

Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana

Los presupuestos participativos de Sevilla y otras
experiencias andaluzas relevantes

Julio Pérez Serrano
Universidad de Cádiz

Ángeles Castaño Madroñal
Universidad de Sevilla

José María Manjavacas Ruiz
Universidad de Sevilla

IFo1/09

C. Políticas



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana

Los presupuestos participativos de Sevilla y otras
experiencias andaluzas relevantes

Julio Pérez Serrano
Universidad de Cádiz

Ángeles Castaño Madroñal
Universidad de Sevilla

José María Manjavacas Ruiz
Universidad de Sevilla

IFo1/09



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Trabajo de investigación financiado por la Fundación
Centro de Estudios Andaluces (PRY018/08).

Edita:
Fundación Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.

© Fundación Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50, 41001 – Sevilla

Tel.: 955 055 210
Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Febrero de 2009
ISBN: 978-84-691-9556-7
Depósito legal: SE-1273-2009

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 7 |
| I. Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana: tres debates interrelacionados para enmarcar el estudio de los presupuestos participativos en Andalucía | 11 |
| I.1. Democracia representativa e innovación democrática local | 11 |
| I.2. Ciudad y proyecto urbano: propuestas estratégicas y posicionamientos críticos. “Sevilla, la ciudad de las personas” | 18 |
| I.3. Participación ciudadana y presupuestos participativos | 27 |
| II. Los presupuestos participativos de Sevilla | 37 |
| II.1. Origen de los presupuestos participativos de Sevilla: Pacto de Progreso y primer Gobierno de coalición PSOE-IU | 37 |
| II.2. Fundamentos políticos, metodológicos y organizativos de los presupuestos participativos de Sevilla | 41 |
| II.3. Discusión crítica de los presupuestos participativos de Sevilla: discursos, prácticas y limitaciones | 50 |
| II.4. Los presupuestos participativos de Sevilla y el contexto sociopolítico local en que se desarrollan: algunas contradicciones | 57 |
| III. Aproximación a otros procesos andaluces de presupuestos participativos | 65 |
| III.1. A modo de introducción: diversidad política y metodológica en un marco institucional contradictorio | 65 |
| III.2. A propósito de la constitución de la Red Estatal de los Presupuestos Participativos | 67 |
| III.3. Presupuestos participativos en Córdoba | 70 |
| III.4. Presupuestos participativos en Málaga | 75 |
| III.5. Presupuestos participativos en Puerto Real | 79 |
| III.6. Presupuestos participativos en Jerez | 82 |
| III.7. Una primera recapitulación de carácter general | 86 |
| IV. Conclusiones finales | 91 |
| Bibliografía | 99 |

Introducción

El presente Informe se enmarca en la propuesta “Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes”, seleccionada y financiada por el Centro de Estudios Andaluces en su convocatoria pública de actividades de investigación para el año 2008.

El objetivo general de este proyecto ha sido profundizar en el estudio de las limitaciones de la democracia representativa y de las potenciales aportaciones de nuevas iniciativas deliberativas y participativas en los contextos locales, considerando los presupuestos participativos de Sevilla y los casos de Córdoba, Málaga, Puerto Real y Jerez. Asimismo, conociendo otras iniciativas impulsadas en municipios de menos de veinte mil habitantes, casos de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga o del I Foro de Participación Ciudadana de la Diputación de Cádiz, así como, de manera más general, de la Comisión de Participación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Pretendemos contribuir desde Andalucía al estudio de estos procesos participativos y de los debates teóricos y políticos en que se enmarcan. Ofrecemos una aportación crítica y reflexiva, atendiendo a sus potencialidades pero también a sus limitaciones y contradicciones

desde una posición, aunque comprometida con el fortalecimiento de los valores y prácticas democráticas, equidistante de unos actores, políticos y técnicos, en ocasiones muy implicados en estas iniciativas, ya sea desde abordajes excesivamente autocomplacientes o, en el polo opuesto, desde posiciones políticas opositoras prefijadas.

En este sentido, hemos contrastado la relativa centralidad discursiva ocupada por la cuestión de la Participación Ciudadana y las prácticas observadas en nuestros estudios de caso, con especial atención a tres factores que entendemos fundamentales para el desarrollo de los presupuestos participativos y de otras tantas iniciativas para la innovación democrática en el ámbito local: los compromisos políticos de las autoridades que los impulsan, la inserción de estos procesos en las agendas políticas y técnico-administrativas municipales y sus niveles de difusión pública y de participación efectiva y plural de la ciudadanía.

A lo largo del año 2008 hemos combinado el estudio crítico bibliográfico y documental con el análisis de la producción etnográfica generada durante varios años de trabajo en los presupuestos participativos de Sevilla y con la implementación de otras técnicas características del trabajo de campo antropológico en los otros proce-

Los estudiados, así como en otros foros, encuentros y reuniones de diversas instancias en los que hemos tenido una participación directa, ya estuvieran relacionadas con los presupuestos participativos en Andalucía o con las políticas andaluzas de Participación Ciudadana en un sentido más amplio. En este sentido, hemos atendido a datos cuantitativos pero también a una abundante información cualitativa que, en determinados casos, hemos tratado como “información reservada”.

Durante este tiempo también hemos entablado relaciones con centros, bases de datos e investigadores andaluces y españoles y de otros países europeos y latinoamericanos con el objetivo de contrastar experiencias y analizar la producción actualizada en los temas que nos ocupan.

Consideramos que el trabajo realizado, que será complementado con la celebración de un Seminario en el que está programada la participación de especialistas universitarios, dirigentes políticos locales y profesionales de varios ayuntamientos vinculados a unidades de Participación Ciudadana, puede contribuir a un conocimiento de interés para administraciones locales, tejidos asociativos, redes participativas e investigadores de Andalucía. Asimismo, en tanto que intervención andaluza formalmente independiente, a un debate y unas redes de investigadores que siguen con especial atención el estudio de algunos casos que vienen desarrollándose en nuestra Comunidad Autónoma. Y, desde luego, para la actividad investigadora y docente de grado y postgrado de los miembros del equipo investigador, profesores de las universidades de Cádiz y Sevilla.

El texto lo hemos dividido en cuatro partes. En el primer capítulo abordamos tres aspectos teórico-políticos que

entendemos sirven de marco a los debates y reflexiones generados alrededor de los procesos andaluces de presupuestos participativos y que han constituido nuestros principales ejes de análisis. Nos referimos a las limitaciones del sistema democrático representativo y las aportaciones de iniciativas de innovación democrática, el diseño de nuevas estrategias urbanas que contemplan la construcción participativa del modelo de ciudad, y la cuestión de la participación política de la ciudadanía en los contextos locales.

El segundo capítulo se centra en las que han sido nuestras unidades de observación. De un lado, en la descripción y análisis crítico de los presupuestos participativos de Sevilla, caso a cuyo estudio preveíamos dedicar nuestros principales esfuerzos. El tercero, en un nivel de aproximación descriptiva, sintetiza algunos aspectos relevantes, políticos y metodológicos, de los casos de Córdoba, Málaga, Puerto Real y Jerez, y esboza sus estados actuales y las reflexiones que suscitan sus evaluaciones entre diversos actores, extrayendo algunos elementos para la comparación.

Por último añadimos un capítulo de conclusiones finales.

No podemos concluir esta introducción sin manifestar nuestro agradecimiento a quienes accedieron a compartir con nosotros su experiencia y conocimiento. Sin su valiosa colaboración este trabajo no podría haber sido realizado.

Sevilla, febrero de 2009

Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana

Tres debates interrelacionados para
enmarcar el estudio de los presupuestos
participativos en Andalucía

I. Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana: tres debates interrelacionados para enmarcar el estudio de los presupuestos participativos en Andalucía

Los casos andaluces de presupuestos participativos se desarrollan en torno a tres debates de actualidad y proyección local y global en determinados círculos políticos, sociales y académicos. Nos referimos, en primer lugar, a la discusión sobre las limitaciones de la democracia representativa y las aportaciones democrático-participativas o de alternativas de innovación democrática orientadas a una mayor deliberación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Asimismo, a una revisión del pensamiento urbanístico que acentúa la importancia de proyectos urbanos integrales que contemplen nuevos marcos de gobernabilidad democrática. Y, por último, en estrecha relación con ambos debates, contemplamos la cuestión de la participación ciudadana en la gestión política de las ciudades.

Nuestra incursión en estos debates tiene un objetivo descriptivo. Esbozamos las distintas posiciones observadas destacando sus principales diferencias pero también señalando algunas confluencias que, tal vez, puedan contribuir a la búsqueda de puntos de encuentro.

I.1. Democracia representativa e innovación democrática local

La reflexión sobre las limitaciones de los regímenes democráticos representativos y, según los casos, sobre diferentes propuestas para la innovación democrática o para una transformación sociopolítica más radical viene cobrando fuerza, aún desde diferentes ángulos, como lugar común de sectores políticos, asociativos e intelectuales.

Dentro de las propias instituciones representativas se viene manifestando preocupación ante el alejamiento de importantes sectores ciudadanos de la participación política; fenómeno que, entre otras muestras de desafección, se observa en la debilidad de la militancia activa en organizaciones políticas y sociales o en el aumento del abstencionismo electoral. El Informe Stoker para el Comité de Ministros del Consejo de Europa (2000) constata el “declive del interés público y un sentimiento de hastío hacia la política”, la “dificultad de implicar más al público” y las “debilidades de las instituciones de la democracia representativa local”.

La evolución del abstencionismo en Andalucía, si atendemos a los datos de las Elecciones Locales de 2003

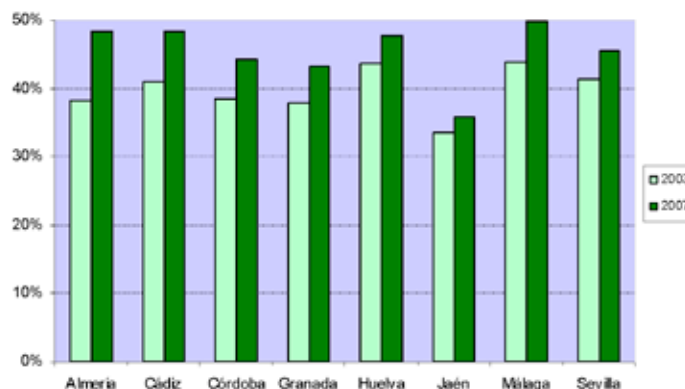
y 2007, es relevante: el número de abstencionistas crece en todas las capitales andaluzas. En el caso de la ciudad de Almería lo hizo en más de diez puntos; casi ocho en Cádiz y más de seis en Málaga. En estas tres ciudades el número de electores que no acudió a votar en mayo de 2007 se aproximó a la mitad del censo y, con la salvedad de la ciudad de Jaén, la abstención superó en todos los casos el 40%.

Cuadro 1. Elecciones Municipales 2003-2007.
Porcentaje de abstención en las capitales andaluzas

| CAPITAL | 2003 | 2007 |
|---------|--------|--------|
| Almería | 38,19% | 48,26% |
| Cádiz | 40,90% | 48,40% |
| Córdoba | 38,43% | 44,23% |
| Granada | 37,96% | 43,20% |
| Huelva | 43,64% | 47,76% |
| Jaén | 33,53% | 35,89% |
| Málaga | 43,73% | 49,83% |
| Sevilla | 41,45% | 45,39% |

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

Gráfico 1. Elecciones Municipales 2003-2007
Evolución de la abstención (%) en las capitales andaluzas



Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia

Estos datos, a pesar de su significación, son poco referidos en las valoraciones de candidatos y analistas, centrados en resaltar los resultados más complacientes de las opciones que representan o con las que se sienten más identificados. Pero la preocupación por las debilidades de la democracia formal representativa se observa en los discursos institucionales que promueven, entre otras iniciativas, procesos de presupuestos participativos. Así ocurre, aunque de manera desigual, en prácticamente todo el espectro político.

El denominado “Pacto de Progreso”, suscrito tras las Elecciones Locales de 2003 por PSOE e IU para la constitución del Gobierno de coalición en el Ayuntamiento de Sevilla expresaba: “la democracia entendida desde una perspectiva ambiciosa no consiste ni puede consistir solamente en ejercer el derecho a voto cada cuatro años”. Por su parte, desde los presupuestos participativos de Córdoba se esgrime “la participación directa de la ciudadanía es la idea fuerte (...) El gran desafío, construir las bases de una nueva gobernabilidad local asumida y

concertada con la ciudadanía y sus actores sociales”¹. O, desde el Área de Participación y Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Málaga se pretende, a propósito de los presupuestos participativos, “abrir un nuevo cauce para ir profundizando la democracia local con la puesta en marcha de mecanismos de participación responsable”².

En la campaña de promoción de los presupuestos participativos de Puerto Real, en 2004, se expresaba desde el Ayuntamiento:

“Las estructuras democráticas formales, los órganos de participación representativos, han de completarse con procesos que permitan la entrada a quienes no forman parte de redes asociativas existentes con el objetivo de que cada vez más ciudadanos y ciudadanas recuperen la confianza en la actuación colectiva de la que todos y todas somos protagonistas”³.

Con mayor radicalidad, la “Declaración de Málaga”, difundida desde la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, sostiene:

“Apostamos por la Democracia Participativa como camino alternativo a la deriva de deterioro institucional y de ciudadanía que conlleva la globalización neoliberal. La intervención feroz del mercado en la esfera de lo colectivo, hace necesario tomar medidas que fortalezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas. Entre esas medidas se halla el presupuesto participativo”⁴.

1 VV.AA. “La trayectoria del Presupuesto Participativo en Córdoba, 2001-2006”. Ayuntamiento de Córdoba, 2007.

2 Ayuntamiento de Málaga. “Presupuestos Participativos. Decide la Málaga que tú quieres”. 2008.

3 Ayuntamiento de Puerto Real. “Jornadas de participación”. 2004.

4 Diputación de Málaga. Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial. “Presupuestos Participativos. Tod@s podemos”. 2008.

Tras estas afirmaciones se observa un universo de posicionamientos políticos acerca de la democracia en que se ubican, de manera no mecánica, a veces difusa, los procesos andaluces de presupuestos participativos. Posicionamientos que se distribuyen entre dos polos: de un lado, las críticas más radicales al sistema representativo y en favor de la democracia participativa con objetivos sociopolíticos transformadores; de otro, estrategias más pragmáticas, inspiradas en la idea de mayor legitimación política complementando la democracia representativa con formas de innovación democrática para la gobernabilidad. En los discursos político-institucionales observados, no se trata de posiciones excluyentes ni estancas; por el contrario, en varios de los procesos estudiados unas y otras aparecen entrelazadas.

Esbozamos a continuación algunas claves de este debate teórico-político.

1.1.1. Críticas al sistema representativo

Desde análisis críticos de la política, diversos autores vienen aludiendo a la “crisis de la democracia” (Blas Ibarra, 2006; Elster, 2000) o “crisis de los regímenes políticos liberales” (Bobbio, Pontara y Veca, 1985), refiriendo una merma en la legitimación de su expresión formal representativa —o “delegativa”—. Más aún en un contexto global que ha estado caracterizado por el retroceso del papel regulador del Estado-nación, la centralidad del mercado, la proliferación de prácticas autoritarias y el cuestionamiento de las políticas públicas y sociales (Hobsbawm, 2008; Martín, 2005; Del Río, 2003; Moreno, 2002; Chomsky, 2002; Delgado, 1998). Jaime Pastor (2007) lo califica como “proceso de desdemocratización” y Boaventura de Sousa San-

tos refiere la “crisis del contrato social” y el auge del “fascismo societal”, considerando pertinente una “reinvención de la democracia” que reactive su dimensión social redistributiva (1999) y contemple la pluralidad de prácticas democráticas —“democracias”— existente en el planeta (2008).

En la segunda mitad del siglo XX coincidieron en la arena política europea y norteamericana corrientes de pensamiento contraculturales y contrahegemónicas con el impacto de los procesos de liberación nacional, así como manifestaciones de descontento entre trabajadores y estudiantes y nuevos movimientos sociales que, como el de oposición a la discriminación racial o el feminismo, generaron nuevas formas de activismo social e incorporaron nuevos actores sociales. En el último cuarto del siglo se extendieron dos fenómenos relacionados, al tiempo que se articulaban y extendían estos nuevos movimientos y movilizaciones sociales se acrecentaban los síntomas de desafección ante la política representativa: disminución de la participación electoral, declive del activismo de partido, desinterés por la política institucional... Fenómenos que alumbraron las alusiones a la “crisis del gobierno representativo”, al “malestar democrático” o, más abiertamente, a la “crisis de la democracia”. Al mismo tiempo, surgieron nuevos intentos de relegitimación y de búsqueda de equilibrios políticos en que cobró fuerza, avanzados los años ochenta, el concepto de “sociedad civil” (Pearce, 2006).

Del Río (2003) y Moreno (1998) resumen un conjunto de críticas a la política “realmente existente”: relegación de la razón moral a un plano retórico marcado por la primacía de la mera gestión; alejamiento de la política institucional de la ciudadanía en ámbitos que desestiman la participación efectiva de las mayorías sociales,

configuración de una “clase política” con intereses y dinámicas socioprofesionales diferenciadas... de modo que la política puede ser observada como un ejercicio lejano y especializado, a cargo de “políticos profesionales” o políticos con cargo y voluntad de permanencia en el ejercicio del poder, ajenos al control ciudadano más allá de los procesos electorales.

Bobbio señala tres factores que afectan a las relaciones de la ciudadanía con la política institucional: la ingobernabilidad del Estado, la privatización de los poderes públicos y la invisibilidad del poder político. Por su parte, Tenzer se refiere al estrechamiento del ámbito político y a la sensación de su inutilidad, a la desaparición del sentido de comunidad o a un “falso antagonismo” entre sociedad y política. Guy Hermet va aún más lejos, afirmando que asistimos a un aumento de la abstención que no es sino reflejo de la desafección hacia el “personal político” y a unas democracias cuyo valor no se pone en tela de juicio: “sencillamente, no se sabe muy bien cuál es”⁵.

Blas e Ibarra (2006) afirman que el modelo occidental de democracia representativa está en crisis porque “la distancia entre representantes y representados empieza a resultar intolerable para amplios sectores de la población”. En el caso de Andalucía y del Estado Español este “malestar democrático” adquiere connotaciones particulares relacionadas con los contradictorios procesos sociopolíticos de las última cuatro décadas: amplia movilización durante el Tardofranquismo y los inicios de la Transición, extensión del “desencanto” entre sectores sociales antes muy activos, desinterés y desapego ha-

5 Citados por Del Río (2003).

cia las organizaciones políticas en la situación de “normalidad” democrática, centralidad de “lo económico” frente a “lo político” en los últimos años...

1.1.2. Reformismo pragmático y democracia local

Sin desatender a estos fenómenos y al contexto global pero desde un plano más local y pragmático, más medurado en sus críticas hacia la democracia representativa y más referido a la gobernabilidad y gestión de las ciudades, otros estudiosos relacionan las limitaciones de los regímenes democráticos —“crisis del gobierno tradicional”— con la pertinencia de nuevas respuestas a la complejidad urbana y a las demandas de unas sociedades locales “repolitizadas” y caracterizadas por la diversidad sociocultural y la acción social de nuevas redes ciudadanas —“nuevos retos locales” en un “un escenario de redes”— (Borja *et al.* 2006; Brugué, Gomà y Subirats, 2005; Subirats, 2002; Brugué y Jarque, 2002; Blanco y Gomà, 2002; Brugué y Gomà, 1998).

De modo general, ambas líneas de análisis admiten que la democracia representativa, en gran parte articulada por el sistema de partidos y la práctica, aún con restricciones, del sufragio universal para la elección de representantes, presenta limitaciones para refrendar su legitimidad. La contundencia de Castells (2003) es ilustrativa:

“atrapado en el ámbito de los medios, reducido a un liderazgo personalizado, dependiente de una compleja manipulación tecnológica, empujado a una financiación ilegal, arrastrado por los escándalos políticos, el sistema de partidos ha perdido su atractivo y su fiabilidad y, a todos los fines prácticos, es un resto burocrático, privado de la confianza pública”.

Pero, al mismo tiempo, advierten que en el terreno político institucional se dirimen, aún con contradicciones, cuestiones de primer orden que afectan a la vida colectiva e individual de las personas: gestión de asuntos públicos, solidaridad social, cierta intervención sobre la tendencia económica, preservación de recursos naturales... Y, aunque desde distintos ángulos teóricos y diferentes niveles de crítica y exigencia, subrayan que los actuales regímenes democráticos articulan cierto pluralismo social, donde grupos e individuos disponen de mecanismos de defensa de intereses específicos y de derechos fundamentales regidos por tratados constitucionales que, a su vez, proclaman la división de los poderes del Estado.

En defensa del sistema representativo, se considera simplista caracterizar todos los regímenes democráticos actuales exclusivamente por sus dimensiones más formales pues la misma concurrencia periódica a la validación electoral de partidos y candidatos, se sostiene, fuerza la atención de los dirigentes políticos a algunas demandas ciudadanas. De otra parte, los estudios comparados sobre procesos de transición subrayan la existencia de un modelo de libertades individuales o del sufragio universal, del pluralismo de partidos y la oposición política, de la centralidad de la Ley... además de un componente de redistribución social orientado a procurar un mayor bienestar de sectores más o menos amplios del electorado; contexto que requiere de una madura y activa “sociedad civil”. Más la imposibilidad de una intervención política directa de toda la ciudadanía, se concluye, habría derivado hacia la constitución de agrupaciones de intereses, los partidos políticos, en las que los electores puedan delegar su representación (Molina, 2004). La principal debilidad de la democracia representativa se situaría entonces, señalan Ganuza y Gómez (2008) recurriendo a Bernan Manin, en la falta

de mecanismos ciudadanos para incidir en las decisiones gubernamentales entre elecciones y poder así contribuir a “la robustez de la democracia representativa”.

Al margen de estas diferencias teóricas y políticas, que no son pocas ni poco importantes, destacamos un nivel básico de convergencia. Ya sea reparando en “resistencias locales” con objetivos transformadores del sistema representativo frente a los efectos antidemocráticos y uniformadores de la globalización —“pensar y actuar global y localmente”—, o desde la aceptación de este marco y considerando la revitalización sociopolítica de un “mundo de ciudades” reforzado por factores estructurales (urbanización, postfordismo, fragmentación social...), ambos posicionamientos coinciden en subrayar los espacios locales —así lo expresa también el Informe Stoker— como ámbitos más receptivos a experiencias para la innovación democrática.

1.1.3. Debate sobre la democracia y los presupuestos participativos en Andalucía

Este segundo discurso, posibilista y reformista, lo consideramos dominante en la política local andaluza pues lo observamos, aunque de un modo desigual y que admite numerosos matices, en gobiernos locales que, regidos por las principales fuerzas políticas, desarrollan los procesos de presupuestos participativos objeto de nuestro estudio; por ejemplo, Sevilla (PSOE-IU), Málaga (PP) y Córdoba (IU-PSOE). Otras posturas de mayor radicalidad, más abiertamente críticas hacia la democracia representativa, son sostenidas desde sectores de la coalición Izquierda Unida y, aunque constituyen expresiones más minoritarias y localizadas en el mapa municipal andaluz, tienen innegable relevancia en el debate sobre presupuestos participativos en Andalucía.

El Gobierno local de Sevilla ilustra la coexistencia de estas dos posiciones. Por un lado, la posición mayoritaria se observa en el grupo municipal del Partido Socialista Obrero Español cuyos líderes la expresan en términos como “gobernar con los ciudadanos”, “óptica P2G” o “Perspectiva Doble G” (Carrillo, 2007), derivados del concepto de gobernanza⁶. Por otro, en el socio minoritario del equipo de Gobierno, Izquierda Unida, esta posición aparece, si bien formulada de un modo diferenciado —“democracia participativa”, “Sevilla social”, “gobernar con la gente” para corregir “una democracia de bajo voltaje”⁷—, junto a otras que entienden la participación “en busca de una nueva cultura política” (Gutiérrez, 2007), como vía de “empoderamiento popular” y de respuesta democrática a la globalización neoliberal para la “intrusión de la sociedad en el Estado” y la transformación social... “La otra gobernanza posible: la democrática” (Navascués, 2007). Esta última posición destaca con nitidez, a pesar de su relativo retroceso en el discurso del actual grupo municipal de IU, entre los impulsores iniciales de los presupuestos participativos de Sevilla.

En Málaga, esta diversidad de posicionamientos políticos es observable entre el gobierno local de la capital (PP) y el de la Diputación provincial. Si desde los presupuestos participativos de la ciudad de Málaga se alude a

6 Emilio Carrillo, hasta el verano de 2008 Vicealcalde y Delegado de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Sevilla y uno de los “hombres fuertes” de la política local del PSOE, distingue una doble gestión local: del Ayuntamiento y de la ciudad, reclamando para esta última el concurso activo de la sociedad civil. Por su parte, aludir a “gobernar con los ciudadanos” es un recurso habitual del Alcalde de Sevilla, Alfredo Sánchez-Monteseirín, también miembro del PSOE.

7 Josefa Medrano, delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla y miembro del grupo municipal de Izquierda Unida. Diario Público, 11-XII-2008.

“abrir un nuevo cauce para ir profundizando la democracia local” o a “la puesta en marcha de mecanismos para la participación responsable”⁸, la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación refiere formulaciones como “dotar de más poder en los asuntos públicos a la ciudadanía”, “una nueva forma de gestionar los recursos públicos”, “un espacio de democracia directa”, “justicia social y superación de las desigualdades”⁹...

Procede señalar que la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga ha sido impulsada desde el Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial, dirigida por Izquierda Unida, y no desde la de Participación Ciudadana, gobernada por el PSOE. Ambas instancias sostienen discursos y estrategias políticas no coincidentes.

En otras ciudades andaluzas que desarrollan procesos de presupuestos participativos y que, o bien están gobernadas en solitario por IU, caso de Puerto Real, o bien por gobiernos de coalición en los que esta formación preside su alcaldía, caso de Córdoba, observamos, desde luego con singularidades y modificaciones a lo largo del tiempo, cierta presencia de enunciados más próximos a las posiciones que hemos adjetivado como “mayoritarias”.

La Alcaldesa de Córdoba, Rosa Aguilar, ha relacionado los presupuestos participativos con la “voluntad política

del Gobierno Municipal conjuntamente con el tejido asociativo” de promover “la participación de la población en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos” bajo supuestos de “democracia participativa local”. La acción política más allá del ámbito electoral, la promoción de la pedagogía ciudadana, de la información y las habilidades deliberativas han sido algunas de sus ideas fuerza. Asimismo, la implicación de “todas las organizaciones sociales” y la vinculación de la iniciativa al proyecto de modelo de ciudad y a otros destacados proyectos urbanos para “promover un proceso ciudadano que consiga un gobierno mejor y más democrático de la ciudad”¹⁰.

En resumen, el debate sobre democracia local y presupuestos participativos en Andalucía acoge expresiones diversas entre las distintas fuerzas políticas, entre distintos sectores y personas de estas organizaciones y, procede señalarlo, varían también en función de la posición y nivel de responsabilidad —mayoría o minoría— en los gobiernos y administraciones locales. Esta diversidad oscila entre discursos pragmáticos y reformistas y postulados sociopolíticos más críticos, radicales y transformadores.

8 Documento público “Presupuestos Participativos. Decide la Málaga que tú quieres”. Ayuntamiento de Málaga. Área de Participación y Relaciones Ciudadanas. 2008.

9 Documento público “Presupuestos Participativos. Tod@s podemos”. Oficina de Presupuestos Participativos. Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial. Diputación de Málaga. 2007.

10 Rosa Aguilar, Alcaldesa de Córdoba. Prólogo al libro “La trayectoria del presupuesto participativo en Córdoba (2001-2006)”. Ayuntamiento de Córdoba, 2007.

1.2. Ciudad y proyecto urbano: propuestas estratégicas y posicionamientos críticos. “Sevilla, la ciudad de las personas”

1.2.1. Ciudad y globalización

El debate político reseñado cursa junto a una extensión sin precedentes del fenómeno urbanizador y la consecuente revisión del pensamiento urbano (Borja, 2005; Ascher, 2004; Martín, 2004; Susser, 2001). En la última década, han ganado influencia discursos en favor de plataformas urbanas relativamente autónomas —“ciudades globales” (Sassen, 2001)— para su ubicación competitiva en las redes de la “sociedad de la información”. Se trata de postulados de pretensiones “posibilistas” que, desde una lectura “optimista” de la globalización en clave de “retos y posibilidades”, abogan por “ciudades integrales” con dimensiones económicas y tecnológicas, socialmente más cohesionadas y medioambientalmente más sostenibles, liderados por los gobiernos locales bajo nuevos modelos de gobernabilidad democrática (Ascher, 2004; Castells, 2001, 1996).

Ópticas más críticas, aún sin un modelo alternativo acabado, inciden en el carácter estructural de la “crisis urbana” (Naredo, 2004) y en sus críticas a “la ciudad del neoliberalismo y el mercado” o “de los políticos” enfatizando “el Derecho a la ciudad” para todos sus habitantes (Capel, 2006; Borja, 2005; Bohigas, 2004; Rodríguez, 2002; Moreno et al, 2001). Pero, y es ese un elemento una vez más a destacar, existe coincidencia en demandar, aún desde supuestos no del todo coincidentes, la

revalorización social del espacio público y la innovación democrática local a través de una participación política más activa de la ciudadanía.

El discurso estratégico municipal para Sevilla y su aglomeración urbana, en línea con los postulados que hemos denominado “optimistas” y, desde luego, con señaladas contradicciones (Benavides, 2006, 2005, 2003), se ha publicitado en expresiones como “urbanismo de rostro humano” (Carrillo, 2007) o “ciudad de las personas”¹¹.

En palabras de Emilio Carrillo el proyecto estratégico de Sevilla y su Área Metropolitana se enmarca en la “revolución de la sociedad de la información” y en la superación del modelo de ocupación territorial propio de la sociedad industrial, con la resultante de

“un mundo de archipiélagos que actúan como nodos fuertes del sistema urbano de la globalización” (...) “conectados a través de una red global de flujos de información, de tecnologías, de capitales y también, aunque en menor medida, de personas”.

La posición en la red global dependerá de la ubicación ante “un selecto club de grandes ciudades” o “ciudades globales” que, citando a Sassen, caracteriza como motor de la economía y las finanzas y de las nuevas tendencias sociales, tecnológicas y culturales.

La que Carrillo denomina “ciudad del mañana” debe abordar cuatro temas clave: los desafíos, en términos

¹¹ Emilio Carrillo. Conferencia “Proyectos Estratégicos: Sevilla”. Seminario “Las grandes áreas metropolitanas en una perspectiva comparada”. Centro de Estudios Andaluces. Abril de 2007. “Sevilla, la ciudad de las personas” es una expresión del marketing urbano de la ciudad de Sevilla. El eslogan, que no es original, ha sido utilizado con anterioridad en otras ciudades catalanas.

de oportunidad y competitividad, de una economía cada vez más basada en la información y el conocimiento; el impulso de infraestructuras urbanas para la articulación regional de ciudades polivalentes; la integración ciudadana en términos socio-espaciales y culturales; y la gobernabilidad democrática. Y ello en una dinámica global-local que demanda ayuntamientos de mayor densidad política pero que constituyen sólo una parte de la ciudad, pues ésta debe ser entendida como un actor más amplio y complejo que las meras estructuras municipales.

Cuadro 2. Ideas fuerza del proyecto urbano estratégico para la ciudad de Sevilla

| Contexto | Principios rectores | Objetivos | Instrumentos |
|---|---|--|----------------------------|
| Sociedad de la Información. | Importancia de la Economía de la Información y del conocimiento. | Desarrollo, generación de renta y empleo. | Planificación estratégica: |
| Globalización. | Oportunidad y competitividad: ciudades polivalentes e integradoras. | Mayor sostenibilidad y mejora de la calidad de vida. | - Socioeconómica |
| Redes de ciudades y ciudades globales en red. | Integración ciudadana. | | - Físico-territorial |
| | Gobernabilidad. | | |

Fuente: Carrillo, E. (2007). Elaboración propia.

Esta propuesta estratégica, concluye Carrillo, debe responder, a través de “un amplio proceso de participación ciudadana”, a “tres cómo”: “cómo somos, cómo queremos ser y cómo gestionamos el cambio”. Y demanda una planificación dual: socioeconómica —productiva, tecnológica y empresarial— orientada al desarrollo y la generación de renta y empleo sobre la base de la

colaboración público-privada; y, al mismo tiempo, físico-territorial, con el objetivo de la mejora de la calidad de vida mediante una planificación sostenible, integral y equilibradora del territorio y el medio ambiente, que atienda a la cultura local, las tecnologías, la esfera social y la economía.

1.2.2. El debate sobre el modelo de ciudad

El núcleo de este discurso remite a unos estudios urbanos donde convergen los debates sociológicos y urbanísticos del siglo XX con nuevos problemas y retos; entre otros, la cuestión de la democracia local (Castells 2001).

Castells (1995) refiere cómo la crisis del modelo fordista y la nueva mundialización económica, la extensión de las TICs y la descentralización de los procesos productivos han redefinido los roles económicos de unas ciudades en las que se intensifican los procesos de urbanización. Para Ascher (2004), una “economía cognitiva”, “más urbana”, revitaliza las ciudades y territorios como espacios productivos, priorizando su desarrollo económico e incluso la recreación y difusión de renovadas imágenes de sí mismos orientadas por una lógica capitalista de la competencia y la acumulación en todos los sectores económicos, modificando el rol de las ciudades en favor de regiones o plataformas de intervención global.

El espacio urbano concentra flujos, dinámicas y contradicciones donde convergen muy diversos actores, estrategias e intereses en un doble sentido: la presión del mercado y de la homogeneización cultural “globalista” y, al mismo tiempo, la gestación de estrategias locales de competencia y cooperación por la ubicación en muy diversas redes mundiales (Borja y Castells, 2004; Muñoz, 2005); estrategias que también pueden manifestarse a modo de resistencias y alternativas frente a aquellas presiones (Comas, 2002; Moreno, 1998). Junto al retroceso del papel regulador del Estado-nación y la expansión de los agentes económicos y financieros, se constata un mayor protagonismo mundial de las ciu-

dades y regiones urbanas que cursa sobre tensiones encontradas; entre otras, las expectativas de negocio y nuevas plusvalías, mayor percepción de la diversidad sociocultural y retos para las políticas públicas derivados de nuevos escenarios globales y de demandas de muy distintos y más dinámicos sectores sociales.

En este contexto se sitúa el debate sobre el “modelo de ciudad”, sobre la proyección integral de nuevas estrategias urbanas. Para Borja y Castells (2004) los retos del “plan de ciudad” —económicos, infraestructurales, de sostenibilidad y calidad de vida, integración social y gobernabilidad— requieren “una reforma política radical”. El Gobierno local debe liderar un proceso sinérgico con otras administraciones, entes privados y otros municipios desde una visión metropolitana. Y la innovación democrática implica participación ciudadana, cooperación social y aplicación de políticas integrales; marco en el que el Gobierno de la ciudad debe asumir nuevas competencias. Una contradicción con este planteamiento, señalan, surge entre la asunción de nuevas funciones y la disponibilidad de recursos lo que requiere mayor financiación pero, también, capacidades no estrictamente financieras sino políticas: “más poder, más libertad, más autonomía”¹².

Posicionamientos críticos conceden prioridad proyectual al espacio público, a un modelo impugnador del

12 En un Informe de la FEMP, elaborado por más de 80 expertos de la propia Federación y de 67 Corporaciones Locales durante el año 2004, se expone: “Los Ayuntamientos españoles experimentan un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo y la definición legal de sus competencias, por un sistema de financiación insuficiente y por una legislación que limita su poder de autoorganización” (Porto, 2004).

“crecimiento” ideado por especialistas bajo la concepción de la ciudad del neocapitalismo y el mercado; considerando que las propuestas modernistas no sólo no resolvieron los principales problemas urbanos sino que generaron formas de antiurbanidad ligadas a la dispersión funcional y la zonificación (Bohigas, 2004). Naredo (2004) plantea la “actual crisis urbana” en términos de “crisis de civilización”¹³, subrayando que su insostenibilidad, el ensanchamiento de la brecha Norte-Sur y el crecimiento de conurbaciones y cinturones de miseria en las antiguas metrópolis generan problemas más complejos aún que la crisis de algunas ciudades europeas en los orígenes de la industrialización capitalista. “Es necesario —concluye— reconstruir el cuerpo social de la ciudad” abordando el funcionamiento urbano en su conjunto y tomando la ciudad como proyecto participativo en favor de la cohesión social. El modelo de ciudad compacta, funcional y legible guarda relación con el ejercicio democrático de la ciudadanía en el espacio público pues, como apunta Bohigas (2004), “la ausencia expresiva del espacio colectivo es el fin de la ciudadanía política”. La dispersión urbana, además de agravar otras contradicciones, contribuye a la atomización y restringe los ámbitos de sociabilidad a aquellos orientados al consumo.

Por su parte, Lungo (2007), aún rechazando posicionamientos “de principio” de corte maximalista y aceptando las potencialidades de las propuestas urbanistas europeas, advierte de la inexistencia de suficientes referencias empíricas y, en cualquier caso, insiste en que formulaciones del tipo “colaboración público-privada”

podrían conllevar, a determinadas escalas, grandes inversiones públicas para un mejor posicionamiento del capital privado en el mercado urbano del suelo, la construcción u otros. En este sentido, son reveladoras las conclusiones de Arantxa Rodríguez (2002) en su detallado análisis de los “milagros y espejismos” a propósito de la revitalización urbana de Bilbao:

“... lejos del mito de la autofinanciación, el modelo de regeneración de Bilbao se apoya decisivamente en la financiación y el liderazgo del sector público; el eslabón débil de la estrategia es, precisamente, la ausencia de un compromiso inversor por parte del sector privado”.

Vienen también al caso las consideraciones de Horacio Capel (2006) sobre el distrito barcelonés 22@bcn: “han acabado dando lugar a actuaciones equivocadas e incluso perjudiciales para la ciudad”, con “errores importantes de concepción” que denotan la inexistencia de un verdadero proyecto urbanístico. La ausencia de debate público, la pobre diversificación del espacio, la eliminación de actividades tradicionales y la falta de sensibilidad por el patrimonio cultural se unen a la inquietud vecinal por el encarecimiento del suelo, la falta de viviendas sociales y la tardanza de los equipamientos prometidos. Capel refiere el estudio de la geógrafa Mercè Tatjer y los posicionamientos del antropólogo Manuel Delgado cuestionando “la Barcelona que los políticos y los técnicos quieren vender a los ciudadanos”. Capel recurre textualmente a Delgado cuando afirma que la ciudad se está convirtiendo en

“... un parque temático donde se trata a los ciudadanos como turistas de los que sólo se espera que admiren, consuman y callen”; [y descalifica las políticas urbanísticas por] “su bulimia destructora y amnésica que ha acabado con parte del patrimonio social”.

13 “La crisis del modelo de ordenación del territorio que se ha extendido por el mundo está llamada a resolverse con la crisis de la civilización que la engendró” (Naredo, 2004: 135).

1.2.3. Nuevas estrategias urbanas

El documento “La gestión de la ciudad en la globalización” sintetiza la trama central de este debate¹⁴. A decir de Borja (2005), el nuevo escenario evidencia disfunciones entre la “realidad urbana” y sus límites político-administrativos, lo que demanda regiones con vínculos estructurales, funcionales y morfológicos: un sistema de ciudades policéntricas con ciudades-nodos que, más allá de su continuidad territorial, compartan estructuras y relaciones multidireccionales para actuar a escalas superiores. Dado que el Estado-nación ya no es el espacio económico más significativo, las sinergias para la productividad y capacidad de innovación se circunscriben al sistema urbano regional; ámbito en el que también deben ser abordadas la cohesión social, la identidad cultural o la gobernabilidad.

Los años noventa conocieron en Europa el retorno a un urbanismo que, más que por planes, optó por estrategias territoriales —urbanas y regionales— de desarrollo integral en base a objetivos y proyectos consensuados (Belil, 2005; De Forn, 2005). El planeamiento supera la organización de usos del suelo, aportando una visión estratégica territorial y una organización interna del espacio para la competitividad económica, la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad, la movilidad y accesibilidad... integrando políticas sectoriales, escalas territoriales y diversas formas de gobernabilidad. La gestión del territorio pasa a concebirse de manera más participativa y abierta a aspectos intangibles: identitarios,

¹⁴ Borja, J. Master en Gestión de la Ciudad. UOC. Barcelona, 2005. Jordi Borja aporta una síntesis de sus obras “La ciudad conquistada” (Alianza Editorial. Madrid, 2003) y “Espacio público y ciudadanía” (Electa. Barcelona, 2003). Cuenta con colaboraciones de Mireia Belil, Albert Serra y Manuel de Forn.

cognitivos, culturales... Una estrategia que requiere, concluye Belil, capacidad, competencias y democracia; este último requerimiento, insiste De Forn, “un objetivo aún más necesario en la etapa de la globalización”.

En palabras de Borja, “No a un urbanismo oportunista. El urbanismo estratégico define escenarios deseables y objetivos coherentes, expresa valores de interés general”, demandando actuaciones rápidas y flexibles concertadas con una gran diversidad de actores y crítica con la desregulación y privatización que supone la dimisión ante el mercado:

“... un proyecto integral de ciudad o de región, concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente” [con el objetivo de] “hacer ciudad sobre la región metropolitana difusa y/o policéntrica y hacer ciudad sobre la ciudad, cohesionándola con su periferia inmediata incluida”.

Cuadro 3. Temas emergentes en los planes estratégicos. Síntesis

| Temas planes estratégicos |
|--|
| 1. Calidad de vida, sostenibilidad y cualificación del espacio urbano |
| 2. Desarrollo de regiones metropolitanas a partir de ciudades existentes |
| 3. Refuerzo de la inteligencia de la ciudad |
| 4. Clusters e infraestructuras de apoyo a la actividad económica |
| 5. Administración relacional |
| 6. Multiculturalidad |
| 7. Desarrollo de vocaciones propias de la ciudad |
| 8. Conocimiento como eje de desarrollo |
| 9. Democracia urbana |

Fuente: De Forn, M. (2005). Elaboración propia.

Ferrer y Borja (2006) atribuyen tres virtudes al planeamiento estratégico: diseña un escenario futuro; contempla muy diversos proyectos y programas —planes integrales, equipamientos estructurantes, nuevas centralidades, infraestructuras metropolitanas...— que implican a actores públicos y privados; y son participativos, aunque advierten del “riesgo de crear un consenso pasivo entre las élites”. Ferrer y Barnada (2006) califican el proyecto urbano como “herramienta de intervención esencial” y “modelo que forzosamente debe ser participativo y democrático”.

1.2.4. Sevilla: Plan Estratégico 2010, Plan General de 2006 y participación de la ciudadanía. La pertinencia de un apunte crítico

El proyecto estratégico urbano para Sevilla se condensa en dos instrumentos centrales: el Plan Estratégico Sevilla 2010 y el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de 2006. Ambos, según Emilio Carrillo, se han basado en “el consenso y la participación ciudadana” y podrían constituir una experiencia “extraordinariamente útil” para otras ciudades de escala similar. Por su parte, el Alcalde de Sevilla; Alfredo Sánchez Monteseirín, afirmó en 2005 que, en estos procesos, “se volcaron la práctica totalidad de los sectores ciudadanos”¹⁵.

¹⁵ Alfredo Sánchez Monteseirín. “Prólogo al documento Plan Estratégico Sevilla 2010 Año II. Informe y seguimiento de actuaciones”. Ayuntamiento de Sevilla, 2005.

Cuadro 4. Planificación estratégica de Sevilla

| Prioridades de la agenda urbana |
|---|
| 1. “Las personas”. Actuaciones sobre espacios de convivencia y por la cohesión social |
| 2. Los barrios como sostén de una Sevilla articulada, equilibrada y solidaria |
| 3. Transporte público: único medio capaz de satisfacer las necesidades de accesibilidad y movilidad |
| 4. Vivienda, dotación de equipamientos y fortalecimiento de los servicios públicos |
| 5. Calidad de vida, sostenibilidad y medio ambiente urbano |
| 6. Cultura, patrimonio histórico-artístico y memoria local. Mantenimiento de rasgos diferenciales |
| 7. Empleo, promoción socioeconómica y empresarial, innovación y desarrollo tecnológico y de las comunicaciones. Liderazgo como capital andaluza y gran ciudad española y europea. |

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010, PGOU 2006, Carrillo, E. (2007). Elaboración propia.

Ciertamente, el Plan es posterior a los de otras ciudades españolas; hecho que tal vez sirvió para superar la rigidez de otros casos. Brugué y Jarque (2002) señalan, no obstante, algunas deficiencias generales que sí consideramos observables en el proceso del Plan Sevilla 2010. Así y a pesar de la autocomplacencia de algunas declaraciones políticas, el grueso de los debates siguió un modelo de participación formal y elitista, centrado en directivos y expertos; acaso con cierta interlocución con líderes de entidades cívicas consideradas “representativas” y con sectores empresariales atentos a un espacio de generación de nuevos negocios. La participación ciudadana más amplia y directa, por el contrario,

tuvo un carácter más informativo que deliberativo y se limitó a ochocientos participantes en una encuesta y a varios actos divulgativos descentralizados. Brugué y Jarque (2002) añaden que “la capacidad de los planes estratégicos para favorecer la participación ciudadana se ha mostrado limitada”, al ser excesivamente “tecnocráticos” y demostrar “muchas dificultades para llegar al conjunto de los ciudadanos”.

Por su parte, el Plan General aprobado en 2006 fue elaborado por la Oficina del Plan Sevilla y contó con la participación, negociación o asesoramiento de agentes socioeconómicos y equipos profesionales. Sus referencias metodológicas combinan tres perspectivas —orgánica, sistémica y dialéctica— con el objetivo de explicitar

“... un nuevo modelo de ciudad en el que la planificación física y la promoción de la cohesión social sean el referente de la calidad de vida para todos los sevillanos, y el ámbito territorial simbólico —Sevilla— en el que puedan tomar carta de naturaleza los nuevos derechos republicanos” (OPS, 2006).

La participación pública en su discusión ha sido esgrimida por sus responsables como uno de sus valores añadidos, si bien sectores cualificados criticaron el proceso de exposición pública y han señalado que debería haberse recurrido a procesos participativos más innovadores¹⁶.

16 Ferrer (2006) enumera algunos de estos mecanismos innovadores -núcleos de intervención participativa (NIP), consejos urbanísticos, entidades dinamizadoras..., que no se han implementado en Sevilla. Asimismo, profesionales vinculados al urbanismo, ecologistas y miembros de otros colectivos ciudadanos acudieron al acto de presentación pública del PGOU, en septiembre de 2005, bajo el eslogan “Así no hay Plan”. La protesta, entre otros desacuerdos, incidía en un aspecto muy significativo: la exposición pública del PGOU y el plazo de alegaciones se limitó a tres semanas, justo después de agosto y sin que mediaran actos de difusión de importancia.

En una declaración institucional del Ayuntamiento, difundida en mayo de 2006 por el grupo municipal de Izquierda Unida se afirma:

“... nuestro modelo: la ciudad de las personas (...) ha sido cumplidamente redactado a través de un modelo impecable de participación, que destila redistribución y favorece equilibrios sociales”¹⁷.

El nuevo PGOU, señala el texto, defiende y promueve el interés general, favorece el empleo y el desarrollo productivo, humaniza los barrios, facilita la movilidad y promueve el transporte público, aumenta el equipamiento y los espacios libres y reivindica una Sevilla con valores medioambientales.

“Hemos hecho realidad un diseño de ciudad policéntrica, diversa, sostenible, nueva y al tiempo, respetuosa con su historia y con su patrimonio, al que tanto valor universal reconocemos”.

Considerando el PGOU como elemento central pero reseñando otros procesos urbanos, esta declaración política alude a la promoción de vivienda pública y la dinamización de EMVISESA¹⁸, la construcción de nuevos equipamientos, la conservación del patrimonio, la peatonalización de espacios centrales, el Plan de Barrios o la defensa medioambiental frente a la especulación.

“Este es, sin ningún género de dudas, el mandato de las personas, el que cuenta con ellas para lo que les afecta, facilita sus vidas, defiende sus derechos e incrementa su corresponsabilidad, posibilitando mecanismos democráticos que superan los clásicos y separados procesos electorales”.

17 Ayuntamiento de Sevilla. “Tres años de Gobierno de Progreso”. 25 de mayo de 2006. Difundido por el Grupo Municipal de Izquierda Unida.

18 Empresa Municipal de la Vivienda de Sevilla S.A.

La aludida conferencia de Emilio Carrillo se produjo, aunque en un foro de investigadores y estudiosos urbanos, pocas semanas antes de las últimas elecciones locales. El tono de su explicación y de la Declaración institucional reseñada se corresponde con la generalidad de exposiciones de los impulsores de la planificación estratégica urbana en Sevilla durante los últimos años: discursos bien contruidos y, sobre el papel, difícilmente cuestionables.

Durante la campaña electoral de 2007, los partidos de la coalición del Gobierno local de Sevilla, PSOE e IU, defendieron el modelo de ciudad “de futuro”, “democrático y participativo”, “socialmente redistributivo”, “sostenible”... y esgrimieron proyectos en marcha, emanados del Plan Estratégico o del nuevo PGOU, como avales de sus afirmaciones. La oposición, particularmente el Partido Popular, insistiendo en la “proximidad” de su candidato “al sevillano de a pie”, dedicó buena parte de sus esfuerzos a incidir en la brecha entre el discurso municipal y unas percepciones ciudadanas que, ciertamente, han dado muestras de desconocimiento e incompreensión —también de disconformidad— ante la plasmación de algunos de los “grandes proyectos” del modelo de “ciudad de las personas” defendido desde el Gobierno local.

La política de movilidad y transporte constituye un claro ejemplo de esta brecha. En líneas generales, se ha diseñado un coherente sistema integrado: abordaje metropolitano, centralidad otorgada al transporte colectivo y a la moderación del tráfico privado desde el concepto de “calidad ambiental”, apuesta por la intermodalidad, peatonalización, carriles bici u otros exclusivos para transporte público, o algunas consideraciones sociales (política tarifaria, atención a determinados grupos

ciudadanos, bonobús solidario...). Pero, al margen de que se trate de un Plan que llegó excesivamente tarde y sin la existencia de un Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana previo, las actuaciones, importantes y costosas, vienen plasmándose de manera desordenada, con aparente desconexión e importantes retrasos y no exenta de alguna intencionalidad más simbólico-política que de rigurosa eficacia y eficiencia estratégica planificada. Este hecho, unido a informaciones contradictorias o a la escasa promoción real de la participación ciudadana —de la ciudadanía en general y de sectores especializados locales en particular—, ha motivado que algunas de estas actuaciones sean poco comprendidas y percibidas como un conjunto de molestas obras, a veces de tintes caprichosos¹⁹.

La situación se agrava con la saturación de los accesos a la ciudad central, sobre todo desde un Oeste metropolitano comunicado con una autovía saturada —la A49—, un deficiente servicio de autobuses y una línea de ferrocarril sorprendentemente fuera de servicio. Por el contrario, la propuesta de completar un nuevo anillo viario —la SE40—, lejos de atemperar el tráfico de vehículos privados, podría no contribuir sino a la urbanización horizontal de nuevos terrenos; modelo extendido en todo el área metropolitana.

19 En parte, esta circunstancia puede obedecer a desencuentros entre administraciones (Junta de Andalucía y Ayuntamiento), como es el caso de un Metro cuya Línea 1 ha acumulado considerables retrasos en su puesta en servicio. Por el contrario, la prioridad otorgada a un pequeño tramo del Metrocentro, tranvía en superficie sobre avenidas centrales peatonalizadas, contrasta con su escasa contribución objetiva a la resolución del complejo problema de la movilidad urbana. O, en el mismo sentido, la ejemplar red de carriles bici o la no menos acertada limitación del acceso de vehículos al centro no ha encontrado el ritmo necesario de habilitación de aparcamientos.

El insostenible y caótico crecimiento urbanístico metropolitano, particularmente en la comarca del Aljarafe, la aparente desconexión y los retrasos en las infraestructuras y otras actuaciones referidas a la movilidad y el transporte, la observación de diversos intentos especulativos, las incertidumbres sobre la gestión del nuevo PGOU en temas como Tablada o la Ciudad de la Justicia, las plusvalías generadas por la recalificación de la antigua cervecera Cruzcampo o la reforma portuaria, determinadas formulaciones vinculadas a la promoción turística de la ciudad, algunos efectos de la peatonalización del centro, la controversia sobre edificaciones “emblemáticas” como Parasol en la Encarnación, la biblioteca universitaria en los jardines del Prado o la Torre Cajasol... son algunas de las críticas compartidas, parcialmente o en su totalidad, por diversos sectores políticos, vecinales, académicos, ecologistas o empresariales.

Los resultados electorales de 2007 podrían ser considerados, aunque sólo fuera relativamente y al margen de otras valoraciones sin duda pertinentes, como cierto indicador de la tensión ciudadana sobre “la construcción participativa” de “la ciudad de las personas”. La primera reflexión es que una gran parte del electorado ni siquiera fue a votar.

La segunda es que las fuerzas políticas comprometidas con el modelo de “ciudad de las personas”, que basaron la campaña en su explicación y defensa, aún ampliando su margen para gobernar, perdieron unos 11.000 votos. La tercera es que el partido más enfrentado a los proyectos estratégicos a debate y al gobierno local que los impulsa no sólo aumentó sus votos: fue la fuerza más votada. El comentario precedente no puede obviar la desaparición institucional de una de las fuerzas más beligerantes en su tarea opositora al Gobierno local, el Partido Andalucista, y el más que probable trasvase de parte de sus votos al partido opositor mayoritario, el Partido Popular; pero, cuando menos, es pertinente reparar en que los “grandes proyectos” de la “Sevilla del futuro” no gozan de un amplio e incontestado consenso ciudadano. Los resultados electorales podrían ser tomados también como una invitación más a reflexionar en que, tal vez, en lo que refiere al proyecto estratégico urbano para Sevilla, ni la participación de “la práctica totalidad de los sectores ciudadanos” fuera tal ni el “modelo impecable de participación” lo fuera tanto. Conviene repensar que los proyectos objeto del debate —y, en gran medida, la conexión entre ellos— no son siquiera conocidos por amplios sectores de la ciudadanía.

Cuadro 5. Resultados electorales. Comparación participación 2007 y 2003

| Elecciones | Votantes | % | Abstención | % | Blanco | % | Nulos | % |
|------------|----------|-------|------------|-------|--------|------|-------|------|
| 2007 | 308.999 | 54,59 | 256.991 | 45,41 | 6.110 | 1,98 | 1.197 | 0,39 |
| 2003 | 340.404 | 58,51 | 241.465 | 41,49 | 8.395 | 2,47 | 1.497 | 0,51 |

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

Cuadro 6. Resultados electorales. Comparación votos y concejales 2007 y 2003, según posicionamientos ante el desarrollo de los proyectos estratégicos

| Coaliciones | 2007 | | | 2003 | | |
|-------------|---------|------------|-------|---------|------------|-------|
| | Votos | Concejales | % | Votos | Concejales | % |
| PSOE + IU | 150.306 | 18 | 48,83 | 161.366 | 17 | 47,60 |
| PP + PA | 142.615 | 15 | 46,34 | 160.982 | 16 | 47,49 |

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

La discusión esbozada a propósito de la planificación estratégica del modelo de “ciudad de las personas” de Sevilla pensamos que ejemplifica la contradicción entre los discursos políticos sobre la participación de la ciudadanía y la dimensión real de esta participación en “los grandes temas” de la política urbana. “Grandes temas” que, según hemos observado, discurren por canales de discusión, toma de decisiones y gestión sobre los que los instrumentos participativos institucionalizados y, más concretamente, los presupuestos participativos, tienen una incidencia marginal. Tal consideración introduce el epígrafe siguiente.

1.3. Participación ciudadana y presupuestos participativos

1.3.1. Participación ciudadana, innovación democrática local y búsqueda de legitimación

El Plan Sevilla 2010 y la elaboración del PGOU de 2006, núcleo de la construcción estratégica de “la ciudad de las personas”, condensan varias de las preocupaciones

generales presentes en el debate sobre la participación ciudadana en los contextos locales. Como se ha apuntado, estas iniciativas se han dirigido sobre todo a sectores organizados de la sociedad civil, han tenido carácter sectorial, a menudo puntual, y no fueron más allá de algunos mecanismos consultivos bajo visiones muy acotadas sobre la participación efectiva en la toma de decisiones. En el caso que nos ocupa, están vinculadas a la planificación estratégica urbana, a los “grandes temas” urbanos, pero el grueso del diseño político y técnico de estos planes y, sobre todo, su posterior traducción a proyectos concretos y su gestión adoptan un carácter “tecnocrático y gerencialista” con escasa participación de las redes ciudadanas (Blanco y Gomà, 2002).

En su análisis de los discursos y propuestas participativas, Blas e Ibarra (2006) aportan una resumida clasificación:

Cuadro 7. Discursos acerca de la Participación Ciudadana

| Discursos | Referencias | Ideas centrales |
|------------------------------|---|--|
| Teoría del Desarrollo Humano | PNUD | La participación comunitaria contribuye a un desarrollo más pleno del ser humano |
| Desarrollo Sostenible | Agenda 21 (Chumad, 1992) | La participación, inspirada en la defensa de los intereses generales, contribuye a la sostenibilidad |
| Republicanismo | Pettit, 1999 | Deliberación democrática, virtud cívica, libertad positiva, bien común e intereses generales |
| Discurso alterglobalizador | Indigenismo, MST, soberanía alimentaria | La participación como estrategia de defensa local frente a la globalización uniformizadora |

Fuente: Blas e Ibarra (2006). Elaboración propia.

Blas e Ibarra añaden un quinto posicionamiento —“teoría de la democracia participativa”— que, en el caso de la política de Participación del Ayuntamiento de Sevilla en los últimos seis años, se superpone significativamente a los discursos reseñados. El análisis de esta propuesta, muy presente en los debates suscitados alrededor de los procesos andaluces de presupuestos participativos, hace pertinentes varias consideraciones.

Sectores políticos e intelectuales vienen profundizando en el estudio teórico y empírico de iniciativas deliberativas locales para la profundización democrática, la pedagogía social y la implicación de la ciudadanía en la gestión de la ciudad (Borja *et al.*, 2006; Pindado, 2005; Belil y Serra, 2005; Ziccardi, 2004, 2003; Santos, 2002, 1999; Blanco y Gomà, 2002; Brugué y Jarque, 2002; Rodríguez Villasante *et. al.* 2001; Informe Stoke, 2000; Rodríguez Villasante, 1995). Destacan propuestas participativas en planes urbanos generales (estraté-

gicos, de ordenación urbana...) u otros sectoriales o de menor escala (pactos por el empleo, planes de barrios, agendas 21 local...) que se suman a estructuras de participación institucionalizadas desde hace más de dos décadas por varias administraciones locales andaluzas y españolas (FAMP, 2005).

Cuadro 8. Mecanismos de participación ciudadana

| Rasgo principal | Mecanismo o instrumento |
|-------------------------------|--|
| Derecho a la participación | Elecciones municipales |
| | Consulta popular |
| | Referéndum |
| | Iniciativa ciudadana |
| | Audiencia pública |
| | Intervención en plenos municipales |
| | Consulta a través de internet |
| Órganos de participación | Consejos sectoriales |
| | Consejos territoriales |
| | Observatorios ciudadanos |
| | Centros de intereses |
| | Consejo municipal de asociaciones |
| | Plataformas ciudadanas |
| | Núcleos de intervención participativa |
| | Consejos de desarrollo participativo |
| | Consejos de distrito |
| | Presupuestos participativos |
| Otras formas de participación | Defensor de la ciudadanía |
| | Alcaldía de barrios populares |
| | Comisión especial de sugerencias y reclamaciones |
| | Evaluación de servicios públicos |
| | Mediación |

Fuente: "Participando, creando e innovando. Un enfoque local" (FAMP, 2005). Elaboración propia.

Las delegaciones o áreas de Participación Ciudadana comenzaron a ser impulsadas desde los ayuntamientos andaluces en este contexto a lo largo de los años ochenta. En este tiempo las principales ciudades y otras intermedias han ido constituyendo distritos municipales y/o redes centros cívicos por barrios, además de articular otros servicios y marcos de relación estable con entidades ciudadanas que incluyen cierto apoyo a sus actividades y sistemas de subvenciones. Como cauces participativos de las asociaciones vecinales y otras entidades existen órganos o consejos territoriales y sectoriales. En el caso de la ciudad de Sevilla, entre 2003 y 2007, el número de distritos municipales ascendió de seis a once, aumentando su autonomía y competencias, y fueron creadas, en aplicación de la nueva legislación de grandes municipios, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y la figura del Defensor del Ciudadano. Los reglamentos, estructuras y dotaciones en materia de Participación Ciudadana han procurado sobre todo canales de información, descentralización y aproximación hacia los barrios, y espacios de sociabilidad y de interlocución con asociaciones.

Cuadro 9. Delegación de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Sevilla. Objetivos

| Objetivo general |
|--|
| “Participar en la construcción de una sociedad mejor”. Para alcanzar este modelo de participación se persigue “promover las condiciones que faciliten la libertad colectiva y la igualdad, desde el ámbito público y facilitar a la ciudadanía su participación en lo político, lo económico, lo cultural y lo social” (Paula Garvín, delegada de Participación Ciudadana durante 2003-2007. En www.participacionciudadana.sevilla.org) |
| Objetivos específicos |
| 1. Facilitar información sobre actividades, obras y servicios, así como sobre el funcionamiento de los órganos y servicios dependientes del Ayuntamiento. |
| 2. Facilitar y promover la participación de los vecinos y entidades en la gestión municipal, sin perjuicio de las facultades de decisión correspondiente a los Organismos Municipales representativos. |
| 3. Hacer efectivos los derechos de los vecinos regulados en la legislación específica y demás normativa de aplicación. |
| 4. Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus distritos. |
| 5. Aproximar la gestión municipal a los vecinos, mejorando su eficacia. |
| 6. Garantizar la solidaridad y equilibrio entre los distintos distritos del término municipal y dentro de éstos. |

Fuente: Reglamento de Participación ciudadana y www.participacionciudadana.sevilla.org. Elaboración propia.

Pero, por lo general y a pesar de los avances, las áreas de Participación Ciudadana tienen un débil peso político²⁰, no fundamentado en una concepción transversal de la participación en la vida urbana; de hecho, institucionalmente, así ocurre en Sevilla y otras ciudades, vienen siendo un apéndice delegado en el partido minoritario de sucesivas coaliciones. Como apunta Blanco (2002) aludiendo a la generalidad de ayuntamientos españoles, las autoridades locales han venido ubicando la participación ciudadana en la periferia de la política local “sin dedicar esfuerzos suficientes para generar una amplia movilización social”.

Es cierto que en algunas ciudades andaluzas las políticas de participación han destacado por una mayor centralidad —la tradición histórica de la ciudad de Córdoba merece ser destacada— o, en el último período, por una mayor transversalidad política y organizacional en el interior de algunos ayuntamientos —así nos ha parecido apreciarlo, por ejemplo, en el caso de Jerez—. En el mismo sentido deben ser añadidas algunas iniciativas impulsadas por el Partido Popular andaluz, aunque de manera más aislada, desde el Ayuntamiento de Málaga. Y, desde luego, a pesar de las críticas que venimos enunciando, desde el Gobierno de coalición de izquierdas de la ciudad de Sevilla.

20 En 2005, año en que los discursos sobre participación ciudadana redoblaron su presencia en el Ayuntamiento de Sevilla, la dotación de la Delegación de Participación Ciudadana ascendió a 4.931.097,50 euros: el 0,88% del Presupuesto Municipal sin considerar las partidas destinadas a los organismos autónomos municipales. La cantidad y porcentaje fueron muy inferiores a los de la mayoría de áreas municipales y sólo superiores a las de Cooperación al Desarrollo, Medio Ambiente e Igualdad (denominación entonces de la actual Delegación de la Mujer). En el Presupuesto Municipal de 2008 la dotación de Participación Ciudadana (7.732.182,82) ha ascendido al 1,12%.

De hecho, se han consolidado diversos cauces de participación institucionalizados y se vienen implementando diversas “buenas prácticas” que están siendo difundidas desde la Comisión de Participación de la FAMP. Pero también es cierto que muchos de estos mecanismos y actividades suscitan críticas entre los sectores ciudadanos más exigentes; ya sea por su dimensión exclusivamente consultiva, su funcionamiento irregular o su limitación a entidades consideradas “poco representativas”. Estas críticas, muy presentes en los discursos de los impulsores iniciales de varios procesos andaluces de presupuestos participativos, los consideran canales formales de interlocución para la legitimación de decisiones tomadas en otros ámbitos políticos y técnico-administrativos, no exentos de prácticas clientelares (Navascués, 2005, 2004; Garvín y Gutiérrez, 2004). En un documento, distribuido en 2006 desde los presupuestos participativos de Sevilla, se expone, entre otras justificaciones del proceso:

“A pesar de la existencia de un tejido asociativo numeroso y de tener una dilatada experiencia en Consejos de Participación Ciudadana territoriales, la atonía social era muy grande y solo participaban determinados líderes. Las relaciones entre políticos y vecinos estaban basadas en el clientelismo y la dependencia”²¹

Blas e Ibarra (2006) apuntan que las políticas españolas de Participación Ciudadana obedecen a un discurso institucional en que las autoridades locales, conscientes de algunas limitaciones de los mecanismos representativos, aprecian su potencial contribución a la eficacia y eficiencia de los servicios públicos y a la conformación de una ciudadanía más activa en el ejercicio de las “virtudes cívicas” y los derechos republicanos:

“...procesos de participación que generen más legitimación, más eficacia y, en determinados casos, ciudadanía más responsable y profundización democrática”.

Por su parte, el documento “Participando, creando e innovando. Un enfoque local” (FAMP, 2005) relaciona la participación con el derecho individual y colectivo a intervenir en la toma de decisiones en un espacio territorial que debe ser público, institucionalizado y articulado en torno a instrumentos, procedimientos y estructuras superadores de “la rigidez, los vicios y las trabas existentes”.

Blanco y Gomà (2002), en términos de potencialidades y dificultades de la participación ciudadana en los contextos locales, exponen.

21 “Presupuestos Participativos. Una experiencia de democracia en la ciudad de Sevilla”. Presupuestos Participativos de Sevilla. 2005.

Cuadro 10. Participación Ciudadana en contextos locales

| Participación ciudadana local: potencialidades y dificultades | |
|--|--|
| Potencialidades | Dificultades |
| Proximidad y fortalecimiento del ámbito político local | Estandarización metodológica y aparición de nuevas simplicidades |
| Aportaciones innovadoras de la participación | Participación reducida y poco pluralista |
| Dimensión política estratégica partiendo de realidades locales y comunidades específicas | Transversalidad limitada y aparición de nuevas segmentaciones |
| Transversalidad horizontal y en distintos niveles de gobierno | Nuevos tecnocratismos y exceso de gerencialismo |
| Nuevos compromisos personales y colectivos en el espacio público | Dificultades para la traducción de acuerdos y objetivos en actuaciones prácticas |
| | Falta de reconocimiento mutuo de legitimidades y anclaje en roles tradicionales |
| | Lo “políticamente correcto” y la participación como recurso retórico |

Fuente: Blanco, I. y Goma R. (2002). Elaboración propia.

1.3.2. Democracia participativa, presupuestos participativos

La difusión de la experiencia del Orçamento Participativo de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil) contribuyó al conocimiento de unas iniciativas latinoamericanas que han encontrado cierto respaldo en organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (Cabannes, 2004, 2002; Ganuza y Álvarez, 2003; Kliksberg, 1999; Genro, 1993) y han incidido en el debate sobre la democracia participativa y la innovación democrática local también en Europa (Blas e Ibarra, 2006; FAMP, 2005; Pindado, 2005; Santos, 2004; Del Río, 2003; Allegretti y Herzberg, 2003; Blanco y Gomà, 2002; Font, 2001).

Por una parte, el aún incipiente debate sobre los presupuestos participativos en Andalucía obedece a las preocupaciones en materia de Participación Ciudadana que venimos exponiendo en anteriores epígrafes pero, al mismo tiempo, creemos innegable que la introducción de este debate y el desarrollo de nuevas prácticas a él asociadas han contribuido a profundizar en la preocupación política y social por esta cuestión.

Los presupuestos participativos son iniciativas de los gobiernos locales en las cuales la población de un municipio o sector puede participar en la elaboración de una parte del presupuesto municipal. Cursan con diferentes criterios y procedimientos y pueden intervenir agentes sociales, entidades asociativas, otros grupos de veci-

nos y vecinas o la generalidad de la población que voluntariamente desee proponer y priorizar actuaciones específicas. Bajo distintas formas cuentan con el respaldo de diferentes opciones políticas y pueden consistir en actuaciones puntuales o procesos estables e instituyentes. Asimismo, la población puede ser consultada sobre un guión previo o deliberar de manera más amplia y abierta, adoptando decisiones que, en algunos casos, son “vinculantes” para las autoridades.

Los presupuestos participativos han sido relacionados, particularmente en países del mundo empobrecido, con procesos de desarrollo endógeno (Ziccardi, 2006; Ziccardi, 2004, Ziccardi y Reyes, 1998; Kliksberg, 1999), la gestión participativa de la gobernanza urbana, la sostenibilidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cabannes, 2004, 2002) e incluso con una forma de globalización contra-hegemónica en la perspectiva de la transformación social (Azcueta, 2004; Santos, 2004, 2002).

Blas e Ibarra (2006), relacionan estas iniciativas con el desarrollo de una democracia participativa entendida como propuesta transformadora de una “nueva izquierda postautoritaria”, subrayando que

“... la demanda de democracia participativa debe surgir no tanto de voces regeneradoras de la democracia representativa, sino de voces alternativas, de voces que entienden que la democracia participativa es una forma mejor de ejercer la democracia y que, además, es una forma de regenerar la democracia representativa”.

Presupuestos participativos en Andalucía

Los procesos europeos de presupuestos participativos se extienden de manera atomizada y diversa y, aunque determinados casos y discursos sintonizan con posicio-

nes altermundistas (Chávez, 2007; Navascués, 2007), por lo general enfatizan la mejora de la calidad de las democracias representativas (“mais participação, melhor democracia”, “democratizzare la democrazia”), mayor corresponsabilización cívica y una más eficiente gestión de las administraciones y servicios locales (Ganuza y Gómez, 2008; Manjavacas, 2008b; Moreno, Hernández y Manjavacas, 2006; Borja et al., 2006; Borja, Sánchez y Subirats, 2006; Hernández y Manjavacas, 2005; Allegretti y Herzberg, 2004; Ganuza, 2003; Blanco y Gomà, 2002;).

En Andalucía, tras la extinción de “el Reparto” de las Cabezas de San Juan, se desarrollan procesos que se denominan “presupuestos participativos” en Sevilla (PSOE-IU), Málaga (PP), Córdoba (IU-PSOE), Puerto Real (IU) y Puente Genil (IU). La Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga (PSOE-IU) viene impulsándolos en diversas localidades de la provincia y recientemente se ha proyectado su puesta en marcha desde los ayuntamientos de Algeciras (PSOE-IU), Gines (PSOE-IU) y Fuentes de Andalucía (IU). Por su parte, el nuevo gobierno local de Jerez de la Frontera (PSOE) mantiene un debate abierto sobre su continuidad²².

Si hasta el momento, para la mayor parte del municipalismo andaluz y español, los presupuestos participativos son a lo sumo un instrumento participativo más, observado incluso con no pocas reservas, los sectores más comprometidos con los casos andaluces estudiados, particularmente miembros de la coalición Izquierda Unida,

22 En Jerez de la Frontera los presupuestos participativos fueron impulsados desde el Área de Participación Ciudadana y la Gerencia Municipal de Urbanismo dirigidas en su día por el PSA desde un Gobierno de coalición con el PSOE.

los consideran centrales en las políticas de Participación Ciudadana. Este sector, junto a otros cargos públicos locales, en su mayoría de su misma corriente ideológico-política pero también a otros vinculados al PSOE, ha impulsado la Red Estatal por los Presupuestos Participativos; instancia en la que los presupuestos participativos de Sevilla y su modelo político-metodológico desempeñan un papel muy relevante; al menos, en Andalucía, en la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga y entre los responsables políticos de Participación Ciudadana de los ayuntamientos de Algeciras y Gines, todos ellos miembros de Izquierda Unida.

En otros procesos (ciudad de Málaga, Córdoba, Jerez de la Frontera, Puerto Real o Puente Genil), impulsados por dirigentes locales del PP, PSOE, u otros sectores de Izquierda Unida, hemos detectado desiguales niveles de identificación o de reserva ante un modelo que, en algunos casos, es observado como más vinculado a estrategias y redes muy definidas ideológicamente que a las principales instituciones municipalistas (FAMP y FEMP) en las que algunos de estos ayuntamientos desempeñan un papel destacado.

Capítulo 2

Los presupuestos participativos de Sevilla

II. Los presupuestos participativos de Sevilla

Cuadro 11. Sevilla. Datos 2008

| Ciudad | Población | Alcaldía | Área Participación Ciudadana | Presupuesto Municipal (sólo Corporación) | Inversión Presupuestos Participativos | % Inversión Presupuestos Participativos |
|---------|--------------|----------|------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| Sevilla | 699.759 hab. | PSOE | IU | 688.043.187,35 € | 14.414.932,49 € | 2,10% |

Fuente: Presupuesto Municipal Ayuntamiento de Sevilla. INE 2008. Elaboración propia.

II.1. Origen de los presupuestos participativos de Sevilla: Pacto de Progreso y primer Gobierno de coalición PSOE-IU

Las Elecciones Locales de mayo de 2003, introdujeron una correlación de fuerzas relativamente nueva en el Ayuntamiento de la ciudad de Sevilla. A la concentración del voto en las dos principales formaciones políticas estatales, Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular, observable desde los resultados de 1999, se unió un significativo retroceso del Partido Andalucista; formación que en legislaturas anteriores había venido pactando con uno u otro partido des-

de una posición de sólida minoría electoral. Por su parte, la coalición Izquierda Unida, con un apreciable ascenso aunque dentro de su posición minoritaria, se encontraba ante la posibilidad de participar en el Gobierno local.

Cuadro 12. Resultados de las Elecciones Locales de 2003. Municipio de Sevilla.
Candidaturas con representación municipal

| Candidatura | | Votos | % | Ediles |
|-------------|---|---------|--------|--------|
| PSOE-A | Partido Socialista Obrero Español de Andalucía | 130.958 | 38,60% | 14 |
| PP | Partido Popular | 119.395 | 35,20% | 12 |
| PA | Partido Andalucista | 41.805 | 12,32% | 4 |
| IULV-CA | Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía | 30.443 | 8,97% | 3 |

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de Política Interior. Elaboración propia.

En este escenario político las fuerzas estaban, en cuanto a número de concejales, muy igualadas entre grupos mayoritarios con capacidad para gobernar y grupos minoritarios con posibilidades de auxiliar a una de estas mayorías. A PSOE y PP les diferenciaban dos concejalías: 14 y 12, respectivamente; mientras el PA contaba con 4 e IU con 3. El pacto de Gobierno entre PSOE e IU superó en tan sólo un concejal —y 201 votos— a la virtual alianza alternativa entre PP y PA.

En el contexto político general español y andaluz la oposición de izquierdas venía coincidiendo en diversos frentes sociales y políticos en sus críticas y movilizaciones contra las políticas del Gobierno central, dominado por la mayoría absoluta del último Gobierno Aznar. A niveles locales, estas coincidencias se venían plasmando en la denuncia de algunos “excesos” urbanísticos y, más concretamente en Sevilla, en las controversias suscitadas por la Gerencia Municipal de Urbanismo dirigida por el Partido Andalucista, socio de gobierno del PSOE en el período 1999-2003. Además, la tradición de varias legislaturas recurriendo a pactos ante la ausencia de mayorías suficientes, había contribuido al desarrollo de cierta bicefalia en la que el reparto de poder entre

socios, muy perceptible en los distritos municipales, había derivado en dos bloques institucionales muy autónomos. Otro elemento de primer orden en la nueva política de alianzas barajada por el Partido Socialista Obrero Español guardaba relación con la conveniencia de establecer acuerdos generales con Izquierda Unida que incluyeran otros pueblos y ciudades de Andalucía; particularmente Córdoba, única capital andaluza en la que, junto con Sevilla, el Partido Popular no había alcanzado mayoría absoluta²³.

El Ayuntamiento cordobés pesó en las negociaciones entre representantes de ambas formaciones. Para el Partido Socialista Obrero Español, posibilitar el acceso de IU al Gobierno sevillano no entrañaba, a priori, grandes costos: Izquierda Unida partía de unos resultados electorales modestos, algunos de sus candidatos gozaban de cierta legitimidad moral curtida en una dilatada y tenaz labor opositora y, a grandes rasgos, la campaña

²³ La victoria del PP en la ciudad de Almería fue por mayoría simple, pero una alianza con la candidatura Grupo Independiente por Almería —agrupación constituida por personas escindidas del PP— le proporcionó una amplia mayoría.

electoral de ambas fuerzas había dejado entrever algunas coincidencias programáticas: proyecto de ciudad habitable y sostenible, urbanismo social, extensión de la participación ciudadana... Generalidades tal vez más próximas a sectores de la militancia socialista que una hipotética renovación del acuerdo con los andalucistas.

Como contrapartida, el PSOE obtendría varias delegaciones en el Ayuntamiento de Córdoba. Para Izquierda Unida mantener el Gobierno municipal cordobés constituía un baluarte y poder acceder al de Sevilla, después de veinte años, todo un reto. Así las cosas, el pacto estaba un tanto “cantado” y la misma noche del recuento electoral las felicitaciones entre dirigentes incluyeron emplazamientos a la negociación.

Las conversaciones no fueron fáciles e incluyeron amagos de ruptura pero, finalmente, se impuso la convergencia en base a un acuerdo programático general, al compromiso de ejecutar —o, en su caso, paralizar— algunas medidas concretas²⁴ y al “reparto” de delegaciones, organismos municipales, distritos y otros puestos desde la voluntad compartida de que, en adelante, existiera un gobierno municipal “único”.

²⁴ Una política de movilidad que contemplara el impulso de un Plan Director de la Bicicleta y los carriles bici o la modificación de los planes para la construcción de un aparcamiento subterráneo en la Alameda de Hércules fueron algunos de estos compromisos.



Imagen 01: Poder local. “Centauro”, de Igor Mitoraj, expuesta en Plaza Nueva de Sevilla, próxima a la estatua ecuestre del rey San Fernando. Al fondo, fachada principal del Ayuntamiento.

El candidato del Partido Socialista Obrero Español, Alfredo Sánchez Monteseirín, volvería a ser alcalde de Sevilla con los votos favorables de los concejales de Izquierda Unida. El grupo municipal socialista desempeñaría la máxima responsabilidad en la mayor parte de las estructuras municipales y, a cambio, IU obtendría importantes parcelas de dirección política: el Instituto Municipal de Deportes, las delegaciones de Participación Ciudadana, de Empleo y de Juventud, el Distrito Sur, una cuota en la alta dirección de la Gerencia Municipal de Urbanismo y cierta presencia en las empresas municipales. El “reparto de poder” quedó, no sin controversias, a satisfacción de las partes y fue acompañado de un documento programático: el Pacto de Progreso por Sevilla. Este pacto, cuyo texto obedece al objetivo de constituir “un gobierno progresista para Sevilla”, incluyó, entre otros contenidos, la apertura de un proceso

de presupuestos participativos desde la Delegación de Participación Ciudadana; iniciativa que no sólo figuraba en el programa de Izquierda Unida, sino que esta coalición había mantenido en las negociaciones como una de sus “condiciones irrenunciables”.

A pesar de todo, la posición de partida de Izquierda Unida en el primer Gobierno municipal de coalición puede calificarse de frágil; hasta el punto que, en determinados momentos, el Pacto de Progreso atravesó circunstancias difíciles. En semejante tesitura, los esfuerzos del grupo municipal de IU se dirigieron en gran medida a implementar los programas de sus delegaciones desde cierta conciencia de provisionalidad. Además, la situación política local hacía muy imprevisibles los resultados, a casi cuatro años vista, de las próximas Elecciones Municipales, lo que reforzaba esta situación de provisionalidad.

Viene al caso referir aquella coyuntura pues en tal contexto comenzó su andadura el proyecto de presupuestos participativos de Sevilla: con deficientes condiciones para acometer estudios y diagnósticos previos o amplias campañas informativas que posibilitaran partir de bases más sólidas pues, tales actividades,

hubieran retrasado su puesta en marcha. Para la nueva dirección política de la Delegación de Participación Ciudadana el proceso debía alcanzar cierta madurez en el plazo de tres años y, de esta forma, por encima de otros criterios técnicos o metodológicos, se impusieron ritmos y plazos derivados de una situación política muy mediatizada. Esta lógica perseguía que, con independencia de cuáles fueran los resultados de las elecciones locales de 2007 y de la continuidad o no de Izquierda Unida en el siguiente Gobierno municipal, los presupuestos participativos alcanzaran suficiente respaldo popular como para que otra corporación tuviera difícil su disolución.

La Delegación de Participación Ciudadana concertó la puesta en marcha del proyecto con el profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid Tomás Rodríguez Villasante y un equipo técnico vinculado a CIMAS-IEPALA comenzó, bajo su dirección, a trabajar contrarreloj en la implementación de los presupuestos participativos. Estas circunstancias no fueron bien acogidas por otros especialistas en IAP o por algunos técnicos municipales y han tenido innegables consecuencias sobre el proceso.



Imagen 2-3. Impulsores de los presupuestos participativos de Sevilla. Paula Garvín (izquierda), Delegada de Participación Ciudadana entre 2003 y 2007 y principal artífice de los presupuestos participativos de Sevilla. A la derecha, miembros del equipo técnico impulsor del proceso pertenecientes a CIMAS-IEPALA.

En los últimos meses del año 2003 el proyecto fue presentado a asociaciones de vecinos y otros colectivos ciudadanos y, si bien es oportuno reiterar que la iniciativa obedecía a un acuerdo entre partidos y no a una apreciable demanda social, generó expectativas favorables —incluso, cierto entusiasmo— en algunos círculos asociativos y ciudadanos.

II.2. Fundamentos políticos, metodológicos y organizativos de los presupuestos participativos de Sevilla

Democracia y participación en una Sevilla “avanzada y progresista”

El documento programático de la coalición Izquierda Unida de Sevilla, editado en 2003, dedicaba dos de sus sesenta y tres páginas a esbozar una propuesta de presupuestos participativos. En ella se destacaba el valor estratégico de la participación ciudadana para la cogestión de los recursos públicos con procedimientos de democracia directa y se aludía a la experiencia de de Porto Alegre. Asimismo, se abogaba por desarrollar una campaña informativa previa y se perfilaban tres fases dentro de un ciclo anual: una primera fase de asambleas territoriales donde los ciudadanos pudieran emitir propuestas; a continuación, otra de reuniones temáticas o sectoriales; y, por último, una tercera fase en la que el Consejo del Presupuesto debatiera las propuestas y las entregara al Ayuntamiento para su inclusión en el Presupuesto Municipal.

Poco después, el texto del Pacto de Progreso por Sevilla, firmado tras las elecciones, incluiría que “la democracia entendida desde una perspectiva ambiciosa no consiste ni puede consistir solamente en ejercer el derecho a voto cada cuatro años”, insistiendo en su objetivo de promover la implicación participativa de “todos los hombres y mujeres de Sevilla”; y, considerando que “Sevilla es una ciudad avanzada y progresista”, debía convertirse “en el referente español de políticas de participación ciudadana profunda”.

II.2.1. Un Autorreglamento “debatido y votado por la ciudadanía”. Asambleas de zona y delegados representativos

Garvín y Gutiérrez (2004)²⁵ señalaron entonces:

“desde el Ayuntamiento de Sevilla hemos optado por ampliar el concepto de Democracia Representativa para llegar a ensayar la fórmula de la Democracia Participativa”; [una democracia] “pedagógica, solidaria, operativa, creativa e instituyente”.

²⁵ Paula Garvín fue Tercera Teniente de Alcalde y Concejala Delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla en el período 2003-2007. Virginia Gutiérrez es coordinadora del equipo de técnicos de IEPALA de los presupuestos participativos de Sevilla.

Cuadro 13. Presupuestos participativos de Sevilla. Fundamentos básicos

| Principios | Metodología | Democracia | Actores |
|---|----------------------------------|--|---|
| Democracia Participativa Cogestión Planificación Comunitaria Justicia Social | Abierta Dinámica Sinérgica | Pedagógica Solidaria Operativa Creativa Instituyente | Ciudadanía Representantes políticos Profesionales locales |

Fuente: Autorreglamento y Garvín y Gutiérrez, 2004. Elaboración propia.

Los fundamentos políticos de los presupuestos participativos de Sevilla se plasmaron definitivamente en su Autorreglamento, documento en el que se establecen sus objetivos y los principios que lo inspiran: la planificación comunitaria en un espacio ciudadano abierto, que toma decisiones vinculantes para la confección del Presupuesto Municipal desde la defensa de la Justicia social. El Autorreglamento, elaborado cada año por una comisión ciudadana y sometido a la aprobación de asambleas de zona incluye, además, la estructura organizativa y las normas de funcionamiento de los presupuestos participativos²⁶.

Los presupuestos participativos dividen la ciudad, territorialmente organizada en distritos, en zonas que agrupan a un número variable de barrios próximos que suelen tener un centro cívico de referencia²⁷. En cada una de estas zo-

nas se celebran distintas rondas de asambleas: una, en el primer trimestre del año, con carácter bianual desde 2007, para debatir y votar el Autorreglamento; y otra, antes del comienzo del verano, para la votación de propuestas al Presupuesto Municipal del siguiente ejercicio y para la elección de delegadas y delegados de distrito y de ciudad. Pueden celebrarse otras asambleas o foros, con objetivos sectoriales o para debatir sobre la viabilidad de las propuestas antes de someterlas a votación en las asambleas de zona, o informar sobre su estado de ejecución en los últimos meses del año.

La estructura organizativa, inspirada en el principio de cogestión, pivota sobre dos tipos de órganos: órganos ciudadanos y órganos municipales. Entre los primeros, la asamblea de zona es considerada “el órgano decisorio principal que interviene en todos los aspectos del proceso”. En las asambleas están llamados a participar todos los habitantes del municipio, teniendo derecho a voto todos los vecinos y vecinas mayores de dieciséis años empadronados en la zona.

²⁶ El nuevo equipo de dirección de Participación Ciudadana, constituido tras las elecciones locales de 2007, decidió prorrogar la vigencia del Autorreglamento por períodos de dos años.

²⁷ Desde enero de 2006 el municipio de Sevilla se divide en once distritos: Casco Antiguo, Macarena, Macarena-Norte, Nervión, San Pablo-Santa Justa, Este, Cerro Amate, Bellavista-Palmera, Sur, Triana y Los Remedios. Hasta entonces, todos ellos se venían agrupando en seis distritos municipales. El número de zonas de los presupuestos participativos en sus distintas ediciones ha sido variable. En 2006 fue aprobada una división, operativa para

el ejercicio 2007, en veintiuna zonas. Así, por ejemplo, el nuevo Distrito Municipal Macarena Norte agrupó a tres zonas: Zona San Jerónimo (centro cívico San Jerónimo), Zona Entreparkes-Pino Montano (centro cívico Entreparkes) y Zona Los Carteros-Parque de Miraflores (centro cívico Los Carteros).



Imagen 4. Asistentes a una asamblea de los presupuestos participativos en un barrio de Sevilla.

En la ronda de asambleas para la defensa y votación de las propuestas ciudadanas, son también elegidas delegadas y delegados que configuran los otros dos órganos ciudadanos del proceso: los consejos de distrito y el Consejo de ciudad. Esta representación debe ser paritaria (igual número de hombres que de mujeres), anual y revocable. Los consejos recogen y ordenan, en su ámbito, las propuestas vecinales de acuerdo con los criterios establecidos en el Autorreglamento y las entregan a las autoridades del distrito o delegación municipal a que van dirigidas. Transcurrido el período de un año, son elegidos nuevos consejos de distrito y de ciudad y las anteriores delegadas y delegados pasan a constituir comisiones de seguimiento —por distritos y delegaciones o grupo de delegaciones municipales— encargadas de supervisar la ejecución de las propuestas vecinales. Además de las comisiones de seguimiento, existen otros dos grupos de trabajo ciudadanos: la Comisión de Autorreglamento —constituida por delegadas y delegados y por técnicos del presupuesto participativo para elaborar el texto a debatir y votar en las asambleas— y los grupos motores.

Los grupos motores reúnen, por barrios o temáticas afines, a personas voluntarias que colaboran en la difusión y desarrollo del proceso en sus territorios o sectores. El número de sus miembros es variable, generalmente reducido, mantienen reuniones periódicas y se fundamentan en distintos compromisos militantes. Realizan su trabajo —difundir el proceso, convocar actos, preparar y coordinar las asambleas...— en estrecho contacto con los técnicos municipales de animación sociocultural, la dirección de sus centros cívicos de referencia y los técnicos de los presupuestos participativos.



Imagen 5. Miembros de un grupo motor coordinan una asamblea de los presupuestos participativos de Sevilla.

Los órganos y grupos de trabajo municipales son las Juntas Municipales de Distrito, sus grupos de trabajo, el Pleno del Ayuntamiento y los consejos sectoriales municipales.

II.2.2. Propuestas y proponentes

Las propuestas ciudadanas constituyen una de las claves del proceso. Cualquier persona, siempre a título individual aunque actúe como portavoz de un grupo o de varios, puede elevar propuestas a los presupuestos participativos. Cada ciclo anual, entre los meses de febrero y abril, se habilita un procedimiento para que las vecinas y vecinos que lo deseen presenten sus propuestas, para lo que los servicios centrales de Participación Ciudadana y los centros cívicos ponen a su disposición formularios de propuestas. Estos documentos contienen los datos de la persona proponente y el detalle de su propuesta concreta, así como la delegación, organismo o distrito municipal a que va dirigida. En mayo de 2006, las concejalías delegadas de Participación Ciudadana y de Hacienda llegaron a enviar a todos los domicilios de la ciudad una comunicación en la que informaban:

“entre el 3 de febrero y el 21 de abril puede presentar sus propuestas sobre las necesidades que crea que son importantes para su barrio o para la ciudad, de cara a incluirlas en el Presupuesto Municipal de 2007”.²⁸

Las propuestas a los distritos municipales pueden dirigirse a su capítulo presupuestario de inversiones y mantenimiento o al de actividades y programas. Mientras las primeras suelen solicitar arreglos y reparaciones en calles y plazas —acerados, alumbrados, bancos...— de bajo o medio coste, las segundas suelen contener peticiones de talleres comunitarios, fiestas u otros programas y actividades socioculturales.

Otras propuestas van dirigidas a distintos capítulos —inversiones y mantenimiento o programas y actividades— según se trate de una u otra delegación de entre las que destinan parte de su disponibilidad presupuestaria a los presupuestos participativos o del Instituto Municipal de Deportes, así como al capítulo de inversiones de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Las propuestas ciudadanas son registradas y clasificadas según el distrito, delegación u organismo municipal competente y según el capítulo presupuestario en que tienen cabida. Posteriormente, los técnicos municipales las analizan y emiten un informe sobre su viabilidad técnica y financiera. En ocasiones, son remitidas propuestas de actuaciones que el Ayuntamiento ya viene realizando o tiene programado realizar, en cuyo caso —al igual que si la propuesta es considerada técnicamente inviable— se comunica a la persona interesada. Además, el proceso prevé reuniones a las que convoca a técnicos municipales y proponentes para que los primeros informen de la viabilidad o no de las propuestas e incluso, en caso desfavorable, intenten reconducirlas hacia actuaciones alternativas que puedan adaptarse mejor a los proyectos, normativas o previsión financiera del Ayuntamiento. Por último, una vez concluido este proceso, las propuestas son presentadas ante las asambleas de zona. Sus proponentes —o, en su defecto, cualquier otra persona— las defienden públicamente ante sus vecinos y vecinas mediante un procedimiento de intervenciones breves. Si una propuesta no es defendida ante la asamblea, “se cae”; o sea, es desestimada sin ni siquiera ser votada.

²⁸ Comunicación dirigida a todos los domicilios, junto al recibo de EMASESA (Empresa Municipal de Aguas de Sevilla), en mayo de 2006. La carta incluye el ruego de su difusión entre los vecinos de cada comunidad.

EJERCICIO 2007

NO SUDO
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA
Participación Ciudadana

FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA

DATOS DEL/ LA PROPONENTE

Nombre y apellidos _____
D.N.I. _____ Tfno. _____
C./ _____ N° _____ Pto. _____ C.P. _____
E-mail _____ Asamblea: _____

LA PROPUESTA VA DIRIGIDA A:
DISTRITO &Cuid? _____ DELEGACIÓN &Cuid? _____

NOMBRE DE LA PROPUESTA

Breve descripción de la propuesta

NIVEL TERRITORIAL
CIUDAD DISTRITO ZONA BARRIO OTRO

| 1-PARA ACTIVIDADES Y PROGRAMAS | 2-PARA INVERSIONES Y MANTENIMIENTO |
|---|--|
| ALCANCE SOCIAL (¿Qué sector se beneficia?) Sexo: 1- Mujeres <input type="checkbox"/> Edad: 1- Infancia <input type="checkbox"/> 2- Juventud <input type="checkbox"/> 3- Mayores <input type="checkbox"/> Colectivos desfavorecidos: 1- Inmigrantes <input type="checkbox"/> 2- Parados <input type="checkbox"/> 3- Minorías Étnicas <input type="checkbox"/> 4- Lesbianas, Gays, Transsexuales y Bisexuales <input type="checkbox"/> 5- Discapacitados físicos o físicos <input type="checkbox"/> | ¿DÓNDE SE VA A REALIZAR? (Indique nombre de la vía, ubicación, ...) LA PROPUESTA ES... <input type="checkbox"/> - Una inversión u obra nueva <input type="checkbox"/> - Una inversión u obra de mejora o mantenimiento |

Otros/as proponentes:

Nombre y apellidos _____
D.N.I. _____ Tfno. _____
C./ _____ N° _____ Pto. _____ C.P. _____
Correo electrónico _____

Nombre y apellidos _____
D.N.I. _____ Tfno. _____
C./ _____ N° _____ Pto. _____ C.P. _____
Correo electrónico _____

¿ANEXA DOCUMENTO? SI NO &Cuid? _____

Firma: _____
Fecha: _____



Imagen 6-7. Presupuestos participativos de Sevilla. Presentación, defensa y votación de propuestas.

Las propuestas presentadas son defendidas y sometidas a votación en las asambleas de zona.

Además de peticiones a distritos y organismos autónomos municipales, el bloque más numeroso de propuestas suele ir dirigido a Corporación: resto de delegaciones y servicios municipales que intervienen en los presupuestos participativos. En la primera edición, en 2004, sólo lo hizo la Delegación de Participación

Ciudadana, además de los organismos autónomos Gerencia Municipal de Urbanismo e Instituto Municipal de Deportes. En años sucesivos se han ido incorporando diferentes unidades o servicios adscritos a otras áreas y delegaciones tal y como se expresa en el siguiente cuadro.

Cuadro 14. Presupuestos participativos de Sevilla. Áreas municipales participantes. Evolución 2004-2008.

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--|---|---|--|
| Part. Ciudadana G.M. Urbanismo I.M. Deportes | Part. Ciudadana G.M. Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura | Part. Ciudadana G.M. Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo | Part. Ciudadana G.M. Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo | Part. Ciudadana G.M. Urbanismo I.M. Deportes Empleo Mujer Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo Edif. Municipales Infr. Sostenibilidad Movilidad Parques y Jardines |

Elaboración propia.

Aquellas propuestas que son competencia de áreas municipales no integradas a los presupuestos participativos o que interesan a otras administraciones públicas, son cursadas al ámbito institucional correspondiente a título de “sugerencias”. Una vez votadas en las asambleas, las propuestas son ordenadas, según el número de votos obtenido por cada una de ellas, por delegaciones, distritos y organismos y, a continuación, técnicos de los presupuestos participativos y delegados ciudadanos proceden a una corrección que, según la baremación establecida en el Autorreglamento, persigue la introducción de criterios que contribuyan a la cohesión social.

A cada delegación, organismo o distrito se le van asignando propuestas, definitivamente valoradas y ordenadas por puntos, hasta agotar la financiación destinada por cada una de estas estructuras municipales a los

presupuestos participativos. En realidad, las asambleas ciudadanas no deciden sobre las prioridades presupuestarias —o sea, políticas— del Ayuntamiento; tal decisión viene ya prefijada por las direcciones políticas de las distintas instancias municipales. El proceso se limita a enunciar y votar propuestas sobre cómo gastar las partidas previamente asignadas por cada dirección municipal a los presupuestos participativos.

Cuadro 15. Presupuestos participativos de Sevilla. Criterios socio-territoriales para puntuar las propuestas votadas en asambleas

| Tipo de propuesta | Criterios aplicables | | Puntuación |
|-----------------------------|--|--|--------------------|
| Todas | Porcentaje relativo de población afectada | | Hasta 15 pts. |
| | Situación socioeconómica relativa de población afectada | | Hasta 15 pts. |
| Inversiones y mantenimiento | Naturaleza de la propuesta (hasta 20 puntos) | Necesidades prioritarias no cubiertas en infraestructuras y equipamientos según la planificación municipal | Entre 20 y 40 pts. |
| | | Mejoras en la calidad de vida: problemas de mal estado, peligrosidad o inaccesibilidad | Entre 10 y 20 pts. |
| | | Mejoras de la sostenibilidad ambiental y/o utilidad social de bienes y espacios públicos | Hasta 10 pts. |
| | Contribución a paliar abandono o deterioro de la zona, facilitar la comunicación con otras zonas, mejorar su fisonomía urbana, su identidad y personalidad | | Hasta 30 pts. |
| Actividades y programas | Características de los beneficiarios (hasta 25 puntos) | Género | 5 pts. |
| | | Edad (infancia, juventud, mayores) | 5 pts. |
| | | Colectivos desfavorecidos (inmigrantes, parados, minorías étnicas) | 5 pts. |
| | | Colectivo LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales) | 5 pts. |
| | | Discapacitados psíquicos o físicos | 5 pts. |
| | Contenido de los programas (hasta 15 pts.) | Facilitar la comunicación entre diferentes zonas y grupos sociales | Repartir 15 pts. |
| | | Promover valores de integración, diversidad, tolerancia, interculturalidad e identidad andaluza | |
| | | Fomentar nuevas formas de cultura | |
| | | Favorecer la creación de un tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido | |

Fuente: Autorreglamento de los presupuestos participativos 2006-2007. Elaboración propia.

En el año 2008 han sido presentadas 2.778 propuestas ciudadanas a los presupuestos participativos. 238 fueron consideradas inviables, 88 se correspondían con actuaciones ya previstas y fueron desestimadas, 326 se trasladaron a diversas administraciones como “sugerencias” y 511 fueron, dadas su similitud, agrupadas. En total fueron sometidas a votación en las asambleas de zona 1.615 propuestas, el 58% del total de propuestas presentadas. Finalizado el ciclo, las propuestas más votadas y corregidas con los criterios socioterritoriales establecidos son entregadas en un acto solemne, en el Salón Colón del Ayuntamiento, al Gobierno local.

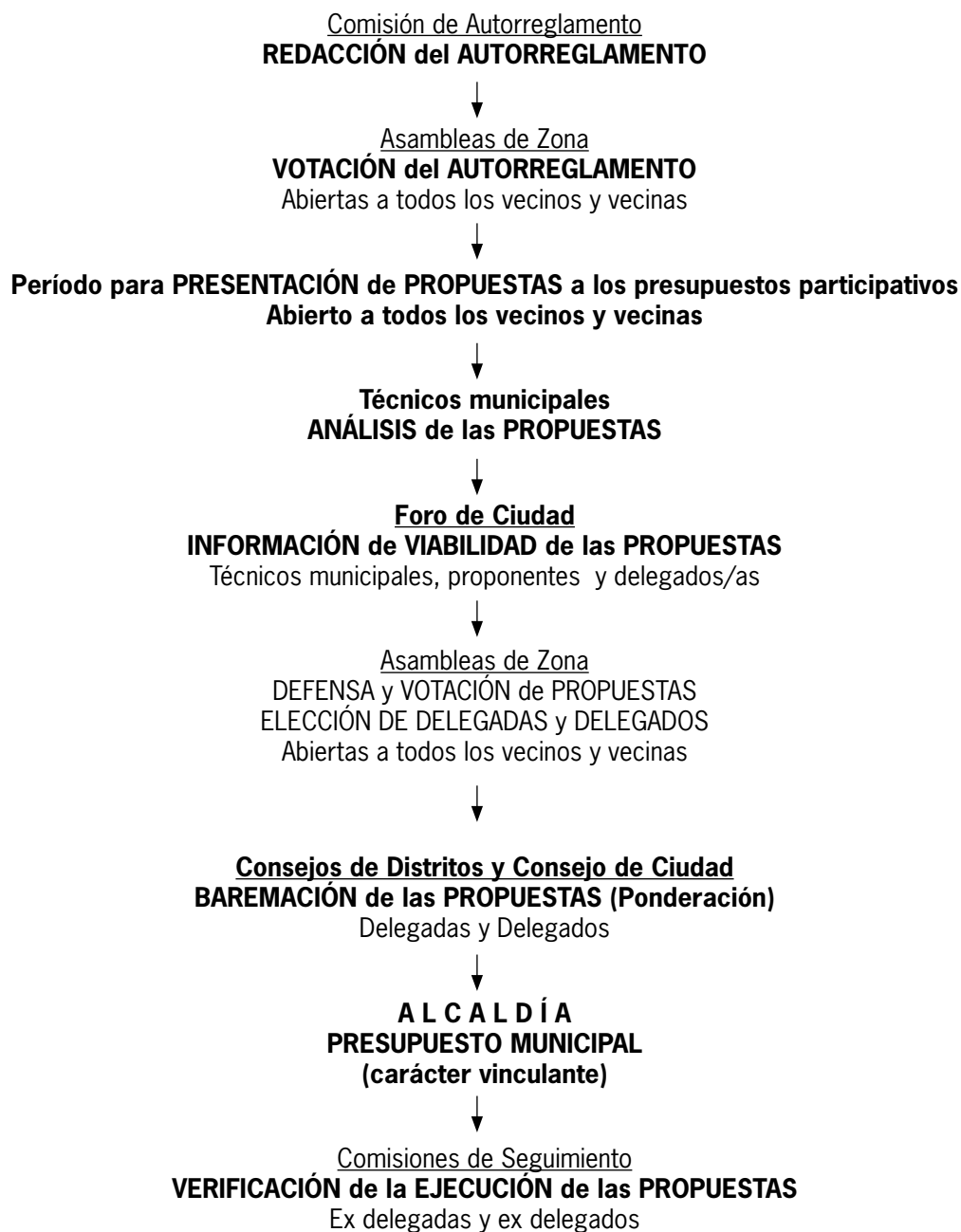
El Ayuntamiento las recepciona, ante representantes de los presupuestos participativos y otros vecinos y vecinas, bajo la aceptación pública de su carácter vinculante y, hasta agotar las partidas destinadas a los presupuestos participativos, son incorporadas al Presupuesto Municipal del siguiente ejercicio.

Imagen 8-g-10. Presupuestos participativos de Sevilla. Votación de propuestas y entrega al Gobierno local. Al finalizar la asamblea ciudadana las propuestas son votadas. Las propuestas más votadas y puntuadas son entregadas al Gobierno local que las recepciona considerándolas vinculantes.



La exposición precedente evidencia una acabada pulcritud metodológica formal que se resume en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Presupuestos participativos de Sevilla. Estructura organizativa y ciclo anual



Fuente: Autorreglamento y trabajo de campo. Elaboración propia.

II.3. Discusión crítica sobre los presupuestos participativos de Sevilla: discursos, prácticas y limitaciones

El trabajo de campo desarrollado en el proceso de presupuestos participativos de Sevilla y el análisis de la base empírica obtenida nos obliga a introducir una matizada discusión entre los principios políticos y metodológicos enunciados desde el proceso y su desarrollo práctico. Nuestras apreciaciones críticas las enunciamos desde el respeto y reconocimiento hacia el conjunto de actores que, con su dedicación y esfuerzo, ha posibilitado el desarrollo de esta experiencia. También desde la conciencia de las dificultades y contradicciones inherentes a la implementación de un proceso de estas características en una ciudad de las dimensiones de Sevilla y en un marco sociopolítico local ciertamente complejo y poco favorable.

Desde los presupuestos participativos de Sevilla se han promovido actividades socioculturales o equipamientos y obras que han contribuido a reforzar determinados planes municipales, acelerar algunas intervenciones sobre la vía pública, generar nuevos espacios de sociabilidad y ocio o posibilitar vías de expresión de algunos sectores minorizados. En sus cuatro primeras ediciones (2004-2008), el proceso ha impulsado unas doscientas reuniones y asambleas que han contabilizado alrededor de catorce mil inscripciones y han generado expedientes administrativos asociados a cerca de mil quinientas propuestas ciudadanas valoradas en cincuenta millones de euros.

Cuadro 16. Presupuestos participativos de Sevilla. Partidas destinadas al proceso en el Presupuesto municipal (2004-2008)

| Edición | Inversiones |
|---------|-----------------|
| 2004-05 | 11.180.408,60 € |
| 2005-06 | 10.913.382,17 € |
| 2006-07 | 13.038.000,00 € |
| 2007-08 | 14.414.932,49 € |

Fuente: Presupuestos participativos de Sevilla. Memorias del Presupuesto Municipal. Elaboración propia.

Estos datos, a pesar de sus dimensiones, podrían ser matizados si atendemos al conjunto de la población empadronada, al censo electoral o a las grandes cifras presupuestarias del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos. Pero también es cierto que nunca antes un proceso participativo abierto a toda la población había alcanzado semejante incidencia sociopolítica y financiera.

Cuadro 17. Presupuestos participativos de Sevilla. Propuestas ciudadanas presentadas y propuestas incluidas en el Presupuesto Municipal (2004-2008)

| Año | Propuestas presentadas | Propuestas presupuestadas |
|---------|------------------------|---------------------------|
| 2004-05 | 1.370 | 265 |
| 2005-06 | 2.013 | 385 |
| 2006-07 | 2.223 | 539 |
| 2007-08 | 1.722 | 259 |

Fuente: Presupuestos participativos de Sevilla.

Cuadro 18. Presupuestos participativos de Sevilla. Personas inscritas en las asambleas de propuestas (2004-2008)

| Año | Inscripciones Asambleas |
|------|-------------------------|
| 2004 | 2.985 |
| 2005 | 3.346 |
| 2006 | 4.753 |
| 2007 | 2.896 |
| 2008 | 4.580 |

Fuente: Presupuestos participativos de Sevilla.

En los epígrafes siguientes contrastamos sus principios político-metodológicos formales con la observación y análisis de su desarrollo práctico lo que incluye algunas reflexiones e interrogantes también sobre los datos expuestos. Finalmente, antes de pasar a la descripción de otros procesos andaluces, enumeramos algunas de las que consideramos principales contradicciones sociopolíticas de los presupuestos participativos de Sevilla.

II.3.1. Primeras matizaciones en función de lo observado

El diseño formal del proceso, unido a la dedicación de sus impulsores más directos y a cierto seguimiento social, aunque sobre todo a la coyuntura política municipal y a la continuidad de IU en el Gobierno local, explica la relativa estabilidad de los presupuestos participativos de Sevilla y algunos de sus logros. Pero este mismo diseño, excesivamente ambicioso y regulado, en su afán por forzar formas y plazos para su propia justificación y reproducción, ha generado un funcionamiento poco operativo, estresante —a veces, caótico— y de tintes

“burocráticos” (alto número de reuniones, muchas con pobre asistencia y resultados, duplicidad de órganos, dispersión de fuerzas...), poco atractivo y difícil de seguir para personas sin motivaciones políticas o profesionales “fuertes”, con tiempo disponible limitado o sin experiencia en organizaciones de cierta complejidad²⁹. En este sentido deben ser interpretadas críticas de miembros de la propia Izquierda Unida que apuntan la generación de una nueva “élite de participantes”: los más comprometidos con el proceso y con sus espacios deliberativos y que hemos estimado que, aún contemplando a dirigentes políticos y técnicos e investigadores, difícilmente superan el centenar de personas.

Esta apreciación se ha reflejado incluso en la valoración de estos sectores más comprometidos, los grupos motores, que en 2008 han destacado entre otros “aspectos negativos” del proceso su “descoordinación y complejidad”, o “la imposición de tareas en tiempos y horarios que no concuerdan con las ocupaciones laborales, los espacios y tiempos de la gente”. “Reducir reuniones” es una propuesta generalizada entre miembros de grupos motores, profesionales y técnicos más vinculados a los presupuestos participativos.

Introducimos a continuación un conjunto de consideraciones críticas sobre los aspectos del proceso que sus impulsores consideran nucleares.

²⁹ Varios informantes, profesionales municipales especializados en técnicas de dinamización sociocultural, han calificado el proceso como “farragoso”.

II.3.2. ¿Un proceso “autorreglamentado”?

La autorregulación normativa desde el propio proceso es uno de los principios básicos, —“la propia ciudadanía establece las reglas del funcionamiento”³⁰—, y es esgrimida como garante de la autonomía ciudadana y de la diferenciación de los presupuestos participativos como “herramienta para desarrollar la democracia participativa” frente a “otros procesos donde la misma se utiliza retóricamente, es decir sin una efectiva distribución del poder político” (Herrera, 2007).

Sin contradecir esta apreciación, sí matizamos el carácter efectivamente “autorreglamentado” de los presupuestos participativos de Sevilla. Las asambleas de zona para debatir y aprobar el Autorreglamento, si bien hemos conocido situaciones diversas, reunieron por lo general a reducidos grupos de personas en “el órgano decisorio principal” para ratificar “las reglas básicas” de los presupuestos participativos³¹.

Cuadro 19. Presupuestos participativos de Sevilla. Personas asistentes a las asambleas de Autorreglamento (2005 y 2006)

| Número de asistentes | |
|----------------------|-----|
| Enero / febrero 2005 | 645 |
| Enero / febrero 2006 | 529 |

Fuente: datos contrastados con la secretaría de los presupuestos participativos y con los aportados a la prensa por el Partido Popular (diario ABC) Elaboración propia.

30 Presupuestos Participativos de Sevilla. Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Sevilla. “Autorreglamento 2008-2010”.

31 Referencias textuales extraídas del Autorreglamento.

Considerando que en 2005 se celebraron 18 asambleas de Autorreglamento y 20 en el año 2006, la media de personas asistentes a cada asamblea fue de 35,8 y 26,5 respectivamente.

En las asambleas que estuvimos presentes observamos que una parte importante de los asistentes no conocía con precisión el motivo de la convocatoria y acudía por otras razones, algunas de ellas críticas hacia el Ayuntamiento e incluso hacia los propios presupuestos participativos. En estas asambleas, los participantes más vinculados al proceso y, entre ellos, los sujetos más politizados —particularmente, miembros de partidos de la coalición gobernante— ejercían un claro protagonismo en una tramitación que consideramos muy formal, confusa y poco representativa de la pluralidad y diversidad ciudadanas. Asimismo, pudimos conocer cómo algunas de estas reuniones venían precedidas de negociaciones y acuerdos entre miembros de IU y PSOE sobre articulado y enmiendas.

Muchas de estas asambleas eran demasiado largas y difíciles de entender y, antes de su finalización, habían sido abandonadas por una parte considerable de asistentes.

II.3.3. ¿Toma de decisiones “vinculantes”?

Un aspecto muy debatido en los foros sobre presupuestos participativos es que las propuestas ciudadanas seleccionadas sean de obligado cumplimiento para las autoridades; de hecho, este carácter vinculante constituye una línea divisoria para determinados sectores como indicador de “autenticidad” de los procesos. Sin duda, el debate tiene su interés pues, en teoría al menos, tal consideración fortalece la trascendencia de las decisiones ciudadanas.

Pero una primera matización requiere reparar en que algunas propuestas aprobadas en asambleas y ejecutadas pudieron ser promovidas desde las propias direcciones municipales y sus círculos de influencia e incluso desde los impulsores directos de los presupuestos participativos. En segundo lugar, las propuestas deben sortear, para ser presentadas a votación, diversos filtros—viabilidad técnica, presupuestaria y competencial—sujetos a eventualidades controvertidas tal y como se recoge en la evaluación de 2008 de los propios grupos motores.

Más aún, una vez aprobadas en asambleas, las propuestas son tamizadas por criterios socio-territoriales que modifican su puntuación definitiva. Y, aún definitivamente seleccionadas, serán incorporadas o no al Presupuesto Municipal en función de la financiación que cada delegación o distrito haya destinado discrecionalmente al proceso. Este complejo procedimiento, aún estando fundamentado en criterios coherentes, requiere de unos mecanismos ciudadanos de control que el estado de desarrollo observado en el proceso no nos parece en condiciones de garantizar.

Los presupuestos participativos de Sevilla son eminentemente propositivos, muy condicionados por las decisiones—previas y posteriores—de las autoridades locales. En realidad en el proceso ni se delibera, ni se propone ni se decide sobre la planificación urbana ni sobre las líneas de la política presupuestaria; son los responsables de las delegaciones y distritos municipales, acaso con el concurso de las juntas distritales, quienes deciden temas y presupuestos susceptibles de acoger propuestas de las asambleas. Incluso, estos mismos responsables políticos, pueden decidir su adscripción o no—o su adscripción testimonial, como de hecho

ha sucedido en no pocos casos— a los presupuestos participativos. Por otro lado, la ejecución de no pocas propuestas “vinculantes” ha estado sujeta a una variable disposición de las direcciones políticas y técnico-administrativas municipales difíciles de modificar, una vez más, por la fragilidad de los mecanismos de control ciudadanos.

II.3.4. Presupuestos participativos... ¿“Socialmente controlados”?

Los presupuestos participativos de Sevilla establecen dos mecanismos para su “control social”. De un lado, los delegados de ciudad y de distritos intervienen en la puntuación definitiva de las propuestas y, desde las comisiones de seguimiento, velan por su ejecución. Por otro, en el último trimestre del año, se realizan asambleas públicas—de “rendición de cuentas”—para informar sobre el estado de las actuaciones decididas el año anterior.

Lo observado nos obliga a concluir que, en la práctica, si bien hubo situaciones variables, estos mecanismos tienen demasiado de “declaración de intenciones”. En primer lugar, porque no es fácil lograr candidatos para los consejos ni siquiera entre miembros de partidos o asociaciones, sobre todo a partir de la segunda edición (2005). En segundo lugar, porque entre los delegados electos se ha registrado un elevado número de dimisiones y abandonos, ya fuera por la dedicación exigida, por las complicaciones del proceso o por desencantos ante la dispar receptividad de unas u otras autoridades hacia unas propuestas que, en determinados casos, tardaron demasiado tiempo en visualizarse... o no llegaron a materializarse.

En una de las primeras ediciones (2005) fueron elegidas 180 personas delegadas: 78 al consejo de ciudad y 102 a los consejos de distrito. Sólo 73 se adscribieron finalmente a estos órganos y, tras 13 dimisiones formales, continuaron 60 representantes *activos*, entre uno y seis según las zonas. Concluido el período, sólo 38 de estas personas delegadas continuaron vinculadas a las comisiones de seguimiento. En la evaluación de 2008 referida el resumen de los grupos motores expresa su preocupación ante la no realización de algunas propuestas, añadiendo textualmente “falta de transparencia” y “el seguimiento no se hace bien”.

También, en tercer lugar, porque las asambleas de “rendición de cuentas” que hemos conocido —sin negar que pudieran existir otras experiencias— fueron reuniones deficientes en su convocatoria, con escasa asistencia y con información de mala calidad... donde, una vez más, no faltaron quienes expresaron su incompreensión o descontento hacia los presupuestos participativos.

En estas circunstancias, calificar el proceso como “socialmente controlado” nos parece un exceso que reduce la supervisión social a una expresión muy pobre y ajena a las entidades y redes sociales más relevantes, así como carente de niveles aceptables de pluralidad.

II.3.5. ¿“Universal” y “deliberativo”?

Una diferencia muy significativa con otras iniciativas desarrolladas en la ciudad de Sevilla es su carácter “universal”: la participación está abierta a toda la población, a título individual, con independencia de pertenecer o no a partidos o asociaciones; tanto para la presentación de propuestas como para la asistencia y votación en las asambleas o para formar parte de los órganos ciudadanos de representación.

Hemos matizado la relevancia social de diversos foros y reuniones de los presupuestos participativos pero las asambleas para la votación de propuestas y elección de representantes, uno de los espacios que más pueden contribuir a legitimar el proceso, merecen otra consideración. Así, aunque algunas calificaciones (“universal”, “toda la población”, “la ciudadanía de Sevilla”...) son desmedidas, sí hemos observado, en algunos de estos actos, intentos por llegar a sectores más amplios, respuestas ciudadanas más numerosas y técnicas de dinamización más pedagógicas, invirtiendo la tendencia de otros procesos urbanos ya comentados en este Informe.

Estas asambleas suscitan escaso interés entre corporaciones profesionales, responsables institucionales, medios de comunicación, empresas u otras organizaciones con vías privilegiadas de interlocución y obtención de recursos pero, al margen de otras consideraciones, ofrecen marcos más idóneos para el aprendizaje y conocimiento colectivo entre sectores ciudadanos más diversos que pueden incluir, en algunos casos, a aquellos con menos experiencia política. La confluencia de personas y grupos, la proximidad a dirigentes políticos o a profesionales y dinámicas municipales, la aparición

de nuevos liderazgos... contribuyen a la cualificación del proceso y de las personas participantes; de manera más acentuada, en casos concretos, entre quienes, sin relaciones fuertes con otras entidades, se incorporan de forma estable y asumen responsabilidades. Como resultado, los presupuestos participativos de Sevilla han estimulado algunos colectivos y redes sociales si bien hemos conocido experiencias muy contradictorias que incluyen, es obligado señalarlo, decepciones y abandonos muy críticos y sonoros.

No obstante, el desarrollo de estas asambleas, tramo del proceso que cuenta con mayor asistencia y participación, está muy condicionado por una fugaz sucesión de propuestas para su votación, sin tiempos ni espacios deliberativos para unas tareas de información, debate o reflexión colectiva que quedan circunscritos a otros encuentros muy minoritarios.

II.3.6. ¿“Planificación comunitaria” con “criterios de justicia social”?

La reflexión que planteamos es hasta qué punto puede afirmarse, cinco años después de su inicio, que los presupuestos participativos constituyen un proceso de “planificación comunitaria” para la gestión urbana de la ciudad de Sevilla cuando lo fundamental de esta gestión, aquella que moviliza la mayor parte de los recursos, ordena el espacio, impacta en el medio ambiente urbano y la calidad de vida, influye sobre las tensiones socioterritoriales, polariza la atención social, refuerza las identificaciones colectivas... discurre por escenarios del todo ajenos a este proceso (planes y convenios urbanísticos, negociaciones con empresas privadas, con otras administraciones o con entidades ciudadanas, diseño de fiestas mayores, planes de seguridad comuni-

taria, programas conveniados con agencias del tercer sector, campañas de marketing urbano, presencia en los medios locales de comunicación...).

De la misma forma, considerar el proceso como un instrumento de redistribución para la “Justicia social” no deja de ser una loable pretensión pues, aunque su base social tiene un carácter eminentemente popular y entre los criterios de ponderación de las propuestas figuran factores que persiguen mayor equilibrio socio-territorial, el grueso de mecanismos de redistribución social en nuestro modelo de Estado depende de administraciones y organismos públicos ajenos al Ayuntamiento. Llama la atención, en este sentido, la frase que ha presidido las VI Jornadas Internacionales de los presupuestos participativos de Sevilla (noviembre de 2008): “Hacia la ciudadanía total: inclusión social y presupuestos participativos”³².

Aún considerando la tendencia de las administraciones locales a intervenir en esferas del “Estado del Bienestar”, ciertamente reducida, a veces casi virtual a través de “redes de ciudades”, el limitado margen de actuación efectiva de estas políticas sociales delegadas en el ámbito local, la Delegación de Bienestar Social o determinados programas concertados con otras administraciones en el caso del Ayuntamiento de Sevilla, nunca ha formado parte de los presupuestos participativos.

32 A estas VI Jornadas los investigadores que desarrollamos el proyecto que sustenta este Informe fuimos invitados a participar y expusimos la ponencia “Presupuestos participativos en Andalucía: diversidad política y metodológica, débil respaldo institucional y poca sociedad detrás”.

II.3.7. Una (pen)última consideración crítica

Nuestra observación del desarrollo práctico del proceso nos ha permitido constatar demasiados obstáculos frente a débiles incentivos y compensaciones. En tal sentido, coincidimos con numerosas apreciaciones emitidas en la evaluación de 2008 por los miembros de los grupos motores.

Los resultados de los presupuestos participativos en términos de ejecución de propuestas ciudadanas, si bien pueden ser relativamente referidos en su capítulo de logros, merecen otra lectura más matizada. Por un lado, encuadradas en los presupuestos participativos, se han desarrollado actividades socioculturales que, en determinados casos, no así en otros, han contado con un número considerable de participantes. Asimismo, han dado comienzo e incluso ya han finalizado obras, generalmente de pequeña entidad, que en algunos casos tienen un destacado valor simbólico y, a mayor escala, la red de carriles bici, actuación sólo parcialmente vinculada a los presupuestos participativos, tiene indudable impacto en las políticas de sostenibilidad y movilidad urbana³³. Pero, por otro lado, han sido notorios los retrasos e incumplimientos; aspecto desmovilizador

³³ La inclusión de la red de carriles bici construida en Sevilla entre los logros de los presupuestos participativos no es rigurosa. Es cierto que en las asambleas ciudadanas se formularon propuestas para su construcción pero, de un lado, ya estaban proyectados en el PGOU y en el Plan de Movilidad; de otro, los dos grupos municipales que comparten el gobierno local han pretendido capitalizar políticamente esta realización. Particularmente, el grupo municipal de Izquierda Unida ha relacionado directamente la red de carriles bici con su gestión municipal partidista. En realidad, su inclusión en los presupuestos participativos pudo obedecer a cierta escenificación política, comentario igualmente válido para algunas otras propuestas dirigidas a otras delegaciones o distritos municipales.

que contrasta con la celeridad —y alta financiación— de otras actuaciones municipales priorizadas y que, en cualquier caso, cuestiona la utilidad de un proceso que demanda demasiados esfuerzos frente a unos resultados prácticos discutibles —de hecho, discutidos—. El bajo nivel de ejecución —de propuestas y presupuestaria— de algunas delegaciones y distritos ha sido significativo.

Algunos sectores comprometidos con el proceso de Sevilla y con otros casos andaluces de presupuestos participativos cuestionan la rigidez metodológica y la centralidad política de estos procesos en favor de sistemas integrales de participación más diversificados y ágiles y más adaptados a los muy distintos contextos sociopolíticos locales de Andalucía. Por nuestra parte, aún reconociendo sus logros y realizaciones, nos interrogamos sobre la justificación de unos procesos —los presupuestos participativos— tan complejos y complicados para, al fin y a la postre, ejecutar sólo relativamente las decisiones tomadas o, en muchos casos, realizar actividades e intervenciones similares —o idénticas— a otras que ya se venían realizando, que se iban a realizar de cualquier manera o que, en no pocas ocasiones, deberían ser realizadas “de oficio” o en base a iniciativas que podrían ser canalizadas a través de órganos participativos ya existentes. Actividades e intervenciones que, por lo general, guardan muy poca relación con los “grandes temas” de las estrategias y proyectos urbanos.

Se puede argumentar que, más allá de sus resultados concretos (de asistencia, niveles de ejecución, presupuestarios...), los presupuestos participativos se justifican por su dimensión sociopolítica “fuerte”: “pedagogía social”, “empoderamiento popular”, “nuevas redes

sociales”, “nueva cultura política”... No negamos tales potencialidades pero creemos pertinente repensar este razonamiento. No sólo por las interpretaciones que nos sugieren su observación y análisis en los términos expuestos o porque pudieran existir otros mecanismos que, integrados, pudieran tener potencialidades cuando menos similares (planes integrales participativos, observatorios ciudadanos, escuelas de ciudadanía, asambleas vecinales, consultas telemáticas...). Sino también y sobre todo porque disentimos de la consideración de los presupuestos participativos como espacio central para una acción sociopolítica que, aún contemplando su dimensión propositiva y negociadora con las administraciones, entendemos debe pivotar también sobre los movimientos, organizaciones, colectivos y redes sociales, sus demandas críticas y reivindicativas y su autonomía política y organizativa.

II.4. Los presupuestos participativos de Sevilla y el contexto sociopolítico local en que se desarrollan: algunas contradicciones

Más allá de sus deficiencias “internas”, formales o evidenciadas durante su desarrollo práctico, consideramos que el análisis de los presupuestos participativos de Sevilla encierra otras severas contradicciones relativas al contexto sociopolítico local en que se desenvuelven.

II.4.1. Porto Alegre y el contexto sociopolítico de la ciudad de Sevilla

La bibliografía consultada sobre el Orçamento Participativo de Porto Alegre coincide en subrayar tres factores que explican su surgimiento y, parcialmente, según otras condiciones específicas, el de otras ciudades latinoamericanas: severas carencias sociales; administraciones locales corruptas, ineficientes e incapaces de garantizar servicios urbanos básicos; y amplia y plural movilización socio-política en demanda de mayor participación democrática con fuerte contenido social. En determinadas coordenadas espacio-temporales, la victoria electoral de la coalición impulsada por el *Partido dos Trabalhadores* en Porto Alegre en 1989 fue una de ellas, hay que añadir gobiernos locales muy receptivos a estas reivindicaciones, cuando no directamente impulsores de ellas.

Aún considerando la magnitud de las contradicciones sociales —“viejas” y nuevas— en las ciudades de la Europa enriquecida, éstas no son comparables a las de las ciudades latinoamericanas que se han esgrimido como referentes políticos y metodológicos de los presupuestos participativos de Sevilla. Asimismo, las capacidades, aún con limitaciones competenciales y financieras, de nuestras administraciones locales; o la existencia no sólo de una base de legitimación del sistema representativo —con cuantas matizaciones se deseen introducir—, sino también de su complementación con mecanismos de interlocución social institucionalizados que, a pesar de sus deficiencias y de las críticas que suscitan, contribuyen a mantener cierta estabilidad del consentimiento ciudadano hacia el sistema democrático formal representativo.

Estas y otras causas, en algunas de las cuales las formaciones políticas europeas tienen indudables responsabilidades con resultados de frustraciones y fundadas desconfianzas, contribuyen a explicar la extendida desmovilización sociopolítica en nuestro contexto más próximo, así como los recelos de las minorías más activas y críticas hacia las políticas y espacios institucionales aún cuando éstos se correspondan con gobiernos locales de partidos de izquierda. Algunas voces han destacado la componente cívica de los presupuestos participativos en Europa frente a sus objetivos “más sociales” en otras partes del mundo pero, aún así, consideramos que los presupuestos participativos de Sevilla han articulado un imaginario parcial sobre el poder local al tiempo que idealizado sobre la unicidad, disposición y capacidades populares, tal vez más próximo a otros contextos que al marco sociopolítico de la ciudad de Sevilla.

II.4.2. Débiles apoyos políticos

En marzo de 2007, el Ayuntamiento en Pleno aprobó el Autorreglamento de los presupuestos participativos con 21 votos a favor y 10 abstenciones³⁴. El hecho podría tomarse como indicador de un apoyo político relevante por parte de una mayoría de grupos municipales pero debe ser matizado: se produjo tras cuatro ediciones de los presupuestos participativos y tres meses antes de las Elecciones Locales. Así como la abstención del Partido Popular “suavizó” la que ha sido su oposición radical al proceso y los votos favorables de los cuatro

³⁴ Los votos favorables se corresponden con los de las concejalías de la coalición gobernante (PSOE e IU) y del Partido Andalucista. Las abstenciones las protagonizaron los concejales del Partido Popular, tres de los cuales no asistieron al Pleno.

concejales andalucistas no se correspondieron con su práctica retirada de los presupuestos participativos tras la primera edición, la votación del Pleno tuvo también una dimensión muy formal en los propios grupos coaligados en el Gobierno local.

Como se ha expuesto, los presupuestos participativos de Sevilla no surgieron de una demanda social relevante pues su origen es consecuencia colateral de un pacto entre fuerzas políticas para acceder al Gobierno local en un contexto político muy poco receptivo: de arriba hacia abajo con débil determinación desde arriba. La fuerza mayoritaria del Gobierno local, el PSOE, los aceptó en este contexto, sin que formara parte de su programa político, siendo percibidos por sectores de sus dirigentes y militantes como una “imposición de Izquierda Unida”. Más aún, no todo el grupo municipal de IU, aún compartiendo en términos generales el discurso sobre la democracia participativa y los presupuestos participativos, ha mostrado la misma identificación con su formulación metodológica concreta. Dentro del Ayuntamiento, al menos hasta 2007, los presupuestos participativos han sido una apuesta casi exclusiva de dirigentes y militantes de Izquierda Unida vinculados a la Delegación de Participación Ciudadana, corriente con apoyos limitados dentro de un grupo municipal a su vez minoritario en una coalición de gobierno mucho más amplia.

Los apoyos políticos eran —y son— reducidos para un ambicioso proyecto que pretende la apertura de la gestión municipal a la participación del conjunto de la ciudadanía.

Las principales ideas-fuerza de los presupuestos participativos no coinciden con unos discursos estratégicos

dominantes sobre la ciudad de Sevilla que, aún con algunas referencias más o menos vagas a esos elementos, apuntan a otras lógicas en las que “la cuestión de la participación ciudadana” actúa más como recurso de legitimación de consensos y sinergias urbanas que como artífice central para la regeneración democrática y la redistribución social.

Para la mayoría del Gobierno local los presupuestos participativos no serían sino una vía más, y no la más idónea, para la “construcción participativa del proyecto de ciudad”. El Plan de Barrios o el Plan Integral para el Polígono Sur, el primero negociado con asociaciones de vecinos y el segundo con una componente participativa “de base”, cuentan con muchos más recursos políticos, técnicos y financieros que los presupuestos participativos.

Esta contradicción política, acentuada por pronunciamientos representativos del ideario de sólo una reducida parte del Gobierno local, contribuye a explicar el limitado apoyo político y presupuestario del conjunto del Ayuntamiento.

II.4.3. Pugnas entre partidos y dentro de los partidos

Pero, además, la política local —y los presupuestos participativos de Sevilla, como la generalidad de casos andaluces, no son una excepción— está muy mediatizada por las estrategias e intereses de las distintas fuerzas partidistas. Así, por ejemplo, el Partido Popular se opuso frontalmente al proceso de Sevilla (“los ciudadanos ya deciden en las urnas”) y, actualmente, desarrolla una iniciativa —cierto que sólo relativamente similar— en el gobierno de la ciudad de Málaga a la que, a su vez, la

oposición, en este caso representada por PSOE e IU, se opone calificándola de “mero buzón de sugerencias”.

Estas contradicciones se observan también en el interior de los propios partidos políticos, entre corrientes y sensibilidades en pugna por el control de las organizaciones y/o de las esferas de poder institucional de las que participan y alcanzan tales dimensiones que, en el caso que nos ocupa, deben ser tenidas en consideración. Así, es público el desencuentro político entre el Alcalde de Sevilla, Alfredo Sánchez Monteseirín, y la organización provincial y andaluza del PSOE; algo que se traslada en cascada hacia unas agrupaciones de distrito divididas. En el caso de IU, las diferencias entre sus dirigentes han llegado a condicionar el nivel de identificación o pasividad de distintos sectores de la organización con los presupuestos participativos en función de quién estuviera al frente de la Delegación de Participación Ciudadana y del grupo municipal (Paula Garvín hasta 2007 o Josefa Medrano y Antonio Rodrigo Torrijos a partir de entonces). Por su parte, el Partido Popular, embutido en la “batalla de Sevilla” y, durante años, en el tan elegante como soterrado debate sucesorio que cuestionó el liderazgo de Jaime Raynaud, alimentó la radicalización opositora de este último con estertóreas críticas hacia “los comunistas” y con amenazas de denunciar los presupuestos participativos por “su carácter anticonstitucional”...

Es preciso aludir a otros comportamientos de las organizaciones partidistas en el interior de los presupuestos participativos. Por un lado, su propia dirección política ha ejercido una permanente tutela que ha incluido alianzas, negociaciones y otras estrategias al margen de los órganos del proceso. Por otra parte, en varias asambleas hemos podido observar intervenciones dis-

ciplinadas desde partidos políticos o desde las propias estructuras municipales, unas veces muy evidentes otras con mayor sutileza, para incidir en unas u otras decisiones, tanto para la selección de determinadas propuestas —que en algunos casos no hacían sino reafirmar actuaciones municipales ya previstas— como para la configuración, sobre todo al principio, de los órganos ciudadanos de representación.

II.4.4. “Los políticos”, “los de la casa”, “los expertos” y “las redes”

Los presupuestos participativos de Sevilla también han encontrado resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas municipales. Éstas, con rémoras organizacionales en sus propios organigramas, no sólo no están ideadas para procesos de estas características sino que presentan dificultades para algo tan aparentemente simple como coordinar actuaciones de varias de sus unidades, a veces estancas y demasiado acomodadas a sus exclusivas parcelas de intervención. Un proceso en el que, al menos en teoría, la ciudadanía va por delante, exige proximidad, descentralización, integración y dinamismo, pero la maquinaria municipal se rige por normativas legales y protocolos garantistas y de fiscalización del gasto que pueden demorar la ejecución de las propuestas ciudadanas durante meses o años restando credibilidad social a los presupuestos participativos.

Es preciso referir otras “reglas” no escritas entre los empleados locales donde coexisten muy distintas dinámicas de trabajo, de relaciones con la ciudadanía o de consideraciones sobre la capacidad de “la gente de la calle” para intervenir en asuntos especializados. Únase una relación con “los políticos” no exenta de un conflic-

tivo cruce de legitimidades —política y experta—, de la desigual interpretación de normas y tiempos, de la disparidad de intereses o, sin ánimo de agotar las contradicciones, de la posición —eventuales “los políticos”, vitalicios los funcionarios— en el interior de “la casa”.

Una mejor inserción de los presupuestos participativos en las estructuras municipales requiere de cierto proceso participativo también en el interior del propio ayuntamiento, de mayor información a los profesionales para reforzar su corresponsabilización lo que, además, podría movilizar voluntades y conocimientos —formales e informales— sobre la propia institución y sobre las esferas sociales en las que muchos de estos profesionales tienen dilatada experiencia y ejercen, en determinados casos, sólidos compromisos. Poco de esto se ha hecho. Ya sea por desconocimiento o por prejuicios, uno de los errores cometido por los presupuestos participativos ha sido articular su implantación y desarrollo en exclusiva en base técnicos externos, desconocedores del funcionamiento de la organización municipal y, al mismo tiempo, provocando recelos entre sectores de empleados locales.

Pero, una vez más, el problema se hace circular: en la medida en que la gran mayoría de dirigentes políticos municipales ha mostrado escaso interés por los presupuestos participativos, sectores de profesionales locales han interpretado que “esto no va en serio”.

Llama la atención que, mientras que los presupuestos participativos de Sevilla han sido presentados como una posibilidad de “dar voz a quienes no la tienen”, basada en su sencillez y proximidad, se haya otorgado excesiva centralidad a toda una batería conceptual y terminológica muy ideologizada y difícil de comprender. Al mismo

tiempo, críticas relativamente oportunas realizadas por los impulsores iniciales de los presupuestos participativos hacia el lenguaje político y técnico-administrativo o hacia la posición dominante de dirigentes políticos y funcionarios locales han contrastado con intentos de añadir legitimidad al proceso subrayando su valoración en lejanos foros internacionales o la presencia de otros “expertos”, en este caso técnicos ideológicamente próximos o investigadores universitarios.

Esta última apreciación introduce otro elemento que suscita desconfianzas entre profesionales locales y otros actores: las denominadas “redes internacionales para la gobernabilidad democrática que articulen lo local y lo global”, entre las que hemos observado estructuras más piramidales que reticulares, con poca presencia de sectores ciudadanos “de base” de los procesos, con “nodos fuertes” —políticos y académicos— que compiten por recursos institucionales y pugnan, entre ellas pero también con otros políticos y profesionales locales, por su ubicación en el “universo”, en cierta forma virtual, de los presupuestos participativos.

II.4.5. Al margen de los movimientos y organizaciones sociales

Hemos destacado el alcance de la asistencia ciudadana en algunas asambleas de propuestas. Aunque la receptividad social del proceso es susceptible de diferentes lecturas, es pertinente señalar que, aún con cierta irregularidad, se registraron niveles de asistencia a estas asambleas de propuestas, aunque reducidos tomada la totalidad de la población, muy significativos; sobre todo, en contraste con otras iniciativas del Ayuntamiento. La suma de las tres primeras ediciones (2004-2006) supera las diez mil inscripciones, con tendencia ascen-

dente y con un elevado número de propuestas. En 2007 estas asambleas coincidieron con la campaña electoral y la asistencia sufrió un significativo descenso pero, en la edición de 2008, han vuelto a reunir a más de cuatro mil personas.

En algunos barrios, cierto que en casos muy concretos, esta asistencia ha sido muy relevante, tanto en número como, puntualmente, en presencia de miembros de algunas asociaciones sectoriales o vecinales de reconocida implantación. En función de las zonas, es observable también diversidad vecinal y socio-profesional y una destacada presencia activa de mujeres, si bien, por lo general, con la salvedad de algunos grupos de escolares movilizados hasta 2007 por un equipo de pedagogos colaborador del proceso, han dominado elevadas edades medias, sin presencia apreciable de personas de etnia gitana, de población inmigrada extranjera o de los sectores sociales más excluidos, ni siquiera en aquellos barrios donde estos grupos constituyen una parte significativa de sus habitantes.

Esta “elevada” participación es muy desigual entre barrios y otros encuentros, particularmente en los que se aprueba el Autorreglamento u otros deliberativos que presentan una asistencia reducida y poco plural. Por otro lado, son muchas las personas que tras participar en una asamblea de propuestas deja de hacerlo al año siguiente.

Cuadro 20. Presupuestos participativos de Sevilla. Personas inscritas en las asambleas de propuestas (2004-2008)

| Año | Inscripciones Asambleas | % Asistentes que repiten |
|------|-------------------------|--------------------------|
| 2004 | 2.985 | |
| 2005 | 3.346 | 19% |
| 2006 | 4.753 | 19% |
| 2007 | 2.896 | 33% |
| 2008 | 4.580 | 30% |

Fuente: Datos propios³⁵ y Presupuestos participativos de Sevilla.

El dato puede refrendar dos extremos contrastados en el trabajo de campo: de un lado, el alto número de personas que participa puntualmente con un objetivo muy utilitarista (sacar adelante “su” propuesta) algo que, aunque legítimo y con potencialidades sociopolíticas, guarda poca relación con algunas pretensiones estratégicas esgrimidas desde el proceso. De otro, los abandonos que se han ido produciendo y cierta irregularidad incluso entre los sectores más identificados con el proceso, lo que incluye incluso a delegadas y delegados y a miembros de grupos motores.

El proceso mantiene cierta base social pero las deficiencias y contradicciones reseñadas han alejado de los presupuestos participativos, por un lado, a sectores más críticos, activos y exigentes; también a otros, más preocupados por la resolución de problemas concre-

tos e inmediatos, que encuentran en los presupuestos participativos un procedimiento complejo y lento, “muy politizado” y con demasiadas dificultades para el tratamiento de cuestiones que, en ocasiones, pueden ser ya abordadas —deberían ser abordadas— desde otros cauces e incluso a través de una relación más directa con distritos y delegaciones.

Los presupuestos participativos de Sevilla están orientados a la participación “a título individual” lo que, si bien estimula la presencia de personas no asociadas, resta apoyos entre muchas otras que sí lo están. Es preciso destacar que las organizaciones y movimientos asociativos más influyentes de Sevilla están prácticamente al margen de los presupuestos participativos. Estas entidades, muchas de las cuales agrupan a sectores numerosos y/o más activos de la ciudad, no han encontrado espacio en los presupuestos participativos mientras sí tienen alguno en otros ámbitos institucionalizados. En contraste, grupos y colectivos más próximos ideológicamente a los impulsores del proceso sí están presentes, lo que no deja de ser contradictorio.

Valga como significativo botón de muestra señalar que, en marzo de 2008, las Jornadas Sectoriales de los presupuestos participativos de Sevilla dirigidas a asociaciones y entidades de la ciudad sólo consiguieron reunir, a pesar de haber dirigido más de mil cartas de convocatoria, a unos cuarenta asistentes en representación de una decena de colectivos y grupos, en su mayoría ya vinculados al proceso con anterioridad.

35 Los cálculos propio de 2005 y 2006 coinciden con los servidos por los Presupuestos Participativos en su página web. De 2007 y 2008 no disponemos de datos propios.

Capítulo 3

Aproximación a otros procesos andaluces de presupuestos participativos

III. Aproximación a otros procesos andaluces de presupuestos participativos

III.1. A modo de introducción: diversidad política y metodológica en un marco institucional contradictorio

Aunque, como habíamos proyectado y puede constarse en el presente Informe, el grueso de nuestro análisis está focalizado en los presupuestos participativos de Sevilla, durante el desarrollo de la investigación nos hemos acercado a otros procesos de otras ciudades andaluzas. Así, hemos recabado información, —bibliográfica y documental, mediante entrevistas e incluso participando en diversas reuniones y foros— de los presupuestos participativos de Málaga, Córdoba, Jerez de la Frontera y Puerto Real.

Persiguiendo también cierta aproximación a procesos implementados en algunas localidades de menos de veinte mil habitantes o al tratamiento de “la cuestión de la participación ciudadana” en estos municipios, nos dirigimos a la Oficina de los Presupuestos Participativos de Málaga, dependiente del Área de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Diputación provincial; y participamos en los actos del I Foro de Participación Ciudadana (El Bosque y Medina Sidonia, 2008) organi-

zados por el Área de Ciudadanía de la Diputación provincial de Cádiz y la Dirección General de Acción Social y Solidaria de la Universidad de Cádiz.

A otro nivel, hemos conocido algunas generalidades sobre los presupuestos participativos de Puente Genil (Córdoba) y Torreperojil (Jaén), así como de los procesos programados en Gines y Fuentes de Andalucía (Sevilla) y Algeciras. Y, con el objetivo de valorar mejor el estado de la cuestión en el municipalismo andaluz, nos dirigimos a la Comisión de Participación de la FAMP, analizando algunos de sus documentos, entrevistando a varios de sus miembros y participando como invitados en alguna de sus reuniones.

Si nuestro análisis de los presupuestos participativos de Sevilla contempla una dimensión crítica analítica, el conocimiento de otros casos andaluces en los que no hemos desarrollado un trabajo de campo continuado sólo nos permite destacar sus fundamentos políticos y metodológicos, así como esbozar algunos rasgos significativos sobre su origen, evolución y estado actual basados en el estudio documental y en informaciones y valoraciones recabadas entre algunos de sus responsables políticos y/o técnicos. El tratamiento de estos datos fundamenta algunas reflexiones de carácter general que prevemos sean completadas con las aportaciones

directas de representantes políticos y técnicos locales de diversos ayuntamientos andaluces implicados en procesos de presupuestos participativos³⁶.

Una primera consideración introductoria nos hace partir, a la hora de tratar las políticas de Participación Ciudadana en Andalucía, de una situación que entendemos contradictoria. De un lado y a pesar de las preocupaciones expresadas desde diversas instancias políticas, profesionales y académicas, consideramos que la “cuestión de la participación ciudadana”, aunque avanza sensiblemente en el terreno discursivo y acoge nuevas prácticas, continúa siendo un “tema menor” entre el conjunto de preocupaciones de los gobiernos locales andaluces. Esto se traduce en escasa tensión política, reducida relevancia presupuestaria, débil transversalidad de las iniciativas participativas en la política local y las organizaciones municipales...

Es frecuente que, en gobiernos locales de coalición, esta materia sea delegada en las formaciones minoritarias o que, incluso en corporaciones gobernadas por un único partido, encuentre sólo relativa receptividad entre otras concejalías y políticos locales. Con relación a la primera de las situaciones, ya ha sido tratado con cierto detalle el caso de Sevilla y la apreciación puede ser igualmente válida en otros Ayuntamientos como el de Algeciras donde la Alcaldía del PSOE tiene delegada la política de Participación Ciudadana en una concejalía de IU; la Diputación de Málaga, donde la Oficina de los

Presupuestos Participativos no depende del Área institucional de Participación Ciudadana (PSOE) sino de la de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (IU); o el actual Ayuntamiento de Córdoba, donde la Alcaldía presidida por IU ha delegado Participación Ciudadana en el grupo municipal del PSOE, fuerza minoritaria de la coalición de Gobierno. Entre otras áreas de Participación Ciudadana de gobiernos locales regidos por un único partido, que implementan programas innovadores y tienen cierta relevancia en diversos foros especializados aunque no sin contradicciones con el conjunto de estructuras de sus ayuntamientos, podrían ser referidos los casos de Málaga (PP) o, a otro nivel, de Puerto Real (IU).

En ciudades intermedias y sobre todo en localidades de menos de veinte mil habitantes, las políticas de Participación Ciudadana, cuando se desarrollan de manera planificada, suelen canalizarse a través de unidades o servicios que agrupan a diversas temáticas “menores” dispares. La apreciación es válida, aún con excepciones, para la generalidad de casos observados y, aunque obedece sin duda a la apremiante contradicción entre necesidades y recursos disponibles, en nuestra opinión también evidencia debilidad en la agenda política local. En este sentido, no es casual que no haya sido hasta junio de 2008 cuando la Diputación de Cádiz ha organizado el I Foro de Participación Ciudadana dirigido a este tipo de municipios. Y, si bien observamos importantes potencialidades en torno a esta y otras iniciativas, no es menos cierto que el tratamiento de la cuestión se encuentra en una fase aún inicial.

Por su parte, el asociacionismo ciudadano presenta niveles de actividad interna y pública desiguales, a menudo muy limitados, sobre todo entre organizaciones del

³⁶ El 26 y 27 de febrero de 2009 está prevista la realización en Sevilla del Seminario “Democracia, ciudad y participación ciudadana”, organizado por el Centro de Estudios Andaluces en el marco del proyecto de investigación en que se inserta el presente Informe. Las conclusiones de este seminario serán publicadas.

movimiento vecinal en otro tiempo muy activas, particularmente las asociaciones de vecinos; y su participación o no en los cauces institucionalizados se encuentra condicionada por su proximidad —o su abierta oposición— a los diferentes partidos y gobiernos locales. Asimismo, son recurrentes las críticas hacia estos mecanismos participativos entre los sectores asociativos más exigentes y autónomos.

Aún así, por otro lado, insistimos en que hemos constatado la existencia de particularidades que contradicen esta situación general y que apuntan a una mayor centralidad de la Participación Ciudadana; casos en los que autoridades locales, empleados públicos especializados y sectores de la sociedad civil demuestran un destacado conocimiento y vienen acometiendo reflexiones y proyectos innovadores y avanzados. No obstante, estas “buenas prácticas” las observamos dispersas, poco difundidas y débiles en cuanto a la elaboración de referentes teóricos y sociopolíticos específicamente andaluces.

En este contexto contradictorio se enmarcan los procesos andaluces de presupuestos participativos. Aunque sus orígenes, metodologías y orientaciones políticas, sus desarrollos prácticos y resultados son diversos, sus puestas en marcha obedecen, por lo general, a iniciativas de opciones políticas minoritarias dentro del municipalismo andaluz o de sensibilidades ideológico-políticas igualmente minoritarias en el seno de las fuerzas políticas con mayor presencia institucional. En Andalucía, el surgimiento y desarrollo de los presupuestos participativos guarda relación con estrategias y esfuerzos más o menos coordinados de personas y sectores adscritos a Izquierda Unida (Las Cabezas de San Juan, Córdoba, Puente Genil, Sevilla, Puerto Real, Algeciras,

Campillos...) y, en menor medida y de un modo en apariencia más autónomo, al PSOE de algunas de estas localidades donde preside la Alcaldía (Sevilla, Antequera, Algeciras...) o al Partido Popular de la ciudad de Málaga. También, es obligado reseñarlo, a la dedicación entusiasta de un buen número de empleados públicos locales, de otros técnicos e investigadores y de algunos círculos ciudadanos, organizados o no, comprometidos con estos procesos.

En cualquier caso, una apreciación a tener en cuenta es que, si observamos el mapa municipal de Andalucía, los presupuestos participativos constituyen una iniciativa muy poco extendida en un contexto general caracterizado por un desarrollo muy desigual, a menudo marginal más allá de los discursos, de las políticas de Participación Ciudadana. Y estos procesos de presupuestos participativos, vistos en su conjunto, pueden ser caracterizados como diversos, tanto desde el punto de vista político como metodológico, con débiles apoyos políticos institucionales, contradictorios e inestables en un alto número de casos, y con una relevancia ciudadana muy limitada.

III.2 A propósito de la constitución de la Red Estatal de los Presupuestos Participativos

El pasado 4 de julio de 2008 fue constituida en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Antequera la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Cierta representación institucional de algunos ayuntamientos españoles (Getafe o Santa Cristina d’Aro) que incluía una mayor

presencia andaluza (Sevilla, Córdoba, Algeciras, Puerto Real, Antequera, Diputación de Málaga...), confluyó con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), el Foro de Autoridades Locales (FAL), diversos cuadros políticos y técnicos locales en su mayoría pertenecientes a ayuntamientos gobernados por la coalición Izquierda Unida e invitados representantes de redes impulsoras de presupuestos participativos en otros países³⁷. El acto culminaba un proceso iniciado meses atrás por varios ayuntamientos, algunos dirigentes políticos de izquierda y círculos profesionales comprometidos con iniciativas democrático-participativas.

El acto de constitución de esta red española, que contó con una participación algo inferior al centenar de personas, vino precedido en la jornada anterior de un encuentro de empleados locales, en su mayoría andaluces, que desarrollan o proyectan procesos de presupuestos participativos. En este foro, coordinado por técnicos del instituto IEPALA vinculados a los presupuestos participativos de Sevilla, se sucedieron diversas intervenciones descriptivas de corte metodológico sobre diversos casos de presupuestos participativos: materias a debate, tratamiento de las propuestas ciudadanas, criterios de priorización de estas propuestas, espacios de participación abiertos a la ciudadanía, seguimiento y ejecución de las decisiones... Las intervenciones pusieron de manifiesto varios aspectos para la reflexión.

De un lado, el escaso número de ayuntamientos presentes entre los cuales una buena parte se encontraba aún proyectando o iniciando los presupuestos participativos

³⁷ Rede Nuovo Municipio de la provincia de Milán, Red Portuguesa de Orçamentos Participativos, Red Brasileira y Federación de Municipios de la República Dominicana.

(Algeciras o Antequera, por ejemplo). Otros —Jerez de la Frontera como caso más significativo— manifestaron sus reservas sobre la continuidad del proceso y, aquellos que mostraron un mayor recorrido y desarrollo (Sevilla, Málaga, Puente Genil, Getafe, Puerto Real), denotaron funcionamientos “internos” diversos. El Ayuntamiento de Córdoba, impulsor del proceso con mayor recorrido histórico en Andalucía aún activo, aunque participa del impulso de la Red y estuvo presente en su acto constituyente, no acudió a esta “sesión metodológica”; como tampoco lo hicieron otros ayuntamientos (Benalmádena, Torrox, Conil...) que los organizadores habían anunciado “presentes”. Asimismo, no había representación de ningún municipio de las comarcas más orientales de Andalucía ni, salvo las ya citadas, del resto de capitales y otras principales ciudades andaluzas. De otra parte, esta “sesión metodológica” se limitó a una fugaz sucesión de intervenciones, casi telegráficas, sin espacios para la discusión o el debate y sin unas mínimas conclusiones finales, con un abordaje de las distintas experiencias de presupuestos participativos muy centrado en sus aspectos más técnicos y formales y sin que hubiera lugar para una mayor reflexión crítica sobre el estado de la cuestión.

En nuestra opinión, procede reiterar dos hechos que venimos destacando: la diversidad metodológica de estos procesos y, salvo algunos casos, su aún incipiente desarrollo, en ocasiones poco más que en estado de proyecto.

Si esta sesión celebrada por la mañana ejemplificó, en nuestro criterio, una pobre discusión sobre el alcance, potencialidades y dificultades de estos procesos, la sesión de la tarde, titulada “Investigación y Formación en Presupuestos Participativos”, contó con menor asisten-

cia y estuvo protagonizada por algunos estudiosos e investigadores que destacan como actores relevantes en diversas redes académicas o político-académicas, algunas de ellas internacionales, comprometidas con los presupuestos participativos, especialmente con el caso de Sevilla³⁸.

La debilidad política e institucional que observamos tienen los presupuestos participativos en Andalucía, en general en todo el Estado Español, la escasa pluralidad representada en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Antequera o el limitado seguimiento social de estos procesos, contrastan con algunas de las intervenciones registradas en nuestra etnografía sobre el referido acto constituyente. Junto a los saludos institucionales y la exposición de algunos objetivos políticos centrales —complementar la democracia representativa mediante prácticas de democracia directa, mejorar la gestión política local, reflexionar y actuar desde lo local y lo global...— no faltó, en algunos de los discursos pronunciados desde el entarimado presidencial del Salón de Plenos, cierto triunfalismo que entendemos poco ajustado a nuestra interpretación del estado y dimensión de los procesos de presupuestos participativos que hemos conocido. Nos referimos a frases del tenor de “los presupuestos participativos contribuirán a lograr un nuevo tipo de hombre y un nuevo tipo de mujer”, “hoy es un día

histórico para la democracia”, “estamos ante un acto muy importante para España, Europa y el resto del mundo”, “la Red tendrá larga vida, larga historia”...

En este acto, en el que no observamos una presencia relevante de agentes sociales u otras expresiones ciudadanas y sí un notorio desigual protagonismo —incluso una disposición fuertemente jerarquizada del espacio y del uso de la palabra— entre dirigentes políticos y otras personas asistentes, fueron aprobados los Estatutos de la Red Estatal y una declaración de principios que persigue extender un modelo de presupuestos participativos.

“autorreglamentado, vinculante, universal, socialmente controlado y deliberativo” [para] “una gestión participativa que supere las limitaciones de la democracia representativa, fortalezca a la ciudadanía y a las instituciones públicas y fomente redes internacionales para la gobernabilidad democrática que articulen lo local y lo global”³⁹.

En nuestro criterio y siempre atendiendo a lo que hemos conocido e interpretado durante nuestro trabajo se puso de manifiesto, una vez más, la recurrente asimetría entre algunos discursos y estrategias políticas y la relevancia de los procesos de presupuestos participativos andaluces “realmente existentes”; algo que ya se había hecho patente en la jornada inmediatamente anterior. Asimismo, unas pretensiones político-metodológicas en exceso uniformizadoras y ambiciosas frente a la diversidad de metodologías y de contextos socio-políticos locales que hemos observado en los procesos estudiados.

38 En este foro intervinieron representantes de CIMAS (Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible), IEPALA (Instituto de Estudios para América Latina y África), FIM (Fundación de Investigaciones Marxistas, impulsora de la Red TRANSFORM) e investigadores de la Universidad de Málaga (Dpto. de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales) y de la Universidad Pablo de Olavide (Curso de Postgrado de Derecho a la Ciudad) que, a través de diferentes convenios, intervienen en el asesoramiento metodológico o evaluación de algunos procesos de presupuestos participativos.

39 Declaración de la Red Estatal. Antequera (Málaga), 4 de julio de 2008. En términos similares se pronunciaba un texto anterior que sirvió como borrador (Declaración de Málaga, abril de 2007). Estos principios están presentes en los sucesivos autorreglamentos de los presupuestos participativos de Sevilla.

A continuación resumimos algunos aspectos que entendemos significativos de algunos de estos casos andaluces de presupuestos participativos más relevantes.

III.3 Presupuestos participativos en Córdoba

III.3.1. Introducción

La experiencia de la ciudad de Córdoba constituye la más veterana de los casos andaluces de presupuestos participativos entre los que aún continúan desarrollándose. Aunque su evolución histórica, desde 2001, ha atravesado por diversos períodos que entrañan modificaciones, cambios e incluso suspensiones temporales, pueden enumerarse algunas características generales: relevante apoyo político desde la Alcaldía y la mayoría del Gobierno local —al menos, en sus primeras ediciones; no así de otros grupos municipales—, imbricación con la planificación estratégica del modelo de ciudad (Plan Estratégico de Córdoba) y con las estructuras participativas preexistentes, apertura a una participación combinada universal —de ciudadanas y ciudadanos a título individual— y del tejido asociativo, participación en redes institucionales municipalistas internacionales, o centralidad del papel de los profesionales locales que, con el concurso de investigadores externos (IESAA-CSIC), han elaborado detalladas memorias e informes de seguimiento y evaluación del proceso.

Ganuzo (2003) y Aguilar (2007) han coincidido en relacionar el origen de los presupuestos participativos de Córdoba con la larga tradición de las políticas de Parti-

cipación Ciudadana en la ciudad. En 1999, la izquierda volvió a ocupar el Gobierno local mediante una coalición entre Izquierda Unida y el Partido Socialista Obrero Español, hecho convergente con otros factores favorables a la gestación del proceso: de un lado, el conocimiento directo del Orçamento Participativo de Porto Alegre; de otro, según expone Ernesto Ganuzo, cierta sensación de agotamiento de los mecanismos participativos desarrollados desde los años ochenta y, asimismo, la disposición de la Federación de Asociaciones de Vecinos. A principios del año 2000, estas asociaciones organizaron unas Jornadas sobre presupuestos participativos y, en 2001, el Ayuntamiento impulsó un proceso abierto para que fueran emitidas propuestas ciudadanas al Área municipal de Infraestructuras.

III.3.2. Fundamentos políticos y metodológicos

En el arco político discursivo de los casos andaluces de presupuestos participativos el caso cordobés puede ser considerado, hasta 2007 al menos, como una combinación de posiciones innovadoras en materia de gobernabilidad democrática local y de principios de democracia participativa orientados a una mayor corresponsabilidad de la ciudadanía en la cogestión de los recursos y a un mayor fortalecimiento de las organizaciones sociales (Aguilar, 2007).

Cuadro 21. Presupuestos participativos de Córdoba. Principios básicos del Presupuesto Participativo

| Principios básicos |
|--|
| Solidaridad de la ciudadanía con el conjunto de la ciudad |
| Universalidad |
| Escuela de participación |
| Corresponsabilidad en la Gestión Pública |
| Control y seguimiento del proceso |
| Integración de los órganos de participación existentes |
| Visión global de la ciudad: articulación territorial y sectorial |

Fuente: “La experiencia del presupuesto participativo en Córdoba: más que un diagnóstico de necesidades”. Sesión de trabajo. Puerto Real, 28/03/08.

En su desarrollo político-metodológico pueden distinguirse tres etapas diferenciadas: una inicial (2001-2003) de impulso y extensión del modelo, una segunda (2005-2006) en que son introducidos importantes cambios, y otra, la actual, desde 2007, de revisión crítica.

En síntesis, el esquema organizativo del ciclo anual de los presupuestos participativos de Córdoba, hasta 2004, puede resumirse (VV.AA., 2007):

- Fase de formación e información ciudadana. Autorreglamentación en base a un debate metodológico desarrollado en asambleas informativas y sesiones de capacitación de colaboradores voluntarios (agentes).
- Fase de detección de prioridades sectoriales y territoriales. Constitución de Mesas Temáticas y de Distrito. Las primeras están abiertas a la ciudadanía y las

organizaciones sociales con objetivos informativos y deliberativos de carácter sectorial. Las Mesas de Distrito están integradas por agentes y entidades territoriales y difunden el proyecto en los barrios. En una ronda de asambleas de barrio se recogen y priorizan propuestas y, posteriormente, las Mesas de Distrito aplican criterios de selección y emiten una lista de propuestas priorizadas en su ámbito.

- Fase de Ciudad. Se desarrolla una nueva ronda de asambleas de Distrito en las que se informa del proceso seguido para la selección de propuestas y se eligen representantes ciudadanos directos. Las Mesas Temáticas debaten las propuestas y el Ayuntamiento realiza estudios técnicos de viabilidad. Posteriormente se constituye la Mesa de la Ciudad donde se revisan las propuestas distritales y se priorizan propuestas para el conjunto del municipio.

Cuadro 22. Presupuestos participativos de Córdoba. Criterios para la priorización de propuestas ciudadanas (2001-2004)

| Criterios |
|--|
| Carencia total o parcial de obra o servicio |
| Obras, programas proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas |
| Población afectada por la obra o servicio |

Fuente: “La experiencia del presupuesto participativo en Córdoba: más que un diagnóstico de necesidades”. Sesión de trabajo. Puerto Real, 28/03/08.

Este proceso combinó mecanismos de democracia directa —asambleas ciudadanas— y órganos de representación —Mesas de Distrito abiertas a la ciudadanía y las

asociaciones y Mesa de Ciudad constituida por representantes—. Participantes a título individual, miembros de asociaciones, agentes voluntarios, representantes ciudadanos y técnicos locales fueron los actores más relevantes. Asimismo, el Consejo del Movimiento Ciudadano que, junto a representantes municipales, asociaciones de vecinos y agentes, constituyó la Mesa de Seguimiento y Apoyo; y las estructuras políticas y técnicas del Ayuntamiento a través de una comisión municipal que, en este primer período, estuvo formada por las áreas de Hacienda, Infraestructuras, Participación Ciudadana y Cooperación y Solidaridad. Los centros cívicos y los consejos sectoriales tuvieron un papel destacado.

En 2004, el movimiento ciudadano propuso la introducción de cambios metodológicos. Ganuza (2003) refiere la existencia de un “conflicto permanente” y “una marcada tensión” entre las asociaciones de vecinos y la participación universal en que las primeras habrían esgrimido su posición privilegiada como actor formal y reglamentado para la interlocución ciudadana. De hecho, la Federación de Asociaciones de Vecinos Al Zahara llegó a plantear un proceso alternativo. El Gobierno local interrumpió los presupuestos participativos y abordó una primera revisión metodológica: mayor articulación con los mecanismos institucionalizados de participación, papel más activo de las organizaciones sociales, particularmente de las asociaciones de vecinos, implicación del conjunto de áreas municipales y adecuación del organigrama a la Ley de Modernización de Entidades locales, y énfasis en la dimensión pedagógica de los presupuestos participativos. Se acordó impulsar el Presupuesto Participativo Infantil y fue elaborado un nuevo Reglamento del proceso.

Los cambios metodológicos introducidos en este segundo período, 2005-2006, se resumen en:

- Elaboración de Planes de Barrio por las asociaciones vecinales con el concurso de otros colectivos territoriales. Una primera ponencia es sometida a consulta ciudadana mediante asambleas convocadas por asociaciones y Ayuntamiento en las que pueden ser incorporadas propuestas a los Planes de Barrios definitivos, que son canalizados a través del Consejo del Movimiento Ciudadano para su evaluación por el Ayuntamiento.
- Las asambleas de barrio y ciudad son convocadas por el Ayuntamiento y el Movimiento Ciudadano organizado.
- El Consejo de Ciudad, presidido por el Ayuntamiento, cuenta con una fuerte representación de las entidades ciudadanas junto a representantes directos de las asambleas.

Cuadro 23. Presupuestos participativos de Córdoba. Criterios para la priorización de propuestas ciudadanas (2006-2007)

| Criterios |
|---|
| Debate que determina la importancia de las propuestas, por consenso y, si no es posible, por votación |
| Valoración de las obras, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas |
| Valoración de la asistencia en relación con población de la zona |
| Resolución de empates en función del número de participantes de las asambleas y del número de votos de las propuestas |

Fuente: “La experiencia del presupuesto participativo en Córdoba: más que un diagnóstico de necesidades”. Sesión de trabajo. Puerto Real, 28/03/08.

**Cuadro 24. Presupuestos participativos de Córdoba.
Cronología del proceso 2001-2006**

| Año | Evolución del proceso |
|------|--|
| 1999 | Decisión del equipo de Gobierno |
| | Movimiento Ciudadano |
| | Conocimiento e implicación |
| 2000 | Determinación metodología |
| | Planificación del proceso |
| | Formalización del asesoramiento externo |
| 2001 | Experiencia piloto en Área de Infraestructuras (Primer año de aplicación) |
| 2002 | Ampliación a otros servicios y áreas municipales: Infraestructuras, Educación, Cooperación y Participación |
| 2003 | Inclusión de inversiones, programas y servicios |
| | Desarrollo de Mesas Temáticas de áreas municipales implicadas (a nivel de ciudad) |
| 2004 | Período de Reflexión |
| | Elaboración de nuevo proceso metodológico (Ayuntamiento y Consejo del Movimiento Ciudadano) |
| 2005 | Nuevo proceso metodológico |
| 2006 | Nuevo proceso metodológico |

Fuente: “La experiencia del presupuesto participativo en Córdoba: más que un diagnóstico de necesidades”. Sesión de trabajo. Puerto Real, 28/03/08.

III.3.3. Algunos datos para la evaluación. Reflexiones críticas actuales

La ejecución de las propuestas ciudadanas durante el período 2001-2004 ha sido estimada entre el 75% y el 85% (VVAA, 2007). No disponemos de datos sobre las siguientes ediciones. Estas propuestas están relacionadas con pequeñas o medianas intervenciones en la vía pública, reordenación del tráfico, apoyo al tejido asociativo, sensibilización ciudadana, discriminación

positiva a mujeres, actividades de ocio alternativo para jóvenes, intervenciones en materia de servicios sociales, parques infantiles, actividades socioculturales en barrios, mejoras en los colegios y actividades dirigidas a escolares.

En una encuesta elaborada por el Ayuntamiento de Córdoba entre asistentes a las asambleas de barrio de 2005 se expone que el 41,45% de personas encuestadas valora “muy bien” o “bien” los presupuestos partici-

pativos; un 20,17% lo valora como “normal”; un 14,01% como “mal” y un 4,76% como “muy mal”. El 19,61% de asistentes encuestados optó por N/S o N/C (VVAA, 2007). El siguiente cuadro muestra la evolución de la participación en los presupuestos participativos en todas sus ediciones, tanto de personas a título individual como de asociaciones y órganos municipales.

Cuadro 25. Presupuestos participativos de Córdoba. Evolución de asistencia y participación 2001-2007

| Año | Personas asistentes | % Asociaciones presentes | Organismos municipales de participación implicados |
|---------|-----------------------------|--------------------------|--|
| 2001-02 | 3.007 (1,00%) ⁴⁰ | 8% ⁴¹ | Consejos de Distrito y Consejo de Movimiento Ciudadano (CMC) (67%) |
| 2002-03 | 1.898 (0,60%) | 7% | |
| 2003-04 | 2.225 (0,70%) | 6% | |
| 2005-06 | 7.676 ⁴² (2,40%) | 12% | Consejos de Distrito, Consejos Sectoriales y CMC (100%) |
| 2006-07 | 5.000 (1,60%) | 11% | |

Fuente: Proyecto URB-AL Participando en la gobernabilidad local. Delegación de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Córdoba. Elaboración propia.

A continuación relacionamos la relevancia presupuestaria del proceso dentro del Presupuesto Municipal (no consolidado).

Cuadro 26. Presupuestos participativos de Córdoba. Evolución del % del Presupuesto Municipal invertido en el proceso 2001-2007

| Año | % Presupuesto Municipal |
|---------|-------------------------|
| 2001-02 | 2,32% |
| 2002-03 | 4,47% |
| 2003-04 | 4,20% |
| 2005-06 | 3,60% |
| 2006-07 | 3,60% |

Fuente: Proyecto URB-AL Participando en la gobernabilidad local. Delegación de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Córdoba.

⁴⁰ Porcentaje con relación al total de la población.

⁴¹ Porcentaje con relación al total de asociaciones ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones (Total: 1.390 asociaciones)

⁴² Entre las personas asistentes a los actos de los presupuestos participativos en 2005-06 están contabilizadas más de 4.000 niñas y niños participantes en el Presupuesto Participativo Infantil.

Durante 2008 los presupuestos participativos de Córdoba han discurrido por un período de reflexión. El año anterior, coincidiendo con las últimas Elecciones Locales, el proceso quedó interrumpido y los pactos postelectorales IU-PSOE determinaron que este último partido, más crítico hacia la experiencia, ocupara la dirección política de Participación Ciudadana. La nueva Delegación parece haber promovido una revisión del modelo de presupuestos participativos desarrollado durante estos años. Territorialización a través de los Planes de Distrito, mayor relevancia del asociacionismo organizado y del Consejo del Movimiento Ciudadano y las Juntas Municipales de Distrito, simplificación metodológica, mejora de la coordinación entre diferentes áreas, mayor adecuación del proceso a las previsiones políticas y presupuestarias del Ayuntamiento, perfeccionamiento de los mecanismos de información y de la política de comunicación o introducción de nuevas tecnologías orientadas a la participación son algunos de los elementos a debate.

A un nivel más general, el documento “La experiencia del presupuesto participativo en Córdoba: más que un diagnóstico de necesidades”, presentado en una sesión de trabajo celebrada en Puerto Real en marzo de 2008, advierte sobre cuatro preocupaciones: la “instrumentalización partidista”, la “rentabilidad de la participación”, su carácter limitado —“¿al fin es una cuestión de élites?”— y la introducción de cambios en la organización técnico-administrativa municipal.

III.4 Presupuestos participativos en la ciudad de Málaga

III.4.1. Introducción

El proceso de presupuestos participativos de Málaga fue aprobado, a propuesta de la Delegación de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo, por el Ayuntamiento en Pleno el 26 de abril de 2007 tras el desarrollo de una experiencia piloto el año anterior. El proyecto puede considerarse como un elemento de continuidad con el I Plan Municipal de Participación, Voluntariado y Relaciones Ciudadanas (2004-2007).

Los objetivos de los presupuestos participativos de Málaga, especificados en la Guía de 2008 difundida desde el Área municipal de Participación y Relaciones Ciudadanas, se resumen en profundizar la democracia local a través del debate, discusión y decisión para definir prioridades del Presupuesto Municipal y conseguir una “amplia implicación de ciudadanos, individuales o asociados” a través de metodologías participativas⁴³.

En una nota de prensa difundida por el Ayuntamiento en abril de 2008 se estima consolidada la experiencia y se presenta un documento, “elaborado con la participación de más de doscientas entidades a través de asambleas” y aprobado un mes antes por la Junta de Gobierno Local⁴⁴. En el mismo comunicado se definen

43 Guía “Presupuestos Participativos. Decide la Málaga que tú quieres”. Ayuntamiento de Málaga. Área de Participación y Relaciones Ciudadanas. 2008.

44 “Procedimiento transversal de los presupuestos participativos

los presupuestos participativos como una “gran herramienta progresista y avanzada (...) para emprender un camino que nos lleve a conseguir el modelo de ciudad por todos deseado”. Y se informa que en la segunda edición (2008) la ciudadanía y el movimiento asociativo han presentado más de 2.500 propuestas que conllevarían una inversión de 14,5 millones de euros.

III.4.2. Fundamentos políticos y metodológicos

Entre el conjunto de experiencias andaluzas, el caso de la ciudad de Málaga destaca, entre otras, por las siguientes circunstancias: es el único caso relevante andaluz de presupuestos participativos impulsado desde un Ayuntamiento gobernado por el Partido Popular; cuenta con sólidos apoyos políticos de la Alcaldía y del conjunto del Gobierno local aunque no de la oposición de izquierdas (PSOE e IU); se inserta en una trayectoria reciente de iniciativas participativas locales impulsadas desde el Ayuntamiento reconocidas por diversos foros institucionales; articula una esmerada gestión técnico-administrativa con fuerte protagonismo de las estructuras municipales; y sus definiciones ideológico-políticas pueden ser consideradas las más moderadas de cuantas hemos conocido, lo que se refleja en una menor participación ciudadana colectiva en los tramos de reglamentación, gestión y control y en diversos extremos del discurso formulado desde el proceso⁴⁵.

del Ayuntamiento de Málaga”. Ayuntamiento de Málaga. Aprobado por la Junta de Gobierno en marzo de 2008

⁴⁵ En su enunciado de objetivos y definiciones no aparece ninguna referencia, por ejemplo, a la democracia participativa y sí pueden leerse significativas alusiones a “mecanismos de participación responsable” o a “una motivación y un compromiso de

El documento “Procedimiento transversal de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Málaga”, aprobado por la Junta de Gobierno en marzo de 2008, resume su organización metodológica:

- Antes de la apertura del proceso anual, cada órgano gestor municipal y cada distrito designan interlocutores ante una comisión interáreas, cuyo máximo responsable es el Delegado de Participación Ciudadana.
- Durante un período no inferior a un mes se dispone un plazo para la presentación de propuestas, tanto en fichas escritas como a través de un formulario disponible en la página web municipal, abierto a la ciudadanía y las asociaciones.
- Las direcciones de los distritos realizan una primera selección de propuestas “viables” que, posteriormente, son evaluadas y valoradas por los correspondientes órganos de gestión los cuales las puntúan en función de los criterios de priorización fijados. Se establecen detallados mecanismos, procedimientos y plazos para la tramitación en el interior del Ayuntamiento de estos informes de viabilidad y valoración y para la comunicación entre la Delegación de Participación Ciudadana y otras instancias municipales.

trabajo adecuado”. Los subrayados son nuestros.

Cuadro 27. Presupuestos participativos de Málaga.
Criterios de priorización de propuestas ciudadanas

| Área municipal | Criterios |
|---|--|
| Para los distritos | Urgencia, interés general, carencia total o parcial del servicio. |
| Para los órganos de gestión | Visión a largo plazo, atención a núcleos rurales y zonas |
| Criterios a introducir por el Área de Participación | Interés social. |
| | Repetición o adhesión de la propuesta: premiar propuestas de mayor apoyo ciudadano. Adición de 2 puntos a propuestas avaladas por 10 o más ciudadanos o por una entidad (introducido para 2009). |

Fuente: Ayuntamiento de Málaga. Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Elaboración propia.

- Durante el plazo de un mes las personas proponentes pueden solicitar aclaraciones o modificaciones si sus propuestas han sido calificadas como inviables. En reuniones de Distrito abiertas a la participación de la ciudadanía y las asociaciones se informa sobre el proceso y son debatidas la evaluación y viabilidad de las propuestas seleccionadas. También se celebran reuniones sectoriales y una Asamblea de Ciudad para la elaboración de la Guía de los Presupuestos Participativos.
- Aprobación por el Pleno de los presupuestos participativos. El Área de Participación Ciudadana distribuye las propuestas a ejecutar a cada órgano y distrito competente.
- Mantenimiento actualizado de una base de datos informatizada con datos sobre el estado de ejecución y posibilidad de consulta en línea. Creación de una comisión institucional de seguimiento presidida por el Área de Participación.

III.4.3. Algunos datos para la evaluación. Reflexiones críticas actuales

Para la difusión de la edición de 2008 el Ayuntamiento organizó un buzoneo masivo, se dirigió a las entidades ciudadanas registradas y mantuvo una presencia constante en los medios locales de comunicación.

En la edición de 2008 han sido seleccionadas e incluidas para su ejecución en el ejercicio de 2009 un total de 1.178 propuestas.

**Cuadro 28. Presupuestos participativos de Málaga.
Datos sobre propuestas, edición de 2008**

| Nº ciudadanos proponentes | Nº de entidades proponentes | Nº propuestas emitidas | Nº propuestas aceptadas |
|---------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|
| 3.315 | 127 | 2.560 (995 vía e-mail) | 1.178 |

Fuente: Ayuntamiento de Málaga. "Procedimiento transversal de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Málaga". Elaboración propia

Estas propuestas demandan intervenciones en la vía pública y el mobiliario urbano, espacios infantiles, creación o mejora de instalaciones deportivas, aparcamientos, creación y arreglo de zonas verdes u otras actuaciones orientadas a la regulación del tráfico.

La inversión para este ejercicio asciende a 14,5 millones de euros que, a grandes rasgos se distribuyen como sigue:

**Cuadro 29. Presupuestos participativos de Málaga.
Inversión financiera, edición de 2008**

| Área / órgano | Importe | % |
|---------------|--------------|------|
| Distritos | 1.078.920 € | 7% |
| EMASA | 407.463 € | 3% |
| F. Deportiva | 267.445 € | 2% |
| GMU | 8.068.507 € | 56% |
| M. Ambiente | 281.450 € | 2% |
| P. y Jardines | 2.531.500 € | 17% |
| Tráfico | 963.229 € | 7% |
| Discapacidad | 924.760 € | 6% |
| TOTAL | 14.523.274 € | 100% |

Fuente: Ayuntamiento de Málaga. "Presupuestos participativos 2008".

Los presupuestos participativos de Málaga destacan entre los casos andaluces estudiados por la simplicidad de los espacios abiertos a la ciudadanía y, en cambio, por su regulado funcionamiento en el interior de las estructuras políticas y técnico-administrativas municipales. Para la oposición de izquierdas, que se abstuvo en la votación del Pleno para la aprobación del proceso, se trata de un modelo "consultivo", en exceso articulado desde el Ayuntamiento y con poco protagonismo ciudadano.

Aunque no disponemos de datos, las respuestas sobre asistencia a los espacios deliberativos ("asambleas" o "reuniones") coinciden en calificarla de "escasa", incluso entre sus impulsores directos. Estas asambleas se realizan por distritos y son dinamizadas por una empresa especializada en estudios y proyectos sociales urbanos. Las técnicas de trabajo van orientadas a la selección y priorización de propuestas por parte de las personas participantes.

Sectores políticos y profesionales vinculados a otros casos andaluces se resisten a calificar el proceso del Ayuntamiento de Málaga como "presupuestos participativos", tildándolos de "poco más que un mero buzón de sugerencias". Por su parte, sus responsables nos han referido como "puntos fuertes" el importante volumen de

propuestas y presupuestario, la intensidad y fluidez de los cauces de comunicación con la ciudadanía, su “despolitización”, su avanzada gestión técnica y administrativa o el elevado nivel de ejecución de propuestas ciudadanas (“la práctica totalidad” de las consideradas “viables”).

III.5 Presupuestos participativos en Puerto Real

III.5.1. Introducción

Los presupuestos participativos de Puerto Real comenzaron a promoverse desde el Gobierno municipal (IU) en 2004, en un contexto de revitalización de los mecanismos participativos locales al calor del conocimiento del Orçamento Participativo de Porto Alegre y de la experiencia de la ciudad de Córdoba. Ya el Presupuesto Municipal de 2004 había contado con una especial difusión informativa y ese mismo año se celebraron unas Jornadas que sirvieron como punto de arranque del proceso, contando con asociaciones vecinales y otros sectores agrupados en las estructuras regulares de Participación (consejos o foros sectoriales) para el debate de los primeros documentos. A continuación, se desarrolló una campaña informativa dirigida a toda la población.

En sus primeras ediciones (2004-2005 y 2005-2006) los presupuestos participativos promovieron propuestas vinculadas con la realización de infraestructuras, aumentando el número de áreas en 2007 pero con un funcionamiento muy inestable que se ha empezado a reordenar durante el año 2008. Las informaciones recabadas indican que, en contraste con el esfuerzo de

sus impulsores y responsables, han tenido una desigual relevancia política municipal, han atravesado problemas presupuestarios que han dificultado su desarrollo y la ejecución de las propuestas y han encontrado un limitado seguimiento social no exento de contradicciones con sectores asociativos vecinales.

Para los responsables del Área de Participación Ciudadana, remodelada tras las últimas Elecciones Locales, el objetivo central durante el año 2008 ha sido analizar y, en la medida de lo posible, acometer las propuestas de años anteriores no ejecutadas, reordenar y relanzar el proceso y garantizar para los presupuestos participativos una dotación específica próxima al 1,00% del Presupuesto Municipal de 2009.

III.5.2. Fundamentos políticos y metodológicos

El Ayuntamiento de Puerto Real está gobernado por el grupo municipal de Izquierda Unida con mayoría simple. La Guía Práctica de los Presupuestos Participativos de Puerto Real parte de principios comprometidos con la “profundización de la democracia” a través de la participación ciudadana en los espacios locales (“la ciudad como espacio en el que se construye la democracia”) y de “la movilización como parte del compromiso social y la búsqueda del interés general”.

En este marco, el Presupuesto Participativo se define como un compromiso entre el Gobierno local y la ciudadanía que persigue “el máximo acuerdo posible” para el desarrollo del modelo de ciudad. La pretensión del proceso es aunar el derecho individual a la participación con el debate colectivo a través de asociaciones y foros para “definir el destino de los recursos municipales”.

**Cuadro 30. Presupuestos participativos de Puerto Real.
Potencialidades de los presupuestos participativos**

| “Ventajas del presupuesto participativo” |
|---|
| Transparencia en la gestión y en el gasto público |
| Participación ciudadana en la toma de decisiones, asignación y control de los recursos públicos |
| Exigencia de mayor responsabilidad a funcionarios y autoridades |
| Fortalecimiento de la cultura democrática y del tejido social |
| Incidencia de los vecinos en la actividad municipal |
| Contribución contra la exclusión y la marginalidad |

Fuente: Ayuntamiento de Puerto Real. “Guía de práctica para los Presupuestos participativos”. 2004.

El esquema metodológico se resume en:

- Posibilidad de participación individual —abierta a todas las personas empadronadas— para la presentación de propuestas, a través de la web municipal o del Registro General; o colectiva, a través de asambleas. Además, las niñas y niños pueden hacerlo a través del “Buzón de la Infancia”. Cada persona a título individual puede elevar dos propuestas y cada asamblea un máximo de cuatro que deben ir ordenadas según el número de votos obtenidos.
- Existen dos tipos de asambleas: autoconvocadas por asociaciones registradas, que deben cumplir determinados requisitos formales; o convocadas por el Consejo de Participación Ciudadana (estructura estable de participación que cuenta con representantes municipales y entidades asociativas presentes en los foros

sectoriales). Estas últimas se organizan por zonas⁴⁶. En las asambleas son también elegidos representantes ciudadanos.

- Tras su análisis y agrupación por una Comisión Técnica, las propuestas son elevadas para su ordenación y valoración por el Consejo de Participación Ciudadana ampliado con los representantes elegidos en las asambleas. Este proceso cuenta con apoyo de los técnicos municipales. Los criterios de ordenación de las propuestas se especifican en el siguiente cuadro:

**Cuadro 31. Presupuestos participativos de Puerto Real.
Criterios de ordenación de las propuestas**

| Criterios para ordenar las propuestas |
|--|
| Número de personas beneficiarias |
| Atención a sectores de población para compensar carencias sociales |
| Carencia de la infraestructura propuesta en la zona |
| Equilibrio entre los recursos destinados a cada zona |

Fuente: Ayuntamiento de Puerto Real. “Guía de práctica para los Presupuestos participativos”. 2004

- Además de la supervisión técnica, efectuada por el propio Ayuntamiento, se prevé el seguimiento y control ciudadano a través del Consejo de Participación Ciudadana, constituido como Consejo de Ciudad.

⁴⁶ Puerto Real no cuenta con organización distrital por lo que los presupuestos participativos delimitan cinco zonas: Centro, Polígono 1C, Norte, Rural y Río San Pedro.

III.5.3. Algunos datos para la evaluación. Reflexiones críticas actuales

Un primer elemento a destacar es la vinculación de los presupuestos participativos de Puerto Real a los órganos participativos institucionalizados en el Reglamento de Participación Ciudadana. Asimismo, el destacado papel reservado en el proceso a unos tejidos asociativos locales que ya venían participando, aunque de un modo desigual, en estas estructuras a través de los consejos sectoriales o foros.

No disponemos de datos sobre la ejecución de las dos primeras ediciones. En 2007 no pudieron ser ejecutadas las propuestas seleccionadas en 2006 debido a problemas para la aprobación del Presupuesto Municipal que conllevó la prórroga del anterior. No obstante, algunas informaciones apuntan a la negociación directa entre el Ayuntamiento y la Federación Local de Asociaciones de Vecinos (FLAVES) de un Plan de Barriadas en parte implementado con propuestas no ejecutadas de los presupuestos participativos.

Durante el año 2007 el proceso aumentó las áreas municipales implicadas a: Obras, Juventud, Mujer, Medio Ambiente y participación Ciudadana y a las asambleas previstas se unieron otras convocadas en centros de enseñanza superior, así como el Foro de la Infancia.

Del Presupuesto Municipal de 2008, 48 millones de euros, se han destinado 250.000 euros, el 0,52%, para intentar ejecutar propuestas atrasadas de los años 2006 y 2007.

Como problemas en el desarrollo del proceso durante estos años han sido destacados su complejidad, defi-

ciencias en la comunicación y difusión, dificultades para el seguimiento de la ejecución de los acuerdos y una irregular integración en el funcionamiento de las estructuras técnicas municipales.

Cuadro 32. Presupuestos participativos de Puerto Real.
Datos edición 2008-2009

| Datos para la evaluación | |
|-------------------------------------|------------------|
| Propuestas presentadas | 900 |
| Asambleas celebradas | 8 |
| Personas asistentes a las asambleas | 58 |
| Foros sectoriales celebrados | 10 |
| Entidades asociativas participantes | 72 ⁴⁷ |

Fuente: Ayuntamiento de Puerto Real. Relaciones Ciudadanas. "Primer Informe del Proceso Presupuesto Participativo, 2009".

Durante 2008 se ha trabajado desde el Área de Participación Ciudadana para relanzar el proceso. El 25 de febrero se reunió con tal objetivo el Consejo de Ciudad, se han celebrado varias reuniones con técnicos municipales y con técnicos de los presupuestos participativos de Córdoba y se ha perseguido una mayor implicación de áreas municipales (a las ya implicadas se han sumado Servicios Sociales, Educación, Deportes, Cultura, Turismo y Fiestas) y una dotación del 1% del Presupuesto Municipal para 2009 (alrededor de 480.000 euros). Asimismo, durante el mes de octubre se celebraron las IV Jornadas de Participación.

⁴⁷ De estas entidades 15 se corresponden con representaciones de centros educativos en el Consejo de la Infancia.

III.6 Presupuestos participativos en Jerez

III.6.1. Introducción

Los presupuestos participativos de Jerez comenzaron en 2004, impulsados desde el Gobierno de coalición PSOE-PSA; concretamente desde la Delegación de Participación Ciudadana y la Gerencia Municipal de Urbanismo, dirigidas por el PSA⁴⁸ y sectores independientes que habían participado en su lista electoral.

Las últimas Elecciones Locales de 2007 otorgaron mayoría absoluta al PSOE con lo que se introdujeron cambios en el nuevo Gobierno local aunque éste ha continuado bajo la presidencia de la misma Alcaldesa, Pilar Sánchez, perteneciente al grupo municipal socialista. Estos cambios políticos, unidos a las deficiencias evidenciadas por el proceso de presupuestos participativos, en particular debido al bajo nivel de ejecución de propuestas ciudadanas aprobadas en años anteriores, han provocado un período de profunda reflexión sobre los principios políticos y metodológicos de un proceso que, durante 2008, ha estado suspendido.

En este tiempo se ha acometido un debate en el Gobierno local y en el Observatorio Ciudadano, máximo órgano institucionalizado de Participación de la ciudad. La evaluación detallada de la experiencia y la aportación de alternativas de futuro han sido las principales claves de este debate. Dejado atrás el período del Gobierno

de coalición PSOE-PSA (2003-2007), el momento actual de los presupuestos participativos de Jerez tal vez ilustre una de las más extendidas —y, sobre todo, de las más elaboradas— posiciones dentro del PSOE de Andalucía sobre este tipo de procesos, sus consideraciones críticas políticas y metodológicas y sus propuestas alternativas. Estas propuestas apuntan al reforzamiento de las políticas de Participación Ciudadana —en general de los procesos participativos— insertos en las estructuras de Participación institucionalizadas y bajo supuestos deliberativos más ajustados a las lógicas del sistema representativo local.

III.6.2. Fundamentos políticos y metodológicos

Los principios políticos de los presupuestos participativos de Jerez y su descripción la basamos en la Guía Metodológica de 2005 pero insistimos en que este modelo se encuentra suspendido y, muy posiblemente, no vuelva a ponerse en práctica en tales términos.

En la citada guía, la entonces y actual Alcaldesa de Jerez, consideraba que “los Presupuestos Participativos suponen una apuesta decidida por acercar la gestión municipal a la ciudadanía” en la perspectiva de construir “la ciudad del futuro que todos queremos”. Su carácter de “fórmula de codecisión”, de “proceso reforzador de la democracia local” para “la creciente participación de la ciudadanía” era asimismo destacado en un proyecto concebido “bajo los principios fundamentales de la Democracia Participativa”.

Su esquema metodológico puede resumirse de modo esquemático:

⁴⁸ El PSA (Partido Socialista de Andalucía) es un formación política escindida del Partido Andalucista. No confundir con PSOE de Andalucía.

- Fase inicial. Elaboración de la Guía Metodológica por una comisión del Observatorio Ciudadano y especificación de la financiación de los presupuestos participativos para el siguiente ejercicio (6.350.000 euros para 2006). El proceso divide la ciudad en barrios y distritos. Actividades de dinamización y difusión del proceso con especial énfasis en el tejido asociativo y entre los jóvenes, en los centros de enseñanza.
- Fase primera. Constitución de mesas técnicas (miembros del Observatorio Ciudadano, técnicos municipales y equipo de presupuestos participativos). Asambleas de barrio: debate y votación de tres propuestas del barrio en materia de infraestructuras y elección de un representante para presentar estas propuestas ante la asamblea de Distrito. Reunión de la mesa técnica del Distrito con representantes de las asambleas de barrio para debatir las propuestas.
- Fase segunda. Asambleas de distrito donde son seleccionadas por votación las tres propuestas en materia de infraestructuras más votadas. Asimismo son elegidos dos representantes de Distrito. La mesa técnica analiza las propuestas seleccionadas por cada distrito (21 propuestas por los distritos urbanos y 16 por el distrito rural). Es informado el Observatorio Ciudadano.
- Fase tercera. El Observatorio Ciudadano prioriza las propuestas y actúa en el seguimiento de su ejecución. Las decisiones del Observatorio Ciudadano se dan a conocer a través de una asamblea general conjunta, la web municipal y los medios de comunicación.

III.6.3. Algunos datos para la evaluación. Reflexiones críticas actuales

En abril de 2007 la principal debilidad del proceso señalada en la evaluación del Observatorio Ciudadano era la muy limitada ejecución de las propuestas ciudadanas de años anteriores. Informaciones no suficientemente contrastadas apuntan que buena parte de estas propuestas serían financiadas con un crédito extraordinario que, finalmente, no llegó a materializarse. Como consecuencia, la situación en abril de 2007 se resumía en⁴⁹:

- 40% de obras a realizar en 2005: pendientes de ejecutar.
- Obras a realizar en 2006: no licitadas ni ejecutadas.
- Obras a realizar en 2007: no presentados los proyectos.

Pocos meses después, en julio de 2007, el resumen de ejecución era:

**Cuadro 33. Presupuestos participativos de Jerez.
Datos ejecución de propuestas ciudadanas
2005-2007**

| Edición | Nº de propuestas | Propuestas ejecutadas |
|---------|------------------|-----------------------|
| 2005 | 16 | 12 |
| 2006 | 40 | 7 |
| 2007 | 52 | 0 |

Fuente: Trabajo de campo. Elaboración propia.

⁴⁹ Ayuntamiento de Jerez. Informe sobre Presupuestos Participativos aprobado por el Pleno del Observatorio Ciudadano". 23 de abril de 2007.

El Observatorio Ciudadano apuntó entonces, semanas antes de las últimas Elecciones Locales, “falta de compromiso político” desde el Ayuntamiento relacionada con “la división de los partidos políticos en el Gobierno municipal”, con la “descoordinación entre delegaciones” y con el débil interés “de los políticos con más competencias”. La falta de información a la ciudadanía, la inapropiada distribución territorial del proceso y su no correspondencia con la implantación del tejido asociativo, la limitación del número de propuestas (la selección de sólo tres propuestas por distrito había provocado que numerosos barrios no vieran incluidas sus peticiones), y la reducción de estas propuestas a inversiones en obras desestimando otras inversiones y actividades, fueron señaladas como otras deficiencias.

Estas circunstancias se contextualizaban en un momento político pre-electoral caracterizado por la división del Gobierno municipal, la dicotomía y enfrentamiento entre delegaciones, la “apropiación de los Presupuestos Participativos por parte de algunos políticos y desinterés por parte de otros”... lo que se traducía en “temor a que desaparezcan los Presupuestos Participativos”.

Pero el Observatorio enunciaba también una importante batería de “fortalezas y oportunidades” para seguir apostando por el proceso: el aumento de la participación en cada edición, lo que incluía la posibilidad de participación individual; el carácter vinculante de las propuestas y su significación para la democratización de la gestión municipal; sus aportaciones a la creación de una cultura participativa frente a las relaciones clientelares; el compromiso con el proceso de algunas asociaciones de vecinos; el perfeccionamiento de la metodología; el encuentro de entidades vinculadas a temáticas y territorios distintos; o el respaldo alcanzado en el Observatorio Ciudadano.

Como conclusión, las denominadas “medidas de futuro” recomendadas por el Observatorio apostaban abiertamente por la continuidad del proceso, sin descartar su articulación en ediciones bianuales, reforzando los compromisos políticos del Gobierno local y los mecanismos y órganos propios de los presupuestos participativos para garantizar la ejecución efectiva de las propuestas. Asimismo, mejorar la información a la ciudadanía y la difusión y dinamización del proceso, ampliar el espectro temático de actuación añadiendo nuevas delegaciones, revisar su organización territorial y, particularmente, profundizar el proceso en las barriadas rurales. Estas medidas iban acompañadas de propuestas concretas para el perfeccionamiento del proceso y se demandaba a todas las fuerzas políticas un compromiso expreso en su programa electoral.

Cuadro 34. Presupuestos participativos de Jerez.
Datos ejecución de propuestas ciudadanas
2005-2007

| | |
|---|--|
| 1. Continuación del proceso | 8. Creación de espacios de deliberación para complementar las asambleas decisorias |
| 2. Presupuestos Participativos bianuales | 9. Incorporar nuevas políticas al proceso, más allá de las inversiones en obras |
| 3. Mecanismos para la visibilidad y el compromiso político | 10. Aplazar las asambleas para después de las Elecciones Municipales |
| 4. Mecanismos para la continuidad del proceso y la ejecución de las obras | 11. Revisar la distribución territorial de los Presupuestos Participativos |
| 5. Canales de información sobre el estado de ejecución de las obras | 12. mejorar el número y distribución de las propuestas para que abarquen a más zonas. Introducir mecanismos para que el sistema sea más solidario. |
| 6. Reforzar la Comisión de Seguimiento | |
| 7. Reforzar la Red Ciudadana de Dinamización | 13. Profundizar los Presupuestos Participativos en la zona Rural. |

Fuente: Ayuntamiento de Jerez. Informe sobre Presupuestos Participativos aprobado por el Pleno del Observatorio Ciudadano". 23 de abril de 2007. Elaboración propia.

Otras informaciones recabadas a lo largo del trabajo de campo, aún reconociendo los logros participativos del proceso y, especialmente, su contribución a la superación de cierta tradición caracterizada por la opacidad y el clientelismo, introducen matizaciones al apoyo del movimiento vecinal, enfatizan sus débiles realizaciones concretas y critican la exhibición de los presupuestos participativos por parte del PSA como una iniciativa propia y exclusiva, excesivamente autónoma de los órganos de Gobierno competentes en la toma de decisiones.

El debate de Jerez, hasta donde hemos conocido, continúa abierto y en nuestra opinión aporta sugerentes claves para la reflexión general sobre los procesos de presupuestos participativos en Andalucía que abordamos más adelante.

III.7. Una primera recapitulación de carácter general

Nuestro análisis de los presupuestos participativos de Sevilla y nuestra aproximación a los otros casos andaluces reseñados nos permiten establecer una primera comparación que se resumen a continuación.

1. Con la salvedad del caso de la ciudad de Málaga todos los demás han conocido tres o más ediciones lo que posibilita mayores perspectivas para la evaluación.
2. Aunque con mayor implicación de los partidos de izquierda, existen ayuntamientos gobernados por las principales fuerzas políticas que desarrollan diferentes modelos de presupuestos participativos.
3. La comparación de los niveles de participación de la ciudadanía en las asambleas y otros actos de los presupuestos participativos son reducidos⁵⁰. Aún así, realizando una comparación relativa entre los casos estudiados, consideramos acertado afirmar que el número de personas participantes puede ser

⁵⁰ Por lo general, no sólo en los casos andaluces estudiados sino en otros muchos casos en diversos lugares del mundo, no existe consenso para clasificar cuantitativa ni cualitativamente los niveles de asistencia en los procesos de presupuestos participativos. Los casos estudiados pueden ser calificados como “reducidos” atendiendo al conjunto de la población empadronada llamada a participar. Pero también hemos seguido la apreciación de Giovanni Allegretti, uno de los más acreditados conocedores de la materia, cuando en alusión a los procesos italianos de presupuestos participativos afirma que estos casos italianos se habrían concretado en procesos débiles donde la participación de la población “ha superado en raras ocasiones el umbral del 1 a 2% de los ciudadanos” (Allegretti y Herzberg, 2004).

calificado de “alto” en los casos de Sevilla y Córdoba; “medio” en Jerez y “bajo” en Málaga y Puerto Real.

4. Una consideración semejante cabe enunciar en lo relativo a los niveles de participación de los tejidos asociativos en los procesos. Por lo general puede ser calificado de reducido si atendemos al conjunto de entidades inscritas en los registros municipales. Pero estos registros son poco fiables pues contabilizan por igual asociaciones prácticamente inexistentes junto a otras con reconocida trayectoria e implantación. Sigue siendo reducido si atendemos a nuestro conocimiento general de los tejidos asociativos “realmente existentes” pero, aún así, recurriendo a una comparación relativa, podemos afirmar que estos niveles son “altos” en Córdoba, Málaga y Puerto Real; “medio” en Jerez; y “bajo” en Sevilla.
5. Salvo el caso de Jerez, donde el número de propuestas es limitado por su Reglamento, estimamos como “alto” el número de propuestas ciudadanas en todos los demás casos.
6. El nivel de ejecución de estas propuestas lo estimamos “alto” en Málaga; “medio” en Sevilla y Córdoba; y “bajo” en Jerez y Puerto Real.
7. En el momento de redactar el presente Informe la situación de los procesos andaluces de presupuestos participativos estudiados es contradictoria. El de Málaga (PP) continúa activo sin que conozcamos que exista voluntad de replantear lo fundamental de su metodología. Los de Córdoba y Jerez (áreas de Participación Ciudadana gobernadas por PSOE) se encuentran inactivos e inmersos en procesos de reflexión que podrían

derivar en cambios sustanciales. Los casos de Sevilla y Puerto Real, si bien muy dispares en muchas de sus magnitudes, continúan activos aunque sus metodologías están siendo revisadas y podrían introducirse modificaciones de cierta entidad.

Cuadro 35. Presupuestos participativos en Andalucía. Datos y estimaciones para la comparación I

| Ciudad | Año de inicio | Alcaldía actual | Área de Participación Ciudadana actual | Nivel (relativo) participación individual | Nivel participación (relativa) del tejido asociativo | Número de propuestas | Niveles ejecución propuestas | Estado actual del proceso |
|-------------|---------------|-----------------|--|---|--|----------------------|------------------------------|---------------------------|
| Sevilla | 2004 | PSOE | IU | Alto | Bajo | Alto | Medio | Activo / Revisión |
| Córdoba | 2001 | IU | PSOE | Alto | Alto | Alto | Medio | Inactivo / Revisión |
| Málaga | 2007 | PP | PP | Bajo | Alto | Alto | Alto | Activo |
| Puerto Real | 2004 | IU | IU | Bajo | Alto | Alto | Bajo | Activo / Revisión |
| Jerez | 2004 | PSOE | PSOE | Medio | Medio | Limitado | Bajo | Inactivo / Revisión |

Elaboración propia.

8. La información recabada a lo largo del trabajo de campo nos conduce a estimar el apoyo político del conjunto del Gobierno local, aunque relativo y a efectos de la comparación, como “alto” en Málaga; “medio” en Sevilla y Córdoba; y “bajo” en Puerto Real y Jerez.

9. Asimismo, si bien estimamos compleja, en todos los casos, la inserción de los procesos en las estructuras técnico-administrativas municipales, en las agendas de la generalidad de sus unidades y profesionales, podemos considerar: “alta” en Málaga; “media” en Córdoba; y “baja” en Sevilla, Puerto Real y Jerez.

Cuadro 36. Presupuestos participativos en Andalucía. Datos y estimaciones para la comparación I

| Ciudad | Alcaldía actual | Área de Participación Ciudadana actual | Apoyo general del Gobierno local al proyecto | Inserción general en estructuras técnicas municipales |
|---------------|------------------------|---|---|--|
| Sevilla | PSOE | IU | Medio | Baja |
| Córdoba | IU | PSOE | Medio | Media |
| Málaga | PP | PP | Alto | Alta |
| Puerto Real | IU | IU | Bajo | Baja |
| Jerez | PSOE | PSOE | Bajo | Baja |

Elaboración propia.

Capítulo 4

Conclusiones finales

IV. Conclusiones finales

- I. Los presupuestos participativos en Andalucía se insertan en un marco contradictorio en lo que refiere a las políticas de Participación Ciudadana en el ámbito local. De un lado, la preocupación por la participación gana espacio discursivo tanto en los debates sobre nuevas estrategias urbanas orientadas a la construcción participativa del modelo de ciudad como en la discusión sobre las limitaciones del sistema representativo y sobre la pertinencia de introducir formas de innovación democrática en los espacios locales. Pero, de otro, a pesar de la proliferación de nuevas experiencias y de la implementación de diversas “buenas prácticas”, el desarrollo de estas iniciativas es aún muy limitado. Consideramos que, a pesar de los avances, la cuestión de la Participación Ciudadana sigue ocupando una posición marginal y periférica en numerosos ayuntamientos andaluces: un lugar no transversal y en gran medida ajena a los “grandes temas” de las agendas políticas urbanas.
- II. Las políticas de Participación Ciudadana se desarrollan a través de cauces institucionalizados dirigidos preferentemente a entidades consideradas “representativas”, tienen una dimensión fundamentalmente consultiva, con poca capacidad de incidencia real y suscitan críticas desde diversos sectores ciudadanos; entre otras, su desarrollo al amparo de relaciones no exentas de clientelismo político entre instituciones y tejido asociativo. Se trata de un modelo formal que da muestras de agotamiento ante nuevas preocupaciones y demandas ciudadanas.
- III. Los casos andaluces de presupuestos participativos surgieron y se desarrollan en este marco contradictorio. A pesar de que su extensión es muy limitada y de que evidencian no pocas deficiencias y contradicciones, consideramos que los presupuestos participativos están contribuyendo a un necesario debate sobre las limitaciones del sistema representativo, a la revisión crítica de los mecanismos de participación institucionalizados y a perfilar alternativas y metodologías más avanzadas. Los casos andaluces de presupuestos participativos están poniendo de manifiesto la existencia de activas minorías políticas, profesionales y ciudadanas que, desde diversos posicionamientos, están dispuestas a “ir más allá”: universalizar mecanismos para la participación, alcanzar mayor incidencia en la toma de decisiones, extender la corresponsabilización cívica a nuevos espacios cogestionados, ejercer un mayor control de la sociedad civil sobre las estructuras políticas y técnico-administrativas municipales, innovar en materia de pedagogía social...

- IV. Nuestro análisis nos hace concluir que los procesos andaluces de presupuestos participativos se desenvuelven en un conjunto de posiciones políticas diversas que se distribuyen a lo largo de varios ejes. Un eje central se dispone entre, en un extremo, las posiciones más moderadas, inspiradas en el principio de gobernabilidad, orientadas a la búsqueda de un concurso ciudadano que otorgue mayor legitimación a las decisiones políticas locales, y, en el otro, aquellas más críticas hacia el sistema representativo, nucleadas en discursos democrático-participativos orientados a una transformación sociopolítica de mayor calado.
- V. Esta diversidad de posiciones políticas no tiene una correspondencia estricta con las distintas formaciones presentes en los Ayuntamientos andaluces. Dentro de los partidos políticos con mayor presencia institucional (PSOE, PP e IU) concluimos que las posiciones más extendidas no son, aún con diferencias entre unas y otras fuerzas partidistas y con la excepción de IU, partidarias de extender los procesos de presupuestos participativos. Por lo general, este tipo de iniciativas están surgiendo o bien desde grupos municipales de IU, minoritarios dentro de gobiernos de coalición, o bien desde sectores minoritarios dentro de las fuerzas políticas de mayor implantación. Una misma fuerza política puede defender un distinto modelo de presupuestos participativos en función de su posición relativa (mayoritaria —ya sea con mayoría absoluta o simple— o minoritaria) en distintos gobiernos locales. No es casual en este sentido que las posiciones más radicales hayan sido sostenidas desde las minorías de Gobierno de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Sevilla o en la Diputación de Málaga mientras este mismo partido ha mantenido posiciones “más centradas” en gobiernos como el de Córdoba o Puerto Real donde ostenta la Alcaldía. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español parece aceptar procesos de presupuestos participativos, en apariencia sin demasiada convicción, en Ayuntamientos donde necesitan el apoyo de las minorías que los impulsan (Sevilla, Jerez en su día, Algeciras, Antequera o Diputación de Málaga). El caso de la ciudad de Málaga es excepcional entre los ayuntamientos andaluces gobernados por el Partido Popular.
- VI. Como consecuencia, los presupuestos participativos en Andalucía gozan de débiles apoyos políticos. No hemos conocido ningún caso que cuente con un amplio consenso de todos los partidos —del Gobierno y de la oposición—; más aún, con la excepción del caso de la ciudad de Málaga, pensamos que ninguno de estos procesos cuenta con un apoyo decidido del conjunto del Gobierno local, sea éste de coalición o esté constituido por un único grupo político. Las causas de estos débiles apoyos son varias y aventuramos que estos apoyos podrían ser inversamente proporcionales al grado de autonomía de los espacios de discusión, deliberación, decisión y control ciudadanos en los procesos. La debilidad de los apoyos políticos a los presupuestos participativos introduce una consideración de primer orden que actúa sobre sus demás deficiencias y contradicciones.
- VII. Una de estas contradicciones es el escaso seguimiento ciudadano de los procesos. A la ausencia de un amplio consenso entre las fuerzas políticas se une la falta generalizada de consenso entre sectores importantes del tejido asociativo, ya sea por su

exclusión en defensa del principio de universalidad o por la consideración por parte de las entidades organizadas de su derecho a intervenir a través de cauces de interlocución directos al margen de los procesos asamblearios. En realidad, salvo el caso de Córdoba, el origen de ninguno de los otros casos andaluces estudiados se ha correspondido con una demanda nítida y relevante surgida del tejido asociativo ni de otros espacios ciudadanos.

- VIII. Pero el escaso seguimiento social de los presupuestos participativos consideramos que obedece también a otras causas entre las que subrayamos tres: su excesiva —y excluyente— vinculación a las fuerzas políticas más comprometidas en cada caso con su implantación y desarrollo; su carácter dirigido a inversiones y actuaciones de pequeño y mediano porte, con pobre relación con los principales debates y proyectos urbanos; y su complejidad metodológica y organizativa. Sobre estas causas actúa otra que entendemos estructural: la debilidad de la cultura participativa y, en consecuencia, su asimetría con discursos y proyectos muy ambiciosos en sus objetivos y en las expectativas iniciales que generan entre determinados sectores políticos y sociales.
- IX. Los presupuestos participativos enfrentan otras contradicciones relativas a las estructuras técnico-administrativas municipales en que se deben insertar y que, a fin de cuentas, deben traducir las propuestas ciudadanas a expedientes viables y actuaciones concretas. Estas contradicciones apuntan sin duda a las limitaciones de los mecanismos, procedimientos y plazos propios de las administraciones locales pero, en nuestro crite-

rio, obedecen también a la debilidad política, institucional y ciudadana, en que se desenvuelven los procesos y, en determinados casos, en el de Sevilla es constatable, a la introducción de equipos de profesionales externos tal vez próximos al ideario ideológico-político de los responsables de los presupuestos participativos pero ajenos al funcionamiento —formal e informal— de las estructuras organizacionales municipales.

- X. Buena parte de los casos andaluces de presupuestos participativos que hemos estimado más relevantes muestran cierto estancamiento. Entendemos que la “suspensión para la reflexión” de los procesos de Córdoba y Jerez obedecen a posiciones críticas del Partido Socialista Obrero Español; y la “continuidad en revisión” de los casos de Sevilla y Puerto Real a la diversidad de posiciones en el interior de Izquierda Unida. Por otra parte, el Partido Popular no parece extender su experiencia de Málaga a otras ciudades en las que gobierna. Consideramos que, en el momento actual, la aparición de nuevos casos de presupuestos participativos (Oficina de la Diputación de Málaga, Algeciras, Gines...) obedece, casi en exclusiva, al empeño de personas y sectores de Izquierda Unida.
- XI. Pero este estancamiento derivado de la “debilidad de las voluntades políticas” no está infundado. Entendemos que entre las reflexiones críticas sobre las experiencias andaluzas de presupuestos participativos hay razonamientos que deben ser tenidos en cuenta y que han ido apareciendo a lo largo de este Informe y en las presentes conclusiones. Intentamos sintetizarlos:

1. Diseños metodológicos excesivamente complejos y exigentes, muy contradictorios entre sus enunciados formales y sus desarrollos prácticos.

2. Debilidad de unos espacios deliberativos, además, poco vinculados al debate de los “grandes temas” estratégicos físico-territoriales y sociopolíticos urbanos.

3. Discusión de la legitimidad de unos espacios asamblearios muy minoritarios.

4. Vinculación de los procesos a determinadas fuerzas políticas, las más comprometidas con cada caso.

5. Inadecuación de los principios y metodologías inspirados en procesos latinoamericanos a la realidad sociopolítica de las ciudades andaluzas.

6. Contradicciones con los cauces participativos institucionalizados y con la acción de los tejidos asociativos.

7. Supeditación a estrategias partidistas o de otras instancias políticas, profesionales o académicas.

8. Deficiente difusión entre el conjunto de la ciudadanía con escasa diversificación de mecanismos para la participación y, particularmente, con poca implantación de nuevas tecnologías.

9. Débil relevancia presupuestaria, escasa transversalidad, retrasos e incumplimientos en la ejecución de los acuerdos ciudadanos y frágiles compromisos desde la generalidad de estructuras políticas

municipales. Esta última consideración guarda relación con las resistencias a delegar capacidad de decisión y recursos en delegaciones o áreas de Participación Ciudadana muy sectorializadas.

10. Riesgos de generar entre sectores ciudadanos expectativas que, con el paso del tiempo, originan frustración y desinterés.

11. Dificultades e imprevistos políticos y presupuestarios que los ayuntamientos deben sortear, a veces con celeridad, en su legítima tarea de Gobierno.

XII. Consideramos que los presupuestos participativos constituyen una alternativa muy compleja, contradictoria y difícil de llevar a la práctica con éxito si no se dan tres condiciones centrales: sólidos apoyos políticos, cooperación técnica institucional y receptividad ciudadana. Sin estas condiciones de poco sirven “acabadas” propuestas políticas y metodológicas con “poca sociedad detrás”. En este sentido, debatir sobre sus aspectos definitorios (carácter “autorreglamentado”, “vinculante”, “universal”, etc.) no es una cuestión menor pero centrar el debate —y las líneas divisorias— en tales aspectos formales consideramos que hacen un flaco favor a los procesos. Sobre todo si, más allá de las pugnas partidistas o del acomodo en pequeñas “islas” más o menos participativas, la discusión persigue en realidad generar una más amplia participación social.

XIII. Más aún, entendemos que los presupuestos participativos difícilmente pueden ocupar, en el momento actual y en todas las situaciones, un lugar central en las políticas locales andaluzas de Participación Ciudadana. Por el contrario, abordar la cuestión

de la participación como “problema” aconseja profundizar en su estudio y desarrollar múltiples iniciativas participativas adaptadas a la diversidad de contextos sociopolíticos locales que coexisten en Andalucía. Pero, eso sí, consideramos que las experiencias andaluzas de presupuestos participativos están aportando al debate principios políticos, propuestas metodológicas y técnicas de dinamización de innegable interés y potencialidad que deben ser tenidos en cuenta.

Bibliografía

Bibliografía

Abascal, G. (2004) *El presupuesto participativo: ¿Democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?* III Jornadas de Pensamiento Crítico. Alicante.

Alberich, T. (2000) *Perspectivas de la investigación social.* En Rodríguez-Villasante, T. La investigación social participativa. El Viejo Topo. Madrid.

Allegretti, G. (2007) *Los presupuestos participativos en Italia. ¿Cuáles son los desafíos y retos de la segunda y tercera generación?* En Recio, J. y Falck, A. (coords.) "Presupuestos participativos: nuevos territorios". Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.

Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004) *El retorno de las carabelas: Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo.* En T.I. - FIM. Ámsterdam-Madrid.

Aparicio, P. (2005) *Un cuarto de siglo.* FEMP, veinticinco aniversario. Federación Española de Municipios y Provincias. En www.cartalocal.es.

Ascher, F. (2004) *Nuevos principios del urbanismo.* Alianza. Madrid.

Ayuntamiento de Sevilla (2008/2010, 2007/08, 2006/07, 2005/06, 2004/05) *Autorreglamentos de los presupuestos participativos.* Delegación de Participación Ciudadana.

Ayuntamiento de Sevilla (2008, 2007, 2006, 2005, 2004) *Memorias. Presupuesto Municipal.*

Ayuntamiento de Sevilla (2006) *Plan General de Ordenación Urbana.* Oficina del Plan Sevilla. Gerencia Municipal de Urbanismo. Sevilla.

Ayuntamiento de Sevilla (2005) *Plan Estratégico Sevilla 2010. Año II. Informe de seguimiento y acciones.*

Ayuntamiento de Sevilla (2005) *Los presupuestos participativos de Sevilla en 2004. Aspectos presupuestarios y proceso de elaboración.* Documentación interna.

Ayuntamiento de Sevilla (2004) *Pacto de Progreso por Sevilla. Balance del primer año de Gobierno.* En www.sevilla.org.

Ayuntamiento de Sevilla (1991) *Sevilla, 1992. Crónica de una transformación urbana.* Gerencia Municipal de Urbanismo. Sevilla.

- Azcueta, M.** (2004) "Presupuesto Participativo ¿Moda o modelo de desarrollo?" En *Presupuestos Participativos, construyendo democracias participativas. Papeles de la FIM*, nº 23, 2ª época. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.
- Belil, M.** (2005) "El sistema urbano europeo". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Belil, M.** (2005) "La ordenación territorial en regiones urbanas europeas". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Belil, M. y Serra, A.** (2005) "La ciudad multicultural". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Blanco, I.** (2002) *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Blanco, I.** (2003) "Presupuestos participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera". En Ganuza, E. y Álvarez, C. *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Blanco, I. y Gomà, R.** (Coords.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.
- Blas, A. e Ibarra, P.** (2006) "La participación: estado de la cuestión". *Cuadernos de trabajo de HEGOA*. Nº 39. Bilbao.

Bobbio, N., Pontara, G. y Veca, S. (1985) *Crisis de la democracia*. Ariel. Barcelona.

Boletín Oficial del Estado B.O.E.

Ley 7/1985 de 2 de abril. Ley de Bases del Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril. B.O.E. num. 80, de 3 de abril. Corr. Err. B.O.E. de 11 de junio de 1985.

Ley 39/1988 de 28 de diciembre. Ley de Haciendas Locales. Ley 39/1988, de 28 de diciembre. B.O.E. num. 313, de 30 de diciembre. Corr. Err. B.O.E. de 14 de agosto de 1989.

Ley 57/2003 de 16 de diciembre. Ley de Medidas para la modernización del gobierno local. Ley 57/2003 de 16 de diciembre. B.O.E. num. 301 de 17 de diciembre de 2003.

Benavides, J. (2006a) *Sevilla Siglo XXI. Acerca de una especulación anunciada. Ojalá llegue a ser el Parque Medioambiental de Tablada*. Padilla Libros. Sevilla.

Benavides, J. (2006b) "En el planeamiento, el todo es más que la suma de partes". Artículo. *Diario de Sevilla*, 25 de julio.

Benavides, J. (2005a) "La peligrosa posmodernidad urbana de Sevilla". Artículo. *Diario EL PAÍS Andalucía*, 28 de mayo.

Benavides, J. (2005b) "Técnica, ética y estética en la Sevilla del futuro". Artículo. *Diario de Sevilla*, 24 de marzo.

Benavides, J. (2005c) "Construir ciudad no es igual a construir miles de inmuebles". Artículo. Diario *EL PAÍS Andalucía*, 20 de octubre.

Benavides, J. (2003) "La construcción de la ciudad y la especulación inmobiliaria en Sevilla". Artículo. Diario *EL PAÍS Andalucía*, 6 de abril.

Bohigas, O. (2004) *Reconsideración moral de la arquitectura y de la ciudad*. Ed. Electa. Barcelona.

Borja, J., Sánchez, G., Sánchez, J., Cisternas, X., Subirats, J. (2006) *Gestión política y administrativa de la ciudad*. UOC. Barcelona.

Borja, J., Sánchez, J., Subirats, J. (2006) *Organización política y participación ciudadana*. UOC. Barcelona.

Borja, J. (2005) *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.

Borja, J. y Castells, M. (2004) *Local y global*. Ed. Taurus. Madrid.

Borja, J. (2003) *La ciudad conquistada*. Alianza. Madrid.

Brugué, Q. Gomà, R. y Subirats, J. (2005) "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes". En *Reforma y Democracia*, nº 32. CLAD.

Brugué, Q. y Jarque, M. (2002) "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica". En Blanco, I. y Gomà, R. (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

Cabannes, Y. (2004) *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT. Coordinación para América Latina y El Caribe. Quito.

Cabannes, Y. (2002) *Qué planes para la ciudad. Gobernanza, gestión y políticas urbanas*. Seminario Internacional Respuestas latinoamericanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa. UNESCO.

Calderón, C., Herranz, F. y Lluch, J. (2004) *Administración del Estado. Gestión de personal y gestión financiera*. ADAMS. Madrid.

Capel, H. (2006) *De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo barcelonés*. Biblio 3W, revista bibliográfica de geografía y estudios sociales. Serie documental de Geo Crítica. Vol. XI, nº 629. Enero. Universidad de Barcelona.

Canfora, L. (2002) *Crítica de la retórica democrática*. Crítica. Barcelona.

Carrillo, E. (2007) *Proyectos Estratégicos: Sevilla*. Seminario "Las grandes áreas metropolitanas en una perspectiva comparada". Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.

Castaño, A. y Manjavacas, J.M. (2007) *Nuevas formas de segregación socio-espacial urbana. Tendencias en la residencialidad de colectivos inmigrantes en la ciudad de Sevilla*. I Jornadas Internacionais de Estudos sobre Questões Sociais. AGIR-Universidade Fernando Pessoa. Ponte de Lima (Portugal).

Castaño, A. y Manjavacas, J.M. (2006) *Informe 2005 sobre la inserción sociolaboral de la población inmigrante en la ciudad de Sevilla y su área metropolitana*. Delegación de Empleo. Ayuntamiento de Sevilla.

Castells, M. (2001) "La cultura de las ciudades en la era de la información". En Susser, Ida (Ed.) *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza Ensayo. Madrid.

Castells, M. (1996) *La Era de la Información*, vol. 1. Alianza Editorial. Madrid.

Castells, M. (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y desarrollo urbano regional*. Alianza Editorial. Madrid.

Colobrans, J. (1996) "Antropología de la Empresa. Culturas corporativas y culturas organizativas". En Prats, J. y Martínez, A. *Ensayos de Antropología Cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat*. Ariel. Barcelona.

Comas, D. (2002) "La globalización, ¿unidad del sistema? Exclusión social, diversidad y diferencia cultural en la aldea global". En Chomsky, N. et al. *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.

Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (2003) *Guía Jurídica Municipal de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales*. Junta de Andalucía. Segunda Edición. Sevilla.

Crick, B. (2002) *Democracy*. Oxford University Press.

Chambi, G. y Ventura, J. (2003) "Ley Comunal, ley municipal. El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú". En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.

Chávez, D. (2007) "Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo hacia la gobernanza solidaria local en Porto Alegre (Brasil)". En Recio, J. y Falck, A. *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños – Diputación Provincial de Málaga. Málaga.

Chávez, D. (2005) *Beyond the rhetoric of participation*. III Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos. Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla.

Chomsky, N, et al. (2002) *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.

Dahl, R. (1999) *La democracia*. Taurus. Madrid.

De Forn, M. (2005) "Planificación estratégica territorial". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.

De Forn, M. (2005) *La promoción económica de la ciudad*. UOC. Barcelona.

De Lucas, J. (2005) “Los Derechos Humanos en las políticas de gestión de la diversidad cultural”. En *PH Cuadernos*. Patrimonio inmaterial y gestión de la diversidad. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Cádiz.

Del Río, E. (2003) *Poder político y participación popular. Libertad, desigualdad, fraternidad*. Talasa Ediciones. Madrid.

Del Río, E. (2001) *Disentir, resistir. Entre dos épocas*. Talasa Ediciones. Madrid.

Del Río, E. (1999) *La izquierda. Trayectoria en Europa occidental*. Talasa Ediciones. Madrid.

Del Río, E. (1997) “Modernidad, posmodernidad”. *Cuaderno de trabajo*. Talasa Ediciones. Madrid.

Del Río, E. (1992) *Crítica de la política en Occidente*. Talasa Ediciones. Madrid.

Delgado, M. (1998) “La globalización, ¿nuevo orden o crisis del viejo? Desde el Sur”. *Cuadernos de economía y sociedad*. Mergablum. Málaga.

Elster, J. (comp.) (2003) *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona.

Encina, J. y Rosa, M. (2003) “Entre el reformismo y la autogestión: el reparto en Las Cabezas de San Juan”. En *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.

Encina, J. y Rosa, M. (2002) *De Porto Alegre a Las Cabezas de San Juan: El Reparto, un proyecto de transformación social basado en los presupuestos participativos*. Documento municipal no publicado.

Escribano, P. (1997) *Legislación Administrativa*. Universidad de Sevilla. Secretariado de publicaciones. Sevilla.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP (2005) *Participando, creando e innovando. Un enfoque local*. Diputación de Sevilla. Sociedad Siglo XXI. Sevilla.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP (2003) *Resolución de política local*. VI Asamblea General. FAMP. Málaga.

Fedozzi, L. (2001) *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial. Porto Alegre.

Fedozzi, L. (1999) *Orçamento Participativo*. Tomo Editorial. Porto Alegre.

Ferrer, A. y Barnada, J. (2006) “La intervención en la ciudad consolidada”. En Ferrer, A. *Urbanismo*. UOC. Barcelona.

Ferrer, A. y Barnada, J. (2006) “Los instrumentos de planeamiento urbanístico”. En Ferrer, A. *Urbanismo*. UOC. Barcelona.

Fiori, M. (2005) “Ciudades metropolitanas y gobernabilidad”. En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.

Font, J. (coord.) (2000) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel. Barcelona.

Font, J. y Blanco, I. (2005) “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. *Reforma y Democracia*, núm. 31. Caracas.

Foro Social Mundial (2005) *Carta mundial por el Derecho a la Ciudad*. Porto Alegre.

Ganuzo, E. y Álvarez, C. (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.

Ganuzo, E. (2003) “Los presupuestos participativos en Córdoba”. En Ganuzo E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.

Garvía, R. (2004) *Conceptos fundamentales de Sociología*. Alianza Editorial. Madrid.

Garvín, P. y Gutiérrez, V. (2004) “Vas, propones y votas. Así de fácil. Presupuestos participativos de Sevilla”. *Papeles de la FIM*, nº 23, 2ª época. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.

Geertz, C. (1998) *La interpretación de las culturas*. GEDISA. Barcelona.

Gómez-Mompart, J. Ll. (2002) “El campo mediático y la sociedad de la información”. En Chomsky et al. *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.

Greenwood, D y Levin, M. (1998) *Introduction to Action Research. Social Research for Social Change*. Sage Publications. London.

Gutiérrez, V. (2007) “Los presupuestos participativos como oportunidad”. En Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.

Harvey, D. (1992) *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores. Madrid.

Hernández, J. (1999) *El Cerro del Águila e HYTASA: culturas del trabajo, sociabilidad e imágenes de identificación*. Diputación de Sevilla.

Hernández, J. y Manjavacas, J. M. (2005) *Presupuestos Participativos y desarrollo local. La función mediadora de los técnicos municipales*. III Congreso Internacional de Investigación y Desarrollo Socio-Cultural. AGIR. Elvas (Portugal).

Herrera, J., Sabariego, M. J., Medina, R., Barragán, V. y Lorente, G. (2005) *Informe Ejecutivo Presupuestos Participativos 2004/2005 (síntesis)*. Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui. III Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos. Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla.

Izquierda Unida LV-CA (2003) *Un Ayuntamiento fuerte, con capacidad financiera, para transformar Sevilla con las ciudadanas y los ciudadanos*. Documento político programático. Sevilla, 2003.

Kliksberg, B. (1999) “Capital social y cultura. Claves esenciales del desarrollo”. *Revista de la CEPAL* nº 69.

Kunrath, M. y Sacco, F. (2003) "El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS". En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.

Lungo, M. (2007) «Mondalisation, grands projets et privatisation de la gestion urbaine». En VV.AA. *Explosion urbaine et mondialisation*. Centre Tricontinental et Sylepse Editions. París.

Manin, B. (1977) *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

Manjavacas, J.M. (2008a) "A propósito de los presupuestos participativos de Sevilla: participación ciudadana en la construcción de "la ciudad de las personas". Aportaciones a y desde la antropología para una intervención interdisciplinario". En *Antropología de la orientación Pública*.

Manjavacas, J.M. (2008b) *Orçamentos participativos e administração local: oportunidades y desafíos*. Proyecto Equal "Mais participação, melhor democracia". In Loco-CES-CEFA. Portugal.

Manjavacas, J.M. (2007a) *Algunas claves teórico-metodológicas para el estudio de procesos de presupuestos participativos en ciudades europeas*. I Jornadas Internacionais de Estudos sobre Questões Sociais. Ponte de Lima (Portugal).

Manjavacas, J.M. (2007b) *Presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla. Reflexiones al filo de una experiencia de democracia participativa en un gran municipio andaluz*. Congreso "El desafío

del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización". Hegoa - UPV-EHU. Bilbao.

Manjavacas, J. M. (2006a) *Presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla: política municipal, democracia local y participación ciudadana*. III Congreso Andaluz de Sociología, "Andalucía en el siglo XXI". AAS -Universidad de Granada.

Manjavacas, J. M. (2006b) *Poder local, democracia municipal y participación ciudadana. Desarrollo de la iniciativa latinoamericana de presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla*. XI Congreso Internacional de Antropología Iberoamericana. Conocimiento local, comunicación e interculturalidad. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Manjavacas, J. M. (2006c) *Orçamento Participativo na cidade de Sevilha. Contradições e condicionamentos para a aprofundação da democracia municipal e da participação da cidadania*. *Cidadania(s)* – Congresso Internacional sobre discursos e práticas. Universidade Fernando Pessoa. Porto (Portugal).

Martín, A. (2004) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC. Barcelona.

Martín, E. (2005) "La diversidad cultural: ¿problema o solución? Migraciones, derechos y culturas en la Andalucía de la globalización". En *PH Cuadernos. Patrimonio inmaterial y gestión de la diversidad*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Cádiz.

Martín, E. (2003) *Procesos migratorios y ciudadanía cultural*. Mergablum. Sevilla.

Mignaqui, L. (1997) *El barrio cerrado y su impacto local*. En "Barrios cerrados, nuevas formas de urbanización del Gran Buenos Aires". Seminario. Buenos Aires.

Molina, I. (2004) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid.

Molina, J. L. (2001) *El análisis de redes sociales*. Bellaterra. Barcelona.

Mondy, W. y Noe, R. (1997) *Administración de Recursos Humanos*. Prentice-Hall Hispanoamericana. México.

Moreno, I. (2002) *Globalización y Cultura*. Seminario Mitos y realidades de la globalización. Bogotá.

Moreno, I. et al. (2001) *Los barrios de Sevilla: ciudades en la ciudad*. Informe-Memoria para la Gerencia de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla para la nueva organización de los distritos de la ciudad en el nuevo PGOU. Sevilla.

Moreno, I. (1998) "Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-nación". *Cuadernos de Derecho Judicial*. Escuela Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

Moreno, I., Hernández, J. y Manjavacas, J. M. (2006) "El tercer pilar: los técnicos municipales en los presupuestos participativos". En VV.AA. *Pedagogía de la decisión*. Ayuntamiento de Sevilla - CIMAS.

Muñoz, F. (2005) *La ciudad y la sociedad de la información*. UOC. Barcelona.

Naredo, J.M. (2004) "Ciudades y crisis de civilización". En Encina, J. y Barcena, I. (coords.) *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*. Atrapasueños Editorial. Sevilla.

Navarro, V., Schmitt, J. y Astudillo, J. (2002) "La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa". *Revista Sistema*, núm. 171. Madrid.

Navascués, J. (2007) "Autonomía y conocimiento. La democracia participativa y la transformación social en la globalización". En Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.

Navascués, J. (2005) *Vas, propones y votas... ¿Así de fácil? Un año de Presupuestos Participativos en Sevilla*. El Viejo Topo. Barcelona.

Navascués, J. (2004) *Sevilla: un año de experiencia de presupuestos participativos*, en Transnational Institute y Fundación de Investigaciones marxistas. Ámsterdam-Madrid.

Pastor, J. (2007) *Economía política de la globalización, crisis de centralidad de los Estados y procesos de "desdemocratización". El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización*. HEGOA. Bilbao.

Pearce, J. (2006) "¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI". *HEGOA (UPV-EHE). Cuadernos de Trabajo*. Nº 40. Bilbao, Enero.

Pindado, F. (2005) *La participación ciudadana en el ámbito local*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, FAMP – Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP. Centro de Estudios Locales y Territoriales. INAP-Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

Porto, F. (2004) *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos, carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas*. FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.

Ramió, C. (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos. Madrid.

Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.

Robertson, R. (1992) *Globalization. Social Theory and Global Culture*. Sage. Londres.

Rodríguez, A. (2002) "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana de Bilbao". *LAN HARREMANAK*, Nº 1. (Versión ampliada del publicado en *Ciudad y Territorio* nº 129). Bilbao.

Rodríguez Villasante, T. y Garrido, F.J. (2002) "Metodologías y presupuestos participativos". *Construyendo ciudadanías*, 3. IEPALA-CIMAS. Madrid.

Rodríguez Villasante, T., Montañés, M. y Martín, P. (2001) "Prácticas locales de creatividad social". *Construyendo ciudadanías*, 2. El Viejo Topo. Barcelona.

Rodríguez Villasante, T. (1995) *Las democracias participativas*. HOAC. Madrid.

Sabucco, A. (2005) *La memoria y el territorio. La construcción de la comunidad local en Isla Mayor*. Ministerio de Cultura. Madrid.

Sánchez-Serrano, R. (2005) *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. El Colegio de México, A. C. México D. F.

Santos, B. de Sousa (2008) *Quinze teses para aprofundar a democracia*. Inédito. Programa de Doutoramento Democracia no Seculo XXI. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra.

Santos, B. de Sousa (2004) *Democracia e participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Ediciones Abya-Yala. Quito.

Santos, B. de Sousa (2002) *Democratizar a democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Record. Río de Janeiro.

Santos, B. de Sousa (1998) *Reinventar a Democracia*. Fundação Mario Soares – Edição Gradívia. Lisboa.

Sassen, S (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton.

Schein, E. H. (1982) *Psicología de la organización*. Prentice Hall Hispanoamericana. México.

Stoker, G. (2000) *Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) para el Comité de Ministros de la Unión Europea*. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.

Subirats, M. (coord.) (2002) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Barcelona.

Susser, L. (ed.) (2001) *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza. Madrid.

Talego, F. *Antropología del Poder*. (En prensa).

Talego, F. (1996) *Cultura jornalera, poder popular y liderazgo mesiánico. Antropología política de Marinaleda*. Fundación Blas Infante – Universidad de Sevilla. Sevilla.

Ziccardi, A. (2006) *Las políticas sociales de la ciudad del Siglo XXI*. UOC, 2006. Barcelona.

Ziccardi, A. (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. IISUNAM-COMECSO-INDESOL. México.

Ziccardi, A. (2003) “La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos”. En *Revista Iberoamérica*, año 3, nueva época, nº 11.

Ziccardi, A. Y Reyes, S. (coords.) (1998) *Ciudades latinoamericanas: modernización y pobreza*. UNAM. México



factoría de ideas

C. Políticas
IFo1/09



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA