

43



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas

Yolanda Jubeto

Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas

Yolanda Jubeto

Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson

Yolanda Jubeto Profesora de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Diane Elson Departamento de Sociología Universidad de Essex.



Esta publicación se inscribe en un proyecto denominado “Género en la Educación para el Desarrollo: temas de debate Norte-Sur para la agenda política de las mujeres”, que entre otras actividades, creará diferentes espacios para la reflexión sobre temáticas claves que favorezcan la incorporación del feminismo en la Cooperación para el Desarrollo, además de materiales y herramientas de apoyo para enfrentar la inequidad, la desigualdad y la subordinación de las mujeres.

Publicación cofinanciada por:



ETXEBIZITZA ETA GIZARTE
GAJETAKO SAILA
Gizarte Ongizateko Saibunordetza
Garapen Lankidetzarako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y
ASUNTOS SOCIALES
Viceconsejería de Bienestar Social
Dirección de Cooperación al Desarrollo



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO

Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33

01006 VITORIA-GASTEIZ

Tfno. • fax: 945 01 42 87

hegoagasteiz@ehu.es

Los presupuestos con enfoque de género:
una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas
Yolanda Jubeto

Los retos de la globalización y los intentos locales
de crear presupuestos gubernamentales equitativos
Diane Elson

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 43

Febrero 2008

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas	5
1. Introducción	5
2. Objetivos de los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG)	7
3. Breve recorrido por las experiencias internacionales	9
4. Principales metodologías utilizadas en estos procesos	12
5. Otros métodos de interés	19
6. Participantes en las iniciativas de PEG	26
7. Logros y retos actuales	28
Abreviaturas	31
Bibliografía	31
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos	33
1. Introducción	33
2. Los primeros intentos de elaborar presupuestos locales participativos por medio de la participación ciudadana el caso de Porto Alegre	34
3. La globalización del PrP	37
4. Globalización basada en el ánimo de lucro y los PrP	38
5. Combinación de la acción nacional y local con objeto de aumentar el espacio para presupuestos equitativos	41
6. Conclusiones	43
Referencias	43

Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson

I. Introducción

“Globalización” es un término que se usa de formas muy diversas; por ejemplo, Therborn (2000) ha identificado por lo menos cinco discursos sobre la globalización según se centran en la competencia económica, el criticismo social, la impotencia del estado, la cultura o la ecología. Con la siguiente definición de globalización quiere clarificar el concepto:

“Las tendencias hacia un alcance, impacto o conexión mundial de los fenómenos sociales o hacia la conciencia de un mundo global entre los actores sociales” (Therborn 2000:154).

Ésta es una definición general, que es útil como punto de partida pero que necesita desarrollarse más si queremos captar el proceso multidimensional y contradictorio que implica. Necesitamos diferenciar los actores sociales, por ejemplo, entre quienes buscan reforzar los modelos actuales de poder desigual y quienes desafían esos modelos y promueven un orden social igualitario. Necesitamos diferenciar los fenómenos sociales entre los que expanden los modelos actuales de relaciones sociales y los que crean nuevos modelos de relaciones sociales. Necesitamos ser conscientes que ambos tipos de fenómenos sociales son precarios y están cargados de tensiones y no están bajo el control de los actores sociales que los impulsan.

La distinción que quiero enfatizar aquí es la de la globalización del capital, que está gobernada por el ánimo de lucro, y la glo-

balización de los movimientos sociales progresistas que buscan una mejor forma de vida, construida en una equidad, libertad y solidaridad que rechaza los particularismos. Ambos tipos de globalización se han hecho posibles gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación (vuelos baratos, ordenadores, la red de Internet, etc.). El desarrollo y velocidad de estas nuevas tecnologías ejemplifica el carácter contradictorio de la globalización. Los fundamentos científicos de las nuevas tecnologías se produjeron en unos contextos que estaban aislados de las presiones directas de la búsqueda del beneficio, en laboratorios universitarios financiados por donaciones, tanto de gobiernos como de fundaciones privadas. La conversión del conocimiento científico en maquinaria utilizable fue en gran parte organizado por empresas con ánimo de lucro, en un proceso de acumulación de capital caracterizado por la concentración y centralización a escala internacional. Algunas empresas que fueron inicialmente empresas familiares o de pequeña escala se convirtieron en empresas globales. Aquellos competidores que no lograron el éxito fueron a la bancarrota. Pero en la construcción de la infraestructura global de cables, satélites, ondas de frecuencia, amplitud de banda, etc., necesarias para conectar las máquinas, fue esencial la participación de los estados, tanto en forma de regulaciones como financiera.

Estas tecnologías permiten la creación y la continuidad del Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial, pero no determinan los resultados de esos encuentros. Posibilitan la rápida transmisión de información, ideas y experiencias entre

diversos actores sociales a diferentes lugares en el mundo, pero no determinan lo que los actores hagan con esas ideas y experiencias. Estas tecnologías son imprescindibles para la extensión de las relaciones capitalistas de producción, pero también contribuyen a la precariedad de esas mismas relaciones capitalistas de producción, al exacerbar la volatilidad de los mercados financieros y facilitar la creación de procesos de resistencias internacionales y locales.

Además de la globalización capitalista y la globalización de los movimientos sociales, hay que reconocer el papel de los organismos intergubernamentales internacionales, como Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio. Estos organismos, en su mayoría, suponen un refuerzo a la globalización capitalista, pero algunos, especialmente Naciones Unidas, pueden, también, ofrecer espacios y recursos aprovechables por los movimientos sociales. Las conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la mujer, por ejemplo, han proporcionado no sólo un espacio para la negociación de compromisos intergubernamentales, sino también han permitido fortalecer las redes internacionales de organizaciones que promueven los derechos de las mujeres.

La crítica de la globalización necesita tener en cuenta estas distinciones y complejidades. La globalización guiada por el ánimo de lucro crea y destruye, al mismo tiempo, las posibilidades de sustento de las personas y produce una desigualdad creciente, tanto entre los países como internamente en cada uno de ellos. Es vital hacer frente a este desafío e intentar crear nuevos espacios de producción y consumo que no estén gobernados por el ánimo de lucro. Pero al hacer esto, es importante no dejarse guiar por el mito romántico de la existencia de un sector de subsistencia no comercial o un sector público “pre-globalización”, que se pretende recrear y expandir. (La globalización, en cualquier caso, no es un fenómeno completamente nuevo, aunque su velocidad actual y alcance no tienen precedentes). En el pasado, los sectores de subsistencia y los sectores públicos se hallaban desestructurados por las desigualdades y durante siglos estuvieron conectados y modelados por el capital con ánimo de lucro. Tampoco debe pensarse románticamente en lo local. Las comunidades locales se hallaban en muchos casos dominadas por elites que las doblegaron para conservar su poder. Es importante intentar crear nuevos espacios locales de producción y consumo no comerciales, igualitarios, que propongan nuevas formas de relaciones públicas y de comunidad así como conectarlos nacional y globalmente.

Este artículo analiza un ejemplo de este tipo de esfuerzos: los intentos de crear espacios equitativos de producción y consumo por medio del desarrollo de los presupuestos participativos a nivel de la ciudad. Considera la forma en que la globalización del movimiento social ha difundido esta práctica. También considera los desafíos que la globalización dirigida por el ánimo de lucro plantea a los presupuestos locales equitativos y la necesidad de hacer frente a estos desafíos proponiendo políticas económicas internacionales y nacionales.

2. Los primeros intentos de elaborar presupuestos locales participativos por medio de la participación ciudadana el caso de Porto Alegre

La ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande del Sur, en Brasil, ha sido la pionera en el desarrollo de presupuesto participativos (PrP), donde se impulsaron en 1989 por el recién elegido alcalde, miembro del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT). El PT se había comprometido a que, cuando alcanzara el poder ejecutivo en el gobierno, compartiría este poder con los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil a través de algunas formas de consejos populares. Esta propuesta ocupó un lugar destacado en la campaña electoral de 1989, pero no especificaba los detalles sobre cómo sería el funcionamiento de esos consejos populares. En Porto Alegre existía ya una presión popular para abrir el cerrado mundo del presupuesto de la ciudad, que al igual que ocurría con los presupuestos gubernamentales en todo Brasil, tenía una historia de manipulación al servicio del clientelismo de los políticos y de los intereses de los más ricos (Utzig, 2002:9). Se decidió que el presupuesto de la ciudad debiera ser el centro de la participación popular y que esta participación tenía que abrirse a toda la ciudadanía, no limitándose a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, como las asociaciones de barrios. Pero el objetivo no era sólo la participación ciudadana, sino que buscaba redistribuir los recursos hacia los ciudadanos más pobres, lo que se suele expresar como una “inversión de las prioridades” (Cabannes, 2004:39).

Llevó algún tiempo establecer los PrP. Dentro de la propia asamblea local, donde el PT no tenía mayoría, encontraron oposición política. Más aún, la situación financiera de la ciudad era desastrosa (Navarro, 2002:4). Los ingresos apenas eran suficientes para cubrir los salarios de los empleados municipales y estaban muy por debajo del gasto (Utzig, 2002:25). Entre las primeras acciones que emprendió el nuevo gobierno se

encontraba la reforma de los impuestos locales (como el impuesto sobre la propiedad y las tasas por los servicios municipales, así como el de la recogida de basuras) con el fin tanto de incrementar los ingresos como que tuvieran un carácter más progresivo (Utzig, 2002:27). Los impuestos se indizaron con la tasa de inflación, lo que era esencial para mantener su capacidad adquisitiva a principios de los noventa cuando la inflación en Brasil era todavía muy alta; por otro lado, se redujeron los atrasos en los pagos y la evasión fiscal. Los ingresos generados por la municipalidad aumentaron de un 25 por ciento a algo más del 50 por ciento del total de los ingresos de la ciudad (Navarro, 2002:10-11). Este aumento en la recaudación de los impuestos municipales fue un factor importante en el gran aumento de los ingresos de la ciudad, que crecieron dos veces y media en términos reales entre 1989 y 1998. El otro factor fue un incremento en la transferencia de recursos a la ciudad provenientes del Gobierno federal, como resultado del proceso de descentralización instaurado por la Constitución Federal brasileña en 1998. Por otro lado, como Utzig (2002:26) señala, también se produjo una mayor descentralización de las responsabilidades, lo que incrementó los gastos exigibles a la ciudad. Sin embargo, durante la década de los noventa el ingreso total aumentó lo suficiente para permitir que se incrementaran los gastos y para eliminar el déficit presupuestario. Como Navarro (2002:10) argumenta, el aumento en el gasto significa que los nuevos recursos fueron importantes, y que el uso de parte de ellos podía venir determinado por el proceso del PrP, lo que hizo más atractivo a la ciudadanía dedicar su tiempo a participar en el mismo. El proceso del PrP se estableció plenamente en el segundo mandato del PT, en el periodo 1993-1996, pero es importante tener en cuenta que ese proceso no afecta a la totalidad del presupuesto, sino únicamente al presupuesto de inversiones; es decir, que la par-

ticipación se centraba en establecer las prioridades, mientras que los límites presupuestarios se fijaban por el ejecutivo de la ciudad. Desde 1990, los límites presupuestarios se han establecido a niveles que han permitido un pequeño superávit en el presupuesto total de la ciudad (Utzig, 2002:26).

Hay una amplia literatura que examina las modalidades del PrP de Porto Alegre y no voy a discutir aquí sus detalles. Para comprender plenamente su forma de funcionar, es importante observar la manera en que los procesos presupuestarios gubernamentales funcionan en Brasil. El alcalde, ayudado por los funcionarios, formula la propuesta de presupuesto, la cual se remite a la asamblea local para su discusión, modificación y aprobación. El presupuesto debe incluir todos los gastos previstos y los ingresos esperados, pero no todos los detalles de las nuevas actividades que se proponen financiar. Los planes detallados para esas nuevas actividades constituyen una prerrogativa del alcalde. Por tanto la asamblea aprueba una cierta cantidad para asfaltar las calles y otra cantidad para construir nuevas escuelas, pero es la oficina del alcalde la que determina qué calles deben asfaltarse y dónde se van a construir las nuevas escuelas.

Lo que el proceso de PrP de Porto Alegre hace, principalmente, es facilitar la participación directa de la ciudadanía para determinar dónde y cómo gastar el dinero en nuevas actividades (el plan de inversión, como se le llama en Porto Alegre); y controlar su ejecución. El cuadro 1 muestra los recursos dedicados al plan de inversión como proporción del gasto total municipal en Porto Alegre. Se dan fluctuaciones muy altas entre los años, pero como promedio el porcentaje es alrededor del 10 por ciento (lo que corrobora Cabannes, 2002:34). Este es el porcentaje de gasto que se somete directamente al proceso de PrP.

Cuadro 1. Gasto en nuevas actividades como proporción del gasto total municipal, Porto Alegre

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
3,2	10,0	16,3	17,0	9,8	15,0	13,4	8,5	5,0	8,9	7,9	8,4	9,2

Fuente: Navarro, 2002:11.

Ahora discutiré brevemente los aspectos centrales del proceso participativo, recurriendo a Navarro, 2002 y Souza, 2001. Hasta 2002, ha habido dos rondas principales de asambleas plenarias en cada uno de los 16 distritos de la ciudad, y entre ambas, se han celebrado reuniones mucho más pequeñas de vecinos. En la primera ronda, con la asistencia del alcalde,

los funcionarios municipales presentan un informe sobre el plan de inversiones aprobado el año anterior, explicando las razones de las diferencias producidas entre el plan y los resultados de hecho. Asimismo informan del desarrollo operativo del actual plan de inversiones y sobre los recursos disponibles para el próximo plan. Esta asamblea hace preguntas a los

funcionarios y elige a los representantes a nivel local (1 por cada 20 personas asistentes), quienes facilitarán la siguiente fase del proceso PrP.

Estos representantes celebran reuniones con el vecindario para discutir sus prioridades, tanto en términos de sectores generales prioritarios (por ejemplo, la pavimentación de las calles, los servicios de educación, etc.) y de las prioridades específicas dentro de cada sector (por ejemplo, las calles que deben pavimentarse, las escuelas que deben renovarse, etc.). En la segunda ronda de las asambleas plenarias, también con la asistencia del alcalde y los funcionarios, los participantes votan sobre las prioridades del distrito y eligen los delegados para el Consejo amplio de la ciudad del PrP.

Paralelamente hay también un proceso de cinco Asambleas Temáticas que discuten las estrategias de los problemas de la ciudad, que incluyen transporte y tráfico; educación, ocio y cultura; salud y bienestar social; desarrollo económico y régimen de impuestos; y desarrollo urbano y organización de la ciudad.

El Consejo del PrP se reúne semanalmente y es responsable de la preparación del plan de inversiones, con el apoyo técnico de un departamento de la oficina del alcalde, para que sea consistente con lo que el ejecutivo ha determinado sobre los recursos financieros disponibles. Se utiliza un sistema de puntuación para ponderar lo que corresponde a las diferentes prioridades sectoriales y a cada distrito. (La ponderación de cada distrito depende de factores como el tamaño de la población y cuáles son sus carencias en infraestructura y servicios públicos). En base a esto, se determina la proporción de recursos que se asigna a cada sector en cada distrito. El sistema de ponderar los distritos es crítico para redistribuir las inversiones hacia las áreas más pobres, pero se le ha dedicado muy poco debate en la literatura en inglés en comparación con la discusión tan extensa de quiénes participan en las asambleas. (Para ver un ejemplo de cómo se aplicó el sistema de las ponderaciones en 1997, ver Sousa Santos, 1998; para una discusión sobre el papel de las fórmulas de ponderación en el PrP, ver *Center for Urban Development Studies*, Harvard University, n.d.). Es importante reconocer que la participación por sí misma no garantiza que la asignación de los recursos se haga de una forma equitativa. El que los presupuestos sean más equitativos depende del compromiso político para redirigir los recursos a los grupos más pobres. En el caso de Porto Alegre, el PrP tiene ese compromiso lo que se refleja en las fórmulas de ponderación. Como comenta Brautigam (2004:653): “que el gasto y los impues-

tos tengan un sesgo a favor de la población pobre ha dependido históricamente del poder conseguido por los partidos políticos que defienden los intereses de los pobres”.

El plan final de inversión elaborado por el proceso de PrP se somete junto con el resto del presupuesto a la asamblea municipal para su aprobación y promulgación como ley. El proceso participativo otorga una gran legitimidad a la propuesta presupuestaria y aunque el PT no haya conseguido una mayoría destacada en la asamblea municipal, ésta realiza sólo algunos cambios menores a los presupuestos.

Existe un amplio acuerdo en considerar que el PrP ha sido la causa de importantes logros en Porto Alegre, incluyendo la reducción de la corrupción y del clientelismo, mejoras en la administración de la ciudad, y un más equitativo sistema impositivo y de gastos (Navarro, 2002; Utzig, 2002; Souza, 2001). Sin embargo, se han suscitado algunas dudas sobre hasta qué punto el PrP ha afrontado las necesidades de toda la ciudadanía de Porto Alegre. Por ejemplo, ¿participan las mujeres en el mismo grado que los hombres y sus necesidades se encuentran cubiertas en igual nivel? Investigaciones realizadas por la ONG *Centro de Assessoria e Estudos Urbanos* reflejan que las mujeres han participado de manera creciente en el proceso PrP. Desde el principio su presencia fue cercana a la mitad de los participantes en las asambleas, pero estaban subrepresentadas en los representantes de distrito y en los delegados al Consejo del PrP. Ya en el 2000 las mujeres conformaban la mitad de los delegados del Consejo del PrP. También se considera que las mujeres se han beneficiado del modelo de inversión (Borges Sugiyani, 2002:14). Sin embargo, el proceso PrP no enfrenta temas como la igualdad de oportunidades en el empleo municipal, ni la ampliación de las oportunidades de empleo para las mujeres en el sector privado, a través, por ejemplo, de los contratos del sector público.

También hay preocupaciones sobre hasta dónde el PrP puede hacer frente a las necesidades de la población más pobre. Souza (2001) hace referencia a una investigación realizada en 150 municipalidades de Brasil que mostraba que las personas más pobres identificaban los bajos salarios y las limitadas oportunidades de empleo como sus prioridades principales y que no tenían acceso a los servicios e infraestructuras públicas. El PrP no se centra en estos problemas. Ni hay mucho margen de maniobra para afrontarlos a nivel local. Las leyes federales constriñen a los gobiernos de las ciudades en lo que pueden gastar. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Fiscal de mayo del 2000, señala límites a

los gobiernos de las ciudades sobre sus gastos en empleo y mantenimiento (Navarro, 2002:26). La determinación de las rentas y los empleos depende en gran medida de las políticas presupuestarias del gobierno federal.

3. La globalización del PrP

La idea de los PrP se ha extendido no sólo en Brasil sino a lo largo del mundo. El Foro Social Mundial, que se celebró por primera vez en Porto Alegre en el 2001, ha servido como una red global fundamental para expandir la idea de los PrP entre los movimientos sociales progresistas. El conocimiento de los PrP también se ha difundido internacionalmente por el *International Budget Project*, una red de la sociedad civil internacional dedicada a la democratización de las finanzas públicas (www.internationalbudget.org). Pero antes del 2001 las organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas ya difundían esta propuesta a los gobiernos. La experiencia de los PrP en Porto Alegre fue expuesta en la segunda conferencia sobre el Habitat, de Naciones Unidas, celebrada en Estambul en 1996, la cual continuó difundiendo la idea de los PrP por medio de talleres, producción de material docente y formación. En 2007 se comprometió activamente en la promoción de los PrP en África al Sur del Sahara (ver www.habitat.org). En 1996, los PrP se promocionaron en la Conferencia sobre Descentralización en América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, con el auspicio del Banco Mundial. El Banco Mundial ha apoyado de manera entusiasta los PrP, como puede verse en su página web (www.world.bank.org), que contiene casos de estudio como el de los PrP de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas y ofrece pautas sobre cómo realizar los PrP (ver especialmente las secciones *Participation and Civic Engagement*, -Participación ciudadana en castellano- y los enfoques de abajo arriba del *Civil Service Reforme*). La rama de formación del Banco, el Instituto del Banco Mundial, tiene un Manual de Formación sobre los PrP y ha realizado talleres sobre los PrP en muchas partes del mundo, incluyendo Europa del este. El Banco Mundial ha apoyado proyectos piloto sobre los PrP, entre ellos uno en Albania. El hecho de que el Banco Mundial promueva los PrP significa que tenemos que ser conscientes que ni el Banco ni los PrP son instituciones simples, cuya significación pueda darse por determinada como necesariamente antiprogresista (en el caso del primero) o progresista (en el caso del segundo). Sería útil examinar exactamente qué aspectos de los PrP promueve el Banco Mundial y qué partes del Banco Mundial promueven los PrP, pero ésto va más allá del objetivo de este artículo.

Tanto la idea como la práctica de los PrP se han expandido no sólo dentro de Brasil, sino globalmente, aunque resulta difícil precisar cuántos municipios tienen en marcha este tipo de procesos en 2007. Un problema es que a medida que la idea se ha ido difundiendo, se han propuesto diferentes variantes y además la definición del PrP se ha agudado. El *International Budget Project* sostiene que en 2005 “los PrP se han expandido a más de 300 municipalidades radicadas en más de 40 países, entre los que se encuentran China, República Dominicana, Ecuador, India, Indonesia, Italia, México, Serbia, África del Sur, España y Uruguay”. (www.internationalbudget.org, acceso del 3.09.2007). Sin embargo, la definición de PrP que se utiliza incluye más o menos cualquier procedimiento de consulta o información a la ciudadanía sobre el presupuesto, por lo que resulta demasiado amplia para que sea útil. Una guía más fiable es Cabannes (2004) que se centra en las prácticas de PrP que resultan comparables con las adoptadas en Porto Alegre. Sugiere que en el periodo 1997-2000, más de 130 municipios brasileños adoptaron los PrP (aunque algunos con variaciones sobre el modelo original). Sin embargo, en una minoría importante de los casos, el proceso de los PrP se suspendió. Cabannes cita un estudio dirigido por el *Foro Brasileño de Participación Popular* sobre 103 casos de PrP en Brasil entre 1997 y 2000, que comprobó que el PrP se había finalizado en un 20 por ciento de los casos. A comienzos del siglo XXI, Cabannes sugiere que una variedad de prácticas de los PrP se habían adoptado fuera de Brasil, primero en otros países de América Latina y más recientemente en varios países europeos. Entre las ciudades latinoamericanas que habían adoptado los PrP, Cabannes incluye Montevideo, en Uruguay; Buenos Aires, en Argentina; Puerto Montt, en Chile; Villa El Salvador, que forma parte del Distrito Metropolitano de Lima, en Perú; Cuenca, en Ecuador; y Puerto Asís, en Colombia. En Europa, las ciudades mencionadas por Cabannes son Bobigny y Saint Dennis, en Francia; Córdoba, en España, Pieve Emanuele, en Italia y Rheinstetten, en Alemania.

Es importante señalar que hay una importante diferencia en las formas de los PrP. En base a un estudio de 25 municipalidades de Brasil y otros países, Cabannes (2004) descubrió que un aspecto importante de esas diferencias tiene que ver con el porcentaje del presupuesto total que se asigna por medio del PrP. En la mayoría de los casos se limita al presupuesto de inversión, como en el caso de Porto Alegre, pero las proporciones del presupuesto de inversión que se asigna por el PrP varían de forma notable, desde el total del presupuesto de inversión, como ocurre en Porto Alegre, hasta una pequeña parte

del mismo. Cabannes (2004:34) concluye diciendo que: “El presupuesto participativo representa generalmente entre el 2 y el 10 por ciento del presupuesto total”.

También hay variaciones en la forma de organizar la participación; por ejemplo, en todos los casos no se basa en el derecho de cada ciudadano a participar. Muchos parten de la participación de representantes de organizaciones existentes y algunos incluyen ambos tipos de participación. Algunas ciudades organizan el proceso de manera que se incluya a grupos que tradicionalmente han estado subrepresentados en la vida pública. Por ejemplo, algunas ciudades establecen cuotas para las mujeres; en Ilo, Perú, al menos el 50 por ciento de la delegación deben ser mujeres y por lo menos tres del Consejo del PrP tienen que ser mujeres. En Rosario, Argentina, un tercio como mínimo de los miembros del consejo del PrP deben ser mujeres. Algunas ciudades, de manera destacada Cuenca, Ecuador, y Villa El Salvador, Perú, se han embarcado en ensayar los presupuestos de género para ver hasta dónde los presupuestos promueven la equidad de género y cómo pueden estar más fuertemente vinculados con las políticas de equidad de género de la ciudad. En Cuenca esto condujo a que se destinaran recursos en el presupuesto de la ciudad para el plan de Igualdad de Oportunidades y directrices para promover la contratación de más mujeres en los proyectos de inversión de la ciudad. En Villa El Salvador, se han aprobado indicadores de género para examinar los proyectos que se incluyen en el proceso de PrP. Estas iniciativas de presupuestos de género han estado apoyadas por la agencia de Naciones Unidas UNIFEM (para más información sobre los presupuestos de género y los casos de Cuenca y Villa El Salvador, ver www.gender-budgets.org).

Existe una gran variedad en las formas de financiación de los PrP, especialmente en lo relativo al nivel en el que los presupuestos de los municipios de PrP dependen de los impuestos locales en comparación con las transferencias del gobierno estatal. Solamente seis de las ciudades estudiadas por Cabannes tienen un nivel de autonomía presupuestaria comparable a la de Porto Alegre (donde tal como hemos señalado previamente, cerca del 50 por ciento de los ingresos se generan a nivel local, a partir de la reforma presupuestaria de principios de la década de los 90). En el caso de los pequeños municipios rurales en América Latina, sus recursos dependen prácticamente en su totalidad de las transferencias intergubernamentales. Cabannes señala que son los presupuestos de inversión de los municipios los que tienen mayor probabilidad de sufrir recortes cuando los ingresos prove-

nientes de los impuestos locales y transferencias intergubernamentales no son tan elevados como se esperaba. Aparentemente, no existen estudios relativos al nivel de financiación por medio de endeudamiento municipal en aquellos municipios que han puesto en práctica los PrP, puesto que aunque los PrP están en principio relacionados con nuevas inversiones, las directrices convencionales de las finanzas públicas tienden a sancionar al menos algún nivel de endeudamiento con objeto de financiar las inversiones determinadas en el mismo. En algunos casos, el PrP se “financia” por medio de contribuciones de trabajo para construir instalaciones y realizar servicios de diferentes tipos. En Cuenca, Ecuador, por ejemplo, el valor aportado por la comunidad, principalmente por medio de su trabajo, duplica las inversiones realizadas por medio del PrP (Cabannes, 2004:36). Sin embargo, los impuestos que toman la forma de tiempo de trabajo son generalmente mucho menos progresivos en su incidencia que los impuestos sobre la propiedad.

Los PrP continúan expandiéndose tanto a nivel de idea como en la práctica. Mientras estaba escribiendo este artículo, el gobierno del Reino Unido anunciaba que iba a introducir en Inglaterra a nivel local una especie de PrP, ya que se iba a dar al vecindario de los barrios la oportunidad de participar en algunas decisiones sobre la asignación de recursos en proyectos locales, tales como el tratamiento del tráfico de drogas y la creación de nuevas facilidades para actividades de ocio de la comunidad. El gobierno previamente ha impulsado algunos proyectos piloto desde la Unidad de Presupuestos Participativos (vinculado a la Acción de la Iglesia sobre la Pobreza), y algunos de sus miembros han visitado Porto Alegre para obtener formación (ver www.participatorybudgeting.org.uk).

4. Globalización basada en el ánimo de lucro y los PrP

Aunque los PrP están expandiéndose internacionalmente a través de la globalización del movimiento social, se enfrenta a una serie de desafíos generados por la globalización basada en el ánimo de lucro. Estos incluyen tanto retos directos relacionados con la cantidad de recursos fiscales disponibles para los PrP, como retos indirectos a través de su impacto sobre los niveles de desempleo y empleos de baja calidad con los que debe convivir y a los que debe hacer frente. Wampler (2000:24) manifiesta que los y las participantes en los PrP en la ciudad de Recife, en Brasil, declararon que la mayor preocupación de sus vecinas y vecinos era el desempleo. Sin embar-

go, esta problemática estaba fuera de la competencia de los PrP de la ciudad. Tanto el espacio fiscal disponible para los municipios como el nivel de desempleo al que debe hacer frente la ciudadanía están fuertemente condicionados por las políticas fiscales y monetarias aplicadas por los gobiernos nacionales, y esto a su vez está condicionado por las presiones que éstos sufren por la globalización basada en el beneficio.

Consideremos, por lo tanto, en primer lugar, el espacio fiscal, el cual depende de los ingresos, las ayudas externas, las medidas para establecer prioridades e incrementar la eficiencia del gasto, y la financiación del déficit a través de la venta de bonos del estado al sector privado o al banco central. En muchos países se ha impulsado la descentralización fiscal, con una mayor proporción de ingresos públicos derivados a los gobiernos subnacionales, los cuales han comenzado a ejecutar una mayor proporción del gasto público. A pesar de no contar con datos exhaustivos actuales, una estimación basada en datos del FMI para 28 países, que incluye países de ingresos altos, medios y bajos, sugiere que el gasto subnacional medio aumentó de un nivel inferior al 30 por ciento en 1980 a justo por debajo del 35 por ciento en 1998, y los ingresos subnacionales aumentaron de un 20 por ciento en 1980 a alrededor del 25 por ciento en 1998 (Ebdel y Yilmaz, 2001:4). Pero al mismo tiempo, un gran número de gobiernos del mundo, y especialmente aquellos países de bajo y mediano ingreso, han estado sometidos a un recorte fiscal relacionado con la globalización, que ha presionado sobre su capacidad para recaudar ingresos fiscales y endeudarse.

Cagatay (2003) resume los principales aspectos de este “recorte fiscal”. La capacidad de los gobiernos para recaudar diversos tipos de ingresos se ha visto reducida por la globalización basada en el ánimo de lucro. La liberalización del comercio reduce los aranceles a la importación y los impuestos a la exportación, fuentes clave de ingresos en muchos países pobres. La competencia para atraer a las empresas multinacionales y sus tan bien remunerados ejecutivos conduce a recortes en los impuestos sobre los beneficios del capital y de sociedades, a las vacaciones fiscales y otras exenciones, así como a recortes en los tipos impositivos marginales superiores. Se ha impulsado y/o presionado a los gobiernos para que otorguen preferencia a la imposición indirecta, como el IVA, para recaudar ingresos, pero esos impuestos tienen mayor repercusión en la gente más pobre y empeoran la distribución del ingreso. Además, en los países pobres del África sub-sahariana, la introducción de impuestos como el IVA no ha generado suficientes ingresos como para compensar la caída de los ingresos que ha generado la liberalización comercial (Centro Internacional de la Pobreza del PNUD,

2007 a y b). Los ingresos se han conseguido a través de la venta de empresas públicas y otros activos públicos, pero esto solamente da un impulso a los ingresos de forma puntual, y puede tener como resultado mayores costes de los servicios, como el del agua, que la gente pobre no puede afrontar. También se han introducido tarifas por servicios públicos como la educación y la salud, que han empeorado el acceso de la gente pobre, especialmente de mujeres y chicas jóvenes a los mismos.

La capacidad de endeudamiento de los gobiernos con objeto de financiar déficits presupuestarios se ha visto también limitada por las condiciones del FMI y por normas auto-impuestas por los propios gobiernos, que establecen techos en el ratio de deuda sobre el PIB generado, o ratios de deuda sobre los ingresos, sin tener en cuenta de forma integral los rendimientos de la inversión pública, y la capacidad de esta inversión para aumentar el PIB y los ingresos fiscales en el medio y largo plazo. Al mismo tiempo, la política monetaria ha aumentado la tasa de interés que los gobiernos deben pagar para tomar prestado del sector privado (Weeks y Patel, 2007). Mientras es insostenible permitir que las ratios de la deuda respecto al PIB crezcan de forma continuada, no existe una norma general que pueda ser aplicada sin tener en cuenta las circunstancias. Sin embargo, se considera necesaria la presencia de tales normas para tranquilizar a las instituciones financieras del sector privado respecto de la solvencia del gobierno y que merece la pena comprar sus bonos. Así, la expansión de la deuda se convierte de forma muy probable en insostenible cuando el crecimiento económico es bajo (puesto que esto limita los ingresos fiscales) y los tipos de interés son altos (lo cual aumenta el gasto destinado al servicio de la deuda). En muchos países, la política monetaria ha agravado el problema al producir altos tipos de interés, tanto nominales como reales, que aumentan las cargas de la deuda del gobierno. La liberalización financiera incrementa la probabilidad de contar con elevados tipos de interés, puesto que son necesarios para atraer flujos financieros privados del extranjero y mantenerlos en el país.

En el marco de una globalización basada en el ánimo de lucro que ha limitado los ingresos y el endeudamiento, se ha ejercido presión sobre los gobiernos para que hicieran que sus presupuestos fueran “sostenibles” por medio de recortes en los gastos. Esta presión ha provenido de las instituciones financieras públicas internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y también de los capitalistas financieros, quienes han considerado los déficits presupuestarios como un presagio de la inflación, es decir, como una señal de que el valor de sus bienes podría ser erosionado. Con objeto de construir una

reputación de “finanzas saneadas” en los mercados financieros, incluso en el caso de muchos países que no se encuentran directamente presionados por el FMI, se ha promulgado legislación (como las leyes de equilibrio presupuestario) que limitan de forma severa el espacio fiscal (Bakker 2002). Los intereses del capital financiero global en su búsqueda del ánimo de lucro disciplinan en la actualidad el tamaño de los presupuestos gubernamentales nacionales (Bakker 2002; Elson y Cagatay 2000). Países con ingresos bajos y medianos han sido particularmente susceptibles a estas presiones, y como resultado de las mismas, la inversión pública como porcentaje del PIB ha caído considerablemente en los mismos (Roy, Heuty y Letouze, 2006). La participación ciudadana en los presupuestos para inversiones puede haber aumentado a nivel local, pero a nivel nacional la voz de la ciudadanía cuenta menos que la de los financieros. Por supuesto, esto se debe en parte a las decisiones tomadas por muchos gobiernos a favor de liberalizar el comercio, la inversión y los mercados financieros, pero una vez que el genio está fuera de la botella, no es fácil introducirlo en ella de nuevo. El papel de los mercados financieros globalizados tiende a ser bien acogido por los economistas del FMI y el Banco Mundial, tal como Shah (2005:1) señala: “En última instancia, los mercados de capital y las agencias de evaluación de los bonos proveen una mayor y eficaz disciplina sobre la política fiscal”.

Las políticas monetarias y fiscales promovidas por la globalización dirigida por el beneficio no solamente limitan los recursos disponibles para la inversión pública, sino que también limitan el empleo (tanto en términos de cantidad como de calidad). En el periodo 1993-2003, la creación de empleo no ha sido capaz de estar a la altura del crecimiento de la fuerza de trabajo en la mayoría de las regiones del mundo, y las tasas de desempleo oficial han aumentado en la mayor parte de las regiones, excepto en el caso de los países con ingreso elevado (Heintz, 2006:17). Existe asimismo evidencia suficiente que sugiere que el empleo se ha convertido en más informal, en el sentido del crecimiento de la proporción del empleo que tiene lugar fuera del entorno regulado (legal y formal), que ha sido incapaz de proveer a los trabajadores con un nivel mínimo de protección social (Heintz, 2006:21). Las políticas monetarias y fiscales asociadas con la globalización centrada en el beneficio económico están insertas en estas tendencias. Por ejemplo, los análisis realizados por Heintz (2006:41) muestran que los elevados tipos de interés han tendido a reducir el crecimiento del empleo, mientras los elevados ratios del gasto público respecto al PIB han tendido a incentivar el crecimiento del empleo.

El PrP en Brasil ha tenido un carácter limitado tanto por los efectos directos como indirectos de las políticas fiscales y monetarias moldeadas por la globalización centrada en el ánimo de lucro. Los efectos de la globalización sobre la imposición han sido más complejos que en países más pequeños y con menores ingresos. El ratio de la recaudación del conjunto de los impuestos respecto al PIB aumentó durante los años 90, y en 2003 alcanzó el 35 por ciento, comparable con la media de los países de la OCDE, y más elevado que la media latinoamericana (Immervoll et al, 2006:1). No obstante, una pequeña parte de estos ingresos están disponibles para financiar los PrP. Los ingresos propios de los municipios -provenientes de sus propios impuestos- alcanzan solamente alrededor del 5 por ciento del ingreso impositivo total de Brasil. Los municipios dependen, por lo tanto, de las transferencias de los gobiernos federales y estatales. Así, el 27% del ingreso impositivo federal y el 41% de los ingresos estatales son transferidos a los municipios. En conjunto, en 2000, los municipios alcanzaban el 17 por ciento del total de los ingresos impositivos brasileños, lo que suponía el 5,5 por ciento del PIB (Mora y Varsano, 2001:7). El alcance de las transferencias a los municipios está limitado por varios factores. A nivel federal, varios impuestos, incluyendo la retención del IRPF, están asignados a financiar la seguridad social, y la proporción de estos impuestos en el ingreso total está aumentando. A nivel estatal, existe una competencia entre los estados para proveer exenciones fiscales con objeto de atraer nuevas inversiones del sector privado. Por ejemplo, en algunos casos de empresas automovilísticas, el valor de los ingresos perdonados ha superado al valor de la inversión. Los estados más pobres han sido particularmente debilitados en el proceso, y esto ha incrementado las disparidades entre los servicios y las infraestructuras que pueden proveer los estados (Mora y Varsano, 2001:13). Este es un ejemplo dentro de un gran país como Brasil, de fuerzas que también operan a nivel global. Tal como se ha planteado previamente, Porto Alegre ha sido capaz de alcanzar aumentos sustanciales en los ingresos fiscales generados en la ciudad, pero es más próspero que la media de las ciudades brasileñas, y de ese modo los valores de la propiedad son más elevados y existe mayor la capacidad impositiva.

Pero más importante que los límites en la imposición son las restricciones en la financiación del déficit provenientes de lo que Palley (2007) denomina “intimidación del mercado financiero”. Desde el plan de estabilización de 1994, que redujo una inflación muy elevada de forma efectiva, los tipos de interés en Brasil se han mantenido muy elevados (alrededor del 20 por ciento) para atraer capital del exterior. Este es un

factor clave en el crecimiento del ratio de la deuda respecto al PIB, el cual se mantuvo en el 57,3 por ciento en 2002 (Vernengo, 2003). Como señala Serrano (2002:1), “En Brasil, la causa del elevado tipo de interés no se encuentra en el crecimiento de la deuda interna. Por el contrario, el crecimiento de la deuda pública interna es el resultado de una decisión política del Banco Central Brasileño de mantener muy elevados los tipos de interés”. Esto ha llevado al gobierno federal de Brasil a conceder prioridad a la obtención de un superávit primario elevado y creciente en las finanzas públicas (es decir, un creciente exceso del ingreso sobre el gasto público sin contar los intereses de la deuda pública). En 2006, el superávit del presupuesto primario se acercó al 4,25 por ciento del PIB, completando cuatro años consecutivos en los que se ha superado el 4 por ciento del PIB. Esto significa que una parte creciente del ingreso se ha destinado al servicio de la deuda en vez de proveer servicios públicos e infraestructuras. Palley (2007:2) argumenta que ‘El resultado es que el presupuesto del gobierno brasileño se ha convertido en una gigantesca máquina de reciclaje de reducidos ingresos impositivos que vuelven a las élites adineradas de Brasil en la forma de pagos de intereses”.

La política de aumento del superávit primario fue reforzada en el año 2000 por la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual es vinculante para todos los niveles del gobierno federal, estatal y municipal. Esta ley establece techos en la deuda, en los déficits y en los gastos de personal. Si un gobierno estatal o municipal supera este techo de la deuda, el exceso debe ser reducido dentro del plazo de un año, durante el cual el estado o el municipio tiene prohibido incurrir en nueva deuda y deja de ser elegible en la distribución de transferencias discrecionales del gobierno federal. Alcaldes, alcaldesas y gobernadores/as pueden ser sancionados con hasta un 30 por ciento de sus salarios si incumplen la Ley, e incluso pueden ser enviados a prisión. Esta Ley es elogiada por el economista de Banco Mundial Anwar Shah por su “notable éxito” a la hora de asegurar la disciplina fiscal (Shah, 2005:22). No ha existido participación ciudadana en las decisiones sobre el nivel de endeudamiento de los municipios.

Las políticas fiscales y monetarias en Brasil han ido acompañadas por un lento crecimiento anual del PIB per capita (1,18 por ciento en 1995-2002, que se reduce al 0,37 por ciento si ampliamos el periodo al 1990-2002, en comparación al 4,40 por ciento de 1948-1980), un aumento del desempleo abierto y del encubierto, así como el incremento del mercado de trabajo informal (Vernengo 2003: 5, 22), problemas que el PrP no es capaz de abordar.

Los desafíos que plantea la globalización centrada en el ánimo de lucro a los PrP en economías más pequeñas, pobres y abiertas, como las de África subsahariana, van a ser con gran probabilidad proporcionalmente mucho mayores. Weekes y Patel (2007:16) apuntan que:

Particularmente en África, aunque también en el resto del mundo, las condicionalidades asociadas con los préstamos de ajuste estructural que pretenden conseguir la estabilización han tenido como resultado tipos de interés nominales y reales extremadamente elevados. Independientemente de los efectos que estos préstamos tengan sobre el sector privado -que es poco probable que sean positivos, de todas formas-, los elevados tipos de interés influyen sobre los bonos públicos al crear una limitación fiscal inducida por las medidas políticas que desplazan el gasto público de la estrategia de la reducción de la pobreza y de la inversión que induce crecimiento. Por lo tanto, la norma de cautela según la cual el déficit fiscal debería ser consistente con un servicio de la deuda sostenible debería ir acompañada por la norma de que los gobiernos y las autoridades monetarias no generaran un excesivo servicio de la deuda a través de tipos de interés administrados.

5. Combinación de la acción nacional y local con objeto de aumentar el espacio para presupuestos equitativos

Con ánimo de complementar los presupuestos participativos locales, en 2003 un grupo de ONG brasileñas formó el *Forum Brasileño sobre los Presupuestos* (www.forumfbo.org.br), con los siguientes objetivos:

- Supervisar y analizar las políticas presupuestarias federales
- Ampliar la participación pública en el proceso presupuestario federal
- Impulsar la reformulación y democratización del proceso presupuestario
- Desarrollar la capacidad crítica sobre la política del elevado “superávit primario”, y realizar campañas a favor de alternativas que ofrezcan un mayor espacio fiscal para los presupuestos equitativos tanto a nivel nacional como local.

Un buen ejemplo de cómo se puede combinar la acción nacional y local para incrementar el espacio de políticas presupuestarias progresistas es el que ofrece el movimiento en defensa de “Presupuestos Alternativos” de Canadá. En 1995 la coalición

a favor de la justicia social *Cholces* con base en Winnipeg y el Centro Canadiense para las Alternativas Políticas, con base en Ottawa (Loxley 2003) hicieron público un *Presupuesto Federal Alternativo* (PFA). Ese primer PFA se elaboró a partir de consultas y debates con grupos de la sociedad civil a lo largo de Canadá (incluyendo sindicatos, grupos de personas indígenas, grupos de mujeres y organizaciones de gente pobre). El PFA era un presupuesto que pretendía crear empleo y reforzar los programas sociales, así como impulsar una mayor equidad y reducir el déficit presupuestario, en contraste con el presupuesto federal existente que recortaba empleos y programas sociales con objeto de reducir el déficit presupuestario. Los grupos participantes en la elaboración del PFA lo usaron como un instrumento para hacer campañas y mostrar que existían alternativas viables y equitativas, posibles de llevarse a la práctica, y así presionar por un cambio en la política monetaria y fiscal del gobierno canadiense.

El PFA de 1995 se basaba en la percepción de que las causas principales del elevado déficit presupuestario eran las políticas que mantenían altos los tipos de interés, puesto que los elevados tipos de interés implicaban un alto nivel de gasto público destinado a financiar el servicio de la deuda. Sus autores argumentaban que la reducción de los tipos de interés era crucial, y por ello, los PFA incluyeron una política monetaria alternativa, así como unas políticas impositivas y de gasto alternativas. El PFA recomendaba al banco central nacional, el Banco de Canadá, la disminución de los tipos de interés reales por medio de un incremento de la oferta monetaria. Asimismo recomendaba una serie de medidas para respaldar esta política y reducir la vulnerabilidad de Canadá ante la salida de capitales. Estas incluían:

- Requerir al Banco de Canadá que mantuviera mayor deuda del gobierno federal, para que los niveles fueran más cercanos a los que había mantenido en el pasado, reintroduciendo unos requerimientos de reservas a los bancos comerciales;
- Promover la venta de bonos con tipo de interés real, requiriendo planes de retirada para controlar una mínima porción de bonos federales que calificaran para desgravar fiscalmente;
- Eliminar gradualmente la cuota de inversión externa permitida sobre los planes de pensiones asistidos fiscalmente (inicialmente el 20 por ciento); gravando los beneficios de las compañías de seguros obtenidos en el extranjero;
- Introducir una sobretasa en los intereses conseguidos en Canadá por bonos extranjeros;

- Promover un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y requerir a las instituciones financieras invertir una cantidad mínima de sus activos en la comunidad y en el desarrollo económico de pequeños negocios (Loxley 2003:82-83).

Todas estas medidas desafían a la globalización financiera. Actúan como controles de capital y permitirían reducir la apertura de los mercados financieros de Canadá a los mercados financieros globales, ayudando a contrarrestar el recorte fiscal. Si esta política monetaria alternativa y los consecuentes controles sobre los movimientos de capital fueran puestos en práctica a nivel federal, esto aumentaría la cantidad de recursos disponibles que se podrían transferir a los niveles inferiores del gobierno (a las provincias y a las ciudades) y estimularía al sector privado a crear mejores trabajos, así como a reducir el desempleo y la pobreza en las provincias y las ciudades.

Desde 1995, el PFA ha sido elaborado con carácter anual, con la participación de un amplio abanico de grupos progresistas de Canadá (para el PFA del 2007, ver www.policyalternatives.ca). A su vez ha sido complementado con Presupuestos Alternativos en algunas provincias, como Manitoba, y algunas ciudades, como Winnipeg. Al mostrar que las alternativas son posibles, el movimiento del Presupuesto Alternativo de la sociedad civil ha sido capaz de ejercer alguna influencia en los presupuestos gubernamentales en Canadá, especialmente en las provincias en las que gobierna el Nuevo Partido Democrático (*New Democratic Party*, NPD) (Loxley 2003). En el periodo desde que se realizó el primer PFA en 1995, la política de los tipos de interés ha cambiado y éstos se han reducido (aunque los controles de capital recomendados por el PFA en 1995 no se han introducido). El resultado ha sido una reducción de las cantidades que deben ser pagadas por el servicio de la deuda y un incremento en el empleo y por lo tanto de la recaudación impositiva.

El tema actual de debate es reducir los impuestos o expandir los gastos. El gobierno federal y muchos de los gobiernos provinciales han elegido reducir los impuestos, una política que es apoyada fuertemente por el empresariado canadiense. El movimiento del presupuesto alternativo continúa realizando análisis y campañas que apoyan la expansión del gasto, y ha tenido éxito a la hora de influenciar al gobierno de MPD de la provincia de Manitoba. Si los presupuestos alternativos canadienses fueran puestos en práctica en su totalidad, habría un sistema de presupuestos equitativos a nivel federal, provincial y municipal que se reforzarían mutuamente, utilizando el espacio fiscal provisto por una política monetaria que no diera prioridad a los intereses de los acree-

dores ricos sobre los de la población canadiense de bajos ingresos. Sería bueno para las ideas y prácticas del “presupuesto alternativo” ser difundido globalmente por los movimientos sociales, del mismo modo que los presupuestos participativos se han extendido a nivel global.

6. Conclusiones

Los intentos locales a favor de crear unos presupuestos gubernamentales equitativos han captado la imaginación de la gente progresista en muchas partes del mundo. El conocimiento de los presupuestos participativos se ha extendido a través de la globalización del movimiento social, y ha sido adoptado, aunque siguiendo diversas modalidades, en muchas otras ciudades además de Porto Alegre, donde esta experiencia tuvo su comienzo. En el mejor de los casos, puede lograr una redirección de los recursos hacia la población de menores ingresos, y darles la palabra de forma real en la asignación de los recursos. Pero los PrP a nivel local están limitados por la presión que proviene de un recorte fiscal producido por la globalización centrada en el beneficio. Las empresas transnacionales “migrantes” presionan sobre los gobiernos para recortar impuestos, y la liberalización del comercio reduce los ingresos obtenidos por los aranceles. Las políticas monetarias que dan prioridad al interés de los acreedores y mantienen elevados los tipos de interés agravan la carencia de espacio fiscal. Tales políticas monetarias son favorecidas por las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y por los mercados financieros internacionales, a pesar de reducir la disponibilidad de fondos para los gastos públicos y desincentivar la inversión del sector privado. Es importante vincular los intentos nacionales y locales para crear presupuestos equitativos, y retar y transformar la política monetaria y la política fiscal. Un aspecto importante de esta propuesta es desafiar la globalización de los mercados financieros, mientras se promueve la globalización de unos presupuestos alternativos y participativos.

Notas:

Este artículo se basa en una presentación realizada en el Congreso “El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización”, organizado por HEGOA en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, del 8-10 de febrero de 2007. Quiero agradecer a los y las participantes sus comentarios, y especialmente a Bob Sutcliffe sus aportaciones en el Congreso, y su revelador e inspirador trabajo sobre el desarrollo a lo largo de tantos años.

Referencias

- Bakker, I. (2002): ‘Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives’, *Human Development Report Office Occasional Paper*. New York: UNDP.
- Borges Sugiyama, N. (2002): ‘Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences’, mimeo., Department of Government, University of Texas at Austin.
- Brautigam, D. (2004): ‘The People’s Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy’, *Development Policy Review*, 22(6):653-668.
- Cabannes, Y. (2004): ‘Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy’, *Environment and Urbanization*, 16(1):27-46.
- Cagatay, N. (2003): ‘Gender Budgets and Beyond: Feminist Fiscal Policy in the context of Globalisation’, *Gender and Development* 11 (1): 15-24.
- Center for Urban Development Studies, Harvard University (n.d.): ‘Assessment of Participatory Budgeting in Brazil’, Inter-American Development Bank.
- Ebdel, R. and Yilmaz, S. (2001): ‘Concept of fiscal decentralization and worldwide overview’, comunicación presentada en el Symposium Internacional, Quebec Commission on Fiscal Imbalance, Quebec City, September 13-14.
- Elson, D. and Cagatay, N. (2000): ‘The social content of macro-economic policies’, *World Development* 28 (7): 1347-63.
- Heintz, J. (2006): ‘Globalization, economic policy and employment: Poverty and gender implications’, Employment Policy Unit, Employment Strategy Department, International Labour Organization, Geneva.
- Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J., O’Donoghue, C. and Bezerra de Siqueira, R. (2006): ‘The Impact of Brazil’s Tax-Benefit System on Inequality and Poverty’, IZA Discussion Paper, No.2114, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Loxley, J. (2003): ‘Alternative Budgets: Budgeting as if People Mattered’, Fernwood Publishing, Nova Scotia and Manitoba.
- Mora, M. and Varsano, R. (2001): ‘Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties’, Text Para Discussao No. 854, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Navarro, Z. (2002): ‘Decentralization, Participation and Social Control of Public Resources: “Participatory Budgeting” in Porto Alegre (Brazil)’, comunicación presentada en el taller sobre Participación Ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal: Mejores Prácticas en la Administración Municipal, Tokyo y Kobe, 2-6 Septiembre.

- Palley, T. (2006): 'Globalization Tames the Left in Brazil', enviado el 11 de septiembre, www.thomaspalley.com
- Roy, R., Heuty, A. and Letouze, E. (2006): 'Fiscal Space for Human Development: Towards a Human development Approach', comunicación presentada en la reunión técnica de G-24, Singapur, 13-14.
- Sousa Santos, B. de (1998): 'Participatory budgeting in Porto Alegre; towards a redistributive democracy', *Politics and Society*, 26(4):461-510.
- Serrano, F. (2002): 'The Rate of Interest and Internal Public Debt in Brazil', www.networkideas.org/themes/finance
- Shah, A. (2005): 'Fiscal decentralization and Fiscal Performance', World Bank Policy Research Working Paper 3786, World Bank, Washington DC.
- Souza, C. (2001): 'Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions', *Environment and Urbanization*, 13(1):159-184.
- Therborn, G. (2000): 'Globalizations: Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance', *International Sociology*, 15(2):151-179.
- UNDP International Poverty Centre (2007a): 'Raising Domestic Revenue for the MDGs: Why Wait until 2015?', *One Pager*, No. 39.
- UNDP International Poverty Centre (2007b): 'Why Have Tax Reforms Hampered MDG Financing?', *One Pager*, No.42.
- Utzig, J. (2002): 'Participatory budgeting of Porto Alegre: a discussion in the light of the principle of democratic legitimacy and of the criterion of governance performance', <http://go.worldbank.org/S9ZD/PN/10>
- Vernengo, M. (2003): 'Late Globalization and Maladjustment: The Brazilian Reforms in Retrospect', paper for project on Growth, Income Distribution, and Social Policy, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York.
- Wampler, B. (2000): 'A Guide to Participatory Budgeting', www.internationalbudget.org
- Weeks, J. and Patel, S. (2007): 'Fiscal Policy', Training Module No.1, Research Programme on Economic Policies, MDGs and Poverty, UNDP International Poverty Centre, Brasilia.

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
 1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
 2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
 3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
 4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
 5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
 6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
 7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
 8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquín Fernández
 9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
 10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
 11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
 12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
 13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabalo
 14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoye Zabala
 15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
 16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
 17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
 18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
 19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
 20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. María Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo.** Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
 23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrazaga Aurre
 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
 25. Políticas sociales aplicadas en América Latina Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
 26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
 27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
 28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabalo
 29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
 30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso

31. **A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.**
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. **¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.**
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. **La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.** Karlos Pérez de Armiño
34. **Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral.** Eduardo Bidaurraga y Jokin Alberdi
35. **Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización.** Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. **Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas.** Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. **Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano.** Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. **Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.** Social Science Research Council
39. **La participación: estado de la cuestión.** Asier Blas y Pedro Ibarra.
40. **Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización.** Mariano Aguirre.
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce
41. **El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género.** Idoye Zabala
42. **¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo.** Miguel González Martín