabetización, que ya en 1991 ascendía al 95,8% por ciento (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999).

En el caso de las municipalidades de Guatemala nos estamos refiriendo fundamentalmente a municipalidades rurales o semi-urbanas, con presupuestos que en muy pocos casos exceden los diez millones de dólares por año.

El alto índice de analfabetismo en Guatemala, en la perspectiva del manejo popular de información técnica compleja como la exigida por la metodología del PP, también es otro factor primordial a considerar en el análisis. Según datos oficiales, el 30% de la población del país no sabe leer y escribir (Naciones Unidas, 2000: 282). Con referencia específica a los recursos para inversión, las equivalencias entre Porto Alegre y Guatemala no son fáciles de establecer. En el municipio brasileño, en 1989 sólo se contaba con poco más de 3 Dólares por persona para invertir en obras y servicios, mientras que en 1998 la capacidad de inversión (base de la deliberación participativa) había ascendido a casi 35 Dólares per capita.

En el caso de Guatemala, además de la limitante inicial del menor volumen del presupuesto municipal, es necesario considerar las restricciones establecidas en las transferencias de recursos del gobierno central, con sus rígidas escalas porcentuales, las que frecuentemente obligan a las municipalidades a 'disfrazar' bajo el programa de inversión erogaciones que corresponden en realidad a gastos de funcionamiento. Por otra parte, el grueso de la inversión pública en Guatemala, aún en las jurisdicciones municipales, es decidida por los fondos sociales y los ministerios sin consultar o coordinar con las autoridades locales.

Las cifras antes mencionadas son importantes para el análisis preliminar de la viabilidad del PP en Guatemala, pero no necesariamente constituyen un factor determinante. Porto Alegre ha desarrollado la experiencia más conocida internacionalmente, pero la propuesta también se ha implantado con éxito en otras municipalidades del Brasil que, en términos demográficos y financieros, no difieren en esencia de las municipalidades guatemaltecas. Al respecto, Zander Navarro (1998) se refiere a la existencia de una 'proporción satisfactoria de presupuesto para invertir como una condición fundamental, pero al mismo tiempo señala:

*¿Qué es "satisfactorio"? Depende de varios factores locales, pero aún cuando no sea substancial (como es el caso de pequeñas poblaciones agrícolas donde los recursos son tan magros), la experiencia ha demostrado, en el caso del Brasil, que la población puede mostrarse interesada de cualquier manera. Lo importante es que la tradición política, por regla general, es tan inmune a la gente común que un cambio del tipo del PP debe romper con todo el escepticismo y desencanto que impera en la población" (:55).*

La cita anterior alude a otras condicionantes tan o más importante que la disponibilidad presupuestaria. En las páginas que siguen se presenta una lista ordenada de los factores que, a nuestro juicio, deben ser considerados en el análisis de la replicabilidad del PP en Guatemala.

## Factores fundamentales

### Voluntad política

El factor más importante es la disposición del gobierno municipal a compartir el poder con la población local, creando o fortaleciendo espacios institucionales de deliberación democrática y participativa. En el panorama guatemalteco este factor pareciera ser muy difícil de alcanzar (a pesar del ya analizado consenso discursivo sobre la descentralización, la participación y la democracia). No obstante, la tradición política local en el Brasil era tan autoritaria y centralista como la de Guatemala antes del desarrollo de las propuestas actuales de democracia participativa. En el caso del Brasil, es innegable que sin la fuerte convicción del Partido de los Trabajadores, que identificó al PP como una de sus 'banderas' principales, esta propuesta no habría podido ser sostenida frente a la constante e intensa presión política de los partidos de oposición. La convicción del PT brasileño está directamente relacionada al perfil ideológico del partido, que identifica a la democracia participativa como uno de sus valores fundacionales.

En las municipalidades de Guatemala, no pareciera que partidos surgidos de experiencias autoritarias, represivas o elitistas estén dispuestos a identificarse con la propuesta del PP. No obstante, la coherencia ideológica y organizativa de los partidos guatemaltecos es muy débil, por lo que no es posible plantear hipótesis generalistas que condicionen un determinado estilo de gobernar a la historia y la ideología partidaria, principalmente al nivel municipal. En Guatemala pesan más el carisma y las características personales del alcalde que la identidad partidaria. En principio, se podría sostener que el terreno para el PP es más fértil en los municipios conducidos por comités cívicos, pero ello no implica que en las municipalidades administradas por alcaldes supuestamente de derecha esta propuesta no pueda avanzar. La percepción de los beneficios potenciales del PP como mecanismo de superación de tensiones intra-municipales y de mejoramiento de la eficiencia municipal puede pesar más que el temor inicial del alcalde y la corporación a compartir su cuota de poder.

### Fortalecimiento de la administración municipal

Una de las claves del éxito de Porto Alegre es el fuerte involucramiento del aparato político, técnico y administrativo municipal en el proceso del PP. En oposición al voluntarismo de las tesis asociativistas que proponen la marginación del Estado y el protagonismo absoluto de la sociedad civil, en Brasil el gobierno municipal ha creado una esfera pública no estatal (Genro, 1999), autónoma pero no al margen del Estado. El poder decisorio, en lo concerniente a la inversión municipal, ha sido descentralizado hacia las regiones y plenarios temáticos, pero sin el apoyo informacional, logístico y administrativo del municipio las instancias deliberativas de la sociedad civil no podrían funcionar. Ello ha significado la consolidación de fuertes equipos técnicos, fundamentalmente el GAPLAN (Gabinete de Planificación) y la CRC (Coordinadora de Relaciones con la Comunidad) pero también el funcionamiento de coordinadores regionales y asesores comunitarios en cada una de las secretarías municipales, directamente vinculados al PP.

En Guatemala, considerando la ya analizada debilidad institucional y organizativa de los gobiernos municipales, es utópico plantear la creación de nuevos equipos técnicos a imagen y semejanza del Brasil. Por otra parte, en la mayoría de los casos serían innecesarios, dado que las municipalidades de pequeña y mediana escala del medio rural no requieren de los complejos y numerosos equipos multidisciplinarios imprescindibles en una ciudad de más de un millón de habitantes. Las Oficinas de Planificación Municipal previstas en el marco normativo de Guatemala, con el apoyo inicial de la cooperación internacional u organismos oficiales como el INFOM o SEGEPLAN, podrían asumir en las municipalidades guatemaltecas el rol asumido en Porto Alegre por el GAPLAN y la CRC.

### Organización autónoma de las comunidades locales

La estructura institucional de Porto Alegre se basa en la organización autónoma de la población en organizaciones para-municipales regionales o temáticas. Estos organismos autónomos (a) establecen las normas que guían la implantación, desarrollo y cambio de la propuesta del PP, (b) convocan a la población y (c) habilitan las

negociaciones entre organizaciones sociales y comunitarias y la resolución de disputas al interior de cada región o plenaria temática y en el conjunto del municipio al momento de decidir el plan de inversión.

En las municipalidades de Guatemala ya se ha avanzado en este sentido. Un gran número de municipios ya han aprobado una reestructura institucional u administrativa basada en microregiones. La legislación actual (principalmente después de la derogación de los Consejos Locales de Desarrollo) no permite la creación de una estructura similar al Concejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, pero tampoco tendría mucho sentido 'copiar' literalmente esta estructura. El Consejo Municipal de Desarrollo podría asumir la conducción general del proceso de presupuestación participativa. Sin embargo, si es imprescindible crear estructuras representativas autónomas y permanentes a nivel microregional, ya que de lo contrario la idea de la democracia participativa podría derivar en un simple discurso supuestamente participativo, apoyado en el funcionamiento de asambleas, pero reproductor de la misma cultura clientelista y autoritaria que se pretende erradicar.

## **Comunicación y capacitación**

La acertada estrategia comunicacional ha sido otra de las claves del suceso de Porto Alegre. Otras ciudades del Brasil intentaron des-arrollar propuestas similares, pero sin alcanzar el mismo éxito. La capital nacional, Brasilia, fue administrada por el PT entre 1995 y 1998, que implantó un sistema de presupuestación participativa con un nivel de participación comparable al de Porto Alegre. Sin embargo, al no existir una adecuada política de comunicación social, la propuesta de presupuesto participativo fue ignorada por la mayoría de la población (quienes no participaban en las asambleas regionales), y en elecciones a fines de los 1990s la oposición reconquistó el gobierno municipal. Por el contrario, en Porto Alegre, el PP se ha convertido en una idea omnipresente en todos los espacios de debate político y social. El gobierno municipal ha optado por la comunicación popular, frente a la abierta oposición de la prensa y la TV, controlados por un grupo mediático monopólico y conservador. En paralelo, el PT acaba de ganar las elecciones municipales de Porto Alegre por cuarta vez consecutiva, y con todos los candidatos de la oposición asegurando mantener el PP durante la campaña electoral. En el caso de Guatemala la comunicación es todavía más decisiva, dadas la complejidad multicultural y multiétnica de las municipalidades y las dificultades objetivas para participar en asambleas y reuniones. Considerando el bajo índice de alfabetización, sería imprescindible apostar a estrategias comunicacionales alternativas, cuya programación excede los límites de este trabajo.

Relacionado a lo anterior, la experiencia de Porto Alegre también muestra la importancia de la capacitación. En Brasil, hombres y mujeres con muy baja o ninguna formación técnica formal han sido capaces de 'apropiarse' del conocimiento (y el lengua-je) de la programación presupuestaria y urbanística. En este sentido, la municipalidad, en ocasiones con el apoyo de ONGs locales, ha asumido la capacitación de los delegados y concejeros, y de la población en general, como una de las etapas fundamentales del ciclo anual del PP. La municipalidad distribuye anualmente cientos de miles de materiales informativos (folletos, afiches, libros) sobre el reglamento interno y el presupuesto municipal. En Guatemala no sería razonable producir sólo materiales escritos, pero la menor complejidad del presupuesto municipal facilitaría la producción de documentos imprescindibles para la deliberación racional sobre datos precisos y objetivos.

## **Democratización de la información**

Para poder decidir es imprescindible estar in-formado. En Porto Alegre la municipalidad publica año a año detallados informes sobre lo realizado (o no, con las explicaciones pertinentes) durante el año anterior, y los planes de ingresos y egresos municipales previstos para el año en curso. Los representantes de las comunidades también pueden acceder en todo momento a datos precisos e instantáneos sobre requerimientos específicos. El sistema de información presupuestaria es confiable y eficiente.

En las municipalidades guatemaltecas, la información presupuestaria se caracteriza por todo lo contrario: no es precisa, es de poca confiabilidad y es difícil acceder a ella. En ocasiones, la poca transparencia informativa se origina en prácticas de corrupción en la gestión de los recursos municipales.

Aún para los gobiernos municipales, construir una propuesta de presupuesto, dada la confusión existente sobre las posibilidades de acceso a los diversos presupuestos paralelos de Guatemala, no es fácil. En palabras de un alcalde municipal de El Quiché entrevistado durante nuestro trabajo de campo en agosto del 2000:

*“Los municipios debemos armar tres presupuesto paralelos. Los fondos sociales se trabajan en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pero no al 100%. Los municipios proponemos como acceder a los fondos, los*

*Consejos de Desarrollo nos respaldan, y el Congreso nos desarma. Los municipios sólo sabemos con certeza cuanto vamos a recibir por vía del segundo presupuesto, el 10% del situado constitucional y otras transferencias reguladas de menor cuantía, y somos libres de decidir que obras se van a hacer con eso. El tercer presupuesto es el que se presenta a los ministerios, principalmente al de Comunicaciones, pero eso es más bien una apuesta, ya que todo depende de interferencias políticas”.*

En la práctica, para muchos gobiernos locales existe un cuarto presupuesto: el de la cooperación internacional, no registrado en informes oficiales y de gestión totalmente independiente de la voluntad de los gobiernos municipales y las comunidades locales.

## **Planificación**

La propuesta del PP implica un nuevo modelo de planificación, directamente ligado a la participación comunitaria. En este sentido, no ha sido fácil para equipos técnicos acostumbrados a un modelo de planificación burocrática adaptarse a los nuevos tiempos. No obstante, la elaboración del presupuesto en Porto Alegre, --con el agregado vital de la participación-- se encuadra en una tradición de planificación basada en la constante elaboración de planes anuales y plurianuales, común a todas las municipalidades del Brasil.

En Guatemala, la propia noción de planificación es una idea inexistente en el imaginario de muchos gobiernos locales. Sin embargo, ya se aprecian señales auspiciosas. A partir de la instalación de las Oficinas Municipales de Planificación muchos gobiernos locales están comenzando a elaborar ‘planes de desarrollo’ y presupuestos anuales coherentes y viables. La dimensión participativa podría constituirse, antes que en un obstáculo, en un factor de fortalecimiento de una cultura de la planificación.

## **Participación socialmente equilibrada**

La evidencia empírica resultante de estudios sobre participación ciudadana en diversos países muestran la necesidad de considerar la problemática de la ‘participación diferencial’, atendiendo a distintas posibilidades de participación referidas a diferencias preexistentes en la sociedad. En el caso de Porto Alegre, pese a que diversos estudios señalan una participación relativamente equilibrada por género y etnia, otros estudios muestran que después de una década de implementación del programa aún no se ha logrado integrar a los sectores de la población supuestamente prioritarios. Rebecca Abers (1996) argumenta que quienes más participan son “los pobres no tan pobres” (the poor not so poor). Según esta investigadora, pese a que todo el programa está centrado en los más pobres, éstos aún no están representados adecuadamente en las instancias deliberativas. Quienes más participan serían, en realidad, trabajadores asalariados de bajos ingresos, pero no quienes viven en las áreas más marginales de la ciudad y están ocupados en el sector informal, los cuales --afirma Abers-- están más preocupados por asegurarse la subsistencia diaria, sin tiempo ni interés en participar en asambleas y reuniones.

Esta observación es particularmente pertinente para el caso de Guatemala. Aún en el caso de manifestarse la misma voluntad política de transformar a los más pobres en protagonistas, no existen garantías a priori de mayor participación de los sectores más postergados de la sociedad guatemalteca, principalmente mujeres, indígenas y campesinos pobres. Necesariamente, las propuestas a impulsar en Guatemala deberán considerar la problemática de la participación diferencial. En este sentido, la micro-regionalización de los municipios rurales, basada en identidades comunitarias, históricas o espaciales relativamente homogéneas, podría ser una condición ineludible para el desarrollo de las propuestas participativas.

## **Capital social**

Según algunos autores, la replicabilidad de la experiencia de Porto Alegre está condicionada a la existencia de un tejido social y cultural similar al existente en Porto Alegre al inicio del programa del PP. Otros autores cuestionan la fortaleza del movimiento social urbano de Porto Alegre, y plantean que el propio proceso del PP ha contribuido a la generación de nuevas, más numerosas y más fuertes organizaciones sociales de base (Baiochi, 2000). Asimismo, otros autores han señalado que la existencia de un fuerte capital social no es un requisito imprescindible. Navarro concluye su investigación sobre el caso de Porto Alegre con una afirmación que permite ser más optimista (si se considera viable cambiar la naturaleza del Estado a escala municipal) sobre la viabilidad del presupuesto participativo en Guatemala:

*“Las condiciones preexistentes de índole material, una sólida trayectoria de asociaciones y/o más facetas sociales y culturales que favorezcan los experimentos novedosos sí contribuyen a un entorno favorable, pero no constituyen un tipo de ley de hierro para las iniciativas participativas (...). Lo que pareciera más importante (...) es la función que cumplen las acciones y estrategias del Estado, dado que la evidencia empírica ha demostrado que una combinación de sólidas instituciones públicas y asociaciones organizadas constituye una herramienta poderosa para el desarrollo” (1998: 56).*

## **Desafíos prioritarios**

Para que se pueda alcanzar la “combinación de instituciones” sugerida por Navarro sería necesario que los gobiernos municipales de Guatemala estén dispuestos (o que cuenten con las posibilidades objetivas para ello) a asumir los siguientes desafíos:

- Que el gobierno municipal cuente con recursos financieros suficientes para permitir un margen significativo de participación ciudadana en la definición de las inversiones municipales.
- Que el gobierno municipal esté dispuesto a descentralizar la capacidad de decisión sobre la inversión y la gestión municipal sin considerar posibles beneficios políticos o electorales subjetivos y cortoplacistas.
- Que el gobierno municipal esté dispuesto a enfrentar las redes informales de clientelismo construidas por caudillos políticos locales en las comunidades más carenciadas.
- Que el gobierno municipal esté dispuesto a reestructurar la administración del municipio en base a criterios éticos, de transparencia y accountability (rendición de cuentas) en la gestión pública.
- Que el gobierno municipal esté dispuesto a implementar criterios técnicos objetivos (validados por la participación ciudadanos) para la planificación y priorización de las inversiones municipales.