

✓ Uma proposta de avaliação de arranjos de Orçamento Participativo a partir do cidadão

Iván Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais

Carmen Pineda Nebot

Grupo de Trabalho CLACSO Espaços Deliberativos e Governança Pública/ GEGOP/Espanha

Resumo: A adoção de diferentes modalidades de espaços deliberativos em processos de gestão de serviços públicos, políticas públicas e direitos onde interagem representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado marca as últimas décadas da década de 1980. Apesar de sua relevância, não têm garantido sua existência. O exemplo é o orçamento participativo (PP), que no Brasil está em certo declínio, mas em outros países, como a Espanha, está crescendo (Fedozzi et al., 2020). Considerando que os PPs são constituídos por atores do Estado e da sociedade, a tentativa de pensar e desenvolver um modelo/esquema de avaliação de tais modalidades deve levar em conta os indivíduos envolvidos. A intenção é apresentar um modelo de avaliação qualitativa. Nosso objetivo é desenvolver um esquema de avaliação que os cidadãos, envolvidos em orçamentos participativos, possam aplicar e assim atuar em prol da sustentabilidade desses espaços.

Palavras-chave: orçamento participativo; avaliação; cidadãos; espaços deliberativos.

EN A proposal for the evaluation of Participatory Budget modalities based on the citizen

Abstract: The adoption of different modalities of deliberative spaces in processes of management of public services, public policies and rights where representatives of the State, civil society and the market interact, marks the last decades of the 1980s. Despite their relevance they do not have guaranteed its existence. The example is the participatory budget (PP), which in Brazil is in a certain decline, but in other countries, such as Spain, it is growing (Fedozzi et al., 2020). Considering that the PPs are made up of actors from the state and society, the attempt to think about and develop a model/scheme for evaluating such modalities has to take into account the individuals involved. The intention is to present a qualitative evaluation model. Our goal is to develop an evaluation scheme that citizens, involved in participatory budgets, can apply and thus act in favor of the sustainability of these spaces.

Key-words: participatory budgeting; assessment; citizens; deliberative spaces.

ES Una propuesta de evaluación de modalidades del Presupuesto Participativo a partir del ciudadano

Resumen: La adopción de distintas modalidades de espacios deliberativos en procesos de gestión de servicios públicos, políticas públicas y derechos donde interactúan representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado, marca las últimas décadas de los años 80. A pesar de su relevancia no tienen garantizada su existencia. El ejemplo es el presupuesto participativo (PP), que en Brasil se encuentra en cierto declive, pero en cambio en otros países, como España, está creciendo (Fedozzi et al., 2020). Considerando que los PP están compuestos por actores del estado y de la sociedad, la pretensión de pensar y elaborar un modelo/esquema de evaluación de tales modalidades tiene que tener en cuenta a los individuos implicados. La intención es presentar un modelo de evaluación cualitativa. Nuestro objetivo es elaborar un esquema de evaluación que los ciudadanos, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y de esa forma actuar a favor de la sostenibilidad de estos espacios.

Palabras-clave: presupuesto participativo; evaluación; ciudadanos; espacios deliberativos.

FR Une proposition d'évaluation des modalités du Budget Participatif basée sur le citoyen

Résumé: L'adoption de différentes modalités d'espaces délibératifs dans les processus de gestion des services publics, des politiques publiques et des droits où interagissent les représentants de l'État, de la société civile et du marché, marque les dernières décennies des années 1980. Malgré leur pertinence elles n'ont pas garanti sa existence. L'exemple est le budget participatif (PP), qui au Brésil connaît un certain déclin, mais dans d'autres pays, comme l'Espagne, il est en croissance (Fedozzi et al., 2020). Considérant que les PP sont constitués d'acteurs de l'État et de la société, la tentative de réflexion et de développement d'un modèle/schéma d'évaluation de telles modalités doit tenir compte des individus impliqués. L'intention est de présenter un modèle d'évaluation qualitative. Notre objectif est de développer une grille d'évaluation que les citoyens, impliqués dans des budgets participatifs, pourront appliquer et ainsi agir en faveur de la pérennité de ces espaces.

Mots-clés: budgétisation participative; évaluation; citoyens; espaces délibératifs.

INTRODUCCIÓN

La adopción de ajustes consistentes en espacios deliberativos en procesos de gestión de servicios públicos, de políticas públicas, de derechos y de desarrollo donde interactúen representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado, marca las últimas décadas desde los años 80. A pesar de la relevancia que estos ajustes tienen para la administración pública contemporánea, no tienen una existencia garantizada. Un ejemplo contemporáneo son las experiencias de presupuesto participativo (PP), que en Brasil se encuentran en cierto declive, pero en otros países, como en España o Portugal, están creciendo (Fedozzi et al, 2020). En ese sentido, una mirada dirigida a la evaluación puede ser útil. A lo largo de los años, la cuestión de la evaluación ha sido tratada por diferentes autores, con enfoques cuantitativos y cualitativos y utilizando a los diferentes participantes implicados, como políticos, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil. Considerando que los PP están formados por actores del Estado y de la sociedad, con diferentes condiciones de participación, que generalmente favorecen a los políticos y a los empleados públicos, la intención es presentar un modelo de evaluación cualitativa que grupos más vulnerables, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y a partir de ahí estar en condiciones de actuar a favor de la sostenibilidad de esos espacios. Los indicadores sugeridos están distribuidos en tres dimensiones: la del ciudadano, la administrativa y la política. Esta comunicación es el principio de un trabajo más amplio, cuya segunda fase será la aplicación de esos indicadores en diferentes casos y la discusión de ellos con participantes de los PP.

MODALIDADES DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A partir de los años 80 diversos países fueron testigos de la adopción en sus administraciones públicas de lo que denominamos aquí modalidades de gobernanza. Una explicación para ese proceso, proveniente de Kooiman y Van Vliet (1993) y de Kooiman (2013), es que los estados no consiguen lidiar con la creciente complejidad, dinamismo y diversidad de los procesos de desarrollo de sociedades de países desarrollados. Sus modos de intervención, métodos e

instrumentos de políticas públicas no serían adecuados para esta nueva realidad. Por ello, la efectividad y legitimidad de esos gobiernos son puestos en cuestión. Por lo tanto, son necesarios cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es una realidad que no implica ni la idea de un Estado que se retira unilateralmente y niega esas demandas emergentes ni el convencimiento en la capacidad de autogobierno de otros actores sociales. En ese sentido se haría el esfuerzo de buscar modos alternativos de gobierno y gobernanza, caracterizados por interacciones entre gobierno y sociedad y entre actores públicos y privados, y por las relaciones de intervenciones políticas y administrativas con formas sociales de gobernanza. (Koiman, 2013; Koiman; van Vliet, 1993).

Según Kooiman y Van Vliet (1993) la gobernanza es un patrón o estructura que surge en cierto sistema político-social como resultado habitual de intervenciones de todos los actores implicados/ interesados. Gobernar, en ese contexto, puede entenderse como los esfuerzos de activar y coordinar actores sociales de tal modo que intervenciones públicas, de la sociedad civil y de organizaciones privadas afronten adecuadamente los problemas y hagan uso de las oportunidades presentes en las sociedades. Por su parte, los gobiernos son responsables de la acción político-administrativa directa, como también de la calidad de esa acción.

Otra explicación para la urgencia de modalidades de gobernanza y que coincide en parte con lo anterior, proviene de Fung y Wright (2001). Para ellos, en la medida en que las tareas de Estado resultaron más complejas y que el tamaño de las reglas y de la estructura institucional del sistema político-administrativo se hicieron más amplias y heterogéneas, las formas institucionales originadas en el siglo XIX, como son la democracia representativa y la administración pública tecno-burocrática, no serían capaces de resolver los problemas nuevos del siglo XXI. Cabe agregar que, en los países en desarrollo, muchos de los problemas más antiguos aún permanecen, entre ellos los problemas de injusticia social y de falta de equidad en la prestación de servicios públicos.

El concepto de gobernanza adoptado aquí se basa en la idea de Diniz (1999, p.196) que la considera como “capacidad gubernativa en sentido amplio, incluyendo la capacidad de acción estatal en la implementación de políticas y cumplimiento de metas”. Para esa autora la gobernanza trata del “conjunto de mecanismos y procedimientos para abordar la dimensión participativa y plural de la sociedad”

(Diniz, 1997, p.89), lo que implica ampliar y perfeccionar los medios de interlocución y de administración de los intereses presentes en el proceso, o sea, engloba cuestiones sobre “patrones de coordinación y cooperación entre actores sociales y políticos”.

Desde la perspectiva de Diniz (1997;1999) el papel del gobierno es vital. Otros autores como Frederickson (2007) afirman que “el gobierno es un requisito esencial para la gobernanza”. Wilson (2000) considera que “sí el gobierno no posee la capacidad de actuar, la cuestión de la gobernanza es discutible”.

En lo que se refiere a la cuestión de la democracia, Fung y Wright (2001) observan que el modelo representativo, cuyo núcleo básico de funcionamiento es la realización de elecciones periódicas para elegir líderes políticos que ocupen cargos tanto en el ejecutivo como en el legislativo en un determinado territorio, no materializa los ideales básicos de la democracia. Estos ideales serían facilitar la implicación activa de los ciudadanos; establecer consenso por medio de diálogos; elaborar e implementar políticas públicas que fomenten una economía productiva y una sociedad saludable, y en versiones más radicales, que garanticen que toda la sociedad disfrute de la riqueza producida por el país (Fung y Wright; 2001).

En ese contexto, desde el punto de vista de la Derecha, la cuestión de la gobernanza gana presencia a lo largo del período de reformas de la administración pública impulsada por la Nueva Administración Pública o New Public Management (NPM de aquí en adelante). El Estado es objeto de críticas y las soluciones pasan por la reducción del objetivo y alcance de sus acciones, en definitiva, reducir el tamaño del Estado. En la búsqueda de eficiencia las propuestas presentadas pasaban por la desregulación, privatización, reducción de servicios sociales y recorte de gastos públicos y externalización. Desde la perspectiva de la NPM, la discusión sobre gobernanza se producía desde el dominio de la perspectiva corporativista (orientada muchas veces por la descentralización administrativa y por la administración por resultados), donde un gestor/presidente de una fundación pública/ un secretario/un ministro debería rendir cuentas sea a órganos de control interno externo o a sus superiores. Según Peters la NPM se preocupaba de cuestiones de dentro del sector público, caracterizado por problemas como la ineficiencia, la corrupción, altos costes y alejamiento de las demandas del ciudadano. En su búsqueda de la eficiencia, la NPM propone aquellas estrategias citadas antes. Para controlar a los órganos y gestores públicos serían necesarios

ajustes de la rendición de cuentas entre órganos de la administración pública, como la gobernanza corporativa. Palabras como participación ciudadana, receptividad por parte del sector público de demandas de la sociedad y creación y adopción de formas más creativas y efectivas de actuación estatal no formaban parte de la agenda de la Derecha (Fung y Wright, 2001).

Por el lado de la Izquierda, según Fung y Wright (2001), aunque la visión de un Estado democrático afirmativo (aquel Estado que posee un papel creativo y activo para resolver problemas como respuesta a las demandas de la sociedad) se viera cuestionada y debilitada dada la incapacidad estatal de actuar de modo eficiente y legítimo al ser demandado, ella aún tendría relevancia. Según estos autores, el problema no serían las tareas complejas a las que el Estado tendría que enfrentarse, sino el diseño de las instituciones. Por lo tanto, el desafío sería crear estrategias transformativas democráticas que profundizaran valores democráticos como igualdad social y libertad individual combinados con control popular sobre decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el apoyo a la formación de ciudadanos de tal modo que ellos estuvieran capacitados para actuar según sus potencialidades. Los autores identificaron casos (alrededor de los años 90) y entre ellos destacó el Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre como un ejemplo práctico de iniciativas que buscaban rediseñar instituciones democráticas representativas.

Fung y Wright (2001) identificaron puntos comunes en esos casos y establecieron a partir de ellos un modelo, denominado Empowered Deliberative Democracy (EDD -Democracia deliberativa empoderada). Ese modelo se basa en tres principios. El primero es de orientación práctica, o sea, una mirada enfocada en problemas tangibles. Ellos desarrollan estructuras de gobernanza dirigidas a la resolución de preocupaciones concretas. En el caso de los PP, se puede citar la elaboración de un presupuesto público sensible a las demandas de las capas desfavorecidas de la sociedad. En lugar de competir por recursos, los actores implicados pasarían a cooperar y establecer relaciones más amigables. Por otro lado, ese enfoque en cuestiones prácticas podría desviar la atención de cuestiones más amplias y tal vez más relevantes, como fiscalidad y derechos de propiedad (Fung y Wright, 2001). Cabe aquí resaltar la función de la implementación considerada vital para las modalidades de gobernanza (Diniz, 1996, 1997), Hill y Hull, 2009). La capacidad de implementación se refiere a las condiciones del Estado de movilización de recursos técnicos, institucionales, financieros y políticos

que se requieren para la ejecución de sus decisiones. En el caso de que los recursos no estén disponibles se deben crear y, también, tener en cuenta los recursos procedentes de la competencia técnica y la excelencia del cuadro administrativo. Además de esos aspectos, es importante garantizar las condiciones de apoyo político de las decisiones. Se considera que la implementación tiene un carácter eminentemente político y que, de ese modo, exige una estrategia de mantenimiento de canales abiertos tanto con la sociedad como con el sistema representativo como, por ejemplo, los partidos políticos y el poder legislativo (Diniz, 1997, p.42).

El segundo principio es el de la participación de abajo a arriba. O sea, existe un compromiso de aquellos que viven los problemas junto con los funcionarios responsables de resolver esas cuestiones. Se establecen canales de comunicación por medio de los cuales los ciudadanos pueden presentar y aplicar sus conocimientos, reflexiones e intereses en la formulación de soluciones. Una justificación para esa postura es la perspectiva de que los ciudadanos con mentes relativamente abiertas y los funcionarios que actúan facilitando el servicio poseen la experiencia y los conocimientos necesarios para resolver los tipos de problemas por ellos experimentados y, de ese modo, serían más aptos que los funcionarios especializados y distantes de aquellas realidades (Fung y Wright, 2001). Otra justificación es que la participación de actores que están en la base, a nivel de calle, sean ciudadanos sean funcionarios, aumenta la *accountability* y reduce la distancia entre la cadena de agencia/acción que caracteriza a los partidos políticos en el poder y a su aparato burocrático. Esto sirve para reducir prácticas de intercambios de favores por dinero que grupos en el poder usualmente realizan con sus clientelas políticas. En resumen, la función de los expertos es facilitar el proceso decisorio deliberativo popular e impulsar las sinergias entre los funcionarios públicos y las contribuciones procedentes de los ciudadanos.

Cabe aquí recordar que las interacciones entre actores siempre son contextualizadas según Kooiman (2013). A este contexto él lo llama dimensión estructural de las interacciones entre actores de la sociedad y del gobierno. Es necesario tener en cuenta factores que afectan a la participación de los diferentes actores implicados. Por ejemplo, asimetrías de información, diferencias de competencias, recursos organizativos y políticos entre los actores y condiciones de vida, son algunos factores que pueden afectar negativamente o positivamente la participación de los implicados en los procesos.

El tercer principio es el de la generación de la solución deliberativa.

En los procesos deliberativos, los ciudadanos se escuchan unos a otros y generan decisiones colectivas después de una adecuada reflexión y discusión sobre las diferentes perspectivas presentadas. Según Gustafson y Hertting (2017, p. 540) los “participantes deben ser capaces y estar dispuestos a escuchar y a considerar sinceramente los argumentos, las experiencias y las posiciones de los otros”. En general, tales procesos son conflictivos, con ganadores y perdedores. La característica relevante de la deliberación es que ellos encuentran razones que ellos aceptan en acciones colectivas, pero no necesariamente ellos las respaldan completamente o las consideran plenamente ventajosas. Uno de los riesgos en la deliberación es la posibilidad de que grupos más poderosos hagan uso de sus recursos para manipular y fortalecer su legitimidad para fines particulares. Esto puede ser denominado riesgo de captura (Chagnazoff, 2020). Otros riesgos son similares a aquellos citados en relación a la participación de abajo a arriba.

En lo que se refiere al diseño institucional, tres características institucionales podrían ayudar a fortalecer estos experimentos democráticos. La primera es la devolución. Devolución entendida como transferencia de poder, procesos de decisión y responsabilidad financiera de un órgano central para uno local (Bevir, 2011; Saito, 2011)

En la medida en que los problemas afrontados y la participación son específicos en términos geográficos, esa realidad institucional demandaría un reajuste del aparato estatal. Tal reajuste significaría devolución administrativa y política de poder de actuación, para la concepción e implementación de tareas prioritarias, a las unidades locales, como consejos regionales, en el caso de ciudades con PP. La vecindad/regional sería convidada a participar del proceso de establecer, implementar y monitorear tales prioridades.

La segunda característica se refiere a la supervisión y coordinación centralizadas. La coordinación es una de las principales funciones en modalidades de gobernanza (Diniz, 1996, 1997; Peters, 2013). Ella es entendida aquí como “someter a la lógica de los intereses en juego a un sistema integrado capaz de ajustarse a las diferentes visiones” (Diniz, 1996; p. 14). Según Diniz (1996), la coordinación implica administrar conflictos según la racionalidad gubernativa, definida a su vez, por un proyecto colectivo. Ese proyecto colectivo personifica lo que la autora denomina de interés público, resultante del esfuerzo de compatibilizar las diversas y contradictorias demandas sociales. Esto significa que el sistema político y las elites gobernantes sean capaces de lidiar con el

disenso y el conflicto, por medio de la negociación y el compromiso (Diniz, 1997, p. 40-41).

Aunque las unidades locales de acción posean cierto poder y discrecionalidad, no funcionan de modo atomizado. Existen canales de *accountability* y comunicación entre las unidades locales de actuación y los órganos superiores de la administración municipal. El papel de esos órganos superiores, como por ejemplo una secretaria municipal de planificación, es el de garantizar la calidad del proceso de decisión y la resolución de problemas. Esto puede darse por medio de la coordinación y distribución de recursos, resolución de problemas que las unidades locales de actuación no consiguen resolver por sí mismas, rectificación de los procesos de toma de decisión deficientes realizados por unidades problemáticas y divulgando innovaciones y aprendizajes entre las diferentes unidades locales de actuación. El PP en Porto Alegre llevó importantes decisiones locales a los niveles más altos de poder. Lo que se tiene aquí es una descentralización coordinada. Esto garantiza una integración entre las diferentes partes de la ciudad, de tal modo que el centro envía informaciones y recursos, y se busca mantener las unidades locales *accountable* (Fung y Wright, 2001).

La tercera característica es que tales modalidades están centradas en el Estado. Esto significa que tales experimentos intentan reformar instituciones oficiales siguiendo principios relacionados a la practicidad, participación y, a veces, la deliberación en organizaciones políticas o cívicas. En general, son permitidos por organizaciones de la administración pública en la toma de decisiones sustantivas y tratan de cambiar procedimientos de poder, reconstruyendo procesos de decisión internos del Estado. En términos de condiciones y funcionamiento de procesos deliberativos, se establece una cierta distribución de poder igualitario entre los participantes (Fung y Wright, 2001). Por otro lado, al depender de la posición política del grupo en el poder ejecutivo municipal, el vaciar o cerrar el PP se puede justificar basándose en la ineficiencia de la medida, en que su proceso de decisión no garantiza la agilidad necesaria de respuesta a las demandas presentadas. Tal postura, en esta excusa, no afectaría al carácter democrático de la gestión ya que el jefe del ejecutivo es electo ni a la calidad de las decisiones de la administración ya que fueron tomadas por especialistas (Ckagnazaroff, 2020).

Ante lo expuesto el PP encajaría como un ejemplo de innovación de cogobernanza, que, según McLaverty (2011), consisten en modalidades

en las cuales organizaciones públicas comparten poder con el pueblo. Mecanismos de cogobernanza ofrecen a los participantes del público un papel en el proceso de elaboración de políticas públicas que van más allá de la consulta o de los consejos e implica tener voz en el proceso de decisión, además de un papel directo en el establecimiento de la agenda. Estos mecanismos poseen o por lo menos deben poseer un carácter de continuidad a lo largo del tiempo.

Sin embargo, es necesario resaltar un aspecto sobre la adopción del PP a lo largo de los años 90 en Brasil en comparación con su adopción en el caso europeo, en años más recientes. Según Luchman et al. (2021), en el caso brasileño, el PP estaba relacionado con el movimiento de democratización que Brasil vivió a finales de los años 80 y con el intento de reducción de la desigualdad social por medio de la participación de la sociedad en las políticas públicas, especialmente en el presupuesto público. En resumen, la atención era por justicia redistributiva e inclusión política. El PP, en el caso brasileño, presentaba demandas de base material. Tal estrategia fue capitaneada por el Partido de los Trabajadores (PT) en esa época.

Cuando se observa el caso europeo, como por ejemplo el portugués, el interés es acercar la población a los gobiernos, generar confianza y las demandas planteadas son post materialistas, como el medioambiente (Luchman et al., 2021). Según López, S. y Gil-Jaurena (2021), en general, los casos europeos tratan de la modernización administrativa, sin mucha preocupación con la inclusión política y la desigualdad social. Tales diferencias se deben a las características específicas de la cultura política, organización de competencias, procedimientos presupuestarios y desarrollo de los países.

Para Ganuza y Baiocchi (2012), la utilización del PP a partir de Brasil y después en otros países, podría dividirse en dos fases. En la primera, que engloba los años 90, el PP emerge como un instrumento central de una estrategia de política pública por parte de partidos de izquierda, en el caso del PT. Se tenía la pretensión de compatibilizar justicia social, buena gobernanza, sustentándose en el apoyo electoral de entonces. La idea viajó por varias ciudades de Brasil y de América Latina. Varias administraciones públicas la adoptaron haciendo adaptaciones e innovaciones, pero también realizando reformas administrativas.

AÚN según Ganuza y Baiocchi (2012), en la segunda fase, a partir de finales de los 90, el PP habría atraído la atención internacional y viajó por el mundo, por medio de instituciones internacionales, como un dispositivo políticamente neutro que podría mejorar la gobernanza y

generar confianza de la sociedad con los gobiernos. Ello se basó en la separación del PP de un conjunto mayor de reformas institucionales de las cuales formaba parte.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Aunque las raíces de la participación de los ciudadanos en el presupuesto público se desarrollaron durante los años 80¹, cuando Brasil estaba en un período de transición a la democracia (Abers, 1998 ; Pignaton, 2005 ; Tranjan, 2016), no fue hasta su puesta en marcha en la ciudad de Porto Alegre, en 1989, cuando comenzó a tener la denominación formal de Presupuesto Participativo (PP) (Wampler y Goldfrack, 2022). A partir de ese momento comienza a ser adoptado por otras ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT), posteriormente se extendió a otras ciudades brasileñas gobernadas por otros partidos y a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU la reconoció como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano. (Goldfrack, 2006).

En 2001 llega a Europa (Francia y España) gracias a la relación que el PT tenía con los partidos comunistas de estos dos países (Pineda, 2004) y a partir de ahí comienza a expandirse por todos los continentes. Consiguiendo con el tiempo ampliar el número de experiencias a más de 12.000 según el Atlas Mundial del Orçamento Participativo² publicado en 2019, siendo Europa el continente con más experiencias (4.600) y España el tercer país con mayor número (350-400) por detrás de Polonia (1840-1860) y Portugal (1686). Las medidas de aislamiento, a causa de la pandemia de covid19, han llevado a muchos gobiernos a interrumpir o a dar por finalizados los procesos de presupuesto participativo en marcha, lo que ha provocado que se produjera el primer descenso del número de experiencias, hasta las 7.976 (Dias et al., 2021).

A partir de la puesta en marcha del PP en Porto Alegre y su expansión a otros municipios brasileños y después latinoamericanos comienza a plantearse el problema de la definición. ¿Qué es el presupuesto participativo? Desde ese momento se han ofrecido muchas definiciones tanto generales como particulares, tanto teóricas como prácticas, tanto políticas como técnicas (Pineda y Fernández, 2004). Las definiciones

generales describen al PP como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto público. Las definiciones particulares generalmente se derivan de la experiencia del PP de Porto Alegre y ponen el énfasis en varias características: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso.

Una de las primeras definiciones fue la de un impulsor del PP, Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre durante los años 1993-1996 y 2000-2003, que se refería al PP como una “*esfera pública no-estatal de cogestión*” con potencial de transformación radical de las relaciones entre la sociedad civil y el propio Estado, entendiendo éste en un sentido amplio. Concepto que compartían también Utzig (1996); Pont (1997) y Baierle (2007).

La de Ubiratan de Souza (2001), economista que trabajó en la implementación de la experiencia de Porto Alegre es más general. Para él, “*el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno*”. Otra definición más matizada es la de Fedozzi (1997), que señala al PP como una “*esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal*” que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semidirecta, con una importante característica que no aparecía en ninguna de las definiciones anteriores: el hecho de que los criterios y normas que rigen la toma de decisiones sean objetivos, impersonales y universales y los procedimientos, previsibles y conocidos por todos los participantes.

Para Sousa (1998) , otro de los teóricos de esta primera fase, el PP es una estructura y un proceso de participación basado en tres grandes principios y un conjunto de instituciones. Los tres principios son: todos los ciudadanos tienen derecho a participar; la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular, cuyo régimen interno está determinado por los participantes; y, finalmente, los recursos son distribuidos de

¹ Existen varios casos, al final de la década del setenta y comienzos de la del ochenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presupuestos al debate público, incluido Lages, Bão Esperanza y Pelotas, donde un ex alcalde sostiene haber inventado el PP (Goldfrack y Schneider, 2006; Pineda y Pires, 2012).

² El Atlas es un mapeamiento de las experiencias denominadas como PP. Utilizando para distinguir cuales son las experiencias que pueden considerarse PP una definición técnica con tres características esenciales: 1) Ser un proceso que implique a todo o a una parte del presupuesto de una institución; 2) Prever que las prioridades a ejecutar sean decididas por los ciudadanos participantes y; 3) Garantizar la ejecución de las deliberaciones de los participantes (Dias et al., 2021).

acuerdo a un método objetivo, basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos.

Con el tiempo, al ampliarse el número de experiencias, las definiciones tienen a ser más operativas para facilitar el análisis de estas. Es el caso de la definición de Goldfranck (2006) que señala que el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. O las más genéricas de Sintomer y Ganuza (2011) que lo entienden como un “dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”, de Sintomer (2014) que señala que el PP “permite la participación de los ciudadanos no electos en el diseño o la asignación de las finanzas públicas” y de Cabannes (2020) que lo ve como “una forma de toma de decisiones que implica activamente a los ciudadanos en la definición de prioridades de gasto de los recursos públicos”.

También se comienza a analizar por los académicos porque algunas experiencias tienen éxito y otras fallan, proponiendo cuatro dimensiones principales que en su opinión pueden ayudar a explicar la adopción y el mantenimiento de los PP, que son: la voluntad política de los gobernantes, el asociacionismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera (Wampler 2005, 2008; Lüchmann 2003; Pires 2011; Goldfranck, 2006; Horochovski & Clemente 2012; Souza 2015, 2021; Font, Della Porta & Sintomer, 2014; Fedozzi, Ramos & Gonçalves, 2020). Estas dimensiones no se consideran aisladamente, sino en interrelación con los contextos históricos y políticos de los procesos de implementación del PP. Siendo la voluntad política³, es decir el grado de compromiso de los gobernantes de compartir con los ciudadanos el poder de decisión sobre el destino de los recursos públicos, una de las principales variables para la mayoría de los autores (Fedozzi 2000; Fernández & Pineda, 2008; Lüchmann 2014; López Ronda & Gil-Jaurena, 2021).

Con el tiempo se han ido incorporando otras dimensiones que se consideran necesarias para implementar y mantener una experiencia de PP : i) el acuerdo de todos los grupos políticos de respetar el procedimiento sin interferir las elecciones en la continuidad del presupuesto participativo, ii) el compromiso con los funcionarios públicos y trabajadores de los servicios públicos de participar en un

nuevo compromiso con la sociedad, iii) el compromiso de integridad y ética pública que se recoja en un código que todos acepten y con el que se comprometan, iv) el abrir las instituciones para que la ciudadanía pueda participar y conocer las decisiones, v) el contar con un equipo de dinamizadores para fomentar las prácticas colectivas del control y la priorización del gasto público, y vi) el que exista un consejo ciudadano elegido por sorteo cada año para servir de organismo de control del proceso (Röcke, 2014; Mayor y Alarcón, 2020).

También en aras de la comparabilidad, los investigadores formularon diversas clasificaciones o tipologías. El primero fue Marquetti (2007) que propuso una tipología con tres dimensiones para analizar el PP en las grandes ciudades brasileñas: la definición de preferencias, la toma de decisiones y el control sobre el proceso. Lo que le permitió identificar cinco tipos de experiencias: a) de consulta pública; b) en las que la participación no está abierta a todos los ciudadanos; c) los PP de baja intensidad; d) los PP de media intensidad y; e) los PP de alta intensidad.

En el mismo año, Ganuza (2007) creó una tipología con cinco criterios para estudiar las experiencias españolas. Los cinco criterios eran: la participación, la relación de los PP con la administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. A partir de ellos señaló tres modelos de PP: el administrativo, el representativo y el participativo.

Un año más tarde Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) realizaron la primera y más amplia investigación comparativa europea, y ante la gran diversidad existente de experiencias que dificultaba su estudio, construyeron una tipología basada en cuatro criterios. Estos son: contexto sociopolítico y económico, dimensión normativa y voluntad política, procesos utilizados y dinámicas de acción colectiva. En función de esos criterios distinguen seis modelos de participación que les permiten trazar una carta conceptual de la participación en Europa: democracia participativa; democracia de proximidad; modernización participativa; modelo gerencial; desarrollo comunitario y; neocorporativo.

En ese mismo año, Pires y Pineda (2008) utilizaron diez criterios para elaborar su tipología. Estos criterios son: objetivos del proceso participativo, fases del proceso presupuestario en los que se da la participación de los ciudadanos, objeto de deliberación, iniciativa de la implantación, criterios para poder participar, ámbito de las

³ Posteriormente Romão (2011) reemplaza la variable "voluntad política" por la categoría de "status político del PP" en la administración municipal. El status político del PP en el contexto de la administración municipal, en su opinión, tiene una fuerte conexión con la ubicación de la estructura de gobierno que coordina el proceso de participación y también con el capital político de su coordinador.

deliberaciones, formas de participación, formas de regulación de la participación y poder de iniciativa para presentar propuestas. A partir de ellos elaboraron tres modelos o tipos ideales de PP: deliberativo, deliberativo/consulta y transparencia/deliberación/participación.

Posteriormente Barragán *et al.*, 2012 a partir de unas características comunes a todas las experiencias, las clasifica atendiendo a: la función de los actores que participan, quien define las normas de funcionamiento del proceso, según la función de la participación y teniendo en cuenta sus fines.

La tipología de Ganuza y Francés (2012) sintetiza tres modelos: burocrático, representativo y participativo a partir de cinco criterios: a) la participación; b) la relación del instrumento con la administración; c) las reglas del juego; d) la deliberación y; e) la toma de decisiones.

Montecinos (2014) y Cabannes (2015) comparan casos entre diferentes países, identificando los de mayor impacto a partir del valor total invertido, la relación de este con el total de las inversiones públicas y con el tamaño de población, los tipos de obras, el tiempo de ejecución de esas intervenciones, el modelo de participación, la capacidad de los ciudadanos de interferir en el proceso, entre otros elementos.

En la misma línea que lo realizado por Marquetti (2007), Cabannes y Lipietz (2015) formulan una matriz de análisis que permite identificar y clasificar, a partir de cinco dimensiones que se desglosan en 17 variables, si el perfil de un proceso de PP es de baja intensidad, intermedia o máxima. Las dimensiones son: a) participación de los ciudadanos; b) participación del gobierno local; c) financiera y fiscal; d) normativa/legal; e) física/territorial.

Ante los cambios planteados en la metodología de las experiencias por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, diversos autores han intentado clasificarlos (Best *et al.*, 2010; Sampaio y Roballo, 2010; Matheus *et al.*, 2010; Nietzsche, Pistoia y Elsässer, 2012; Ruesch y Wagner, 2013) siendo el trabajo de Sampaio (2014) el más completo encontrado. En él construye una tipología de los e-PP a partir de la utilización que se hace en el proceso de PP de las distintas herramientas digitales. Planteando ocho modelos: movilización online/participación presencial; envió de sugerencias online/participación presencial; envió de sugerencias online/participación presencial/voto online; deliberación online; deliberación online/voto online; participación presencial/voto online; entre e-voto y e-decisión y sugerencias online/participación presencial/control online.

Mientras tanto entre los autores que analizan los PP se comienza a plantear la necesidad de la evaluación de las experiencias. Evaluación que implica importantes problemas conceptuales, metodológicos y políticos, sobre todo si se pretende reflejar la pluralidad de percepciones, opiniones y valoraciones de los actores implicados (Anduiza y Maya, 2005; OIDP, 2006; Pineda, 2009; Avritzer, 2010; Pires, R. R. C., 2011). Además, como exponen Galais, Navarro y Fontcuberta (2013), por un lado, faltan criterios consensuados sobre qué es calidad en este campo y, por otro, los ejercicios analíticos realizados al respecto son pocos y se limitan preferentemente a los estudios de caso. A pesar de este ello, las aportaciones de los últimos años de investigación en torno a este tema permiten ir avanzando en la búsqueda de indicadores de calidad, así como en la exploración sobre sus factores (González y Soler, 2021).

Pires y Pineda (2011) nos plantean un enfoque integrado de la evaluación de los PP a partir de seis criterios específicos: eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad y deseabilidad. Dependiendo de quién evalúa y por qué motivo lo hace, uno (unos) u otro(s) aspecto(s) serán objeto de mayor atención, pero creen que no se deben despreciar totalmente los demás. Además, destacan el carácter multidisciplinar de la evaluación, con la presentación de los ámbitos disciplinares en los que se sitúan los enfoques aludidos como necesarios en un trabajo evaluativo de calidad: criterio de la eficiencia, ámbito de la economía; efectividad, administración; eficacia, política; sostenibilidad y replicabilidad, sociopolítica; deseabilidad, filosofía/ética/moral.

Un abordaje enfocado en las cuestiones institucionales es el de Falanga (2018), el cual establece tres grandes bloques con sus respectivas subdivisiones, el primer bloque es el análisis de “contexto”, en el que se plantean aspectos de la comunidad y de la entidad promotora, normalmente el gobierno. El segundo bloque está formado por el “proceso”, formado por a) el método de inclusión de los participantes; b) el proceso; y c) el equipo de evaluación. Por último. El tercero se refiere a los “resultados”, en el que se identifica la relación entre objetivos y resultados conseguido. Otros autores como Pereira (2015; 2019) y Silva y Pineda (2012) incorporan la necesidad de implicación en los proyectos de PP de los técnicos y de la comprensión del territorio donde son introducidos.

Mayka (2019), más adelante, identifica los que considera criterios esenciales para la evaluación de las instituciones, como son: la

aplicación (que varía entre contextos), la durabilidad y la “fuerza” del diseño institucional (algo definido posteriormente), que no se produce exactamente en el momento de su creación, pero si con su consolidación.

González y Soler (2021) proponen para realizar una evaluación de las experiencias de PP descomponerla en dos aspectos: proceso, dividido en las dimensiones de inclusividad, deliberación e influencia, y resultados, que comprenden resultados sobre políticas y en las relaciones con la sociedad civil. Aunque en su artículo solo evalúan los resultados.

Por último, no podemos dejar de mencionar las evaluaciones que algunas de las experiencias recientes han realizado. La realizada en 2018 por el Ayuntamiento de Zaragoza (España) analiza cuatro grandes dimensiones: el diseño y la planificación del proceso (pertinencia del proceso, coherencia del diseño, viabilidad del diseño y su planificación y calidad del diseño), su ejecución (capacidad de propuesta, grado de implementación y calidad del proceso en la ejecución), los/as participantes movilizados/as (grado de apertura, cantidad de participantes, diversidad y representatividad) y sus resultados o impactos (capacidad propositiva, eficacia en ejecución presupuestaria, eficiencia en el uso de los remanentes e implementación de las propuestas aceptadas). También en 2018 se realizó una evaluación de la experiencia de PP del Ayuntamiento de Madrid que tenía como objetivo principal analizar el proceso con el fin de mejorarlo. Este tipo de evaluaciones de proceso son las más utilizadas en aquellos casos en que se realiza una evaluación.

Rask et al. (2021) evaluaron la calidad del proceso de PP de Helsinki y sus impactos durante los años 2018-2020. Para ello utilizaron el modelo Co-Creation Radary que creó un gráfico general del OmaStadi (nombre del PP) usando 12 indicadores en lugar del enfoque común de basar una evaluación únicamente en la calidad y eficiencia del proceso o de la reacción del ciudadano. Los criterios utilizados intentan reflejar las características de una sociedad pluralista como la finlandesa, abordando el proceso desde la perspectiva de objetivos, implementación, actores y resultados.

Cuadro 1 – Literatura sobre el PP

Tema	Autores	Indicadores
Concepto	- Genro (1998) - Utzig (1996) - Pont (1997) - Baierle (2007) - Ubiratan de Souza (2001) - Fedozzi (1997) - Sousa (1998) - Goldfranck (2006) - Sintomer y Ganuza (2011) - Sintomer (2014) - Cabannes (2020)	- Generales - Específicas - Políticas - Técnicas
Éxito de las experiencias de PP	- Wampler 2005, 2008 - Lüchmann 2003 - Pires 2011 - Goldfrank, 2006 - Horochovski & Clemente, 2012 - Souza 2015 - Font, Della Porta & Sintomer, 2014 - Fedozzi, Ramos & Gonçalves, 2020 - Souza, 2021	- La voluntad política de los gobernantes - El asociacionismo local - El diseño institucional - La gobernabilidad financiera - Otras dimensiones
Clasificaciones o tipologías	a) Marquetti, 2007 b) Ganuza, 2007 c) Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008 d) Pires y Pineda, 2008 e) Barragán <i>et al.</i> , 2012 f) Ganuza y Francés, 2012 g) Montecinos (2014) y Cabannes (2015) h) Cabannes y Lipietz (2015) i) Sampaio (2014)	a) la definición de preferencias, la toma de decisiones y el control sobre el proceso. b) la participación, la relación de los PP con la administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. c) contexto sociopolítico y económico, dimensión normativa y voluntad política, procesos utilizados y dinámicas de acción colectiva d) objetivos del proceso participativo, fases del proceso presupuestario en los que se da la participación de los ciudadanos, objeto de deliberación, iniciativa de la implantación, criterios para poder participar, ámbito de las deliberaciones, formas de participación, formas de regulación de la participación y poder de iniciativa para presentar propuestas e) la función de los actores que participan, quien define las normas de funcionamiento del proceso, según la función de la participación y teniendo en cuenta sus fines f) la participación; la relación del instrumento con la administración; las reglas del juego (metodología); la deliberación y; la toma de decisiones g) valor total invertido, la relación de este con el total de las inversiones públicas y con el tamaño de población, los tipos de obras, el tiempo de ejecución de esas intervenciones, el modelo de participación, la capacidad de los ciudadanos de interferir en el proceso h) participación de los ciudadanos, participación del gobierno local, financiera y fiscal, normativa/legal y física/territorial. i) la utilización que se hace en el proceso de PP de las distintas herramientas digitales.

Tema	Autores	Indicadores
Evaluación	a) Pires y Pineda, 2011 b) Falanga (2018) c) Pereira (2015; 2019) y Silva y Pineda (2012) d) Mayka (2019) e) González y Soler (2021) f) Ayuntamiento Zaragoza g) Ayuntamiento de Madrid h) Helsinki (Rask et al., 2021)	a) eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad y deseabilidad b) contexto, proceso y resultados c) papel de los técnicos d) la aplicación, la durabilidad y la “fuerza” del diseño institucional e) proceso y resultado f) el diseño y la planificación del proceso, su ejecución, los/as participantes movilizados/as y sus resultados o impactos g) proceso h) objetivos, implementación, actores y resultados

Fuente: Elaboración de los autores

PROPUESTA DE EVALUACIÓN CUALITATIVA

Modalidades de gobernanza democrática, como el presupuesto participativo, son creados a partir de dos objetivos básicos, que son: la democratización de la administración pública y la mejora de la eficacia y la efectividad de su funcionamiento. La propuesta de evaluación debe basarse en tales objetivos y contemplar a los diferentes actores involucrados en las modalidades. Al considerar las diferencias entre los actores involucrados la mirada se dirige al contexto y a los recursos/capacidades que los actores poseen y que afectan a su actuación en estos espacios. En ese sentido, la tentativa aquí es presentar parámetros para orientar la elaboración de un esquema de evaluación que grupos más vulnerables, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y de esa forma actuar en favor de la sostenibilidad de dichos espacios. En este sentido, el enfoque de evaluación adoptada es cualitativo. Así, la evaluación cualitativa es entendida, a partir de la contribución de Anastas (2004), como aquella que aplica métodos cualitativos de investigación en relación a cuestiones de evaluación de programas, proyectos o acciones públicas. A su vez, la investigación cualitativa

es, según Denzin y Lincoln (2005; p. 3), una actividad localizada que sitúa al observador en el mundo. Consiste en un conjunto de prácticas materiales e interpretativas que hacen al mundo visible. Estas prácticas trabajan el mundo a partir de una serie de representaciones, que incluyen notas de campo, entrevistas, conversaciones, fotografías, grabaciones y notas para el propio/a investigador/a. La investigación cualitativa implica un enfoque interpretativo y naturalístico en relación al mundo. O sea, el investigador estudia fenómenos en ambientes naturales e intenta interpretar esos fenómenos a partir de la comprensión que las personas poseen sobre ellos. Al lidiar con el modelo de evaluación es necesario establecer indicadores que puedan tener fuentes de información accesibles, que sean relevantes y puedan comprenderlos todos. Estos indicadores cualitativos, según Minayo (2009; 87), son los que expresan “la voz, los sentimientos, los pensamientos y las prácticas” de aquellos implicados en el proceso a ser evaluado. Ellos indican la aceptación o no de prácticas e ideas, actitudes, valores, comportamientos y tipos de conocimiento de la realidad investigada. Por otro lado, ellos tienen que reflejar las dimensiones importantes para los objetivos básicos del PP. Considerando que tales modalidades están hechas por actores del Estado y de la sociedad, la pretensión de pensar y elaborar un modelo/esquema de evaluación de tales modalidades tiene que tener en cuenta a los individuos implicados. Como afirma Evans (2004, p.46):” Para comprender a la sociedad, así como para entender al Estado, las mejores fuentes de información son las discusiones con los individuos”.

Con respecto a esta etapa de trabajo, de lo que trata está comunicación, se han establecido a partir de la investigación bibliográfica tres dimensiones de evaluación, a partir de las cuales los investigadores han elaborado los indicadores que se discutirán en la segunda etapa de la investigación: la del ciudadano, la política y lo administrativo.

En relación al ciudadano, la preocupación principal es la garantía de los derechos básicos, la participación y democratización de la relación entre Estado y sociedad, la relación entre los actores de la sociedad civil, la percepción que los ciudadanos tienen de la actuación del ejecutivo en relación a las demandas que ellos plantean y la percepción de cambio a partir de la asignación de recursos procedentes del presupuesto participativo.

En relación al aspecto administrativo la mirada se dirige sobre la manera en que el PP es considerado por la planificación y gestión presupuestaria municipal, de ahí que las cuestiones estén relacionadas con la calidad de la distribución de los gastos públicos, el peso de los recursos del presupuesto participativo en el presupuesto total del municipio, la mejora en la distribución de los gastos públicos, el apoyo material del ayuntamiento para la realización del presupuesto participativo, en qué medida las decisiones fueron implementadas por el gobierno municipal, el modo de actuación de los distintos órganos del ayuntamiento en el proceso y la disponibilidad de información a la sociedad.

En cuanto al aspecto político la mirada va dirigida al modo en que el gobierno municipal considera y actúa en el proceso, las cuestiones que se refieren a como él comunica a la sociedad las medidas implementadas relacionadas con las demandas procedentes del presupuesto participativo, como es el comportamiento del legislativo o de los miembros de la oposición, según el modelo político del país, respecto al PP y como es la relación de los miembros del gobierno municipal con el PP.

Establecemos el siguiente esquema para la elaboración de los indicadores: 1. objetivos del PP - 2. revisión bibliográfica sobre evaluación - 3. dimensiones - 4. preguntas - 5. indicadores.

En relación a la dimensión del ciudadano los indicadores son los siguientes:

- a. respeto a los derechos básicos (los derechos deben ser especificados, dependiendo del caso)
- b. espacios para la participación ciudadana
- c. accesibilidad a las reuniones deliberativas (sean presenciales u online)
- d. condiciones para que todos los ciudadanos puedan manifestarse en las reuniones deliberativas
- e. comportamiento de los técnicos con los ciudadanos
- f. lenguaje claro y sencillo de los técnicos para que los ciudadanos puedan entender sus explicaciones
- g. comprensión por parte de los ciudadanos de los documentos técnicos
- h. espacios para la relación de los ciudadanos entre si
- i. percepción por parte del ciudadano de que se da solución a los problemas presentados, derivados de las decisiones

tomadas por el PP

- j. información clara a los ciudadanos sobre la aprobación o denegación de las propuestas que estos han presentado

En relación a la dimensión de la administración los indicadores son los siguientes:

- a. apoyo del gobierno municipal en las reuniones del PP
- b. divulgación del PP a la sociedad por parte del Gobierno municipal
- c. posición=modo de tratamiento del PP por la planificación municipal (o asimilación del PP en la planificación municipal)
- d. relación de los técnicos municipales de planificación y presupuestación con los miembros del PP
- e. incorporación de las demandas del PP en el presupuesto municipal
- f. comprensión por parte del ciudadano de los documentos de la planificación
- g. comprensión por parte del ciudadano de documentos presupuestarios
- h. implementación de las demandas aprobadas por el PP
- i. la posición del PP en la gestión de la implementación de las demandas aprobadas por el PP

En relación a la dimensión política los indicadores son los siguientes:

- a. posición del gobierno municipal en relación al proceso del PP
- b. divulgación del proceso del PP por parte del Ayuntamiento
- c. transparencia del gobierno municipal sobre las medidas de implementación de las decisiones del PP
- d. comportamiento del legislativo municipal o la oposición sobre el PP
- e. relación de los políticos con el PP.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta comunicación tiene como objetivo proponer indicadores cualitativos para la evaluación de los Presupuestos Participativos, a partir de la mirada de los representantes de los ciudadanos. Establecemos el siguiente esquema para la elaboración de los indicadores: 1. objetivos del PP - 2. revisión bibliográfica sobre

evaluación - 3. dimensiones - 4. preguntas - 5. indicadores. Los indicadores propuestos se refieren a las dimensiones: del ciudadano, de la administración y de la política. La intención es que los ciudadanos puedan adoptarlo sin dificultades. El próximo paso, a realizar, es aplicar estos indicadores y discutirlos con participantes de diferentes PP, para mejorar esos indicadores de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

ABERS, Rebeca. From clientelism to co-operation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-23, 1998.

ANASTAS, Jeane W. Quality in Quality Evaluation: Issues and Possible Answers. *Research on Social Work Practice*, Vol. 14 No. 1, p. 57-65. 2004.

ANDUIZA, Eva y de MAYA, Sergi. La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. Barcelona: Fundació Bofill. Colecció Finestra Oberta. 2005. Disponible en: www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/405.pdf

AVRITZER, Leonardo. Las instituciones participativas en el Brasil democrático, Xalapa, Universidad Veracruzana. 2010.

BAIERLE, Sergio. Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre. ONG CIDADE, 1997.

BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael. y SANZ, José Manuel. Análisis de las expectativas ciudadanas expresadas en las propuestas de Presupuestos Participativos. En: ALLEGRETTI, Giovani (Ed.) Estudio comparativo de los Presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay. Málaga: Diputación de Málaga, PARLOCAL, 2012, p. 197-258.

BEST, N. Juliette et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. *Cadernos PPG-AU/UFBA*, 2010.

BEVIR, Mark. Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In: BEVIR, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.1, 2011, p.1-16.

CABANNES, Yves. The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment And Urbanization*, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 257-284, 2015.

CABANNES, Yves. Participatory Budgeting contributions to leave no one behind and no place behind: Lessons from the past three decades: Final draft 3. UN Habitat [Working Paper, Unpublished], 2020.

CABANNES, Yves y LIPIETZ, Barbara. The democratic contribution of participatory budgeting. *International Development*, Londres, v. 168, n. 15, p. 1-33, 2015.

CKAGNAZAROFF, Iván Beck. Processos Deliberativos; In: TORRUELLA, Joaquin.; MARTINS, Simone y PINEDA, Carmen (Orgs.). *Uma Nova Democracia para o Século XXI? Universidade Federal de Viçosa - Instituto de Desenvolvimento Sustentável -IPPS*, 2020.

DENZIN, Norman K. y LINCOLN, Yvonna. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research; In: Denzin, N. K., Lincoln, Y.S. *The SAGE handbook fo qualitative research*; Thousand Oaks,- 3rd ed., p. 1-32, 2005.

DIAS, Nelson; HENRÍQUEZ Sahsil y JULIO, Simone (Eds.) *Participatory Budgeting World Atlas*. [Atlas Mundial de los Presupuestos Participativos]. Portugal: Epopeia, 2019.

DIAS, Nelson et al. (Org.). *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021*, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*,

Ano 47, Vol. 120, no. 2, p.5-21, 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: UnB/ENAP, 1997. p.19--54.

EVANS, Peter. Autonomia e Parceria - estados e transformação industrial, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

FALANGA, Roberto. Avaliação de processos participativos com a sociedade civil. In: FERRÃO, João y PAIXÃO, J. M. Pinto (Org.). Metodologias de avaliação de políticas públicas. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 2018, p. 455-479.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASEIPPUR, UFRJ, 1997.

FEDOZZI, Luciano. O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta y GONÇALVES, Fernando Gonçalves. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação, Rev. Sociol. Polit., 28 (73), 2020. DOI 10.1590/1678-987320287305

FERNÁNDEZ, Carlos J. y PINEDA, Carmen. Presupuesto Ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño. Gestión y Análisis de Políticas Públicas 33-34, p 1-26, 2008. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i33-34>

FONT, Joan; DELLA PORTA, Donatella y SINTOMER, Yves. Participatory Democracy in Southern Europe. Londres: Rowman and Littlefield, 2014.

FREDERICKSON, H. George. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E., POLLIT, Christopher.

Oxford. The Oxford Handbook of Public Management, ch.12, 2007, p.282-304.

FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Politics and Society, Vol. 29, No.1, March, p. 5-41, 2001.

GALAIS, Carolina; NAVARRO, Clemente J. y FONTCUBERTA, Paloma. La calidad de los procesos participativos locales indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. Revista española de ciencia política, 32, p. 65-87, 2013. ISSN 1575-6548

GANUZA, Ernesto. Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España, Documentos de Trabajo 1307, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba, 2007.

GANUZA, Ernesto y FRANCÉS, Francisco. El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. Madrid: CIS, 2012.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política, 26 (2), p. 3-28, 2006.

GOLDFRANK, Benjamin y SCHNEIDER, Aaron. Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. En: LUBAMBO, Cátia W.; COELHO, Denilson. y MELO, Marcus. Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo, Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 253-291.

GONZÁLEZ, Antonia y SOLER, Alejandro. Nuevas miradas de los presupuestos participativos: los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica. OBETS. Revista de Ciencias Sociales 16(1), p. 135-150, 2021. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.09>

GUSTAFSON, Per y HERTTING, Nils. Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives

for Participation. *American Review of Public Administration*, Vol. 45 (5), p. 538-549, 2017.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R. y CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), p. 127-157, 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300007.

HILL, Michael y HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. London, SAGE, 2009.

KOIMAN, Jan y van VLIET, Mario. Governance and Public Management. In: ELIASSEN, Kjell y KOOIMAN, Jan (eds). *Managing Public Organizations - Lessons from Contemporary European Experience*. London. SAGE, 1993, p. 58-72.

KOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London. SAGE, 2013.

LASCOURMES, Pierre y LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* v.20, n.1, 2007, p.1-21.

LÓPEZ RONDA, Sergio y GIL-JAURENA, Inés. Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), p. 151-174, 2021. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katályses*, 6(2), p. 165-178, 2003.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), p. 167-197, 2014. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn et al. (2021). *Desafios do Orçamento Participativo: Um Estudo no Brasil (Araraquara- SP) e em Portugal*

(Cascais). *Estudos Sociológicos*. Araraquara. Vol. 26, n. 50, p.213-251, 2021.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. En DAGNINO, Evelina y TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 2007, p:77-97. Argos Editora Universitária.

MATHEUS Ricardo et al. Case Studies of Digital Participatory Budgeting in Latin America - Models for Citizen Engagement. *Actas de la 4ª Conferencia Internacional sobre Teoría y Práctica de la Gobernanza Electrónica*, 2010.

MAYKA, Lindsay. The origins of strong institutional design: policy reform and participatory institutions in brazil's health sector: Policy reform and participatory institutions in Brazil's Health Sector. *Comparative Politics*, v. 2, n. 51, p. 275-294, 2019.

MAYOR, José Manuel y ALARCÓN, Gloria. Presupuestos participativos: aspectos conceptuales y previos a su implementación. En: CABANNES, Yves; MAYOR, José Manuel y MOLINA, José (Coords.). *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2020, p. 35-57.

MCLAVERTY Peter. Participation. In: BEVIR, Mark (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.26, 2011, p.402-418.

Minayo, María Cecilia de Souza. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 33(1 supl.), p.83-91, 2009.

MONTECINOS, Egon. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, XXI (2), p. 351-378, 2014.

NITZSCHE, Philipp; PISTOIA, Adriano y ELSÄßER, Marc. Development of an Evaluation Tool for Participative E-Government Services: A Case

Study of Electronic Participatory Budgeting Projects in Germany. *Revista Administratie Si Management Public*, n. 18, p. 6-25, 2012.

Observatorio Internacional Democracia Participativa. Guía práctica de evaluación de procesos participativos. Documento elaborado a partir de los Grupos de Trabajo coordinados por el Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián. Barcelona: OIDP, 2006.

PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). *A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Elson Manoel. *Condições Institucionais para participação em Políticas Públicas Urbanas numa perspectiva comparada entre Brasil, França, Portugal e Quebec*. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: Laboratório Cidade e Sociedade, 2019.

PETERS Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, mai./ago., p.28-33, 2013.

PIGNATON, Fernando João. *Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo (1983-1994)*. Vitória: EDUFES, 2005.

PINEDA, Carmen. Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Madrid, 78, p. 64-76, 2004.

PINEDA, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, p. 311-325, 2009. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i311.9692>

PINEDA, Carmen y FERNÁNDEZ, Carlos. Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 28-29, p. 119-136, 2004.

PINEDA, Carmen y PIRES, Valdemir. Características de las

experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, Nueva Época, 7, p. 51-90, 2012.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 308, p. 206-244, 2008.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuestos participativos (PPs) e instituciones participativas (IPs) en Brasil: criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, v. 12, n. 317, p. 259-278, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, IPEA, v. 7, Brasília: Ipea, 2011. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf

PONT, Raul. A capital da democracia, in: Genro, T. (coord.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 23-26, 1997.

RASK, Mikko et al. Final evaluation of the City of Helsinki's participatory budgeting. *OmaStadi 2018–2020*. Universidad de Helsinki, 2021.

ROCKE, A. *Enmarcando la participación ciudadana: presupuestos participativos en Francia, Alemania y Reino Unido*. Saltador, 2014.

RUESCH, M. A. y WAGNER, M. *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*. Relatório para Buergerhaushalt.org. 2013. Disponible en: http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/German_PB_final_engl1.pdf. Acceso el 20 Junio de 2016.

SAITO, F. Decentralization. In: Bevir. Marck (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.31,2011, p.484-500.

SAMPAIO, R.C. *Orçamentos Participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para*

e-participação e e-democracia. Tesis presentada en la Universal Federal de Bahia (Brasil), 2014.

SAMPAIO, R. C. y ROBALLO, J. H. M. A internet como incremento da participação offline: Uma proposta de classificação para Orçamentos Participativos online. Cadernos PPG-AU/UFBA, 9(1). 2011- Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5117>

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, *Politics & Society*, 26, 4, p. 461-510, 1998.

SILVA, Elielson Carneiro y PINEDA, Carmen. El presupuesto participativo y la administración municipal: los casos de Araraquara (Brasil) y Logroño (España). *Revista Berceo* 162, p. 341-360, 2012.

SINTOMER, Yves. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. In *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. In Loco, 2014.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten y RÖKE, Anja. Les budgets participatifs en Europe. *Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte, 2008.

SINTOMER, Yves y GANUZA, Ernesto. Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo Transnational Institute, 2011.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 17(1), p. 226-251, 2015. DOI: 10.12957/irei.2015.18054.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação

democrática, Vitória: EDUFES, 2021.

TRANJAN, Ricardo. A sociedade civil brasileira pela lente da Participação cidadã. In MESQUITA, Nuno (org.), *Brasil: 25 anos de democracia*. São Paulo, Konrad Adenauer, 2016, p.17-44.

UTZIG, José Eduardo. (1996) Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre, *Novos Estudos*, 45, p. 209-222, 1996.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas?. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson Bandeira y MELO, Marcus André Barreto (Orgs.) *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis: Vozes, p. 33-62, 2005.

WAMPLER, Brian. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), p. 61-81, 2008. DOI: 10.5129/001041508X12911362383679

WAMPLER, Brian y GOLDFRANCK, Benjamin. *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting*. Palgrave Mcmillan, 2022.

WILSON Robert H. Understanding Local Governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, abr./jun. Vol. 40, n.2, p. 51-63, 2000.