

Los presupuestos participativos y las políticas de juventud: Un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España



→ estudios

Redacción

Observatorio de la Juventud en España
Servicio de Documentación y Estudios
C/ Marqués de Riscal, 16
28010 Madrid
Tel.: 91 363 78 09
E-mail: estudios-injuve@migualdad.es
web injuve: www.injuve.migualdad.es
Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://www.060.es>

NIPO: 802-10-003-2

Las opiniones publicadas en éste estudio
corresponden a su autor.
El Instituto de la Juventud no comparte
necesariamente el contenido de las mismas.

**LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y
LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD:
Un estudio de caso sobre la cultura de la partici-
pación social en España**

Domingo Comas Arnau

“La estabilidad y la expansión ulterior de la democracia dependen de la capacidad de autogobierno por parte de los ciudadanos, es decir, de su aptitud para asumir decisiones racionales en aquellas esferas en las cuales, en tiempos pasados, dominaba la tradición, la costumbre, o el prestigio y la fuerza de una autoridad exterior. Ello significa que la democracia puede subsistir solamente si se logra un fortalecimiento y una expansión de la personalidad de los individuos, que los haga dueños de una voluntad y un pensamiento auténticamente propios”. Gino Germani en el Prólogo a la edición en Español de **“El miedo a la Libertad”**, de Erich Fromm. Buenos Aires, Paidós, 1947.

RESUMEN

La participación es, o debería ser, el eje vertebrador de las políticas públicas en materia de juventud. Pero al estudiar el caso de los Presupuestos Participativos que se desarrollan en algunos municipios españoles desde principios de la presente década, se observa como las edades jóvenes (15/29 años) permanecen, en general, al margen de esta experiencia. A la vez se muestra como este estilo de participación sustentado en la idea de una “cultura vecinal” se aleja de los intereses e inquietudes de las personas jóvenes, lo que quizás explique la inhibición de los mismos. Se propone algunos cambios, tanto en la estrategia metodológica de los Presupuestos Participativos, como en el ámbito de las políticas de juventud, para propiciar un acercamiento entre ambas interpretaciones de “compromiso social”, con el objetivo de facilitar así una mayor participación de las personas jóvenes tanto en los Presupuestos Participativos, como adoptando esta metodología en los programas de participación desarrollados desde los ámbitos de juventud. Se trata de una propuesta que, además, pretende que se cumpla el mandato constitucional de facilitar la participación de la juventud.

1.- La justificación y los objetivos de la reflexión.....	8
1.1.- Base formal e institucional.....	8
1.2.- El aprendizaje de la democracia y la ciudadanía en la etapa de la juventud.....	10
1.3.- Procedimientos para sustentar la reflexión.....	12
2.- La elaboración de la noción de Presupuestos Participativos, las primeras experiencias y su recepción en España.....	15
2.1.- Porto Alegre: el origen del relato.....	15
2.2.- La expansión en Brasil y Latinoamérica y la recepción en España.....	16
2.3.- El apoyo de los organismos internacionales.....	18
3.- ¿Qué es un presupuesto participativo? Las cuestiones metodológicas.....	20
3.1.- La implantación de los Presupuestos Participativos en España.....	20
3.2.- La definición explícita y el contenido formal de los Presupuestos Participativos.....	21
3.3.- La implementación de un Presupuesto Participativo.....	23
3.4.- Las peculiaridades de los Presupuestos Participativos en un pequeño municipio.....	25
4.- Evolución y situación actual de los presupuestos participativos en España.....	27
5.- El contenido real de los Presupuestos Participativos a partir de los resultados de algunas evaluaciones.....	32
5.1.- Los resultados de una evaluación comparativa internacional.....	32
5.1.1.- Descripción de la evaluación y aspectos metodológicos.....	32
5.1.2.- Resultados de la descripción de los Presupuestos Participativos en cada ciudad.....	40
5.1.3.- Metodología y resultados de los análisis comparativos mediante indicadores comunes.....	41
5.2.- Los resultados de una evaluación española.....	44
6.- Una aproximación a la realidad de la participación de los/as jóvenes en España.....	48
6.1.- La participación de las personas jóvenes en España: mito y realidad.....	48
6.2.- Estilos de participación de las personas jóvenes y estilos de participación de las personas adultas.....	51
6.3.- Una experiencia personal: el conflicto etario de las preferencias participativas.....	53
7.- Nuevas pistas en torno a la participación de los/as jóvenes en Presupuestos Participativos: Hay que fomentar proyectos que respeten la identidad juvenil.....	55

ÍNDICE

8.- Conclusiones y propuestas.....	58
8.1.- Una imagen de la trayectoria y la implantación de los Presupuestos Participativos en España.....	58
8.2.- Los nuevos estilos de participación de los/las jóvenes.....	59
8.3.- Maneras de romper con los malos hábitos.....	60
8.3.1.- ESTÁNDAR 1: Propiciar la presencia de las personas jóvenes en los Presupuestos Participativos.....	61
8.3.2.- ESTÁNDAR 2: Aplicar la metodología de los Presupuestos Participativos en las Políticas de Juventud.....	62
8.3.3.- ESTÁNDAR 3: Conseguir que las personas jóvenes realicen un aprendizaje suficiente y adecuado de los valores democráticos y de los derechos de ciudadanía.....	70
9.- Bibliografía y documentación citada.....	72

La justificación y los objetivos de la reflexión

1.1.- Base formal e institucional.

El artículo 48 de la Constitución especifica que *“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”*. Se trata de un mandato que ha tenido la correspondiente aplicación tanto en la estructuración de esta representación, en particular a través de la creación y el desarrollo de los Consejos de la Juventud en los diferentes niveles administrativos a partir de la Ley 18/1983, como en la implantación de las políticas de juventud en sus planes y programas en los que nunca ha faltado una área de promoción de la participación (Comas, 2007).

Por su contenido, aunque también por su trayectoria política y administrativa, el artículo 48 puede representar aquello que los constitucionalistas identifican como una “apelación nominal”, es decir, frente a los contenidos normativos de la Constitución, aparecen otros contenidos que, por la imposibilidad de aplicarlos en el momento de la redacción, se constituyen como recordatorios de una tarea pendiente, sobre la que se debe educar a la ciudadanía, al tiempo que se ponen en marcha las iniciativas adecuadas con el propósito de convertir dichos artículos en plenamente normativos.

Pero trascurridos más de treinta años desde la aprobación de la Constitución y a pesar de los esfuerzos y la acumulación de experiencias positivas tanto por parte de las administraciones específicas de juventud, en los niveles central, autonómico y local, como por parte de las organizaciones juveniles, ocurre que el desarrollo normativo del artículo 48 es más bien escaso y además parece invisible, incluso en la conciencia de los propios constitucionalistas que raramente lo citan¹.

Este silencio pudiera obedecer al hecho de que la democracia española ha avanzado muy poco en todo lo relativo a las políticas de juventud y adopta, en relación a la juventud, una estrategia basada en la percepción de *“la familia como unidad de percepción de rentas y otras percepciones sociales”*, para la cual *“las personas jóvenes, al menos hasta que se emancipan, mantienen una fuerte dependencia de los adultos en esta materia”*. Se trata de una situación de

¹ En el recientemente publicado Volumen II de la obra colectiva “La España del Siglo XXI” que dirigen Salustiano del Campo y José Félix Tezanos, y que ha sido coordinado por Miguel Jiménez de Parga y Fernando Vallespín, en casi 500 páginas destinadas a analizar la Constitución Española sólo se cita una vez el mencionado artículo 48, para decir que *“ha sido escasamente desarrollado”* y que es *“una tarea pendiente”*, también se le considera una demostración de que *“la Constitución tenía previsto la promoción de la participación directa y la mejora de las formas de representación”* (Carreras, 2008).

“supuesta protección de la juventud”, que parece más propia de otra época y otro contexto histórico (Comas, 2008b). También, al menos en parte, podemos atribuir la falta de avances en esta materia a la escasez de iniciativas y reflexiones, que se orienten por el contenido del mencionado artículo 48.

Al margen de esta cuestión y desde el año 2001, se han iniciado en España diversas experiencias de un procedimiento de participación ciudadana, centradas en lo local, e identificadas como “Presupuestos Participativos”. Se trata de una metodología participativa, que se puso en marcha en Latinoamérica en la pasada década de los años 90 y que, en el contexto de la globalización y con el apoyo de los organismos internacionales, se ha expandido a gran velocidad. El creciente volumen de experiencias en España permite hacer una primera valoración de las mismas. Esta valoración pone en evidencia el notable impulso normativo que han supuesto los presupuestos participativos. Pero se trata de un impulso a la participación que se sustenta más bien sobre el artículo 9, apartado 2, de nuestra Constitución, según el cual *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

La existencia del artículo 9, apartado 2, parece convertir al artículo 48 de la Constitución en redundante (y así lo consideran algunos autores cuando se acuerdan de la existencia del mismo), pero a la luz de la trayectoria de la políticas de juventud desde la aprobación de la Constitución hasta la actualidad, podemos comenzar a pensar que el artículo 48 es más bien una “apelación imprescindible” para una sociedad, para una secuencia de académicos ilustrados y para una clase política, que se han olvidado de “hacer los deberes”.

Porque, siendo la juventud la etapa primordial del aprendizaje social, ocurre que las dinámicas participativas globales en España en estos treinta años, no sólo no han priorizado la participación de la juventud, sino que además la han marginado y la han situado en un espacio propio y específico, lo cual genera una evidente paradoja con la propia noción de “participación de todos los ciudadanos” que establece el artículo 9 de la Constitución. Se trata de una paradoja que a la vez no sólo justifica la existencia del artículo 48, sino también su singularidad, ya que sin el impulso constitucional sería muy difícil, por no decir imposible, reclamar que en la etapa vital del aprendizaje de la participación las personas jóvenes recibieran una atención singular.

Para completar el panorama y como tendremos ocasión de comprobar, las personas jóvenes españolas apenas aparecen en el desarrollo de las experiencias de los Presupuestos Participativos y aunque en ocasiones son citados como colectivo objeto de intervención, no reciben la atención singular que deberían². Se puede observar incluso como en la descripción demográfica del perfil de los ciudadanos que participan en dichas experiencias, la presencia de los grupos de edad juvenil es escasa y muy inferior al porcentaje poblacional que les correspondería.

Por otra parte las cifras que se manejan de participación juvenil en España, especialmente cuando se tienen en cuenta las maneras más informales y autónomas de participación, demuestran que los/as jóvenes no sólo desean participar, sino que lo hacen en ocasiones de una forma más amplia y activa que el conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, al plantear la cuestión de la falta de participación de los/as jóvenes en los propios Presupuestos Participativos se alude al estereotipo de que *“no quieren participar”* e incluso se añade que *“los/as jóvenes en general son reacios a cualquier forma de participación”*. Con estos datos está claro que alguien se equivoca o se confunde.

Para intentar clarificar lo que verdaderamente ocurre vamos a analizar el caso de los Presupuestos Participativos, añadiendo al análisis una propuesta, fruto de una mera reflexión personal, en la línea del impulso de la participación juvenil y con la vista puesta en el desarrollo normativo del artículo 48 de la Constitución.

² Aunque sí se cuenta de forma explícita con los niños, de hecho aparecen diversas experiencias de “Presupuesto participativo Infantil”, que se dirigen a los niños y a las niñas que están en los últimos cursos de Primaria. Pero a los 12/13 años, al iniciar los estudios de Secundaria, tales programas desaparecen y dejan de tener la adecuada continuidad.

Se trata de una reflexión sobre una insuficiencia democrática (la falta de desarrollo del artículo 48 de la Constitución) pero que, a la vez, pretende sugerir vías para superar esta situación.

1.2.- El aprendizaje de la democracia y la ciudadanía en la etapa de la juventud.

En general en los textos, en los documentos y en las propias declaraciones políticas sobre la finalidad y objetivos de los Presupuestos Participativos prima una noción de “mejora” que se sustenta en la idea de que la democracia representativa resulta incompleta o es insuficiente. Como consecuencia, la metodología de los Presupuestos Participativos trata de construir un modelo de democracia más directa, más perfecta y capaz de superar las resistencias (políticas y sociales) a la “implantación de una verdadera democracia”, utilizando un procedimiento permanente y directo³ de toma de decisiones por parte de la ciudadanía en el ámbito de la política local (Villasante, 2001).

No cabe duda de que esta presentación “política, conceptual y teórica” de los Presupuestos Participativos, resulta, como veremos, algo retórica, ya que en realidad los mismos tienen, en la práctica, mucho más que ver con las “nuevas formas de gestión de lo local” que con una corriente ideológica concreta. Pero a la vez sin este impulso “ideológico” primario está claro que los Presupuestos Participativos nunca se hubieran implantado.

Desde esta perspectiva “política, conceptual, teórica e ideológica”, los Presupuestos Participativos se sostienen a partir de una serie de nociones que han conformado, en los últimos años, el corazón de las ideas comunitaristas⁴.

El término comunitarismo describe una ideología, que se presenta de forma global e internacional y que en las últimas décadas ha tratado de situarse por encima de la tradicional división entre izquierda y derecha apelando al ideal de “comunidades territoriales” compactas (y más bien reducidas), frente a las entidades políticas más amplias⁵. Se opone de forma radical al individualismo liberal y sostiene que las mayorías tienen el derecho a imponer sus criterios sobre los derechos de las minorías, ya que los derechos aceptables forman parte del consenso y la identidad de la “comunidad” y por tanto de las obligaciones de sus miembros. Una comunidad representa una forma de democracia directa, no mediada por profesionales de la política y que adopta las directrices más favorables para el colectivo.

La ideología comunitarista se sostiene, tanto en la izquierda como en la derecha, sobre la propuesta de un igualitarismo radical, que afecta a un grupo abarcable de “familias” situadas en lugares muy similares en el sistema de estratificación social, con vínculos cotidianos y que conviven en un territorio bien delimitado. Sin embargo debe quedar claro que el comunitarismo, aunque está presente como tal en ciertos movimientos (como la antiglobalización) no conforma (y seguramente no va a conformar nunca) un movimiento político propio, en una gran medida porque se sostiene sobre dos tradiciones antagónicas: de un lado (izquierda) la noción de lucha de clases en el que la comunidad es el proletariado, los campesinos, grupos étnicos o grupos urbanos precarios (aunque contemplados siempre en una perspectiva territorial muy localizada) y de otro lado (derecha) una noción de carácter religioso, con un claro predominio pentecostal, en el que la comunidad son los creyentes (Comas, 2009).

Para ambas maneras de definir la “Comunidad” este igualitarismo tiene en muy poca consideración las desigualdades más económicas y estructurales e incluso las considera como parte de “un paisaje natural” a cuya modificación no se deben dedicar demasiados esfuerzos, lo que a su vez implica que la acción política es local o no sirve para nada (Etzioni, 2001; Taylor, 2004).

La complejidad y la ambigüedad de esta ideología, que además incluye en parte el multiculturalismo y el relativismo cultural, así como versiones propias en cada religión, incluido el

³ Lo cual, en este caso, también es un desarrollo previsto en la Constitución, aunque casi nadie lo cita, quizá porque los que defienden la opción de la “democracia directa” suelen mirar de reojo a la Constitución, mientras que aquellos que la conocen y dicen defenderla, pasan de puntillas sobre esta cuestión. En concreto se trata del artículo 23, sobre el “derecho a participar en los asuntos públicos” bien **directamente o a través** de representantes libremente elegidos”.

⁴ No voy a realizar, en los próximos párrafos, un análisis del comunitarismo, pero sí a describir determinados aspectos de esta ideología que nos serán útiles para comprender el origen de la noción de Presupuestos Participativos.

⁵ Por esta vía se produce la confluencia entre la noción de Presupuesto Participativo y la idea de su limitación a “lo local”.

catolicismo (Pérez Adán, 2003), ha provocado, en el ámbito de los Presupuestos Participativos, un progresivo abandono de las nociones del comunitarismo original, y en la actualidad la mayor parte de definiciones se refieren a los mismos como una “metodología” que adopta un aire de neutralidad axiológica⁶. Pero se trata de una metodología que mantiene la noción de aprendizaje de la democracia, en el sentido que otorgó a esta expresión José Luis Aranguren hace ya muchos años: La democracia dice “*es una conquista ético-política de cada día, que solamente a través de una autocrítica siempre vigilante puede mantenerse. Es más una aspiración que una posesión. Es, como decía Kant de la moral en general, una “tasca infinita” en la cual, si no se progresa, se retrocede; pues incluso lo que se ha ganado se ha de reconquistar cada día*” (Aranguren, 1963).

Si los Presupuestos Participativos tienen como principal objetivo el “aprendizaje de la democracia” su población diana deberían ser las personas jóvenes, ya que según se explicaba en el Informe Juventud en España del año 2004, esta era la etapa vital idónea para realizar dicho tipo de aprendizaje. Se reproduce a continuación una parte del texto sobre la que se sustenta esta afirmación y la determinación de las personas jóvenes como el grupo diana de cualquier política de promoción de la participación y aprendizaje de la democracia.

1.2.1.- La lógica del aprendizaje social entre los/as jóvenes. *Sabemos que el aprendizaje de la vida se realiza a través de experiencias (Wertsch, 1993), una experiencia es una participación, activa o contemplativa, que exige la presencia de otras personas en un acto social efectivamente realizado (Mead, 1934). Cada participante asume un papel particular en la acción, pero a la vez es capaz de comprender la totalidad de la experiencia desde su propio punto de vista (Mead, 1934).*

La mera verbalización de la experiencia resulta muy relevante para el aprendizaje en la infancia, pero a partir de cierta edad el aprendizaje de la vida adulta se sustenta sobre el contraste con las experiencias reales (Lipman, 1996).

Las experiencias de la vida que tienen una naturaleza compartida, implican un determinado grado de comunicación, que se traduce en una interiorización de las normas y los valores sociales representados por la propia experiencia (Wertsch, 1985).

El paradigma pedagógico de referencia evidencia que los niños aprenden no tanto a partir de los conocimientos acumulados, como de la posibilidad de visualizar los procesos que han conducido a tales conocimientos. Pero todo el acervo pedagógico sobre el aprendizaje se limita a la etapa de la niñez y apenas se ocupa de edades más avanzadas, en este sentido apenas unos pocos textos proyectan las teorías del aprendizaje hasta los 17 años (Lipman, 1978), ¿cómo se aprende a partir de esta edad?, las teorías del aprendizaje no parecen plantearlo, quizá porque históricamente la actividad sociolaboral y la creación de una familia y hogar eran las únicas experiencias posibles. A partir de un cierto momento histórico se incluyó la experiencia educativa formal como un mecanismo de aprendizaje. En los últimos años han comenzado a identificarse como aprendizajes algunas experiencias vitales relacionadas con el ocio (Dumazedier, 1962; Elias y Dunning, 1986; Gershuny, 1988; Willis, 1992; Fave y Massimini, 1998).

⁶ Además en los últimos cinco años se ha producido un cierto debate sobre las similitudes y las diferencias entre el comunitarismo y el republicanismo. Coincido con aquellos autores (Martí, 2006; Ovejero, 2008) que sostienen que se trata de dos opciones políticas muy divergentes que solo coinciden en el análisis de las limitaciones de la actual democracia representativa. Para nada estoy de acuerdo con otros autores que dan por hecho que la reivindicación de un óptimo de “democracia directa” supone una coincidencia total en los “procedimientos” para alcanzar este objetivo. El comunitarismo permanece anclado en lo local, en un ideal de colectividad perfecta y autosuficiente, que traspone valores religiosos y que excluye al disidente. El republicanismo tiene que ver en cambio con todas las facetas de la organización social y política (incluido el Estado) y sus valores se asientan sobre la imagen de la ciudadanía tolerante de la ilustración. La mejora de la democracia representativa se asienta, según los valores republicanos, en prácticas como: las encuestas deliberativas y le derecho de petición, en las iniciativas legislativas como el referéndum, en la participación de las organizaciones ciudadanas en las deliberaciones y consultas, así como en los Presupuestos Participativos pero identificados como mecanismos de “participación semidirecta” (Martí, 2006). La descripción republicana que hace José Luis Martí de los Presupuestos Participativos coincide con el actual “punto de llegada” de los mismos que iremos describiendo en las próximas páginas y que es el resultado de la evolución desde un planteamiento más primitivo (que aún subsiste en muchos municipios) y más ligado a los ideales comunitarista del colectivismo local.

No resulta frecuente “crear actos sociales inéditos”, ya que los actos sociales son expresiones culturales estándar ya establecidas, mediadas por sujetos que las expresan de una manera cotidiana, constante y continua, aunque son posibles algunas transformaciones limitadas (Ivic, 1994). Así las experiencias de la vida traspasan valores socioculturales, bajo el formato de pequeños acontecimientos que dan lugar a saltos cualitativos en el aprendizaje y el desarrollo personal (Wersch, 1993). Como estas experiencias concurren, en cada nivel etario, con circunstancias históricas particulares, son portadoras de identidad generacional (Comas, 2003).

*Como consecuencia las trayectorias vitales y la evolución de los/as jóvenes hacia la “condición de adultos”, es de manera inevitable un proceso **radicalmente conmensurable** con la evolución social. Es decir, lo que los/as jóvenes hacen o dejan de hacer en sus itinerarios de socialización, en su aprendizaje de la vida adulta, es lo que la sociedad les marca. Se trata, de sociedades sometidas a continuos procesos de cambio, de algo muy distinto de lo que aprendieron sus padres, porque se ha adecuado a los nuevos referentes sociales y culturales.*

Obviamente los/as jóvenes también producen sus propios estilos para responder a las exigencias sociales y culturales, pero para compensar la excesiva presencia de la falacia cultural de la “supuesta autonomía socio-cultural del sujeto joven”, debemos hacer hincapié en una exigencia de conmensurabilidad que implica un intenso grado de dependencia de los/as jóvenes a las demandas de la sociedad (Riviere, 1984). Ciertamente esto también les ocurre a los adultos (y a los niños), aunque en cada edad adquiere significados distintos” (Comas, 2003).

Expresado en términos más sencillos se trata de sustentar la idea de que el aprendizaje de la democracia y de las actitudes cívicas concordantes con la misma, incluida la lógica de los derechos de ciudadanía y los deberes cívicos, debería focalizarse sobre la etapa juvenil. Se incluye también la noción de que este tipo de aprendizaje no puede realizarse desde una mera perspectiva educativa o informativa sino que requiere el contraste de experiencias reales. En este sentido los Presupuestos Participativos no sólo suponen un buen procedimiento para facilitar el aprendizaje de los/as jóvenes, sino que deberían priorizarse hacia los mismos, ya que la juventud incluye las edades en las cuales estas experiencias resultan significativas y se interiorizan.

1.3.- Procedimientos para sustentar la reflexión.

Este informe posee un carácter reflexivo y propositivo. No se trata de realizar una investigación, sino de “reflexionar y pensar sobre una cuestión” y hacer propuesta en relación al objetivo de la misma: la relación de los/las jóvenes con los Presupuestos Participativos y las acciones más convenientes para facilitar la presencia de la juventud en esta área de aprendizaje cívico y compromiso social. Obviamente al reflexionar sobre esta cuestión surgirán otras que podemos situar en el ámbito de “la cultura de la participación en España”.

El contenido de la proposición final se va a construir a partir de una comparación entre las políticas de juventud y las prácticas de los Presupuestos Participativos, pero hay que tener en cuenta que la reflexión ha sido producida por un profesional experto en políticas de juventud, pero con un escaso conocimiento previo en el tema de los Presupuestos Participativos.

Por este motivo, para alcanzar el objetivo propuesto, ha sido necesario adquirir suficiente información sobre lo que son y como son los Presupuestos Participativos. Un conocimiento que ha requerido el uso de documentación secundaria, pero también una serie de actos de observación participante, así como algunas entrevistas y contactos con profesionales vinculados a la cuestión. Ambas fuentes de información cualitativa me han permitido un acercamiento más real del tema.

Lo primero indicar que ha sido fácil obtener la documentación secundaria precisa. En parte porque este es un ámbito de muy reciente construcción, que usa de forma sistemática las TIC, siendo numerosas las páginas WEB y otras plataformas que recogen información sobre el mismo. El

propio acceso a los contenidos de internet en esta materia es bien fácil a partir de www.presupuestosparticipativos.com, así como sus correspondientes enlaces. Por otra parte casi todas las páginas WEB de los municipios que desarrollan Presupuestos Participativos y que se citan más adelante describen la experiencia en su territorio pero también incluyen diversa documentación. Además existe una buena bibliografía (que reflejamos al final del texto) editada en papel⁷.

Como ya se ha mencionado el “objetivo del proyecto” no pretende ser una investigación sobre Presupuestos Participativos, sino que se trata de adquirir los conocimientos necesarios sobre los mismos, para poder relacionarlos con la cuestión de las políticas de juventud. Por este motivo se ha seleccionado aquella documentación que pudiera facilitar este objetivo. Ha sido una tarea poco amable, en parte porque la documentación es demasiado abundante, pero a la vez es muy reiterativa⁸. Algún ayuntamiento emblemático en este ámbito nos ha facilitado una ingente cantidad de material, imposible de revisar al completo y con tantas reiteraciones que tras un tiempo prudencial de lectura uno comenzaba a sospechar que “se estaba perdiendo el tiempo”.

Pero a la vez faltan obras de síntesis y análisis, aunque algunos textos mencionados más adelante se presenten como tales. En cualquier caso, hay que reconocer que este es el resultado de la estrategia metodológica de acumular e intercambiar experiencias nacionales e internacionales, con un fuerte liderazgo de algunas de ellas y realizar talleres de debate entre los participantes. En la práctica además esta estrategia de “diseminación” ha sido el eje articulador de la expansión y la implantación de Presupuestos Participativos en el mundo. Es decir, tanto papel tiene una finalidad pedagógica, aunque “agobie” al observador externo que realiza una revisión post-facto.

El análisis documental presenta también algunas dificultades. La primera, salvo excepciones a las que me referiré en el texto, se refiere a la excesiva generalización de una parte importante de la documentación consultada. El título es siempre “Presupuestos Participativos”, pero el resto de la letra se refiere en muchas ocasiones a las “metodologías participativas” y a la “evaluación de programas” tal y como han sido diseñadas y descritas en general por la literatura académica en los últimos años. De hecho me he sentido muy identificado con alguno de los textos que se refieren a los mismos temas que ciertas publicaciones propias realizadas por INJUVE y relacionadas con el ámbito de las políticas de juventud (Comas, 2001; Grupo GID, 2003; Comas, 2008), en las que se citan las mismas referencias pero sin que tales publicaciones se entrecrucen. Al menos hasta este Informe.

Podría suponerse que esta coincidencia iba a facilitar la tarea, pero no ha sido así ya que “situar un terreno común” me orientaba hacia una serie de cuestiones técnicas muy tentadoras, pero, que sin embargo, no facilitaban la reflexión objetivo de este Informe. Por este motivo se completó el análisis documental con la observación participante que se describe más abajo. En todo caso debo insistir que este no es un análisis de los Presupuestos Participativos en España, sino una aproximación a los mismos para tratar de reflexión sobre la participación de los/as jóvenes en tales actividades.

Tampoco puedo dejar de citar que frente al mayoritario “realismo de la gestión” también aparece un cierto “romanticismo participativo” de orientación muy comunitarista, especialmente en

7 La documentación digital es mucha y lógicamente es muy accesible. En un primer momento pensé trabajar exclusivamente sobre la misma, pero pronto fue evidente que la “reiteración retórica” a la que se alude más abajo me iba a hacer perder mucho tiempo y además si utilizaba sólo los contenidos procedentes de páginas web, como es www.presupuestosparticipativos.com, ocurría que por su propia calidad, producía una falsa imagen de coherencia y sentido, que quizá estaba muy alejada de las prácticas reales. Por este motivo preferí utilizar como estrategia una combinación de documentación en papel, con las entrevistas y la observación participante, recurriendo sólo a la web cuando no accedía a alguna información por los mencionados procedimientos. No es tanto desconfianza hacia lo digital sino una precaución relacionada con la “complementariedad metodológica” que he impulsado en un reciente Manual (Comas, 2008).

8 Una parte importante de la documentación recogida reitera las mismas experiencias emblemáticas, en ocasiones de manera un tanto excesiva. Una parte muy importante de las experiencias publicadas son presentadas por responsables políticos y han sido evidentemente redactadas con técnicos municipales, con un lenguaje que podríamos calificar de “neo-burocrático”, con fuertes componentes propios de los actuales planteamientos de Ciencias Políticas y de la Administración, pero también con nociones e ideas procedentes del campo de la Calidad, el diseño de Planes Estratégicos y la Cuarta Generación de Evaluación. En este sentido se trata de un lenguaje y, sin duda, unas prácticas, muy modernos y seguramente eficientes. Pero el propio grado de implantación del nuevo lenguaje y los paradigmas que representa, aparte de quien lo enuncia, ofrecen un cierto contraste con sus contenidos y con la defensa de lo “participativo” frente a lo representativo. En ciertos casos además el lirismo del enunciado contrasta demasiado con el estatus del enunciadore (Pont, 2002).

los textos más antiguos (Villasante y otros, 2001; 2003; 2005; Gamuza y Álvarez, 2003) que se mantiene en algunos municipios en los que gobierna una opción política que parece adoptar el perfil de un “comunitarismo de izquierdas” (Encina, Rosa y Caraballo, 2005). No ha sido posible determinar las características que diferencian ambas maneras de concebir los Presupuestos Participativos y tampoco ha sido posible diferenciar la cuestión de la participación de los/as jóvenes entre ambas opciones. Aunque las conclusiones y propuestas creo que valen para ambos.

En cuanto a la observación participante ha supuesto, que a lo largo del año 2009, se ha acudido, en condición de observador anónimo, a varias jornadas⁹, tipo seminario técnico y/o presentación pública de los presupuestos participativos, así como a varias reuniones de desarrollo grupal de los Presupuestos Participativos en diversos municipios. Esta actividad de observación participante no se especifica como metodología explícita porque no tenía como objetivo realizar una investigación, sino que trataba simplemente de “comprender mejor” el contenido de los documentos utilizados. Pero también ha servido para crear un “espacio y un tiempo de prácticas de ciudadanía” en el cual fluía la reflexividad y diversas ideas tomaron sentido a partir de los comentarios realizados por los participantes, la imagen de los roles sociales en acción, las actitudes no verbales y otros componentes que aparecen cuando un grupo social realiza una actividad significativa.

Tengo que agradecer la ayuda de todas las personas que me han facilitado los adecuados accesos para poder observar, así como disculparme, ante los diversos agentes sociales observados, por mantener mi anonimato. En cualquier caso ninguno de ellos va ser ni citado, ni a ser objeto explícito, de esta reflexión.

⁹ Incluidas las Jornadas de la Red Estatal sobre Presupuestos Participativos celebradas en Córdoba en abril de 2009 a partir de las cuales arranco este Informe.

La elaboración de la noción de presupuestos participativos, las primeras experiencias y su recepción en España

2.1.- Porto Alegre: el origen del relato.

La idea del “presupuesto participativo” parece surgir en Porto Alegre, en el año 1988, en plena transición democrática en Brasil ya que las primeras elecciones generales para elegir Presidente de la República no se realizaron hasta el año 1989. La idea se constituyó como una iniciativa por parte de la agrupación de partidos de izquierda (liderados por el Partido de los Trabajadores de Lula da Silva) que conquistaron la alcaldía de esta ciudad en las elecciones municipales del año 1988. La impronta política en la puesta en marcha del proceso resulta innegable, como lo es el hecho de que los partidos involucrados tenían muy interiorizado el discurso de la “importancia de los movimientos populares” tal y como había sido creado y formulado en Latinoamérica en la década de los años 60.

El proceso subsiguiente en Porto Alegre fue un poco diferente a los procesos de participación en el ámbito municipal que también se desarrollaron en España como una consecuencia inmediata de la transición política y que dieron lugar a los Consejos y a los Reglamentos de Participación a través de las Asociaciones Vecinales. En nuestro país superada una cierta euforia asambleísta, las organizaciones sociales y cívicas adoptaron el rol de “agentes que organizan y canalizan la participación”. El recorrido se inició, la mayor parte de las veces, con la aprobación en el pleno municipal de un “Reglamento de Participación” que articulaba y definía los procedimientos de participación. Se trata de un reglamento que sigue vigente en la mayoría de los municipios españoles y que se ha mantenido dentro de un arquetipo de “participación mediada por las organizaciones sociales”, típico de la llamada “sociedad civil europea” y que ha recibido muchas críticas su incapacidad para movilizar a la ciudadanía a favor de una participación más amplia y activa.

Aunque en Porto Alegre los procesos no fueron, al menos en términos formales y políticos, muy diferentes a lo ocurrido en otras transiciones a la democracia, es cierto que adquirieron algunos matices los cuales modificaron, de una forma profunda, el contenido de la participación. A la vez el cambio en el contenido afectó al propio procedimiento de participación. Los “pequeños” matices que modificaron el contenido de la participación fueron, a mi entender, de dos tipos: de una parte considerar que la participación implicaba decisiones efectivas sobre los presupuestos municipales y para conseguir este objetivo se segregó del mismo una parte (medida en términos porcentuales) que se identificó como la partida propia del Presupuesto Participativo.

De otra parte se fue construyendo, de una manera un tanto trabajosa, una metodología para ordenar los debates, la toma de decisiones y el seguimiento de las mismas. Se trata además de

una metodología que supone (y exige) un fuerte compromiso institucional con la propia noción de Presupuestos Participativos. Un compromiso político que los propios responsables del proyecto representan muy bien (Genro y De Sousa, 2000).

Como resultado, la experiencia de Porto Alegre se había convertido a mitad de los años 90 en un relato consolidado, que aunaba la idea del ámbito local como “lugar idóneo” para los avances democráticos con la idea de que las instituciones municipales podían comprometerse (y para que funcionaran era imprescindible que lo hicieran) con una metodología participativa que provocaba y permitía tales avances. En el mundo hay más de un millón de municipios (o unidades administrativas equivalentes) y una parte sustantiva de los mismos tienen suficiente autonomía para poder optar por dotarse del impulso que proporcionan y suponen los Presupuestos Participativos. Aunque, como veremos, son una minoría los municipios que han apostado por esta opción, están distribuidos por toda la geografía mundial y al acumularlos suman muchos millones de ciudadanos.

El prestigio alcanzado por Porto Alegre y su idea de Presupuestos Participativos se reforzó con la celebración en esta ciudad de los Foros Mundiales, como el lugar de encuentro de los movimientos “anti-globalización”, un lugar para la recuperación de las ideas que en su momento habían caracterizado el movimiento de los “no alineados (y el tercermundismo activo), así como las reclamaciones de solidaridad y cooperación internacional, el alter-mundismo, la crítica al despilfarro ecológico y las denuncias contra el capitalismo financiero. Un conjunto de ideas que se expresaban juntas y en ocasiones entremezcladas, en Porto Alegre, en unos Foros Mundiales que, sin duda, no habrían tenido el alcance y el impacto mediático que han obtenido, sin la base (y la justificación) de los Presupuestos Participativos que fomentaron la imagen de que en Porto Alegre estaban ocurriendo acontecimientos importantes y muy novedosos.

El primer Foro Social Mundial se realizó en Porto Alegre en enero de 2001, y siguió dos años más hasta que en el año 2004 se trasladó a Bombay, aunque en el año 2005 volvió a Porto Alegre. En este momento la relación entre Porto Alegre, los Presupuestos Participativos y el Foro mundial se convirtió en un emblema, aunque ya no hubo más foros mundiales en dicha ciudad, quizá porque un cambio electoral transformó el sentido de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre perdiendo su carácter más político y adoptando el “modelo de gobernanza” poco apreciado por los participantes en los Foros (Chávez, 2008). Quizá por este motivo en el año 2006 fue un Foro multi-céntrico, en Bamako, Caracas y Karachi, en el año 2007 se celebró en Nairobi, el año 2008 contempló una multiplicidad de iniciativas locales y en 2009 ha vuelto a Brasil, pero ya a la ciudad de Belén¹⁰.

De la misma manera que no es posible imaginar el éxito del Foro Mundial sin la experiencia previa de unos Presupuestos Participativos con una orientación muy ideológica y claramente política, resulta difícil entender la expansión de esta noción y el modo en que se han expandido sin la caja de resonancia que supusieron los Foros Mundiales. En todo caso esta relación explica algunas características de los Presupuestos Participativos y en especial el vínculo de su génesis con algunos movimientos socio-políticos.

2.2.- La expansión en Brasil y Latinoamérica y la recepción en España.

Casi en paralelo a Porto Alegre otros municipios brasileños iniciaron experiencias similares, aunque ninguno de ellos alcanzó las cotas de innovación, prestigio y continuidad de Porto Alegre. En realidad los diversos avatares de los municipios brasileños con presupuestos participativos responden a la progresiva implantación local y las sucesivas victorias municipales del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva, en ocasiones en solitario y en otras coaligado con diferentes partidos de izquierda. Esta vinculación política implica que los Presupuestos Participativos existen y funcionan porque son parte del programa electoral y del proyecto político de un partido.

¹⁰ Continuando con la tradición en esta ciudad se ha celebrado también en 2009 un Foro de la Red Internacional de Presupuestos Participativos a la que han acudido numerosos representantes de municipios españoles.

Se trata de un proyecto político que se expansiona sobre dos líneas complementarias, de una parte la influencia (adscrita con matices pragmáticos al proyecto socialdemócrata) del PT y el propio Lula da Silva y de otra parte un conjunto variado de partidos y grupos situados más a la izquierda que ven en el proyecto de los Presupuestos Participativos una forma de reforzar las ideas del comunitarismo descritas en el apartado precedente, pero también de relanzar la noción de “movimientos populares” que tanta fuerza tuvo en Latinoamérica en la década de los años 60.

Sin embargo los gobiernos que se supone están más cerca de estos partidos y grupos de izquierda (aunque aparecen divergencias cada vez más agudas entre estos grupos y estos gobiernos), como es el emblemático caso de Venezuela (y quizá Bolivia y Ecuador), no son partidarios, o no lo son tanto como el PT brasileño, de los Presupuestos Participativos, en una gran medida porque abogan por modelos estatales muy centralizados en los que la autonomía municipal tiene menos relevancia y por tanto la posibilidad de desarrollar unos Presupuestos Participativos es más bien escasa.

En todo caso existen municipios con Presupuestos Participativos en casi todos los países latinoamericanos con una cierta concentración de ejemplos (al menos en la literatura disponible) en Brasil, Colombia y Perú.

Los autores que analizan este proceso están de acuerdo que la propia expansión y la evolución de los Presupuestos Participativos en Latinoamérica escenifica (pero también justifica) el abandono de las vías revolucionarias (las cuales, siguiendo el ejemplo cubano o el maoísmo optaron por una cierta mitificación de los ámbitos rurales) y su progresiva sustitución por una izquierda más urbana, más pragmática, más preocupada por la gestión pública, la transparencia y la eliminación de la corrupción, así como más próxima a los modelos socialdemócratas europeos (Chávez y Goldfrank, 2008). Se trataría de una evolución protagonizada por los propios militantes revolucionarios de antaño, a la que sólo se opondría el “nuevo populismo indigenista”, que en todo, en la gestión municipal, también adoptaría una perspectiva pragmática similar.

En España la noción y la idea de Presupuestos Participativos se propone por primera vez, que se sepa, por el Ayuntamiento de Córdoba y de forma casi simultánea en otros municipios gobernados por Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya (en coalición con otros grupos de izquierda en la mayor parte de los casos) en Andalucía (Puente Genil; Las Cabezas de San Juan) y Catalunya (Rubí). El ayuntamiento de Córdoba, como tendremos ocasión de ir viendo, no sólo es el precursor, sino que a lo largo de casi toda la década mantiene un claro e incontestado liderazgo¹¹, con abundantes publicaciones, jornadas y protagonizando muchos de los intercambios que en parte se producen a través de la creación de la red de ciudades con Presupuestos Participativos (www.presupuestosparticipativos.com).

Además, el Ayuntamiento de Córdoba a través de sucesivos proyectos URB-AL proyecta esta presencia y esta influencia en otros países, sirviendo como introductor de municipios no españoles en España y de los municipios españoles en otros países.

La formulación de estas primeras experiencias se sustentan sobre una triada de factores comunes que explican bien el formato que van a adquirir los Presupuestos Participativos en España.

En primer lugar un conocimiento directo de las experiencias Latinoamérica, en particular la de Porto Alegre muy difundida a partir de los Foros Sociales Mundiales de los años 2001 y 2002 y no sólo en España¹². Un conocimiento muy directo en el que confluían, en nuestro caso, la facilidad idiomática (parcial en el caso de Brasil pero completa en otros países del área), las coincidencias ideológicas y los vínculos personales que incluían a inmigrantes latinoamericanos que habían encontrado refugio en España durante la etapa de las dictaduras militares y la represión contra los partidos de izquierda en sus países de origen y que ahora volvían a encontrarse con un estilo ideo-

¹¹ Aunque como veremos en los dos últimos años han surgido algunos competidores que pugnan por compartir esta imagen de liderazgo.

¹² “En el año 2002 casi 100 administraciones locales italianas estuvieron presentes en el segundo Foro Mundial de Porto Alegre y además formaron parte de la segunda edición del Fórum de las autoridades locales para la Inclusión Social, desarrollado en paralelo” (Allegretti, 2008).

lógico con el que se sentían muy identificados (Allegretti y Herzberg, 2). Todo este conocimiento se apoyó y se difundió a través de publicaciones que se limitaban a describir las experiencias con un estilo muy “testimonial” y muy típico del Comunitarismo¹³.

En segundo lugar el deseo y las prácticas compartidas por las administraciones locales y las asociaciones locales (en particular las Asociaciones de Vecinos) para tratar de superar la crisis de la participación social, que tras el impulso de la etapa de la transición política, estaba viviendo una creciente desmovilización a lo largo de toda la década de los años 90. En este sentido la formulación de la idea de los Presupuestos Participativos fue, en ocasiones, visto como una posibilidad para formular Reglamentos de Participación pendientes y ofrecer una alternativa a estos viejos movimientos sociales que languidecían en la rutina.

En tercer lugar y consecuencia de los dos puntos anteriores cabe mencionar el interés de Izquierda Unida por identificar un aspecto singular de sus programas y políticas municipales, estableciendo además un puente (y unas tareas) con colectivos sociales y pequeñas organizaciones políticas que defendían las ideas del comunitarismo y los “movimientos populares” y que formaban parte de la coalición (Villasante, 2002).

2.3.- El apoyo de los organismos internacionales.

La noción de Presupuesto Participativo, siempre con menciones a la “buena práctica” que supone la experiencia de Porto Alegre comienza a ser reconocida por los organismos internacionales a finales de la década de los años 90. La primera mención de la que tengo constancia se realizó en el Encuentro Mundial Hábitat II de Naciones Unidas que se celebró en Estambul en 1996. Durante dicho Encuentro también se celebró la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades locales (la FEMP mundial) y se puso en marcha la agencia de Naciones Unidas UN-Hábitat.

En dicho Encuentro se pusieron las bases de lo que los documentos internacionales llaman “el giro local de la gobernanza” y que, expresado de una manera genérica, supone asumir, que una vez consolidados los Estados (en particular los potentes Estados democráticos del primer mundo) y puestos en marcha los procesos de descentralización territorial en unidades más pequeñas, la prioridad de la siguiente etapa es extender la buena gestión (y la acción democrática) a los municipios. Se trata además de una orientación trasversal, es decir, reconoce que “lo local” supone una noción que permite una coordinación horizontal y al margen de las administraciones jerárquicas.

Todas estas nociones han recibido, con posterioridad, fuertes espaldarazos de otros organismos internacionales, como la OCDE y el Banco Mundial a través de sus propuestas de “desarrollo local” (Banco Mundial, 2004)¹⁴. En términos regionales aparecen documentos del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2001) y de la Unión Europea¹⁵, en especial a través del programa URB-AL 9, que contempla un proyecto específico para crear una red de cooperación entre municipios europeos y latinoamericanos que realicen Presupuestos Participativos y que a fines de 2008 estaba conformada por 252 miembros en Latinoamérica y 122 en Europa.

Sin embargo, quizá el reconocimiento de más enjundia se produjo en el año 2002 cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó su Informe de Desarrollo Humano, que publica todos los años, a la cuestión de las relaciones entre democracia y desarrollo eco-

13 Uno de los libros más citados (y sin duda uno de los más leídos) sobre el tema (Gamuzá y Álvarez, 2005) escenifica a la perfección este estilo de comunicación: En el libro aparece una escueta introducción general y conceptual y después ocho capítulos. Los cuatro primeros se refieren a “experiencias” latinoamericanas (Porto Alegre, Santo André y São Paulo en Brasil y la Villa del Salvador en Perú), y otros cuatro capítulos para contar las experiencias de los ayuntamientos gobernados por IU en España (Córdoba, Puente Genil, Rubí y Las Cabezas de San Juan).

14 En su último informe el Banco Mundial insiste en la necesidad de compensar el “exceso de concentración del PIB” que se produce en las grandes ciudades, en particular sobre las cincuenta grandes urbes que forman parte del Global City Index (Foreign Policy, noviembre 2008) que ya concentran la mitad del PIB mundial y el equivalente en iniciativa, innovación y cultura,...

15 En los propios países europeos se ha desplegado un conjunto de reformas legislativas, que se iniciaron en el año 2000 en el Reino Unido con la Local Government Act, y que tratan de promocionar la participación ciudadana en un contexto de mejoras de la gobernanza (Gamuzá, 2005), lo que presupone un contexto que ha favorecido (y aconsejado) el desarrollo de presupuestos participativos.

nómico y humano. La tesis central del Informe sostenía que no era posible alcanzar determinados niveles de desarrollo económico y social sin una gobernanza democrática y que la posibilidad y la rapidez con la que se alcanzaban determinados estándares de desarrollo, tuvieran mucho que ver con la calidad y la extensión de dicho tipo de gobernabilidad¹⁶. El Informe estableció además una categoría de “país democrático” y estimó que en el mundo sólo 82 países (el 42% de los mismos aunque tales países representan el 57% de la población mundial) eran “enteramente democráticos”.

En un subcapítulo del Informe titulado “*Promoción de políticas democráticas para profundizar en la práctica democrática*” se hacía un amplio análisis de las “iniciativas de control presupuestario”, de los “presupuestos sensibilizados” y de los “Presupuestos Participativos”, afirmando que la expansión de estas fórmulas de gobernabilidad era una condición esencial para el desarrollo y la estabilidad del mundo. Dicha recomendación de Naciones Unidas supuso un fuerte espaldarazo para la expansión a partir del año 2003 de los Presupuestos Participativos. También supuso una cierta desvinculación de sus orígenes ideológicos.

En general hay que reconocer, sin embargo, que si bien estas propuestas de los organismos internacionales otorgan a los Presupuestos Participativos una clara legitimidad institucional (Gamuzza, 2005), también los sitúan en ámbito conceptual muy diferentes. En el caso del mencionado Informe del Banco Mundial de 2004, lo expresa con claridad: se trata de mejorar la gestión para apoyar el desarrollo. También es cierto que, según el mismo informe, para mejorar la gestión municipal se requiere no sólo correcciones técnicas, sino más participación, más transparencia, más democracia y menos corrupción. Para lograr estos objetivos, reconocen los organismos internacionales, los Presupuestos Participativos son una metodología que ha probado su eficacia.

¹⁶ Con esta tesis Naciones Unidas (o al menos el PNUD) respondía a algunos países con dictaduras militares o partidistas que habían alegado, los años anteriores en la propia Asamblea General, que la democracia no era un sistema de gobernabilidad adecuado en países poco desarrollados, señalando que desde modelos autoritarios se podía crecer más y más rápidamente.

¿Qué es un presupuesto participativo? Las cuestiones metodológicas

3.1.- El contenido de los Presupuestos Participativos en España.

Cuando la noción de Presupuesto Participativo conduce a las primeras prácticas en España, resulta evidente que su orientación es claramente política. Además su principal punto de apoyo conceptual y teórico, lo constituye la Red de Master de Investigación Participativa y Desarrollo local que, entonces, estaba formada por la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Pablo Olavide de Sevilla y la Universidad Autónoma de Barcelona. Los materiales de estos Master (Villasante, Montañes y Martí, 2000; Villasante, Montañes y Martí, 2001) difundieron la metodología, pero desde una orientación teórica, ideológica y política, intelectualmente sofisticada y propia de los autores que prepararon estos primeros textos¹⁷.

En síntesis la idea central de los textos de esta primera época es que, en términos políticos, la democracia representativa no es una verdadera democracia, sino sólo un disfraz que reproduce las desigualdades sociales y preserva la hegemonía de los agentes de poder tradicionales. Como consecuencia los Presupuestos Participativos se convierten en una estrategia con la que se pretende movilizar a los ciudadanos para avanzar hacia una “nueva sociedad”. Aunque se mantiene el principio de que los Presupuestos Participativos son un procedimiento para el “aprendizaje del ejercicio de la democracia”, se hace especial hincapié, no tanto a la cuestión de la gestión de tales presupuestos, como en la posible movilización social que pueden producir a través de su efectiva implantación (Villasante y Garrido, 2002). Es decir, el Presupuesto Participativo es una excusa para movilizar a los ciudadanos, para que a modo de ejercicio colectivo del poder impulsen la instauración de un modelo político diferente que resuelva las limitaciones de la democracia representativa.

El problema es que, como hemos vamos a ir viendo, en esta orientación el nivel de participación real de los ciudadanos es muy escaso, quizá porque también son escasos los ciudadanos que comparten esta orientación de democracia directa y menos los que están dispuestos a rea-

¹⁷ No trato de valorar dicha opción política, sino tan sólo poner en evidencia que la noción original de Presupuesto Participativo, tal y como se difundió en España en dicha época, poseía un marcado acento político e ideológico. Como consecuencia se sustentaba en ciertos valores éticos y morales como los de justicia, solidaridad e igualdad, pero en la perspectiva de otros conceptos políticos como son “movimientos populares”, “democracia directa” y por supuesto “comunidad”. Sin embargo, este acento político no era, ni en aquel momento ni en la actualidad, la seña de identidad de ninguna fuerza política con representación institucional. El hecho de que los primeros ayuntamientos que asumieron los Presupuestos Participativos fueran gobernados por IU, por sí sola o en coalición, en realidad quizá tiene más que ver con el hecho de que estos colectivos políticos “comunitaristas” que se movían en el entorno de IU que con la propia posición política formal de esta coalición política.

lizar un aprendizaje comunitarista. En el fondo, se trataba de una opción política con un tono evidente de “voluntarismo vanguardista” que apuesta por una movilización popular general, en un contexto de debilidad de la sociedad civil, en la que además entre una gran parte de los ciudadanos comprometidos y activos (y no digamos ya de los inactivos) no parece ser ésta una opción preferente.

Se puede entender así la posterior evolución de los Presupuestos Participativos, y que podemos describir como la evolución desde un modelo político a un modelo de gestión. Se trata de un proceso cuyo punto de partida he descrito en las páginas anteriores y a cuyo punto de llegada voy a dedicar de forma extensa el apartado 6 de este informe.

En todo caso tal evolución queda escenificada muy bien con el caso del Ayuntamiento de Córdoba, aunque a la vez no debemos perder de vista las prácticas del Ayuntamiento de Sevilla, el cual en los últimos años, ha sabido plasmar la adecuada conexión de este modelo de gestión eficaz con una estructura de participación extremadamente garantista en relación a los derechos de a la ciudadanía sevillana acompañada de una ampliación a otros grupos cívicos o movimientos sociales como “género” o el “colectivo LGBT” (Ayuntamiento de Sevilla, 2008; Navascues, 2005; Recio, 2008). Se trata de una evolución propia que permite visualizar cómo este modelo de gestión también posibilita, a través de una decisión política y administrativa, buenas prácticas de “democracia directa”¹⁸. Incluso en un gran municipio como Sevilla.

3.2.- La definición explícita y el contenido formal de los Presupuestos Participativos.

Una definición muy común de Presupuestos Participativos y que lograría un gran consenso entre los municipios participantes, podría ser la siguiente: *“Los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestra ciudad, mediante la cual entre todos los vecinos y vecinas podemos participar en la elaboración del presupuesto público municipal”* (Frances y Carrillo, 2008). Pero en parte alcanzaría este alto grado de consenso porque de hecho no describe lo que, desde un aspecto práctico, son en realidad los Presupuestos Participativos.

Para alcanzar esta descripción debemos recurrir a los principios metodológicos más frecuentemente citados. Veamos un primer ejemplo entresacado y reiterado en diversa documentación:

- **Territorialidad:** El Presupuesto Participativo se refiere y se circunscribe a un territorio delimitado administrativamente y que por tanto dispone de un presupuesto público. En general son municipios, pero también pueden ser distritos, barrios o incluso mancomunidades.
- **Ciudadanía activa:** orientado a que participen todos los ciudadanos y no sólo aquellos que pertenecen a asociaciones o agrupaciones.
- **Procedimiento organizativo:** Debe constituirse un sistema, un mecanismo, lo suficientemente activo como para guiar la toma de decisiones reales de forma democrática.
- **Dimensión educativa:** los participantes no sólo toman decisiones sino que aprenden a tomarla, a valorarlas y hacerse responsables de las mismas.
- **Complementariedad de modelos de gobernabilidad:** Los presupuestos participativos no sustituyen a la democracia representativa, ni apuestan de forma exclusiva por una alternativa de democracia directa sino que tratan de establecer un marco de sinergias entre ambos modelos de democracia. En general la mayor parte de autores que desarrollan la noción de presupuesto participativo hacen hincapié en que sin una adecuada colaboración de los agentes de la democracia representativa la tarea es imposible.

¹⁸ El desarrollo de los Presupuestos Participativos en Sevilla, en los últimos años ofrece de hecho una perspectiva nueva, ya que utiliza la idea de la “buena gestión” de los mismos para impulsar una noción de “democracia directa y participativa”, con un buen apoyo académico pero con referentes ideológicos diferentes a las primeras experiencias de hace más de una década, pero que ha sido capaz de provocar un nuevo impulso ciudadano (Gutiérrez, 2008). En un momento determinado me sentí tentado a utilizar esta perspectiva en el análisis, pero está claro que no es ni el lugar ni el momento.

Un segundo ejemplo, obtenido este de la página web del Ayuntamiento de Sevilla, aunque el texto, con pequeñas modificaciones, también aparece en otras páginas web municipales.

“El Presupuesto Participativo tiene como principal objetivo la participación directa de los vecinos y vecinas con el fin de establecer las principales necesidades cotidianas de la ciudad, e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

Además de decidir parte del presupuesto municipal los Presupuestos Participativos también pretenden:

- *Promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y decisiones, y que pueda convertirse en protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, profundizando así en una democracia participativa.*
- *Buscar, entre todos y todas, soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales que tenemos.*
- *Lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal, al comparar entre representantes políticos, personal técnico y ciudadanía el debate acerca de en qué se van a gastar nuestros impuestos.*
- *Fomentar la reflexión activa y la solidaridad por cuanto los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.*
- *Mejorar la comunicación entre administración y ciudadanía, generando espacios de debate entre representantes políticos, vecinos/as, colectivos y personal técnico”.*

Finalmente podemos completar estos enunciados con la cita de la “DECLARACIÓN DE ANTEQUERA” en la que se formalizó la Red Española de Municipios con Presupuestos Participativos en Julio de año 2008.

1. *Apostamos por la Democracia Participativa como nueva forma de gobierno que se fundamenta en el desarrollo de procesos participativos a través de los cuales la ciudadanía recupere el espacio público y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno que la rodea.*
2. *Teniendo en cuenta los límites de los instrumentos de la democracia representativa, consideramos que es necesario impulsar nuevas formas de gestión participativa que fortalezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas. El presupuesto participativo debe ser una herramienta útil para lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía, en particular de los sectores sociales más excluidos, fomentando la participación de éstos y su capacidad de decisión sobre los asuntos municipales. Los presupuestos participativos han de ser una herramienta para la inclusión social.*
3. *Entendemos que unos presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:*
 - **Autorreglamentado**
 - **Vinculante**
 - **Universal: una mujer, un hombre, un voto**
 - **Con un sistema de seguimiento, control social del proceso y rendición de cuentas**
 - **Deliberativo**
4. *Nos comprometemos con la promoción y defensa de lo público a partir del fomento de los procesos de participación en la gestión pública.*
5. *Consideramos necesario el fomento de la cooperación descentralizada y el trabajo en redes internacionales para la promoción de la gobernabilidad democrática en la articulación necesaria entre lo local y lo global.*

6. *Así mismo, consideramos necesaria la coordinación con otras redes municipales que tienen el compromiso de fomentar una cultura participativa de la gestión pública en el desarrollo de la ciudad.*
7. *Nos comprometemos a crear herramientas que favorezcan el aprendizaje colectivo, impulsando la multiplicación y diversidad de las experiencias como una de sus mayores potencialidades, fomentando la capacitación de los distintos actores que intervienen en los procesos (cargos públicos, personal técnico, ciudadanía).*
8. *Nos comprometemos a fomentar una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y gestión participativa del territorio.*
9. *Nos comprometemos a fomentar la puesta en marcha de unos presupuestos participativos universales, vinculantes y auto-reglamentados en los municipios y a generar los espacios necesarios de encuentro, debate y coordinación entre éstos.*

3.3.- El procedimiento de implementación de un Presupuesto Participativo.

El procedimiento de implementación de un Presupuesto Participativo también está descrito en numerosos textos. Para resumirlo podemos utilizar, aunque no literalmente, un par de textos que se utilizan habitualmente como manuales de referencia a la hora de establecer cuál es este procedimiento (Ganuza, 2005; Frances, 2008).

El proceso se inicia con la decisión política de llevarlo a cabo. Esta decisión política es trascendental, por cuanto otorga cartas de viabilidad al proceso participativo y supone el inicio de un proceso de trabajo interno de la Administración local. Este trabajo, que combina el nivel político y el técnico, debe concluir con el acuerdo para la realización del Presupuesto Participativo y la concreción del límite presupuestario sometido a debate en el proceso de participación.

Sin embargo la trascendencia de la “decisión política”, que es una necesidad (y una oportunidad), también supone un riesgo para la continuidad, ya que posteriores resultados electorales pueden afectar el apoyo y por tanto el proceso (Ganuza, 2005), esto es lo que ha ocurrido, para dar un ejemplo foráneo, aunque luego citaremos otros españoles, en el mismo Porto Alegre a partir de las elecciones de 2004 (Recio y Falck, 2008).

Una vez alcanzado el acuerdo político es necesario activar una campaña de difusión pública para dar a conocer a la ciudadanía el proceso de Presupuestos Participativos. Esta campaña debe lograr, con el desarrollo de diversas metodologías, constituir un Grupo Motor, esto es, el grupo de vecinos y vecinas que impulsará el proceso y será el responsable de redactar el Auto-reglamento del Presupuesto participativo.

Paralelamente se inicia también un proceso de información dirigido específicamente a los sectores más activos de la ciudadanía, a asociaciones y a colectivos presentes en la ciudad, con el fin de ir implicando sucesivamente a todas las capas de ciudadanía que sean susceptibles de incorporarse, ya que contribuirán sin duda al impulso del proceso a través del Grupo Motor y en sus propios contextos.

De la misma forma es conveniente iniciar también procesos formativos amplios y abiertos, donde a través de jornadas y encuentros la ciudadanía pueda ir tomando idea del funcionamiento del Presupuesto Participativo y también pueda conocer cómo funciona esta experiencia en otros lugares y municipios.

Los reglamentos escenifican un ejercicio de transparencia institucional que luego se puede traspasar a otros ámbitos. De hecho, por ejemplo en Córdoba el Reglamento de Presupuestos Participativos se ha utilizado para una profunda revisión del Reglamento de Participación Ciudadana, que ha sustituido en 2008 al Reglamento promulgado en 1988 y que incluye a los Presupuestos Participativos pero también a otros mecanismos de Participación.

Una vez aprobado el Autorreglamento y el calendario del Presupuesto Participativo, se inicia la fase asamblearia, cuya principal acción previa, al margen de actividades de difusión, consiste

en el proceso de capacitación de los vecinos y vecinas que coordinarán las asambleas, en el caso de que así sea decidido en el Autorreglamento.

Se trata en general de pequeñas asambleas para facilitar el debate (por ejemplo Córdoba, 2007, sale una media de 30 asistentes por cada una). En algunos municipios general se establece un control/registro de personas para evitar duplicidades en barrios distintos y en grupos sociales diferentes garantizando así el principio de “una persona un voto” (Ver página Web Ayuntamiento de Sevilla, para Presupuestos Participativos 2009).

De las asambleas, sean de carácter sectorial y/o territorial, surgen dos elementos centrales en el proceso del Presupuesto Participativo: las propias propuestas ciudadanas en relación a las inversiones elegidas y también las personas elegidas en las propias reuniones como delegadas o representantes de los y las participantes en cada asamblea.

Este modelo de asambleas puede ser puro, es decir basado en la participación individual de cada ciudadano/a (el más frecuente), aunque también aparecen algunos modelos basados en participación de asociaciones y con relativa frecuencia modelos mixtos.

Las propuestas ciudadanas, una vez recogidas en las asambleas, son sometidas a informes de viabilidad técnica y jurídica y, en el caso de que sean factibles, a informes técnicos de carácter económico con el fin de elaborar un presupuesto orientativo de su coste.

Las personas elegidas como representantes o delegadas conforman el órgano de representación del Presupuesto Participativo: la Mesa o Consejo de Presupuestos Participativos. Dicho órgano es el encargado de llevar a cabo la priorización de propuestas con el fin de determinar cuáles se deben llevar finalmente a cabo de acuerdo a los recursos disponibles. La Mesa del Presupuesto Participativo por lo tanto es el órgano responsable de aprobar el documento final del Presupuesto Participativo, esto es, el conjunto de propuestas ciudadanas finalmente aprobadas para integrarse en el presupuesto municipal del siguiente año.

Una vez aprobado este documento en el pleno municipal, y consignadas las partidas presupuestarias correspondientes, comienza la fase de ejecución, evaluación y seguimiento. Esta fase cierra el ciclo del Presupuesto Participativo, puesto que en ella se realiza la evaluación del proceso, que llevará a la elaboración del nuevo Autorreglamento para la siguiente anualidad, y en ella se crea el órgano de seguimiento y control de los acuerdos adoptados, en el que se fiscalizará la ejecución efectiva de las decisiones finalmente alcanzadas en el proceso de participación.

En las evaluaciones se demuestra que los compromisos adquiridos se cumplen. Aunque esencialmente se trata de acciones visibles por sí mismas ya que se trata de obras públicas, mobiliario urbano e instalaciones para servicios.

A modo de resumen sintético podemos definir los principales hitos de la metodología en los siguientes términos: comienza con la necesidad de establecer unos requisitos iniciales de carácter político y administrativo (A), para pasar después a una oferta de participación en el proceso a todos los ciudadanos/as mediante un amplia difusión del mismo (B), al tiempo se constituye un grupo motor, aunque no siempre porque en muchas ocasiones se encargan de las tareas los técnicos municipales (C), se elabora el auto-reglamento o se utiliza el de años anteriores si el proceso era de continuidad (D), en algún momento se preparan y se realizan pequeñas asambleas ciudadanas sin contar con las asociaciones intermediarias, aunque esto no siempre es así (E), en los municipios grandes se nombran representantes de las asambleas para constituir un órgano de delegados (F), se recogen las propuestas de las asambleas y en ocasiones se priorizan (E), se votan estas propuestas en las propias asambleas (F), se trasladan las votaciones cuando resulta pertinente al consejo de delegados (G), se establece el esquema final de acciones y gastos asociadas a las mismas (H), se siguen los acuerdos, por partes de los ciudadanos/as, del grupo motor, del consejo de delegados y/o da cuenta de los cumplimientos el propio ayuntamiento (I) y finalmente se evalúa todo el proceso (J).

En todo caso conviene destacar que este simple proceso, no es seguido por todos de manera completa y resulta frecuente encontrarse con municipios que afirman tener Presupuestos Participativos pero sólo siguen parte del mencionado esquema y por tanto, aún formando parte de la Red Española de Municipios con Presupuestos Participativos, incumplen componentes sustanciales de la Declaración de Antequera. La revisión metodológica de algunos casos nos ha permitido constatar cómo algunos municipios tienen más interés en figurar como parte de red (posiblemente como un argumento ideológico y buscando el mantenimiento de los vínculos nacionales e internacionales) que en desarrollar de forma plena la metodología de los Presupuestos Participativos.

3.4.- Las peculiaridades de los Presupuestos Participativos en un pequeño municipio.

Una parte de la observación participante anónima de ha desarrollado en un pequeño municipio (apenas 2.000 habitantes) en el que además he podido contar con el apoyo de algunos informantes clave. La experiencia obtenida camina hacia derroteros un tanto distintos de las descripciones anteriores, sin duda por el propio tamaño de dicho municipio, que facilita la acción participativa al tiempo que no permite los ambiciosos planteamientos, que se describirán en los próximos apartados, en relación a la cuestión de la modernización de la administración.

Veamos las principales señas de identidad de la experiencia. Primero la participación es más elevada que en los grandes municipios (veremos también algunas cifras en el próximo epígrafe), y se ha movido en los siete años de existencia de los Presupuestos Participativos, es decir, desde 2002, entre el 20% y el 25% de los ciudadanos si contabilizamos los votos emitidos. Se trata de una cifra común en municipios de pequeño tamaño y contrasta con el objetivo de alcanzar el 3%/5% que se fijan algunos grandes municipios.

En segundo lugar la metodología es más simple, se comienza por abrir un periodo de propuestas razonadas y justificadas, que se hacen llegar al Ayuntamiento, después se difunden tales propuestas entre los ciudadanos y se inicia la discusión de las mismas, por la web municipal o mediante sesiones presenciales abiertas que representa la “asamblea de vecinos”. Finalmente se vota y la/s propuesta/as más votadas son las que se ponen en marcha. No está muy definida la parte de los presupuestos generales que destina a los Presupuestos Participativos, aunque desde el primer momento se citan algunas cifras más o menos similares y que los vecinos conocen aunque en ocasiones con un carácter muy informal.

En todos los casos se ha votado a propuestas que generaban un notable consenso y que respondían a un interés no conflictivo del conjunto de los vecinos, un interés promovido de manera indirecta por el propio Ayuntamiento (a través de personas interpuestas) y que implicaba algún tipo de servicio que a su vez suponía una obligación municipal, es decir un servicio que en todo caso y al margen de los Presupuestos Participativos, se habría desarrollado o implantado. En todo caso la votación le otorga al servicio, a la acción o al programa seleccionado una especial legitimidad. Esta forma de funcionar mediatizada por la propia administración local fue muy bien vista por los vecinos en los primeros años de implantación de Presupuesto Participativo, aunque en la actualidad algunos se quejan de los “excesos del intervencionismo del ayuntamiento”.

Así las propuestas votadas a lo largo de los años se refieren a mejoras urbanas, a servicios para adultos (incluida una demanda cultural) y en especial a servicios para la tercera edad, quizá porque desde este colectivo, es desde el que se reclutan los más activos participantes. No hay ni propuestas, ni participación, ni referencias a las personas jóvenes, aunque sí aparece un buen desarrollo de la participación de los/las niños/as a través de los centros escolares de primaria. La experiencia genera satisfacción entre la ciudadanía y también mejora las relaciones entre los agentes políticos y esta misma ciudadanía, la cual comienza a percibir a la gestión municipal como algo suyo.

A la vez y de forma progresiva los Presupuestos Participativos están promoviendo y provocando actitudes críticas de la ciudadanía sobre aquellos aspectos de la gestión municipal (en particular los relacionados con el urbanismo) que están al margen de los Presupuestos Participativos y para las que exigen también opinar.

Asimismo se ha detectado la emergencia de una reclamación no formal de participar en las decisiones relativas a **todas** las obras públicas, servicios y en particular las infraestructuras que se realicen en el territorio municipal. De manera significativa se han generado incluso algunos conflictos en torno a obras de interés supra-local, relacionadas con la red viaria (y sus conexiones locales) o la red de saneamiento y su conexión a las depuradoras mancomunadas. También es cierto que el Ayuntamiento no ha explicado la necesidad o la funcionalidad de dichas obras y se ha limitado a señalar que son competencia de la Comunidad Autónoma o la Diputación Provincial.

Para un observador externo tales actitudes producen la impresión de que los Presupuestos Participativos refuerzan la cohesión interna de los participantes, les educan para la democracia y la co-responsabilidad en lo local, pero les hacen perder de vista que viven en un mundo más amplio y que requiere acciones coordinadas y solidarias tanto con su entorno inmediato como con territorios más alejados. Obviamente esto se podría resolver de una forma sencilla proponiendo acciones inter-municipales o programas de cooperación. Pero no tengo constancia de si se ha hecho en algún municipio español y cuáles han sido los resultados de la votación.

4

Situación actual de los presupuestos participativos en España

En los apartados anteriores he tratado de explicar el origen de los Presupuestos Participativos en España. A todo lo dicho cabe añadir que aparecen en un momento concreto en la evolución de la participación ciudadana en los Ayuntamientos españoles.

Haciendo historia cabe reiterar que al inicio de la democracia se pusieron en marcha diferentes iniciativas para impulsar esta participación, que en general adoptó la perspectiva de un Consejo Consultivo, sustentado en un Reglamento de Participación, en el que el protagonismo cívico recaía en las Asociaciones de Vecinos y muy orientados hacia asuntos como servicios básicos, urbanismo y transporte (Navarro, Cuesta y Font, 2009). En las dos décadas siguientes este esquema se completó con los Consejos Consultivos temáticos, en particular los de Servicios Sociales, entre los que en algunos municipios se incluyó un Consejo Consultivo de Juventud que completaba o suplía el puramente asociativo Consejo Local de la Juventud.

Con el cambio de siglo se rompió la estabilidad general de este esquema y aunque algunos ayuntamientos importantes, como puede ser el caso de Barcelona, realizaron un cambio endógeno democratizando el Consejo Consultivo y ampliando sus competencias (Sánchez y Maldonado, 2000), la ruptura vino protagonizada por la adopción de fórmulas alternativas (o paralelas) de participación ciudadana. Fueron experiencias como “el defensor del ciudadano”, las “cartas de servicios”, los “planes estratégicos de participación”, los “consejos económicos”, los diferentes tipos de “foros” y por supuesto los Presupuestos Participativos que son los que gozaron de una más amplia difusión mediática (Navarro, Cuesta y Font, 2009). La última de las aportaciones a este proceso de diversificación de las metodologías participativas es la “encuesta deliberativa” de fácil aplicación entre las personas jóvenes (Cuesta y otros, 2008).

Contemplados en esta perspectiva los Presupuestos Participativos no son “la alternativa” a la participación de la ciudadanía en los municipios, sino sólo una de ellas. Sin embargo su mayor presencia mediática y el hecho de presentarse como “una opción política”, mientras las otras formas de participación en el ámbito municipal parecen más técnicas, les ha proporcionado un cierto protagonismo.

Volviendo a hacer historia en el año 2001, en España sólo tres municipios situados en Andalucía (Córdoba, Puente Genil y Cabezas de San Juan) habían comenzado a aplicar presupuestos participativos, al año siguiente 2002 se añadieron al club los municipios de Rubí y Albacete. En el año 2003 se incorporó Almansa (Albacete). En el año 2004 habían adoptado los presupuestos

participativos, aparte de los mencionados municipios, otros como Jerez de la Frontera, Sevilla, Petrer y Getafe. Después se fueron incorporando otros muchos que figuran en la tabla 1.

La tabla no pretende ser exhaustiva, porque en algunas presentaciones y textos se habla (en cifras) de muchos más municipios, pero a la vez estos son los que figuran como tales en la Red Estatal y en los documentos que describen experiencias concretas. Tampoco son ya todos porque muchos han dejado de aplicar esta metodología, bien por razones que desconocemos o bien porque en las elecciones locales se produjo un cambio de gobierno y el nuevo equipo decidió no apoyar los Presupuestos Participativos. En perspectiva no sabría decir, en este momento, si en España, ésta ha sido una experiencia propia de la primera década del siglo XXI o se está proyectando hacia el futuro.

Además en los últimos años, como ya he comentado, esta metodología tiene que competir con otras, que se supone, comparten los mismos objetivos y que en algunos casos (como la

Tabla 1. **Relación de municipios españoles que han tenido presupuestos participativos al menos en alguna ocasión**

COMUNIDAD	PROVINCIA	MUNICIPIO
ANDALUCIA	Sevilla	Sevilla
	Cádiz	Jerez de la Frontera Algeciras Puerto Real
	Córdoba	Córdoba Puente Genil
	Málaga	Diputación de Málaga Málaga Campillos Salayonga Casa Bermeja Pizarra Humilladero Cuevas de San Marcos Archidona Villanueva de Algaidas Colmenar
	Jaén	Jaén Torreperogil
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete	Albacete Almansa
	Ciudad Real	Puertollano
MADRID	Madrid	Getafe Leganés Algete
VALENCIA	Alicante ¹⁹	Elche Novelda San Juan Petrer
	Valencia	Xiribella Benetússer
	Castellón	Castellón
CATALUÑA	Barcelona	Diputación de Barcelona Tarrasa Callús Rubí Parets del Valles Figaró Viladecavalls
	Gerona	Santa Cristina de Aro
NAVARRA	Navarra	Tudela
PAIS VASCO	Guipúzcoa	San Sebastián
LA RIOJA	La Rioja	Logroño
CASTILLA Y LEÓN	Segovia	Segovia

¹⁹ También dispongo de una "Guía metodológica" muy desarrollada de la ciudad de Alicante pero no he podido tener ninguna otra referencia sobre esta ciudad.

encuesta deliberativa) son más flexibles y fáciles de aplicar. Aunque es verdad que están más “dirigidas” y se pierde algo de “espontaneidad democrática”, pero también es cierto que en el caso de los Presupuestos Participativos una cosa son los enunciados y otra muy distinta la realidad.

Colocados estos municipios sobre un mapa de España observamos una fuerte concentración en Andalucía (excluidas Huelva y Almería), con un brazo que se extiende a través de la Comunidad Valenciana (y Albacete) hacia Cataluña (aunque concentradas en Barcelona)²⁰ y otro brazo más pequeño que alcanza Madrid. Salvo algunas excepciones en la periferia la mitad noroccidental del país no muestra ninguna experiencia de Presupuestos Participativos. Una distribución tan singular debería tener algún tipo de explicación, pero no valen ni las socio-económicas ni las ideológicas, porque, por ejemplo ¿Por qué no en Extremadura? y ¿Por qué no en los municipios con una gran tradición de izquierda política de la cornisa cantábrica?

Algo parecido ocurre en Italia donde la totalidad de las experiencias de municipios con Presupuestos Participativos se concentran casi en exclusiva en un territorio: en el norte más rico y desarrollado, sin apenas excepciones por debajo de Toscana (Allegretti, 2008). ¿Por qué ocurre esto? ¿Se trata de los antiguos feudos del PCI? No necesariamente, ¿Son los municipios de mayor renta del país? Parece que sí, pero con excepciones en la propia región... Lo cierto es que la distribución territorial italiana es tan inexplicable como la española.

Sea cual sea la distribución, en términos cuantitativos de población este conjunto de municipios, representa poco más del 6% de la población española (y no todos han coincidido en el tiempo), pero representan un gran capital simbólico porque “demuestran que es posible” (Gamuzza, 2005), aunque esto también demostró la evaluación de las experiencias municipales de “ocio alternativo” (Comas, 2001) y al final y a pesar de que en la actualidad aún se mantiene parte de la financiación se trata de un conjunto de políticas y programas más bien difuminados a pesar de su presencia mediática.

En el año 2005 Ernesto Ganuzza, en un análisis sobre la evolución de los Presupuestos Participativos en el periodo 2000-2004, lanzó una hipótesis para tratar de explicar la expansión original. Dicha hipótesis se sostenía sobre tres factores:

1. Fragmentación de las organizaciones sociales. El número de organizaciones sociales ha aumentado considerablemente con una creciente tendencia hacia la sectorialización, aunque los índices de participación en asociaciones se mantienen estables o crecen levemente, lo que significa que las organizaciones sociales, tomadas de una en una, son cada vez **menos representativas**. Las administraciones públicas tienen crecientes dificultades para establecer relaciones con la creciente fragmentación de las organizaciones sociales, en esta situación los Presupuestos Participativos son una buena metodología para incorporar toda esta complejidad, evitando los escollos de exigencia de representación de los tradicionales Reglamentos Municipales de Participación social.
2. Individualismo. En la actual fase de modernidad los ciudadanos están dispuestos a cooperar y a consensuar pero en tanto miembros de agrupaciones sino como **sujetos individuales** dotados de todos sus derechos. La metodología de los Presupuestos Participativos permite que cada ciudadano realice propuestas no mediadas por la exigencia de pertenecer a una organización social.
3. Coordinación administrativa. Sin embargo los ciudadanos perciben a la administración municipal como una única unidad y llevan muy mal la diversidad de concejalías, que en ocasiones se traduce en múltiples “ventanillas”. Quieren tener un **interlocutor único**. Los Presupuestos Participativos ofrecen la posibilidad de aproximarse a la administración local como un ente único en el cual el equipo de gestión de los Presupuestos Participativos asume decisiones transversales.

20 Vemos cómo Málaga y Barcelona son las dos provincias con más municipios con Presupuestos Participativos (de hecho entre las dos acumulan un 40% de los mismos), pero también vemos que son las únicas provincias cuyas Diputaciones Provinciales se han involucrado en el tema.

Se trata de tres factores que, en al menos en apariencia, poco tienen que ver con la propia noción de Presupuestos Participativos (y quizá por ello nadie ha insistido, hasta ahora, en este tipo de análisis), pero también parece claro que esta matriz sociológica resulta menos evidente que la explicación de los vínculos políticos que he facilitado en los apartados anteriores.

Pero la evolución del modelo político hacia un “*modelo de gestión y de modernización de las administraciones locales*” que se va describir en el próximo apartado y que se ha calificado como “*una contaminación positiva y expansiva de los Presupuestos Participativos*” (Allegretti, 2008), está produciendo una nueva visión que explicaría con otros parámetros esta distribución territorial. Más adelante vamos a ver los resultados obtenidos en una reciente evaluación (Navarro, Cuesta y Font, 2009) que colocan a los Presupuestos Participativos como una metodología participativa en más en un contexto de múltiples metodologías posibles para participar en lo local. Pero mientras, voy a reflejar los resultados de una nueva investigación específica realizada por Ernesto Ganuza, no publicada hasta la fecha y a la que accedo gracias a los Power Point accesible a través de la página web de IESA/CSIC.

En dicha investigación, cuyo título podría ser “Los presupuestos participativos en España”, se han analizado los correspondientes a 24 municipios de los 35/40 que según el autor “realizan actualmente experiencias de Presupuestos Participativos”. Entre los resultados a destacar de este estudio he elegido los siguientes:

Grado diferencial de participación según tamaño del municipio: La media de participación en los Presupuestos Participativos es del 13,38% en los municipios de menos de 10.000 habitantes, hasta 50.000 baja al 1,27% y en los grandes municipios de más de 200.000 habitantes apenas llega al 0,27% de la población.

Desigualdad de los participantes: Son personas con estudios superiores, votantes de izquierda y adultos. **No participan los/as jóvenes**, las personas más conservadoras y los que no tienen estudios. El 70% es miembro de alguna asociación cívica.

¿Quién se moviliza más con los Presupuestos Participativos?: Los que tienen experiencias previas de participación, los que tienen más confianza en el gobierno local, los que pertenecen a alguna asociación y los que saben cómo funciona el Presupuesto Participativo.

¿Por qué se participan?: Porque es una buena forma de participar, porque el proceso es transparente y porque se cree que el ayuntamiento cumplirá sus compromisos.

¿Quiénes son los partidos políticos que gobiernan estos municipios y/o gestionan el área de participación?: En primer lugar el Partido Socialista (44%), en segundo lugar Izquierda Unida (32%), después el Partido Popular (14%), seguido de los Partidos Nacionalistas (5%) y Esquerra Republicana de Catalunya (5%). Asimismo en una presentación pública de estos datos, en un municipio de la muestra, el autor afirmó que “*aparecía un sesgo clientelar muy evidente: los militantes y votantes del partido que promocionaba y gestionaba los Presupuestos Participativos eran más activos que los de otros partidos*”.

¿Desde dónde se gestiona?: Desde la Delegación municipal de participación en 85%.

¿Qué porcentaje del presupuesto municipal se destina a los Presupuestos Participativos?: El 7,05% en los pequeños municipios de menos 10.000 habitantes y entre 1,88% y el 2,86% en el resto.

Finalmente el mismo autor, utilizando una serie de criterios y variables cuantitativas presenta la existencia de tres modelos de Presupuestos Participativos, que demuestran lo lejos que están las prácticas reales de las apelaciones que aparecen en las declaraciones que he incluido en el apartado anterior (3) y que describe en los siguientes términos:

MODELO ADMINISTRATIVO (Liderado por Málaga)

- *Participa principalmente la ciudadanía en general, pero también lo hacen las asociaciones mediante las estructuras tradicionales de participación.*

- *Relación top-down: es un proceso que depende significativamente de la iniciativa del gobierno, lo que da escasa capacidad de iniciativa a los participantes.*
- *Reglas elaboradas por la Administración. Poca autonomía de la ciudadanía.*
- *No hay deliberación entre la ciudadanía, ésta únicamente propone, pero no participa en ninguna otra fase del proceso de toma de decisión.*
- *Se tienen en cuenta criterios de justicia distributiva para realizar la priorización final de las propuestas, pero es realizado exclusivamente por la Administración y en espacios privados.*

MODELO REPRESENTATIVO (Liderado por Albacete y en menor medida por Córdoba)

- *Participan principalmente asociaciones mediante un Foro abierto a las asociaciones y un Consejo de los presupuestos participativos, donde están representadas aquéllas, a menudo, por cuotas.*
- *Relación down-top-down: la iniciativa y margen de maniobra que tienen las asociaciones es elevada. El gobierno tiene que aceptar las propuestas, pero los participantes tienen mucha capacidad de iniciativa.*
- *Reglas del proceso elaboradas por las asociaciones. Autonomía fuerte de las asociaciones.*
- *La deliberación tiene lugar exclusivamente entre representantes de asociaciones, aunque ésta es fuerte y tiene lugar en todos los momentos del proceso de toma de decisiones.*
- *Se tienen en cuenta criterios de justicia distributiva para priorizar las propuestas, pero su uso es difuso y muy general. No hay que dar razones de su aplicación.*

MODELO PARTICIPATIVO (Liderado por Sevilla y Jerez de la Frontera)

- *Participa la ciudadanía en general mediante Asambleas abiertas, pero también las asociaciones en el proceso de toma de decisiones, dentro del órgano creado a tal fin: el Consejo de los presupuestos participativos.*
- *Relación top-down-top: la iniciativa parte del gobierno, pero el proceso es concebido junto a los participantes, que pueden sugerir modificaciones y modificar parcialmente el funcionamiento de los presupuestos participativos.*
- *Reglas elaboradas por participantes y Administración. Marco normativo fuerte, que da a la ciudadanía relativa autonomía frente al gobierno.*
- *La deliberación se da entre la ciudadanía cuando se hacen propuestas y cuando se priorizan propuestas participan en muchas experiencias las asociaciones.*
- *Se discute públicamente qué criterios de justicia distributiva se aplicarán para hacer la priorización final de las propuestas. Su aplicación es pública y hay que justificarla ante terceros.*

El contenido real de los Presupuestos Participativos a partir de los resultados de algunas evaluaciones

Para contrastar el contenido real de los Presupuestos Participativos voy a recurrir al resultado obtenido por la evaluación de los mismos. No me refiero a la evaluación local de un proceso concreto, que forma parte de la propia metodología de los Presupuestos Participativos, sino a evaluaciones comparativas de alcance que tratan de determinar qué son en verdad los Presupuestos Participativos y cuál es su impacto sobre el conjunto de la ciudadanía. De este tipo sólo hemos localizado dos evaluaciones pero lo suficientemente contundentes como para que les dediquemos el capítulo más largo de todo el informe.

5.1. Los resultados de una evaluación comparativa internacional.

5.1.1.- Descripción de la evaluación y aspectos metodológicos.

Dentro de la Red de cooperación internacional URB-AL 9, a la que hemos aludido más atrás, el Ayuntamiento de Córdoba (318.000 habitantes) coordina el Proyecto "*Participando en la gobernabilidad local: impacto de los presupuestos participativos en la administración local*", junto a los ayuntamientos de Montevideo (1.326.000 habitantes) en Uruguay, Belo Horizonte (2.238.000 habitantes) en Brasil, Cuenca (454.000 habitantes) en Ecuador, Palmela (53.000 habitantes) en Portugal y Saint-Denis (86.000 habitantes) en Francia. Se trata de un proyecto cofinanciado en un 70% por el Programa URB-AL. En el año 2009 se han dado a conocer los resultados de las dos primeras fases de la evaluación de los Presupuestos Participativos en los citados municipios.

El objetivo general del proyecto ha sido el poner en marcha un espacio de trabajo en red para el intercambio de experiencias y el seguimiento y evaluación internacional de los Presupuestos Participativos tratando de medir su impacto en la administración pública local y los servicios públicos locales. El proyecto persigue recoger enseñanzas, poner en marcha estrategias y dotar de instrumentos y herramientas a las autoridades locales para mejorar la gestión pública y la administración pública local a partir de la aplicación de los presupuestos participativos y la participación ciudadana en las finanzas locales. Es decir, realizar "una producción social de conocimiento" desde la práctica de una acción novedosa, con un intención precisa, pero cuyas implicaciones reales se desconocen.

En cuanto a los objetivos específicos de la evaluación han sido dos:

1. *Evaluar el impacto de los Presupuestos Participativos en la mejora de la eficacia de la administración pública local a partir del estudio de caso en cada una de las ciudades que forman parte del proyecto.*
2. *Desarrollar un sistema de Indicadores sobre la modernización del aparato administrativo y la eficacia en la gestión de servicios y la financiación pública a partir de la aplicación del presupuesto participativo.*

Para tratar de alcanzar el primer objetivo se elaboró una Guía Metodológica con la que iba a realizar una evaluación del impacto de los Presupuestos Participativos, en un contexto de nueva gobernabilidad en lo local, a partir de la cual se está tratando de “*adecuar los aparatos administrativos a nuevas lógicas de gestión en la ciudad, en una perspectiva política de mejorar la democracia local*”. En esta fase se han recogido los datos del “estudio de caso” que representa cada una de las ciudades mencionadas a partir de las fichas, con dimensiones y variables comunes. Se trata de un resultado meramente descriptivo, una recogida de datos siguiendo la misma metodología (y los mismos parámetros) que al ser publicado ofrece una imagen bastante fiel de los componentes de los presupuestos participativos, tanto en la propia perspectiva de los mismos (conocerlos mejor) como en su impacto en la adecuación de la administración local a las exigencias de los mismos. Se supone que una vez obtenidos estos datos se pasará a una nueva fase con objetivos analíticos y que se supone incluirán un “manual de capacitación”.

Para alcanzar los objetivos propuestos en esta primera fase se plantearon tres bloques de estudio, a través de la cumplimentación de una ficha (que figuran más adelante) lo que se supone permite la posterior sistematización y análisis comparativo de las experiencias.

- **Bloque 1.- INFORMACIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**
- **Bloque 2.- ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.**
- **Bloque 3.- GOBERNANZA URBANA.** Indicadores.

A cada bloque le corresponde una ficha de estudio compuesta por “Preguntas Claves” para la recogida de información. Se trata de una recogida de datos, la cual, como ya se ha dicho, trata de lograr una descripción equivalente, con información cuantitativa y cualitativa, con la que se ha tratado de profundizar en las experiencias de las ciudades desde una metodología homogénea. A continuación²¹ se ofrece, a modo de marco referencial y descriptivo, según los tres bloques de estudio, el contenido de las fichas correspondientes (con otro tipo de letra para que se identifiquen fácilmente) que a nuestros efectos, es decir como una buena descripción de la metodología de los Presupuestos Participativos, constituyen un complemento excelente para reiterar la descripción realizada en los apartados precedentes.

FICHAS DE ESTUDIO BASE

Ficha 1

INFORMACIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1.- DATOS BÁSICOS

- 1.1 Nombre del Municipio.
- 1.2 Nombre del Alcalde y Contacto (Fax, mail).

²¹ No niego una cierta intencionalidad en esta descripción. Se trata de establecer un evidente contraste entre la retórica de algunas declaraciones y los artículos más “ideológicos” y la realidad de los intereses municipales. Lo primero se supone que es lo que **debería ser**, mientras que lo segundo es **lo que es**. A la vez podemos afirmar que lo primero no tiene un fácil encaje en las políticas de juventud (y de hecho las personas jóvenes tienen dificultades para encajar en este discurso por las razones que expondré más adelante) mientras que lo segundo nos permite pensar cómo podemos hacerlo en los ámbitos de juventud.

- 1. 3 Dirección de la persona de contacto para el Presupuesto Participativo.
- 1. 4 Teléfono, fax, e-mail del Municipio.
- 1. 5 Población total (año).
- 1. 6 Población Urbana del Municipio.
- 1. 7 Principales actividades productivas.
- 1. 8 Número de Concejales.
- 1. 9 Número de Empleados Municipales.
- 1. 10 Describir las principales competencias municipales.
- 1. 11 Régimen/sistema de gobierno.
 - Elección indirecta por la cámara.
 - Elección directa del Alcalde por la población.
- 1. 12 Comienzo y fin de la gestión actual de gobierno.

2.- PRESUPUESTO MUNICIPAL: Finanzas Locales y Presupuesto Participativo (2003-2005)

- 2.1. Ingresos Municipales (describir).
- 2.2 Análisis de los gastos (egresos) municipales (por capítulos presupuestarios y por áreas municipales) incluyendo el Servicio y amortización de las deudas municipales.

3.- PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- 3.1 Datos generales
 - 3.1.1 ¿Desde cuándo existe el Presupuesto Participativo (PP)?
 - 3.1.2 ¿Es el PP. una política de sector o está en el Gabinete del Alcalde o abarca diferentes políticas de sector?
- 3.2 Dimensión Presupuestaria y Financiera.
 - 3.2.1 ¿Qué cantidad de recursos se discutieron durante el presupuesto participativo? (en moneda local - 2003, 2004, 2005).
 - 3.2.2 ¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo?
 - Recursos nacionales.
 - Proyectos específicos.
 - Recursos propios.
 - Donaciones.
 - Otro.
 - 3.2.3 ¿Cuál ha sido el impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal?
 - 3.2.4 ¿Qué porcentaje de las demandas de la ciudadanía presentadas durante el presupuesto participativo se concretó en obras o servicios?
 - 3.2.5 ¿Existen criterios previamente definidos para el reparto de los recursos? (por distritos, por temas, por actores, por ejemplo).
- 3.3 Dimensión popular y representación.
 - 3.3.1 ¿Cuántas personas participan? (en números absolutos y según sexo).
 - 3.3.2 ¿Existe un consejo de Presupuesto Participativo?
 - 3.3.3 ¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?
 - 3.3.4 ¿Cómo está compuesto el Consejo de Presupuesto Participativo o la instancia similar?
 - 3.3.5 ¿Cuál es el sistema de elección de las delegadas y delegados en el Consejo de Presupuesto Participativo? ¿Quiénes pueden ser elegidos? ¿Cuál es el número de delegados por participantes?

- 3.3.6 ¿Existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo?
 - 3.3.7 ¿Los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes populares? ¿Cómo?
 - 3.3.8 ¿Cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?
 - 3.3.9 ¿Se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo? ¿Hay análisis técnico? ¿Cómo?
 - 3.3.10 ¿Cómo se divulgan los resultados del proceso del presupuesto participativo después de aprobado?
- 3.4 Dimensión jurídico – legal e institucional del proceso.
- 3.4.1 ¿Cómo se articula la estructura administrativa con el presupuesto participativo? (implicación de funcionarios, contactos con las estructuras de participación ciudadana).
 - 3.4.2 ¿Existe un instrumento formal o informal para la implantación del presupuesto participativo? (Leyes, regimiento interno, ordenanza, etc.)
 - 3.4.3 ¿Cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los instrumentos de planificación local y urbana, por ejemplo: Plan estratégico, Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Ordenamiento Territorial?
 - 3.4.4 ¿Cuáles son otros instrumentos de participación en el Municipio, por ejemplo: mesas de concertación, Consejos sectoriales, Asambleas municipales, Asambleas Comunales? ¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?
 - 3.4.5 ¿Cómo funciona la metodología del presupuesto participativo (consultivo, deliberativo)?
- 3.5 Dimensión territorial
- 3.5.1 ¿Existen sub-alcaldías, alcaldías menores, distritos, regiones, zonas, parroquias y otras formas de descentralización municipal? ¿Desde cuándo? ¿Cuántas existen?
 - 3.5.2 ¿Cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?
 - 3.5.3 ¿Cuáles son los criterios, en caso que existan, para la asignación de recursos del presupuesto participativo entre las Alcaldías, distritos, regiones, zonas, parroquias, etc.?
 - 3.5.4 ¿Cuáles son los valores recibidos por cada distrito, región, zona, parroquia, etc.? (2003, 2004, estimado para el 2005).
- 3.6 Evaluación y Aspectos innovadores.
- 3.6.1 Describa los principales aspectos innovadores de su experiencia de presupuesto participativo (lo que la hace única), en la cual estos elementos están propuestos.

Ficha 2

IMPACTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

DIMENSIÓN 1. MODELO DE GESTIÓN

Subdimensión 1. Voluntad política.

- 1.1 ¿Qué objetivos se persiguen con la puesta en marcha del presupuesto participativo?
- 1.2 ¿Quién lidera el proceso del presupuesto participativo? El/Alcalde o Alcaldesa, el equipo de gobierno, un/a Concejal, etc...

1.3 ¿Qué actores políticos y de qué manera participan en el proceso del presupuesto participativo? ¿Quién asume el protagonismo en el proceso?

Subdimensión 2. Estrategia política y modelo de ciudad.

1.4 ¿Existe una definición del modelo de ciudad a medio y largo plazo?

1.5 ¿Cuáles son sus principales estrategias?

1.6 ¿Cuáles son sus principales instrumentos?

1.7 ¿Qué papel juega el Presupuesto Participativo en esas estrategias y modelo de ciudad que se persigue?

Subdimensión 3. Información y comunicación sobre la gestión municipal: Competencias y desarrollo de programas y servicios municipales.

1.8 ¿Cuáles son las competencias municipales?

1.9 ¿Cómo están organizadas estas competencias en el Ayuntamiento? (Describir organigrama municipal).

1.10 ¿Cuáles son los servicios municipales que presta el Ayuntamiento? ¿Cómo están organizados estos servicios en el Ayuntamiento?

1.11 ¿Existen programas de información y comunicación hacia la ciudadanía sobre los programas y servicios municipales que presta el ayuntamiento? ¿Cuáles?

Subdimensión 4. Sistemas de “Toma de decisiones”.

1.12 ¿Cómo es el sistema de toma de decisiones en la gestión municipal?

1.13 ¿Existen mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones? ¿Cómo se establece la participación ciudadana?

1.14 ¿Cómo es el sistema de toma de decisiones en el presupuesto participativo?

1.15 ¿Participan los/as trabajadores/as municipales en la toma de decisiones tanto en la Gestión municipal como el proceso del presupuesto participativo?

Subdimensión 5. Elaboración y diseño del presupuesto municipal.

1.16 ¿Cómo se elabora el presupuesto municipal? ¿Quién participa y quién lo aprueba? Control interno.

1.17 ¿Cómo se elabora el Presupuesto Participativo?. ¿Quién participa y quién lo aprueba? (describir el ciclo).

Subdimensión 6. Información/comunicación Presupuestaria: transparencia.

1.18 ¿Existen mecanismos para facilitar la información presupuestaria? ¿Cuáles?

1.19 ¿Se desarrollan programas de comunicación para la sensibilización y comprensión de la ciudadanía de las cuestiones presupuestaria? ¿Cuáles?

1.20 ¿Cuáles son los medios y canales más utilizados?

Subdimensión 7. (Evaluar) reglas y procedimientos.

1.21 ¿Existen mecanismos de evaluación de las reglas y procedimientos en la elaboración del presupuesto municipal? ¿Cuáles?

Subdimensión 8. Seguimiento: Rendición de cuentas.

1.22 ¿Cómo se produce la rendición de cuentas de la gestión municipal? ¿Qué instrumentos se utilizan?

DIMENSIÓN 2. MODERNIZACIÓN / REFORMAS DEL APARATO ADMINISTRATIVO

2.1 Grado de transferencia de poder.

- 2.1.1 ¿Cuál es el grado de Descentralización Municipal? Describir: organización administrativa y, política de la ciudad, legislación, normas...
- 2.1.2 ¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de descentralización?
- 2.1.3 ¿Cuál es el grado de Desconcentración de servicios y competencias municipales? Describir. ¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de desconcentración de servicios?
- 2.1.4 ¿Se están establecido procesos e instrumentos de Desburocratización, para favorecer la participación ciudadana? ¿Cuáles? Describir.
- Procedimientos Internos (Sistemas RRHH, de contratación).
 - Comunicación Interna.
 - Proceso de toma de decisiones.
 - Articulación y coordinación Interna horizontal.
 - Formación y capacitación de la RRHH., sensibilización de los trabajadores/as.
 - Otros.....(describir).
- 2.1.5 ¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de desburocratización de la Administración local?
- 2.2 Estructura Municipal.
- 2.2.1 Describir Organigrama de la Organización Municipal: áreas municipales.
- 2.2.2 Indicar Nº de trabajadores/as municipales (si es posible indicar según sexo).
- 2.2.3 Indicar Nº de empleados/as públicos que participan en el Pres. Participativo por área municipal (si es posible indicar según sexo).
- 2.2.4 ¿Cuál es el área o departamento del municipio responsable del proceso?
- 2.2.5 Describir el organigrama del presupuesto participativo en el aparato administrativo. ¿Se han creado nuevas estructuras de coordinación para llevar a cabo el presupuesto participativo?
- 2.2.6 Describir las reformas administrativas ocurridas con la puesta en marcha y desarrollo del presupuesto participativo.
- Adecuación y adaptación (flexibilidad horaria, normas internas del personal).
 - Nuevas tareas y procedimientos para el personal de la Administración.
- 2.2.7 ¿El desarrollo del Presupuesto Participativo facilita el trabajo inter áreas, (interdelegaciones)?
- 2.2.8 ¿Facilita una visión "integral" de la gestión municipal?
- 2.2.9 ¿Se han establecido mecanismos de evaluación del presupuesto participativo en el aparato administrativo?
- 2.2.10 ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales, los aparatos administrativos en la implantación de su Presupuesto Participativo?

DIMENSIÓN 3. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 3.1 ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas? Organismos, modalidades de control. ¿Ciudadanía / Mixtos?
- 3.2 Rendición de cuentas ¿Cuál es el papel de la administración local?
- 3.3 ¿Existe algún tipo de Normativa de garantía de control ciudadana?
- 3.4 En cuanto a los compromisos recogidos en el Presupuesto Participativo, ¿Qué mecanismos de información y difusión pública de las propuestas se realiza? ¿A través de qué medios y canales?
- 3.5 ¿Se lleva a cabo la Capacitación de la Ciudadanía para poder ejercer la labor de control y seguimiento de los compromisos?

3.6 ¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación del presupuesto participativo?

DIMENSIÓN 4. ARTICULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA CIUDADANÍA

- 4.1 Describir Grado de institucionalización de la participación ciudadana: reglamentos, ordenanzas municipales, etc ...
- 4.2 ¿Como está articulada la participación ciudadana en la ciudad?: describir los distintos espacios, instrumentos para la participación ciudadana.
- 4.3 ¿Existen espacios y servicios públicos de cogestión?
 - (gestión mixta municipio y organizaciones sociales)- Describir.
 - (gestión mixta municipio y sector privado)- Describir
- 4.4 ¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población en la gestión pública?
- 4.5 Grado de institucionalización del presupuesto participativo: reglamentos, ordenanzas municipales, etc ...
- 4.6 Presupuesto participativo y otros instrumentos de participación ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Participativo con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana?
- 4.7 ¿Cuáles son las relaciones entre instancias del presupuesto participativo y otros instrumentos de planificación: agenda 21, planes urbanísticos, etc...?
- 4.8 ¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo? Que formatos, canales y medios se utilizan
- 4.9 ¿Se facilita la participación de los sectores de población más excluidos?
- 4.10 ¿Se integra el sector privado formal al Presupuesto Participativo?
- 4.11 ¿Se integran los sectores informales o de economía solidaria?

DIMENSIÓN 5. EFICACIA

- 5.1 ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la ciudad, los ciudadanos y ciudadanas?
- 5.2 ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la gestión local?
- 5.3 ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo? ¿Se produce una inversión de prioridades hacia los barrios, zonas más carentes y los sectores de población más desfavorecidos?
- 5.4 ¿Cuáles son las obras y servicios recogidas en el presupuesto participativo? Análisis de las prioridades ciudadanas:
 - Indicar como se distribuyen las propuestas por áreas municipales (naturaleza de las propuestas).
 - Indicar el % del presupuesto participativo por área municipal.
- 5.5. ¿Puede decirse que con el presupuesto participativo se favorece la prestación y calidad de servicios Universales básicos: salud, educación, etc...?
- 5.6 ¿Cuánto le cuesta al municipio la implantación del proceso y cómo se cubren estos gastos?

PREGUNTAS FINALES

¿Cuáles son las dimensiones claves para medir este cambio? (ver los cuadros de la guía). Seleccionar menos de 5.

¿Cuáles son los indicadores claves para medir este cambio? (de los propuestos). Indicar 2 o 3, los más importantes.

Metodología cualitativa: Entrevista en profundidad. A ser posible el Alcalde o bien el/ la responsable política del presupuesto participativo

GUIÓN ENTREVISTA

¿Cuáles han sido los cambios principales en la administración municipal desde que se implantó el presupuesto Participativo (dar ejemplos concretos)? ¿En qué momento se han dado? ¿Han sido positivos o negativos? ¿Explique por qué?

¿Cuáles son las dimensiones claves para poder apreciar estos cambios? ¿A partir de que se puede percibir?

¿Cuáles son los impactos sobre la administración municipal y sobre el sistema político local que anticipa hasta el fin del mandato?

¿Cómo concretamente mediría estos cambios? ¿Cuáles son las dimensiones y los indicadores que serian cruciales poder utilizar?

¿Cuáles son las dimensiones claves para medir este cambio? (ver los cuadros de la guía). Seleccionar menos de cinco.

¿Cuáles son los indicadores claves para medir este cambio? (de los propuestos). Indicar 2 o 3, los más importantes.

Ficha 3

GOBERNANZA URBANA. Indicadores

Indicar de 1 a 3 para cada variable (X) según corresponda

A. Eficacia

1. Elevación del nivel de ingresos municipales.
2. Predictabilidad de transferencia desde el gobierno central.
3. Publicación de estándares ejecutados.
4. Encuesta de satisfacción de la ciudadanía.
5. Existencia de una visión oficial sobre la ciudad.

B. Equidad

6. Carta de la ciudad reconociendo el derecho al acceso a los servicios básicos.
7. Mujeres Concejales.
8. Políticas de tarificación del agua a favor de los pobres.
9. Incentivos a la economía informal.

C. Participación

10. Consejo Municipal electo.
11. Alcalde electo.
12. Población del electorado que vota (desagregado por sexo)
13. Foro Público.
14. Asociaciones cívicas por cada 10.000 habitantes.

D. Rendición de Cuentas

15. Publicación formal (licitaciones, presupuestos y cuentas).
16. Control por niveles superiores de gobierno.
17. Códigos de conducta.
18. Facilidad para quejas ciudadanas.

19. Comisión anti-corrupción.
20. Divulgación de bienes y de ingresos.
21. Auditoría independiente.

E. Seguridad

22. Resolución de conflictos.

5.1.2.- Los resultados de la descripción de los Presupuestos Participativos en cada ciudad.

La descripción de cada uno de los casos ocupa un buen número de páginas, que ha sido necesario revisar porque los responsables de la evaluación no ha considerado necesario realizar un análisis comparativo de los resultados de esta primera fase²², lo que obliga a una lectura de cada una de las experiencias, sobre, las que a pesar de factor de sistematización que introducen las fichas, sólo he podido aportar una reflexión personal desde una perspectiva muy general.

Como resultado de esta reflexión personal se puede decir que en los datos proporcionados en la ficha 1 relativa a la Información General del presupuesto participativo, se detectan notables debilidades en los aspectos básicos: la mitad de los municipios no conocen los datos financieros del presupuesto participativo e incluso uno de ellos indica que es “variable” sin definir para nada los criterios de dicha “variabilidad”. El resto se mueven en porcentajes sobre el total del presupuesto municipal desde el máximo de un 4,4% del presupuesto para el caso de Córdoba en el año 2001, hasta un mínimo del 1,9%, para Cuenca en el año 2005. En cuanto a participación sólo facilitan datos Belo Horizonte (que proporciona una cifra estable que supone en torno al 1,4% de la población de este municipio) y el caso de Córdoba que en el año 2005 supera el 2% de la población, aunque la mitad de ellos son niños que participan en el llamado presupuesto infantil.

En todo casi si se considera el año en que fueron creados o formalizados los Presupuestos Participativos en cada municipio parece que estos indicadores mejoran en función de la antigüedad, lo que supone que el objetivo de “aprendizaje creciente de la participación democrática” se está alcanzando, aunque en la evaluación no se refieran a ello.

Frente a las debilidades que se detectan en el párrafo anterior, llama la atención lo bien estructuradas que están las respuestas en las dimensiones “territorial” y “jurídico-legal e institucional” de la misma ficha 1. Quizá porque ahí se sitúan las condiciones previas que se requieren de la administración local para que el proyecto funcione de una manera adecuada.

Las mencionadas debilidades en las informaciones contenidas en la ficha 1, salvo en las dimensiones formales indicadas, contrastan con los contenidos de la ficha 2, “impacto del presupuesto participativo en la administración local” que muestran, en general, una extraordinaria consistencia. En la misma (y en la entrevista en profundidad) no sólo se desvela un discurso administrativo muy bien estructurado, que partiendo de los Presupuestos Participativos es capaz de sustentar un modelo de gobernabilidad de la ciudad, pero además aparece una reflexión razonable en torno a las opciones como modelo de ciudad, en términos de mejoras sustantivas, de modernización de la gestión y de transparencia pública. Una reflexión que introduce en la dinámica municipal prácticas más democráticas que la noción de Presupuesto Participativo ayuda a legitimar. Expresado en otros términos el Presupuesto participativo se convierte en un instrumento (a modo de argumento o excusa) para proceder a la modernización de la administración local.

Se podría alegar que este es uno de los dos objetivos de la evaluación, es decir, “*Evaluar el impacto de los Presupuestos Participativos en la mejora de la eficacia de la administración pública local*”, pero lo cierto es que en esta evaluación se incluye también y como es razonable, una descripción de los indicadores básicos de los propios Presupuestos Participativos, lo que confirma que esta es la parte débil del proceso. Además el hecho de que la primera gran evaluación sobre Presupuestos Participativos se haya sustentado sobre este objetivo y no sobre el desarrollo de los propios Presupuestos, supone, en sí misma, un indicador muy relevante.

²² En realidad no son “estudios de caso” sino meras descripciones más o menos sistematizadas de cada caso.

Esta situación es especialmente evidente en el caso de Córdoba, que es el que mejor información proporciona y el único de los municipios que incluye un apartado de “retos”, cinco de los cuales tienen que ver con el organigrama municipal y una nueva forma de gestionar la ciudad, aunque solo uno de ellos se refiere al proceso de aprendizaje de la participación y la democracia.

Todo esto parece indicar que los presupuestos participativos han actuado a modo de catalizadores para activar procesos de racionalización burocrática (en el sentido más plenamente weberiano del concepto) en municipios que por esta vía superan algunos problemas de gestión, de participación y de transparencia. En este sentido si consideramos que la gobernanza local se puede considerar de dos formas diferentes, de una parte como un hecho (ser) y de otra como un conjunto de ideas (deber ser), los Presupuestos Participativos que por su propia imagen se supone son el deber ser de la participación, en la práctica se convierten en el ser de la modernización de la gestión.

Además la lectura del informe, mientras los autores de la evaluación no realicen un análisis más detallado que pueda contradecir estas impresiones personales, produce una peculiar sensación: el origen del proyecto surge de grupos políticos municipales en conexión con algunos colectivos de ciudadanos políticamente organizados que ofrecen visiones ideológicas de avance democrático. Se trata de una visión ciudadana que se sustenta sobre una crítica en torno a las insuficiencias de la democracia representativa, pero al final, de forma paradójica, quien parece que sale más reforzado del proceso, por la vía de la eficacia y la modernización, son los funcionarios, los instrumentos de gestión y la propia democracia representativa. Aunque también es cierto que Córdoba es uno de los líderes españoles de lo que Ernesto Ganuza llama “modelo representativo”.

5.1.3.- Metodología y resultados de los análisis comparativos mediante indicadores comunes.

En cuanto a la segunda fase se supone que el “sistema de indicadores y evidencias” iba a proporcionar una base sistemática que, de forma directa, conducía a un análisis de las experiencias. Sin embargo, se limita, de nuevo, a una descripción de los casos a partir de una serie de variables comunes, que en este caso se refieren, en exclusiva a aspectos relacionados con la mejora y modernización del aparato administrativo. Como se afirma en la presentación de los datos “*se trata de medir el impacto en el aparato administrativo para definir, establecer y difundir estrategias sobre un mejor gobierno de las ciudades desde una lógica de gestión*”, lo que implica que los Presupuestos Participativos son de forma explícita una estrategia para impulsar dicho objetivo. El listado de las variables seleccionadas que aparece a continuación permite entender muy bien cual es esta “lógica de gestión”.

RELACIÓN DE VARIABLES, INDICADORES Y EVIDENCIAS

1.- MODELO DE GESTIÓN

Variable 1). Estrategia política y Modelo de Ciudad. Voluntad política respecto al desarrollo del Presupuesto Participativo. Indicadores:

- % de las áreas municipales puestas en juego en el Presupuesto Participativo.
- Si existe una estrategia y un plan a largo plazo.

Variable 2) Sistema “Toma de decisiones”: Grado de transferencia de poder a la ciudadanía.

- Número de participantes en las distintas estrategias puestas en juego.
- Porcentaje del presupuesto municipal que entra en el proceso.
- Nivel de decisión de los participantes.
- Perfil de los actores: cuántos y cómo participan (Ciudadanía organizada y nº).

Variable 3) Normativa Existente. (Evaluar) reglas y procedimientos.

2.- MODERNIZACIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO.

Variable 4) Comunicación y coordinación interna.

- ¿Se ha creado una nueva estructura para la coordinación del Presupuesto Participativo?
- ¿Existe coordinación entre las áreas municipales en este proceso?
- ¿Participan los/as trabajadores/as en las decisiones: gestión municipal y proceso del Presupuesto Participativo?
- Nivel de información de los trabajadores/as sobre los Presupuestos Participativos.
- Nuevas metodologías de trabajo, nuevas unidades creadas a raíz del Presupuesto Participativo.
- Estabilidad / Permanencia de estas nuevas estructuras.

Variable 5)

A.- Descentralización.

- ¿Llegan más recursos a los territorios a través de los Presupuestos Participativos?
- ¿El Presupuesto Participativo ha fortalecido las estructuras territoriales?

B.- Desconcentración / Proximidad.

- ¿Llegan más servicios a los territorios gracias a las propuestas planteadas en los Presupuestos Participativos?
- Número y tipo de propuestas que tienen que ser implementadas desde el territorio.

C.- Desburocratización

- ¿El Presupuesto Participativo facilita la relación, acercamiento de la administración a la ciudadanía? ¿Se facilita una formación y capacitación de los recursos humanos -sensibilización de los trabajadores/ as-, para dar respuestas y para atender las demandas ciudadanas?
- Grado de Flexibilidad de los horarios de los/as trabajadores/as para acercarse a las necesidades y tiempos de la ciudadanía.
- Grado de Resolución de las propuestas planteadas por la ciudadanía desde los servicios territorializados.
- Capacitación: Número de trabajadores/as capacitados/as para dar respuesta al proceso de Presupuestos Participativos.

3.- CONTROL Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Variable 6) Rendición de Cuentas: papel de la administración.

- Redacción y difusión pública de las propuestas.
- Compromisos de gestión y ejecución.
- Grado en que la información facilitada a la ciudadanía sobre la rendición de cuentas le llega adecuadamente.

Variable 7) Organismos y modalidades de control y seguimiento: Ciudadanía / Mixtos.

- ¿Existen estos organismos? ¿Quiénes lo conforman? (¿ciudadanía y /o ayuntamiento?).
- ¿Existe algún tipo de normativa o de garantía de control ciudadana?
- ¿Se facilita capacitación a la Ciudadanía para poder ejercer el control y seguimiento?

4.- ARTICULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA CIUDADANÍA.

Variable 8) Espacios y recursos para facilitar la participación de la ciudadanía (Organizaciones Sociales y Ciudadanía en general).

- Número y tipo de asambleas realizadas.

- Nuevos Espacios creados.
- Perfil de los/as participantes. (Organizaciones sociales y ciudadanía en general).
- ¿Existen medidas de discriminación positiva para incluir a determinados sectores sociales excluidos?

Variable 9) Capacitación de los distintos actores.

- ¿Se facilita Capacitación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales?

5.- EQUIDAD.

Variable 10) Inversión Prioridades - reequilibrio social y territorial.

- Tipo de prioridades ciudadanas establecidas en el Presupuesto Participativo (por áreas municipales /áreas de gobierno).
 - Relación entre inversiones y zonas desfavorecidas.
 - Relación entre inversiones y sectores de la población más excluida.
- ¿Existen sistemas o instrumentos para discriminar positivamente las zonas y colectivos más desfavorecidas? Ejemplo: Índice de Calidad de Vida Urbana que realizan en Belo Horizonte.

6.- INDICADORES BUENA GOBERNANZA.

Elevación nivel de ingresos municipales.

- Relación de la elevación de ingresos con la puesta en marcha del proceso de Presupuesto Participativo.
- ¿Ha inducido el presupuesto a una reforma tributaria?

Predictabilidad de las transferencias.

- ¿Hay relación directa?

Publicación de estándares ejecutados.

- Número de propuestas del Presupuesto Participativo/Número de propuestas ejecutadas.

Encuesta satisfacción de la ciudadanía

- ¿Hay evaluación para medir la satisfacción ciudadana?

¿Cuáles son las conclusiones de esta segunda evaluación? Pues se limitan a un mero cuadro resumen que reproduzco literalmente y que aparece a continuación.

Tras leer los respuestas de los municipio involucrados en la evaluación a las preguntas formuladas, el cuadro de conclusiones, que aparecen tal y como se ha reproducido y sin ninguna otra explicación, produce una cierta perplejidad, ya que de nuevo refleja más los deseos que las realidades. El cuadro establece además un eje calificador en el cual “lo formal y lo burocrático y lo representativo” conforman “lo mínimo”, mientras “lo directo, lo compartido y lo cohesionador” representan “lo máximo”. Nada que alegar si no fuera porque esto último es justamente el contenido de las “nuevas teorías de la modernización de las organizaciones y las administraciones públicas”, que se impulsa tanto desde el ámbito empresarial como desde el público (Bañón y Carrillo, 1997; MAP, 2000). Es además el objetivo y el contenido de la Ley de Modernización de las Administraciones Locales del año 2003. La cual fue descrita en una reunión de presentación de Presupuestos Participativos a la que acudí como observador, de manera muy crítica como “un modelos muy eficiente de control social”. Aunque la frase que se puede interpretar bien como el control civil de las administraciones públicas (transparencia) o bien como el control de las administraciones públicas sobre la sociedad (Villoria, 1996; Inglehart, 1998).

Cuadro de conclusiones de la evaluación

Dimensiones	VARIABLES	Arreglo mínimo	Arreglo medio	Arreglo máximo
Modelo de ciudad	Cambios en la relación gobierno y sociedad civil a raíz del proceso de PPs.	Modelo burocrático: Democracia representativa	Modelo Gerencial Democracia representativa comunitaria	Modelo relacional. Democracia directa.
Modernización del aparato administrativo	Reforma administrativas ocurridas	Burocracia	Gestión mixta. Privatización de servicios	Descentralización. Desconcentración y comunitarización de servicios. Desburocratización
Control y seguimiento de las políticas públicas	Rendición de cuentas	Control de la administración	Control mixto. Administración y organizaciones sociales	Control ciudadano Corresponsabilidad
Articulación de la administración pública con la ciudadanía	Espacios de participación y comunicación	Gestión directa. Información	Gestión diferida. Consulta	Gestión compartida. Deliberación y toma de decisiones. Plan de Comunicación
Equidad en la gestión	Lógicas de intervención: inversión de prioridades	Refuerzo de la ciudad. Formal.	No afecta a zonas y población más desfavorecida	Inversión de prioridades a los barrios y zonas más carentes

Conviene finalmente tener en cuenta que en la extensa documentación descriptiva que se comenta, no aparece ninguna referencia explícita a las personas jóvenes como agentes activos, en su condición juvenil y que participan en la elaboración del Presupuesto Participativo. Dos de los municipios los mencionan como “colectivo de atención” y en el caso de Córdoba se menciona al Consejo Local de la Juventud, pero en su rol institucional fuera de la dinámica de los Presupuestos Participativos y formando parte de algunos Consejos Municipales. Un resultado que reitera la conclusión expresada en apartados anteriores sobre la escasa imbricación de las organizaciones juveniles en la implantación del modelo de los Presupuestos Participativos, aún en los modelos representativos que se articulan sobre las asociaciones (pero no sobre las asociaciones juveniles). De hecho, no aparecen siquiera como “invitados”, lo que a su vez confirmaría la idea (aunque por ahora no sea más que una intuición) de que la noción de Presupuestos Participativos forma parte de una “cultura vecinal” que vive de espaldas a la participación de los/as jóvenes.

5.2. Los resultados de una evaluación española.

En cuanto a la evaluación española no se refiere en exclusiva a los Presupuestos Participativos sino que tiene como objetivo valorar de forma global la participación ciudadana local 51 municipios medianos del país. Para hacer esta valoración se utiliza una encuesta con una muestra de 3.994 entrevistas, de las cuales 1.660 se corresponden a la proporción de la población en cada uno de los municipios y el resto se distribuyen entre cinco municipios identificados como muy participativos, según un Índice de Oportunidades de Participación (IOP) según dicho municipio tenga o no una serie de mecanismos de participación que se ponderan de acuerdo con una intensidad atribuida a cada uno de ellos (Navarro, Cuesta y Font, 2009).

Los municipios que forman la sobre-muestra son Albacete, Córdoba, Getafe, Mataró y Victoria. Han sido elegidos porque están entre los 10 municipios más participativos de la muestra general y son gobernados por diferentes partidos políticos. Tres de ellos tienen Presupuestos Participativos (en los tres casos antiguos, continuos y bien implantados) y otros dos no.

Veamos la ponderación y los mecanismos seleccionados que denotan la percepción que tienen los autores de cada uno de ellos (tabla 3). Pero con independencia de que estemos o no de acuerdo con estos criterios de ponderación, el resultado es lo suficientemente llamativo como para que será relevante, ya que los diez municipios más participativos arrojan un índice

que va del 0,40 al 0,60, mientras que los diez municipios menos participativos arrojan un índice que va del 0,00 al 0,12, lo cual, aparte de reflejar una notable dispersión de las iniciativas locales de participación, mostrando una escandalosa falta de cohesión territorial, supone el incumplimiento de la Ley de Bases de Régimen Local y los mandatos de la Constitución.

¿Cuáles son las conclusiones que se obtienen de la encuesta? Pues se han explorado tres contextos participativos, en los que se analiza respectivamente: 1) La relación entre la oferta de participación y la dinámica participativa; 2) La opinión de los ciudadanos sobre estas ofertas; 3) El grado de participación. La exploración de estos tres contextos ha permitido a los autores formular ocho preguntas con las correspondientes respuestas. Voy a presentarlas de una forma sintética, con un lenguaje directo y añadiendo algún comentario reflexivo en la perspectiva de los objetivos de este informe.

Tabla 3. **Criterios para el establecimiento del iop**

	MECANISMO
PONDERA 1	Concejalía de participación Reglamento de Participación Consejos Consultivos Consejo Económico y social Centros Cívicos Carta de servicios
PONDERA 2	Internet Defensor del Ciudadano Foros temáticos Plan Estratégico Agenda local 21. Presupuestos Participativos
PONDERA 3	Referéndum Consejos/jurados de ciudadanos Encuesta deliberativa

¿Se relacionan el volumen de la oferta participativa de los municipios y el nivel de participación de la ciudadanía?

RESPUESTA: El mayor volumen de la oferta pública aumenta los niveles de participación.

REFLEXIÓN: La mayor oferta de programas y acciones de participación desde los ámbitos de juventud y el impulso de la participación de las personas jóvenes en los mecanismos generales de participación ciudadana, contribuiría al incremento global de la participación.

¿La mayor oferta participativa produce cambios en la lógica de la participación política?

RESPUESTA: No demasiados o no demasiado decisivos, pero en contextos muy participativos la lógica de la participación política se debilita un poco y se refuerza la vía asociativa, mientras que en contextos menos participativos la lógica de la participación política se refuerza levemente y la vía asociativa se debilita un poco.

REFLEXIÓN: No sabemos si esto también ocurre entre las personas jóvenes pero deberíamos plantearlo.

¿Cuáles son las preferencias de la ciudadanía en relación a los tipos de participación local?

RESPUESTA: Tanto la participación ciudadana general como la que se produce a través de asociaciones, aunque la primera gana en contextos muy participativos.

REFLEXIÓN: La existencia previa de una cierta, y en ocasiones potente, estructura asociativa en ámbitos de juventud aconseja propiciar una estrategia mixta.

¿Qué mecanismos de participación ciudadana se prefieren?

RESPUESTA: La información y la consulta.

REFLEXIÓN: La existencia de una extensa red nacional de Centros de Información Juvenil, que además es **mucho** más conocida por las personas jóvenes que el resto de mecanismos de participación por parte de los adultos, supone una ventaja de partida que se debería explotar mejor y valorar más (Comas, 2008c). También existen algunas experiencias de consulta juvenil en especial con la puesta en marcha de planes de juventud.

¿Qué mecanismos de participación ciudadana se conocen?

RESPUESTA: Muy pocos, salvo si se han difundido por los Medios de Comunicación, por este motivo los Presupuestos Participativos son más conocidos que otros mecanismos.

REFLEXIÓN: El éxito de los programas de juventud también depende de una buena comunicación a través de los MCS, según demostramos en una evaluación (Comas, 2001).

¿Cuánta gente usa los mecanismos de participación ciudadana?

RESPUESTA: Poca gente salvo en actividades con ofertas complementarias como por ejemplo en los Centros Cívicos.

REFLEXIÓN: Los programas de juventud siempre contemplan estas posibilidades y tienen suficiente recursos para implementar de participación masiva a través de centros juveniles y programas de ocio.

¿Por qué se usan los mecanismos de participación ciudadana?

RESPUESTA: Por insatisfacción ante determinadas acciones de las administraciones públicas.

REFLEXIÓN: la insatisfacción de los/as jóvenes es menor o se focaliza hacia “problemas propios” de la condición juvenil.

¿Quiénes los usan?

RESPUESTA: Principalmente “los de siempre”, aunque en algunos municipios con una oferta variada y continua se comienza a detectar la emergencia de una “cultura participativa”.

REFLEXIÓN: Hay que promocionar más la participación juvenil y tratar de romper su condición de estanco cerrado, sin perder la especificidad.

A estas conclusiones de los autores se puede añadir una pregunta y un a respuesta que me he hecho con un análisis personal de los resultados de la encuesta.

¿Qué relación existe entre la participación juvenil y la existencia de presupuestos participativos?

RESPUESTA: En los contextos de alta participación social la existencia de Presupuestos Participativos reduce la tasa de participación juvenil, la cual aumenta cuando los mismos no existen. La participación en los municipios del primer tipo se concentra en el rango de edad 45/55 años.

REFLEXIÓN: se confirma por vía cuantitativa el análisis que se viene realizando a lo largo de todo el Informe.

Finalmente se preguntan los autores del estudio ¿es posible lograr que no siempre participen los mismos? Y su respuesta es que esto es posible pero que depende de la forma que adopta la oferta de las oportunidades de participación. Sugiriendo que hay abiertas dos vías; de una parte “la profundización hacia lo deliberativo”²³ puede ser un buen camino (de hecho ellos son los

²³ Tanto los autores de la evaluación como en el Informe no publicado de Ernesto Ganuza y que he citado de forma extensa en el anterior apartado (4) aparece un sutil cambio de lenguaje. En ocasiones no se identifican los Presupuestos Participativos con este término sino que se les denomina “procedimientos deliberativos”.

promotores en España de esta metodología), pero de otra parte también indican que una muy buena estrategia supone combinar el **consumo** de servicios con la participación, algo de que en los ámbitos de juventud hay abundantes experiencias.

Una aproximación a la realidad de la participación de los/as jóvenes en España

En los apartados precedentes se ha ido relatando, a modo de retazos, las continuas referencias a la falta de compromiso de las personas jóvenes con los Presupuestos Participativos. También hemos visto cómo su propia evolución y contenido parecía alejarles de los intereses de la juventud. También hemos visto cómo, de manera un tanto paradójica, las definiciones de Presupuestos Participativos parecían señalar como grupo diana a las personas jóvenes. Incluso en algunos casos se afirma de manera contundente que sin la participación de la juventud estamos ante procedimientos fallidos (Ganuzá, 2005), pero está claro que las personas jóvenes (e incluso las organizaciones juveniles formales) se sitúan al margen del tema. No sólo como participantes sino como perceptores de los recursos que se distribuyen a través de los Presupuestos Participativos, a pesar de que en los reglamentos de diversos municipios los “proyectos para jóvenes” reciben “puntos de valoración” extras.

Esta es una realidad que parece que todo el mundo conoce. Así en las actividades de observación participante he podido recoger numerosos comentarios al respecto: “*Las personas jóvenes no participan pero sería deseable que lo hicieran*”. En general esta afirmación se amplía con otros comentarios que tratan de explicar la supuesta inhibición de la juventud. El primero es un argumento que contiene una esperanza poco factible: Los “Presupuestos infantiles” funcionan bien y preparan a una nueva generación que sí será más participativa. El segundo es lo que en España siempre hemos llamado “una excusa de mal pagador” y viene a decir que los/as jóvenes no participan en los Presupuestos Participativos, porque no participan en nada, no tienen interés por lo colectivo y además “pasan de todo”.

¿Es esto cierto? Pues para nada y para demostrar cuánto tiene de falacia esta afirmación, -así como para tratar de entender cómo se puede promocionar el vínculo de las personas jóvenes con los presupuestos participativos-, vamos a realizar una aproximación previa a la realidad de la participación juvenil en España.

6.1.- La participación de las personas jóvenes en España: mito y realidad.

En los últimos años la cuestión de la participación de las personas jóvenes ha dejado de ser contemplada desde una perspectiva ideológica para comenzar a ser considerada desde una perspectiva más empírica y más razonable (Aguinaga y Comas, 2008; Funes, 2008; Megías,

2005; Comas, 2008; Comas, 2008; Font y Méndez, 2008)²⁴. La vieja perspectiva ideológica a la que aludo, fue interiorizada como una especie de valor social durante Régimen de la Dictadura que además la utilizó como una justificación para su propia continuidad. Dicha perspectiva se enunciaba como “la debilidad de la sociedad civil y la desconfianza de los españoles hacia la acción política”. Los Estudios de Juventud realizados en los años 60 y 70, mostraron que al menos en términos relativos el argumento era cierto y que las personas jóvenes en España no tenían el menor interés por la participación social y la política. En todo caso si tuvieron el suficiente interés como para contribuir al cambio de sistema político.

Así podemos ver cómo en el último periodo del franquismo, aquel que se supone contempló “la movilización de los/as jóvenes a favor de las libertades”, el interés del conjunto de las personas jóvenes por la política y la participación en organizaciones cívicas era muy escasa. Las encuestas de 1968, 1975 y 1977 sobre este tema nos ofrecen un panorama desolador: una minoría de jóvenes politizados, que lo están porque todos ellos se oponen a la dictadura y una gran mayoría de jóvenes desconfiados frente a cualquier forma de participación.

En cualquier caso la situación española no estaba muy alejada de los índices de militancia de otros países europeos aún en la mítica década de los años 60 e incluso tras los acontecimientos de mayo de 1968 y las oleadas de activismo que se supone que provocaron. Lo que si era muy diferente era el nivel de rechazo a la “política y al sistema democrático”, una actitud que formaba parte de la mitología del franquismo. Como consecuencia “*en el año 1972 Salustiano el Campo, aprovechando estas fuentes de datos realizaba un análisis comparativo del compromiso político y la participación cívica de los/as jóvenes españoles en relación a italianos y franceses: en España los/as jóvenes “comprometidos” se aproximaban a las cifras europeas, en nuestro caso un 4% y en los países vecinos entre un 6-7%. Pero luego mientras en nuestro entorno democrático los que se consideraban interesados por la participación cívica y política se movían en torno al 38%, en España suponían un escaso 15%. Los poco interesados eran en España el 30% y en Francia e Italia el 44%. Pero la gran diferencia eran los que rechazaban cualquier tipo de activismo, en Europa se situaban en el 11% y en España representaban casi a la mitad de los/as jóvenes, concretamente el 40% (Torregrosa, 1972).*

Pero no acaban ahí las diferencias, en España no tenían interés en votar (o afiliarse a un partido político) el 52% de los/as jóvenes mientras que en Europa este rechazo descendía hasta el 19%. Por cierto, un 37% pensaba que debería haber más libertad (incluidas las libertades políticas) pero un 49% pensaba que las libertades que otorgaba la dictadura eran suficientes. Claro que estos mismos datos se contemplaban de forma esperanzadora, en un capítulo en el que José Ramón Torregrosa los comparaba con las respuestas de los adultos que eran aún más desoladoras.” (Aguinaga y Comas, 2008).

¿Ha conseguido la democracia resolver este déficit? Pues según dicen casi todos y cada uno de los Estudios dedicados a este tema por parte de INJUVE parece que no, que la participación de la juventud sigue siendo tan escasa como siempre (Comas, 2007), pero si nos aproximamos al mismo conjunto de Estudios de forma global y en una perspectiva comparativa “*observamos dos cosas: la primera que los datos siguen una ligera curva ascendente, aunque por las diferencias en la metodología no son directamente comparables. La segunda se refiere a que si bien en un primer momento predomina en los análisis un tono optimista pero con cifras de participación discretas, en un segundo momento este tono se va volviendo pesimista a pesar de la mejora en las cifras, hasta que en la última etapa, con las cifras de participación juvenil más altas de toda nuestra historia se afirma como conclusión que estamos ante un “retraimiento egoísta y falta de interés por lo colectivo” (Aguinaga y Comas, 2008).*

Se trata de una conclusión que puede ser cierta en términos de fracciones importantes de personas jóvenes, pero a la vez ¿cuál es el tamaño de esta fracción que justifica una conclusión

²⁴ En el pasado reciente también se han realizado otros estudios empíricos, pero de una parte estos se vehiculizaban a través de encuestas sobre la condición de “miembro de asociaciones formales” o bien a través de preguntas sobre actividades propias de personas adultas y emancipadas. Por esta vía se confirmaban cosas como el supuesto “desinterés de los/as jóvenes por la política”.

genérica y tan negativa de la juventud? En la tabla 4, aparecen los porcentajes de interés por la política por parte de las personas jóvenes que protagonizaron las aludidas movilizaciones en la transición política comparadas con los porcentajes de interés por la política que permite formular el diagnóstico del “retraimiento egoísta”. El resultado por incongruente es más que llamativo.

Tabla 4. **Comparación del grado de interés por lo colectivo (y la política) por parte de la juventud (1972-2005)**

	1972	2005
Apolíticos/rechazan	48	11
Escépticas/desinteresados	30	21
Indiferentes/desinteresado		28
Pro-activos/interesados	15	18
De partido/comprometidos	4	21

Fuentes: Torregrosa, 1973 / Megías, 2005.

En este sentido se puede estar más bien de acuerdo con Javier Elzo, el cual a partir de los datos de una meta-evaluación de los Estudios de Juventud realizados por la Fundación Santa María desde los años 80, llega a una conclusión muy diferente *“La teoría socrática de que la felicidad está aliada con la virtud recibe un empírico y claro refrendo en la juventud española, cuando por virtud se entiende la no discriminación del diferente, la aceptación del distinto y la preocupación por la <cosa pública>. Es lo que venimos llamando las virtudes o valores públicos, que tienen su máxima manifestación en el altruismo”* (Elzo, 2006).

Para reforzar esta idea y si nos referimos sólo a la mera participación política la comparación de la evolución de los datos nos indica que el periodo democrático ha contemplado una tendencia cíclica al incremento del voto joven, en el que además cuando la abstención de las personas jóvenes supera con amplitud la media de la población general, el triunfo electoral corresponde a la derecha política, mientras que cuando los/as jóvenes votan en la misma proporción que la población general (o por encima) el triunfo electoral corresponde a la izquierda política (Comas, 2008e).

Tales conclusiones se reiteran en diversos trabajos (Font y Méndez, 2008), en los que, además, se evidencian otras cosas importantes, como que la participación política y la densidad de la sociedad civil en otros países desarrollados no es tan diferente a la española²⁵, o como los estilos y características de la participación de las personas jóvenes son muy diferentes a los estilos

25 Hace ya unos años, en un informe no publicado sobre el Tercer Sector en España reanalicé los datos del estudio internacional que el equipo del Institute for Policy Studies de la Johns Hopkins University de Baltimore, dirigido Lester Salamon (Salamon, 2001) cuyo “informe español” había sido realizado por Ignacio Ruiz de Olabuena (Ruiz, 2009). Es sin duda el mejor estudio internacional sobre este tema. Pero en el mismo se concluye que los países anglosajones y del norte de Europa poseen una sociedad civil más desarrollada que los países latinos. Para demostrar esta conclusión (que incluso es un tópico) compara un conjunto de variables de “membresía”, de “activismo” y de proporción de renta que administra el tercer sector. El resultado pone en evidencia que los primeros triplican y cuadruplican la densidad de la sociedad civil de los segundos. Sin embargo, conociendo de manera directa el tercer sector en diversos países, ciertas incongruencias también se hicieron evidentes, hasta que descubrí un hecho muy relevante. En los países a los que se les atribuía una “densa sociedad civil” desde EEUU hasta Holanda, se incluía en el cálculo de las variables a las organizaciones religiosas y a su patrimonio, se consideraba además que los fieles y seguidores de las mismas eran “activistas” y la asistencia a las ceremonias religiosas se consideraba un “acto de voluntariado”. En cambio en los países latinos (y católicos) los aspectos religiosos se consideraban fuera de la “sociedad civil”, como hacemos habitualmente. Al descontar de las variables comparativas la aportación religiosa, las diferencias entre unos y otros países disminuían y la densidad de la sociedad civil, por ejemplo entre España y EEUU, resultaba equivalente. Si le añadimos las AMPAS, como de había hecho en EEUU, nuestra sociedad civil era, de manera inesperada más potente que la norteamericana. En una presentación del Informe pregunté a los autores por esta cuestión. La respuesta fue precisa: en un país laico y plural en términos religiosos (como se supone que son todos los de la Reforma Protestante), el hecho religioso debe ser contemplado como parte de la sociedad civil, en cambio en un país católico, la religión pertenece a otra esfera más política (se indicó que formaba parte de un “sector público especial”) y por tanto no puede considerarse como parte del tercer sector. Más adelante pude constatar que esto no era sólo una respuesta verbal sino que los autores habían adoptado de forma explícita esta posición en el planteamiento metodológico de la investigación (Salamon, 2000). Bien, pues esta es la base que consolida el mito de países “del norte” con una densa sociedad civil y frente a los países “del sur” sin sociedad civil.

y características de las personas adultas y emancipadas. Vamos a ocuparnos de esta segunda cuestión porque va a resultar esencial para comprender lo que pasa con los Presupuestos Participativos y para proponer algunas respuestas.

6.2.- Estilos de participación de las personas jóvenes y estilos de participación de las personas adultas.

¿Qué entiende una persona joven que es participar y que entiende una adulta? ¿Cómo se participa cuando se es joven y como se participa cuando se alcanza la condición de adulto emancipado? ¿El estilo de participación de las personas jóvenes se mantiene a lo largo de su vida o cambia cuando se hace adulto? Son preguntas que podemos formularnos aunque no contestar del todo.

En la tabla 5 hemos comparado la posible intensidad en la participación de personas jóvenes y personas adultas en función de diversos tipos de acciones. Vemos cómo las personas jóvenes españolas muestran un mayor grado de movilización política que los adultos, aunque su grado de participación en las organizaciones políticas y sindicales es menor. También es, de forma lógica, menor su grado de participación en actividades que implican recursos dinerarios o tener una vivienda en propiedad. Pero la juventud española aunque esté menos afiliada a los sindicatos (quizá por su tipo de contratos laborales) hace más huelgas, se presenta con más frecuencia a cargos de representación pública, elabora y firma manifiestos, acude a manifestaciones y reclama derechos a sus representantes en mayor proporción que las personas adultas. Mientras éstas van más a reuniones y dan dinero. La conclusión es evidente: los primeros son más activos y prefieren la acción al debate político y social. Lo cual no deja de ser normal. Conviene retener que lo que menos interesa a las personas jóvenes es la participación en las actividades de las asociaciones de vecinos.

Tabla 5. **Desviación sobre el conjunto de la población de las actividades o iniciativas en el último año**

MÁS QUE LA MEDIA	%
Participar en una huelga	+22,9
Presentarse a algún puesto de representación pública	+19,2
Elaborar o firmar algún manifiesto público	+15,8
Acudir a alguna manifestación o acto de protesta	+8,5
Escribir alguna carta, e-mail o mantener alguna reunión con un representante público	+3,0
IGUAL QUE LA MEDIA	
Asistir a algún acto electoral	=
Presentarse candidato a algún puesto directivo de una asociación	=
MENOS QUE LA MEDIA	
Acudir a alguna reunión de un Partido Político	-19,7
Acudir a alguna reunión de una asociación ciudadana	-23,4
Acudir a alguna reunión de un sindicato	-27,7
Contribuir con dinero a alguna campaña política	-41,4
Asistir a alguna reunión vecinal	-41,6

Fuente: GETS, Encuesta sobre tendencia sociales 2006 (Villalón, 2007)
Re-elaboración propia.

Con estos datos y con los resultados de la evolución de los estudios sobre participación realizados por el INJUVE, podemos afirmar que, de manera global que la transformación de un discurso optimista (con malos datos de participación) en otro pesimista (con mejores datos de participación), tiene mucho que ver con la proyección de un exceso de exigencias hacia los/as jóvenes a los que se atribuye la creciente condición de portadores de una esperanza histórica.

Hace veinte años la esperanza en la misión redentora de la juventud dominaba el discurso, pero como la redención definitiva en forma de sociedad civil perfecta no ha llegado, ni parece que el milagro repentino se vaya a producir en los próximos decenios, la leve mejoría en las cifras de participación causa pesimismo. Esta cuestión ha sido estudiada muy detalladamente en el caso de los/as jóvenes asturianos (Comas, 2008c).

Al final sabemos que tenemos un nivel de participación juvenil algo débil, pero la imaginamos más débil de lo que es en realidad por una especie de criterio de autoexigencia extrema, fundado en la creencia de que participar consiste, necesariamente, en entregar la vida por la causa. Se trata de una manera de ver las cosas que ha estado muy presente en el propio Consejo de la Juventud de España, que en el Estudio pionero sobre sí mismo afirmaba *“la pertenencia a asociaciones es hoy una opción en la práctica social y no tanto una adscripción grupal. Nos gustaría dejar bien claro que esto último no tiene casi nada que ver con la concepción de que las asociaciones han de devenir servicios, prestos a competir con la discoteca y las salas recreativas. Ya hemos indicado claramente que la diferencia ha de establecerse no tanto en el tipo de oferta, -o en la cantidad-, sino en el sentido de la misma”* (Consejo de la Juventud de España, 1987).

En un interesante trabajo sobre la participación juvenil en el País Vasco se puede leer una conclusión en relación a las personas jóvenes que resulta de máximo interés para enfocar esta cuestión: *“Si tuviéramos que sintetizar lo más emergente, en comparación con las formas de movilización más tradicionales, podríamos subrayar el hecho de que mientras éstas trataban de dar un sentido vital a un proyecto político (la política se convierte en núcleo central de la vida), aquéllas tratan de dar un sentido político a un proyecto vital (lo importante es el proyecto, al que se trata de dotar de una significación política). La ruptura relativa de la incomunicación entre público y privado se manifiesta en la transformación de las y los activistas en agentes de socialización allí donde van, en la tensión entre vida privada y activismo, y en los intentos por convertir el activismo en profesión. Como hemos señalado anteriormente, para algunas activistas, el control de un conocimiento especializado adquirido o completado durante su participación en la movilización incentiva la posibilidad de orientar el proyecto vital hacia la profesionalización, aunque la profesionalización no tiene por qué agotar el proyecto personal”*. (Centro de Estudios sobre identidad colectiva, 2005).

Más adelante se añade: *“La recreación de los espacios tradicionales y la transformación en los usos y el sentido social de los txokos no es más que un síntoma más de algo que se dibuja como una tendencia general en este trabajo: la resignificación de prácticas y discursos tradicionales. Las sociedades tradicionales o txokos son, en cierto modo, el trasunto de los locales. Éstos llegan incluso a mimetizar algunas de las soluciones logísticas de las sociedades (apuntar las consumiciones, establecer turnos, distribuir las tareas de mantenimiento, etc.), si bien lo hacen con una intención paródica de suerte que resignifican esas prácticas y los espacios de sus mayores. La diferencia fundamental entre los txokos y los locales, en tanto que tipos ideales de socialidad, es que los segundos carecen de notoriedad o proyección social y de una vocación de participar en actividades públicas. En buena parte, ello se debe, como hemos tratado de defender a lo largo de este capítulo, a la nueva cultura de la política que se está gestando entre la juventud vasca, cultura que lejos de separar de forma tajante las esferas pública y privada, emerge en los intersticios que unen y separan estas esferas”* (CEIC, 2005).

Finalmente podemos utilizar a los mismos autores para reflejar la divergencia de posiciones entre personas jóvenes y personas adultas en el ámbito simbólico de la participación. Los primeros, los más jóvenes, adoptarían lo que califican de “discurso constructivista emergente”, mientras los segundos, adoptarían un “discurso cultural tradicional”. Los contenidos de ambos discursos que se exponen más abajo, creo que reflejan muy bien, las actitudes de unos y otros, así como las preferencias de las personas adultas a la hora de votar o priorizar instalaciones, servicios o programas en los Presupuestos Participativos.

Parece lógico suponer que en un debate cualquiera de unos Presupuestos Participativos, en el que hay que votar por propuestas de las personas adultas y propuestas de las personas jóvenes, no sólo se producirá un conflicto de intereses, sino que el significado simbólico de lo que unos y otros están haciendo será muy diferente.

DISCURSO CULTURAL TRADICIONAL

- Patrimonio como cultura popular auténtica.
- Interpretación trágica (*lo que se pierde*) de la identidad colectiva y el patrimonio.
- Continuum pérdida recuperación de lo propio de la identidad.
- Trabajo de restauración de la autenticidad olvidada.
- Reivindicación particular de la diferencia.
- Activismo militante.
- Tradicionalismo.

DISCURSO CONSTRUCTIVISTA EMERGENTE

- Patrimonio como vestigio original.
- Interpretación de la identidad colectiva y del patrimonio como hecho institucionalizado (*lo normal y ya existente*).
- Lo propio de la identidad como hecho normalizado.
- Trabajo de reconocimiento y clasificación del patrimonio
- Exhibición homologada de la diferencia.
- Dedicación experta.
- Cultura de la innovación.

6.3.- Una experiencia personal: el conflicto etario de las preferencias participativas.

En un reciente artículo en una revista de divulgación social y política, sobre la participación política de la juventud española (Comas, 2009) exponía una antigua experiencia personal, a modo de ejemplo para escenificar el rechazo de los adultos a los datos de participación política de los/as jóvenes que se han mencionado en el epígrafe precedente. Creo que este ejemplo también vale para entender lo que pasa con los Presupuestos Participativos.

“Una experiencia personal. A finales de los años 80, se produjo una primera oleada retórica en torno al “pasotismo político de los/as jóvenes”. Un lugar sobre el que se proyectó, a modo de ejemplo, este supuesto “pasotismo” fueron las Asociaciones de Vecinos, que además habían perdido mucho protagonismo después del brillante papel que habían jugado en los años 70. En un encuentro de la CAVE (la Federación que las agrupaba), se habló de la baja participación de los/as jóvenes como una de los factores que contribuían a la pérdida de relevancia del movimiento vecinal. Como en aquel momento estaba poniendo en marcha un programa comunitario de prevención basado en grupos de pares de jóvenes, me pareció que las asociaciones de vecinos podrían ser un vehículo adecuado para promocionarlo al tiempo que contribuía a mejorar su situación. Como resultado, en más de una docena de municipios españoles grupos de jóvenes, activos y bien formados, se integraron en las Asociaciones, que además recibían una ayuda económica por los costes derivados de acoger el programa. En pocos meses los/as jóvenes pusieron en marcha sus iniciativas y las Asociaciones volvieron a ocupar un lugar privilegiado en la vida política local. En unos pocos meses más y salvo alguna loable excepción (reflejada en el compromiso de los líderes de la Asociación), los grupos de jóvenes fueron expulsados (literalmente expulsados) de las asociaciones.

Decidí entrevistarme con los que habían protagonizado tales expulsiones para tratar de entender los motivos. Los argumentos eran vagos, pero quedaba claro que los/as jóvenes no habían actuado en ningún caso de una manera radical o desconsiderada. Tampoco habían entrado en la dinámica política interna de las Asociaciones, ni habían interferido en otras actividades. ¿Por qué se había tomado entonces la decisión tan drástica de expulsarlos? En la discusión con los grupos de miembros que se habían opuesto a la presencia de jóvenes, quedaron claras dos cosas, la primera que los/as jóvenes molestaban porque hacían cosas, es decir, porque eran activos y su activismo ponía en evidencia la pasividad de los adultos que se limitaban a rememorar el pasado de las “luchas urbanas” de la década anterior. En esta situación los adultos se sentían aludidos y temían perder la prioridad en el relato de su activismo político.

Pero lo segundo que quedó claro es que los adultos entrevistados afirmaban que estos jóvenes no eran los “verdaderos jóvenes” ya que “la juventud” estaba, sin duda, interesada en otros tipos

de participación. ¿Cuáles eran estas formas de participación que interesaban a los/as jóvenes? Pues no se sabía y era necesario preguntarles, ¿Por qué no preguntarles a este grupo que había manifestado su interés por participar? Pues no, a estos no, porque ya se sabía lo que querían, porque el proyecto comunitario de prevención que estaban desarrollando estaba bien descrito en los documentos. ¿Estaban en contra del proyecto? En absoluto, era magnífico. Pero, ... era necesario promocionar la participación del conjunto de los/as jóvenes del municipio (o del barrio) y para ello era necesario preguntarles lo que querían. Lo cierto es que nunca se les preguntó nada, ni se hizo otra cosa, salvo seguir quejándose de que los/as jóvenes no querían participar.”

Nuevas pistas en torno a la participación de los/as jóvenes en Presupuestos Participativos: Hay que fomentar proyectos que respeten la identidad juvenil

Hemos podido mostrar cómo en el conjunto de documentación y en páginas WEB analizadas aparecen, como ya se ha explicado, muy escasas referencias a la cuestión de la participación de los/as jóvenes en los Presupuestos Participativos.

También hemos mostrado como, a partir de las evaluaciones realizadas, como las personas jóvenes apenas participan, o lo hacen en un porcentaje muy inferior a su peso demográfico, en las actividades que se relacionan con los Presupuestos Participativos en la mayor parte de los municipios que desarrollan esta experiencia.

Asimismo hemos visto como las personas jóvenes no se sienten concernidas por los Presupuestos Participativos y a la vez hemos mostrado como la “cultura cívica y vecinal” que sostiene los Presupuestos Participativos, exige a las personas jóvenes la renuncia a su condición de tales, para ser aceptables, según los parámetros de esta cultura.

Se trata de una situación de hecho, de la que no se habla demasiado en toda esta documentación y en las referencias utilizadas, pero de la que algunos son conscientes e incluso lo consideran dentro de los retos que tienen los Presupuestos Participativos como “un desafío a afrontar” o que “no se ha afrontado hasta ahora” (Falck y otros, 2008).

A pesar de este desolado panorama, en la literatura conceptual y teórica sobre presupuestos participativos se alude con frecuencia a los/as jóvenes, como población diana tanto del objetivo de las iniciativas a debatir y votar, como del objetivo del “aprendizaje de la democracia”. Se trata, de nuevo, de una cierta dualidad entre retórica y realidad. Asimismo, en general en los documentos se menciona a los/as jóvenes en la perspectiva de las políticas de emancipación y en cambio en las decisiones aprobadas y ejecutadas aparecen desarrollos relacionados con políticas afirmativas, aunque más dirigidas a los niños/as y adolescentes, que a las personas de más de 18 años.

A pesar de todo ello existen algunas descripciones de casos, que aunque sean pocos, nos pueden ayudar a comprender mejor la situación y a proponer soluciones.

La referencia más explícita sobre el tema de la escasa participación de las personas jóvenes, y una propuesta de solución, aparece en la página www.presupuestosparticipativos.com. Se trata de la descripción del Foro Joven de Petrer (Francés, 2005), un documento y una experiencia que, dentro de los ámbitos de juventud, también ha sido difundido en las actas de las Jornadas de DINAMIA-2005. De hecho es un documento único ya que no he hallado otro con esta temática. Es además la única experiencia que tiene que ver con Presupuestos Participativos y que cita la

Fundación EDE de Bilbao, en su recopilación y análisis de las 65 experiencias sobre programas e intervenciones de participación juvenil²⁶, que vamos a utilizar de forma extensa en un próximo apartado (Fundación EDE, 2007).

La lectura del texto nos aporta diversas pistas sobre su propia excepcionalidad. Se trata de un proyecto peculiar ya que se refiere a la aplicación de la metodología de los Presupuestos Participativos (y desde el propio equipo técnico que desarrolla los Presupuestos Participativos) a las políticas de juventud desarrolladas en dicho municipio. Pero a la vez el proyecto no forma parte, en sentido estricto, de los propios Presupuestos Participativos sino que transcurre en paralelo a los mismos. Se aprovecha el conocimiento y la experiencia que aportan, se sigue su metodología, pero no se mezcla en las actividades cotidianas de los mismos.

De hecho las decisiones de los/as jóvenes sólo afectan al presupuesto de la Concejalía de Juventud y parece que tienen mucho que ver con ocio y movilidad²⁷ y por supuesto muy poco con urbanismo o servicios a la comunidad. Pero a la vez la participación de los/as jóvenes es elevada y rompe con las anteriores dinámicas asociativas al sustituir la representación colectiva de estas por la participación individual de cualquier joven de Petrer. Parece, asimismo que tal dinámica provoca malestar y oposición por parte de las propias asociaciones juveniles que se sintieron desplazadas en su papel tradicional (Francés, 2005).

En segundo lugar podemos considerar la experiencia de uno de los municipios más activos en la red de municipios con Presupuestos Participativos (Santa Cristina de Aro) el cual señala en su documentación la existencia de un Consejo Temático de Juventud, que se califica de experiencia única dentro del ámbito de los Presupuestos Participativos y de hecho algunas personas jóvenes participan en representación de dicho Consejo en los intercambios con otros municipios sin encontrar interlocutores de su edad entre los asistentes. Sin embargo en la página web del municipio, el último apunte del mencionado Consejo, a principios del año 2009, es un "ultimátum" de la alcaldía, en el que se indican que si los/as jóvenes no participan en mayor número y más activamente se "cierra" el Consejo Temático.

Sin embargo el mismo municipio muestra un activo presupuesto infantil con niños/as de 5º y 6º de primaria (10/12 años), que se realiza en la escuela primaria y con la participación de los profesores. Aunque también conviene mencionar que en dicho municipio no hay Instituto de Enseñanzas Medias.

Finalmente, en tercer lugar, se ha identificado la existencia de un proyecto de Presupuesto Participativo específico dirigido a jóvenes. Se trata de un proyecto URB-AL del año 2002, del que era responsable la ciudad francesa de Issy-les-Mouineaux, situada en la periferia de París. Con un título a priori muy atractivo: *"El presupuesto participativo aplicado a jóvenes: una herramienta al servicio de las políticas públicas a favor de la juventud"* en el que participaba el municipio español de Rubí (Samot, 2002). Pero, a pesar de su título, no se trataba de un proyecto demasiado relacionado con los Presupuestos Participativos ya que de hecho se limitaba a seleccionar a un escueto grupo de jóvenes en cada municipio para formarles en temas de administración local. De manera explícita se dice que "esta formación" tiene como objetivo "explicarles que son los presupuestos participativos y como se gestionan".

Sin embargo en el caso de Rubí tal inversión, ni aparece en las descripción de los Presupuestos Participativos de aquel año (García 2002; Blanco 2003) y tampoco parece que produzca efectos positivos a posteriori, al menos en el desarrollo de los Presupuestos Participativos y de hecho no se menciona ningún impacto juvenil en los informes que describen la implantación de los mismos

26 Lo cual no deja de ser sorprendente porque los Foros de Juventud abiertos a los/as jóvenes no organizados, es una de las propuestas clave del Libro Blanco sobre Políticas de Juventud de la Comisión Europea, con los que además se compromete en términos financieros. No sabemos lo que ha ocurrido en otros países, pero que en España exista sólo esta experiencia, resulta preocupante.

27 En la página WEB del Ayuntamiento ya no hay referencias a los Presupuestos Participativos a partir del año 2007, en el que se produjo un importante vuelco electoral. IU había gobernado este municipio durante tres legislaturas, la primera en coalición con el PP, la segunda con el PSOE y la tercera en minoría. Desde 2007 gobierna el PP. No está claro si existen desde 2007 los Presupuestos Participativos (Petrer no forma tampoco parte de la Red Estatal), pero si se anuncian las convocatorias del Foro Joven. Es en estas convocatorias donde aparece la priorización de acciones en el ámbito de ocio y movilidad.

en los años sucesivos. Es más ninguna de las propuestas de los Presupuestos Participativos de esta ciudad y que se relatan en su página web, tras haber participado en el mencionado proyecto URB-AL, se refiere a aspectos relacionados con las personas jóvenes, ya que en los últimos años aparecen 25 propuestas de mejora urbanística, 3 de servicios cívicos (no juveniles), un centro para gente mayor y un dispensario.

Estos tres ejemplos nos ofrecen una nueva pista sobre el porqué de la escasa participación de las personas jóvenes en los Presupuestos Participativos. En el fondo se trata de una oferta retórica o casi de una “oferta trampa”. Porque los chicos y las chicas jóvenes pueden participar pero no hacerlo desde la perspectiva de su condición juvenil sino como “entrenamiento” de cara a su futura condición adulta y emancipada. En el fondo se les dice: tenéis que venir a aprender, tenéis que venir a comportaros como personas adultas y a defender los intereses de las mismas, como si las personas jóvenes no tuvieran derechos, opiniones e intereses propios.

El juego de “aprender a ser personas adultas” es bien aceptado, en cambio, por las niñas y los niños de primaria porque ellos sí quieren “saber” de las cosas de los adultos, pero algo que resulta inaceptable para la juventud que quiere “hacer”. Por este motivo cuando pueden hacerlo desde su propia condición juvenil, desde un foro específico, las cosas cambian de una forma radical y aumenta su compromiso y el porcentaje de personas jóvenes activas.

8.1.- Una imagen de la trayectoria y la implantación de los Presupuestos Participativos en España.

Los Presupuestos Participativos surgen y se implantan en Latinoamérica en la pasada década, la filosofía, objetivos y metodología de los mismos se expanden a partir del año 2000, siendo la ciudad de Porto Alegre la referente de los mismos. En España se inician en Córdoba en este mismo año y después se extienden hacia otros municipios en algunos de forma permanente y en otros como una experiencia más o menos puntual. La mayoría de estos municipios están situados en Andalucía, con algunas otras experiencias en otras Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana, Catalunya, Castilla-La Mancha y Madrid.

En su origen los Presupuestos Participativos son el reflejo de un impulso político de carácter comunitarista y en asociación a la ideología de los “movimientos populares” tal y como fue formulada en Latinoamérica en la década de los años 60 del siglo XX. El Comunitarismo introduce una dimensión local y la propia dinámica de su implantación los conducen hacia el desarrollo de una metodología en la que la administración pública actúa como promotor y gestor de los mismos.

En España las primeras descripciones (y algunas de las primeras experiencias) hacen hincapié en los aspectos ideológicos, identitarios y políticos de los Presupuestos Participativos, en parte por su procedencia y en parte porque la primera importación de tales ideas fue realizada por algunos colectivos agrupados en Izquierda Unida. Más adelante, al tiempo que también evolucionan en Latinoamérica, el peso de la gestión pública va siendo determinante y se abandona las tesis comunitaristas más reivindicativas, permaneciendo sólo la idea matizada de “democracia directa” en forma de “aprendizaje de la participación”.

En paralelo a este proceso los Ayuntamientos promotores de Presupuestos Participativos ampliaron su base política y pronto ya fueron más los gobernados por el PSOE que los de IU que tenían Presupuestos Participativos. A finales de la década también se incorporaron a los Presupuestos Participativos algunos Ayuntamientos y Diputaciones gobernados por el PP y otros partidos.

En este proceso algunos analistas (Chávez, 2008), dedicados al análisis global y al seguimiento de la evolución de los Presupuestos Participativos desde organismos internacionales de investigación, lo que les proporciona una perspectiva global más precisa, sostienen que los Presupues-

tos Participativos han crecido al ritmo que se han “pasteurizado”, generando una “confluencia ideológica” con las propuestas liberales, que se desarrollaron en el Reino Unido en la década de los años 80, con el llamado “New Localism”, que interpretan como una doble estrategia: de una parte se trata de mejorar la gobernanza local, reforzando las comunidades con un “adecuado tamaño para la buena gestión y la promoción de una ciudadanía activa”.

Pero de otra parte, tales estrategias, servirían para reducir las competencias (o al menos el poder) de los agentes estatales para promocionar un modelo político más “liberal”, en el que estos agentes estatales se situaran en una posición de debilidad frente a los agentes económicos. En este sentido, se afirma, el New Localism y los Presupuestos Participativos, partiendo de orígenes ideológicos contrapuestos (el thatcherismo en un caso y la izquierda revolucionaria en el otro) han confluído en el acoso hacia el modelo socialdemócrata de derechos universales²⁸. El refuerzo de aquellas iniciativas locales, que se sitúan al margen de la gestión de los derechos universales reconocidos, distorsiona los presupuestos sociales y genera “efectos Mateo colectivos” ya que los recursos se desvían hacia aquellos que tienen más posibilidades de reclamación y participación²⁹.

Es posible que visión de la evolución de los Presupuestos Participativos sea cierta, pero al menos en España, hemos podido constatar cómo si bien han servido para emprender tareas de modernización (y de transparencia) de las administraciones locales, también han servido para promocionar la participación social local en un país muy dado a “no salir de casa para estas cosas”. Pero hay algo que me causa extrañeza. En toda la literatura consultada no aparece una sola referencia (ni tan siquiera para criticarla) a la Ley de Modernización de las Administraciones Locales de 16 de diciembre de 2003, que introdujo el artículo 70 bis a la Ley de Bases de Régimen Local, en el que ampliaba de manera notable las competencias municipales y los procedimientos de participación social.

Finalmente hay que señalar que toda la revisión de esta literatura nos ha permitido constatar que las personas jóvenes apenas participan en los Presupuestos Participativos, algo que se atribuye a la “abulia juvenil” pero que en la práctica escenifica la incapacidad de estos procedimientos para incorporar a los/as jóvenes.

8.2.- Los nuevos estilos de participación de los/las jóvenes.

La descripción de las formas de participación de los/as jóvenes y su propia intensidad (apartado 6), nos ha permitido escenificar las características de una **producción social de la participación** muy diferente, por no decir incompatible, a la que suponen los Presupuestos Participativos. No podemos atribuir la responsabilidad en este tipo de desencuentro ni a la “cultura política

28 La idea tradicional de la socialdemocracia supone que los derechos universales de ciudadanía, administrados desde instituciones públicas potentes y de gran amplitud territorial, garantizan, en el conjunto de este territorio, la equidad social. Los autores citados afirman que los Presupuestos Participativos rompen con los principios de universalidad y equidad porque desvían recursos hacia iniciativas locales muy particulares, cuyo grado de “necesidad” no se ha medido y evaluado de forma objetiva y con parámetros comparativos equivalentes.

29 Resulta frecuente observar, al menos desde entidades como la Fundación Atenea que presido y que se ocupa de colectivos sociales situados en la marginalidad extrema, como los “planes, programas e iniciativas participativas”, relacionadas con la rehabilitación de barrios, refuerzan el poder de los vecinos “normalizados” (y en particular a los más activos), pero a la vez desplazan a las poblaciones más marginales, en particular aquellas cuya capacidad para reclamar esta severamente disminuida por razones psicoculturales. Sólo cuando algunos agentes, en particular Servicios Sociales y ONGs, asumen la defensa de sus derechos, su voz puede oírse. Aunque parezca paradójico, ocurre que cuando la participación social aumenta, de la capacidad (y el interés) de aquellos que deben defender los derechos sociales generales se resiente y el resultado final suele ser una “limpieza urbana”, la cual, es cierto, incrementa el status de “normalidad” del barrio y reduce el riesgo de marginación en el mismo. En general los procesos participativos que tratan de “mejorar el barrio” tienen éxito, pero a costa de expulsar a las poblaciones más marginales. En los últimos años esta tendencia se ha acentuado como un resultado inesperado de las políticas de equidad urbana: muchos barrios, con historias previas de exclusión y/o marginalidad, han visto como mejoraba su status económico, social y cultural, siendo los cambios de mayor éxito aquellos que han contado con una mayor participación vecinal, pero, a la vez, el logro de tales objetivos ha supuesto la expulsión de las poblaciones más marginales, que se han convertido en un colectivo nómada cada vez más periférica. Esta evolución ha llevado, en el caso de Madrid, al proceso consensuado de rehabilitación de la Cañada Real. Sin duda el mayor núcleo de marginación social existente en España. La previsible mejora, en los próximos años, de las condiciones sociales de dicho territorio, siguiendo además estrategias participativas, supondrá lo más seguro, la expulsión de los perfiles más marginales que se trasladaran, en compañía de las ONGs que les prestan servicios, a otro lugar aún más periférico.

vecinal”, que sustenta la práctica de los Presupuestos Participativos, ni a las nuevas formas y estilos de participación de los/as jóvenes, sino a la realidad objetiva y a las afinidades electivas que subyacen bajo ambos formatos.

En la perspectiva clásica de la participación social, las formas de participación de los/as jóvenes suponen un nivel de códigos sumergidos (Melucci, 1996) que no son accesibles, ni interpretables, en la perspectiva de la muy visible cultura política vecinal que sostiene los Presupuestos Participativos. Pero no sólo se trata del lenguaje, de las afinidades o de los soportes (por ejemplo la vía analógica frente a la vía digital) sino de algo más, de un conjunto de valores, de unos valores que también se perciben como “subterráneos” (Matza y Sykes, 1961) por parte de la mencionada cultura vecinal. Al ser valores subterráneos se perciben como alternativos (que lo son), pero también inadecuados y peligrosos. Como consecuencia se construyen maneras implícitas de rechazo, a modo de línea defensiva de un estilo de producción de la participación, representada por los Presupuestos Participativos y que ha costado mucho implantar, para que vengan los/as jóvenes y lo desbaraten.

Una cuestión importante se refiere al hecho de que estos valores subterráneos propios de los nuevos estilos de participación de los/as jóvenes, se sostienen, a la vez, en el entramado de la evolución histórica y en el entramado estructural de la evolución etaria (Matza, 1964). En el primer caso hay que contar con los cambios sociales generales, como son los tecnológicos (en particular las TIC), la secularización de la sociedad o las nuevas formas de consumismo. En el segundo caso se trata de la evolución de la condición juvenil hasta la emancipación y la adopción de pautas de vida adultas.

De una parte el efecto de los cambios sociales generales activa el acercamiento de los grupos generacionales, de otra parte el rechazo de la condición juvenil en la perspectiva de sacrificarlo todo a la emancipación y la adquisición de pautas de vida adulta, activa el alejamiento de los grupos generacionales. En el primer caso, por ejemplo, los Presupuestos Participativos se digitalizan y tratan de optimizar las TIC³⁰, en el segundo caso, también por ejemplo, se rechazan (e incluso se tildan de poco recomendables) las escasas propuestas de los/as jóvenes relacionadas con temas como el ocio, la movilidad y algunos servicios de información y asesoramiento³¹. Es decir, los/as jóvenes pueden participar en los Presupuestos Participativos, pero para ello tienen que olvidarse de su condición juvenil y “comportarse como adultos”. Algo que contrasta con los contenidos de los “Presupuestos Participativos infantiles” (hasta los 12 años) donde las propuestas no sólo son de los niños/as, sino sólo “para los niños/as”. Algo que parece inadmisibles en el caso de los/as jóvenes.

Estamos ante un conflicto que se trata, o bien de soslayar, o bien de negar o al menos de ganar. Pero a la vez es una realidad. No podemos hacer ninguna propuesta en torno a la participación de los/as jóvenes en los Presupuestos Participativos sino aceptamos y asumimos la existencia de este conflicto. Obviamente hay otra alternativa: seguir afirmando que los/as jóvenes no tienen interés por la participación social y quedarnos tan anchos esperando que “se conviertan en adultos” para entonces invitarles a participar.

8.3.- Maneras de romper con los malos hábitos.

Si reconocemos el conflicto podemos, entonces, realizar algunas propuestas que vamos a presentar como estándares para la acción. Se trata de propuestas con una triple orientación: en primer lugar las relacionadas con la participación de los/as jóvenes en los Presupuestos Partici-

30 En la observación participante realizada se ha constatado la presencia de algunos “jóvenes en torno a los treinta”, pero por supuesto emancipados y con familia, los cuales seducen a una audiencia poco informada hablando de las TIC, con propuestas muy razonables, pero también de cómo se pueden utilizar para conseguir que los/as “jóvenes participen”, lo cual ya no es tan razonable o al menos incierto.

31 Las propuestas en estas materias no solo son descartadas sino que incluso generan desagrado, porque además, en muchos casos, se refieren a contenidos del conflicto entre jóvenes y vecinos que se escenifica a través los conflictos por los espacios de ocio nocturno (Rodríguez y Mejías, 2001). Un tipo de conflicto que ya hemos analizado como el resultante del conflicto sobre el control del flujo generacional de las rentas procedentes de las prestaciones e inversiones públicas (Comas, 2008c).

pativos generales del municipio, en segundo lugar la adopción de la metodología de los Presupuestos Participativos en el ámbito de las políticas de juventud y en tercer lugar vamos a utilizar la perspectiva general del “aprendizaje de la ciudadanía y la democracia” para mostrar cómo tales propuestas se sustentan en un mandato de la propia Constitución Española.

8.3.1.- ESTÁNDAR 1: Propiciar la presencia de las personas jóvenes en los Presupuestos Participativos.

Para poder aplicar dicho estándar resulta imprescindible **construir una alternativa** tanto frente al rechazo de los/as jóvenes por parte de la cultura vecinal que sostiene los Presupuestos Participativos, como frente al rechazo de esta misma cultura cívica vecinal produce en las personas jóvenes. Se trata de una alternativa que pretende solventar el conflicto implícito existente entre juventud y vecinos, lo cual exige algunas renuncias por ambas partes.

En páginas anteriores he tratado de describir este conflicto, pero sus causas han quedado en una relativa oscuridad, aunque queda claro que estamos hablando de un rechazo mutuo que, sin duda, tiene mucho que ver con una cuestión de identidad generacional colectiva, así como la construcción de identidades propias (Melucci,1996). El conflicto se articularía entonces en torno a “las creencias y los valores”, la “red de relaciones sociales” y las “afinidades electivas y emocionales”, que generan diferentes interpretaciones de lo que es y en qué consiste la participación social. Se trata de un conflicto que no produce movilizaciones, sino más bien ausencia de las mismas e inhibición frente a las movilizaciones del “otro segmento cultural”. En realidad estamos por tanto frente a un tipo de conflicto que ha sido bien definido como de carácter “psicocultural” (Ross, 1992).

Para resolver este tipo de conflictos no caben las meras modificaciones formales o legales, tampoco vale la apelación a la interacción personal (de hecho entonces el conflicto se hace más profundo por el choque de mentalidades), sino que requiere, más bien, una estrategia para tratar de preservar las interpretaciones y los intereses de cada colectivo.

Pero si fuera solo un problema de intereses en colisión una solución efectiva sería distinguir ambos tipos de intereses, para poder segregar los procedimientos de los Presupuestos Participativos. De una parte los vinculados a personas adultas y emancipadas y de otra parte los vinculados a personas jóvenes en fase de emancipación³². Pero esto no sólo eliminaría el conflicto sino que lo situaría en otro plano, aunque de hecho vamos a proponer esta alternativa (a modo de complemento) en el epígrafe siguiente.

En general los conflictos basados en creencias, relaciones y afinidades (es decir, en interpretaciones sobre el mundo) se resuelven por dos vías, de una parte la mediación de terceros y de otra parte las llamadas “soluciones creativas” (Ross, 1993). En cuanto a la mediación, en este caso, corresponde en exclusiva a las administraciones públicas, pero para ejercer esta función deberían desvincularse de la “cultura vecinal cívica” adoptando una perspectiva más neutral en relación a la cultura juvenil, aunque esto parece un reto complicado ya que los propios Presupuestos Participativos son un producto de esta cultura vecinal y se han implantado a partir de una lógica de creencias, relaciones y afinidades electivas e ideológicas.

También es cierto que esta lógica ha concluido, finalmente, por orientar ciertos procesos de modernización de las administraciones locales, que estaban muy lejos de estas interpretaciones cívicas que constituyeron, en su origen, la metodología de los Presupuestos Participativos.

Por tanto, para asumir este papel de mediador, las administraciones públicas deberían recrear un estilo de Presupuestos Participativos en los que cupieran las creencias, relaciones sociales y afinidades electivas de las personas jóvenes. No parece difícil porque pueden conocer bien el contenido de estas interpretaciones a través de los técnicos de las concejalías de juventud. Pero

³² Con una complicación adicional de carácter estructural, las personas jóvenes en proceso de emancipación pasan a ser personas adultas y emancipadas a partir de un cierto momento. Abandonan entonces un estilo cultural para adoptar otro. Esta complicación, fruto de la sucesión de los ciclos vitales, explica la falta de interés por las personas jóvenes y la preponderancia de una interpretación de “racismo etario” en palabras de Martín Sagrera: mientras son jóvenes no son nada porque algún día ya serán adultos (Sagrera, 1992).

a la vez resulta difícil porque supone asumir un estilo de trabajo y un tipo de acciones y actividades que hasta ahora han estado confinadas en los ámbitos de juventud y en general, han sido premiadas, desde otros ámbitos de la misma administración local, con una visión negativa de las mismas (Comas, 2008).

Sin esta neutralidad valorativa de las administraciones públicas no parece posible desarrollar “soluciones creativas”, ya que esta tarea corresponde a los diferentes agentes involucrados y si tales agentes no se sienten concernidos, obvian este esfuerzo.

En cualquier caso la posibilidad de las “soluciones creativas” tiene que afrontar otro problema: la relación entre personas jóvenes y adultas en nuestra sociedad responde a una lógica estructural que, además, está profundamente enraizada en nuestras creencias y en nuestra visión del mundo³³. Hemos sido socializados en ellas e incluyen valoraciones más o menos inconscientes, como que las personas jóvenes son (o deberían ser) irresponsables y los adultos “deben hacerse responsables” de las mismas. Sin cambiar esta interpretación del mundo y la relación estructural que subyace tras la misma, parece difícil conseguir que las personas jóvenes, en su condición juvenil, sean aceptadas en igualdad de condiciones como interlocutores válidos.

Finalmente destacar que una opción de resolución frecuente en este tipo de conflictos, pero que en este caso resulta inviable, al menos de forma parcial. Se trata del recurso a la superación, individuo tras individuo, de las interpretaciones que provocan el conflicto. Es decir, mediante procesos de formación/información y toma de conciencia progresiva de las condicionantes estructurales que subyacen tras las metáforas, analogías e imágenes psicoculturales y su progresiva modificación. Algo que quizá sea posible en el caso de los adultos, pero que en caso de los/as jóvenes se resuelve en una paradoja absoluta: Cuando asumen esta conciencia dejan de ser jóvenes para convertirse en adultos³⁴.

8.3.2.- ESTÁNDAR 2: Aplicar la metodología de los Presupuestos Participativos en las Políticas de Juventud.

El punto de partida para el desarrollo de este estándar sería, en este caso, la **revisión de las políticas, los programas y las acciones de promoción de la participación juvenil**, tal y como aparecen, en la actualidad, desarrolladas por parte de las administraciones de juventud y las organizaciones juveniles. No se trata de una reforma radical porque una parte sustancial de los contenidos de la metodología de los Presupuestos Participativos ya se aplican desde los ámbitos de juventud, los cuales conforman además una “metodológica participativa”, que lo mismo que la “cultura vecinal” es el resultado de décadas de experiencias, implicaciones, retos, fracasos, avances y logros. La idea básica es que los Presupuestos Participativos se incorporen, desde una perspectiva transversal, a esta “cultura de los ámbitos de juventud”³⁵. No se trata de una propuesta imaginada al margen de la realidad, porque tenemos un antecedente muy útil, la participación de la ciudadanía en los Consejos Municipales de Servicios Sociales, adoptando pautas propias de diversos procedimientos de participación social (Pastor 2007).

Para efectuar la revisión de las modificaciones a introducir en los modelos habituales de promoción de la participación en los ámbitos de juventud, voy a utilizar el texto de “Claves, propuestas, medios y herramientas” del informe “Incorporación de criterios y claves participativas en los servicios de infancia y juventud” de la Fundación EDE. Que constituye, sin duda, una descripción muy completa y especialmente sistemática de las tendencias metodológicas en el desarrollo actual de la participación juvenil.

Se trata además de una descripción que se ha obtenido mediante un análisis empírico de 65 programas, lo cual garantiza su realismo, es decir, es lo que de verdad se hace o se

³³ En particular en el territorio cultural del “familismo católico” tan presente en nuestra sociedad.

³⁴ En los procedimientos de observación participante pude constatar la presencia de algunas personas jóvenes muy activas y muy reconocidas por el colectivo. En un caso alegué, “parece que si participan los/as jóvenes” y la respuesta fue “no creas, pero éstos son muy maduros”.

³⁵ Al menos por una vez Juventud se convierte, en si misma, un recurso transversal de otras políticas.

propone hacer con la participación juvenil y no una teoría sobre la misma. Para efectuar la tarea se va utilizar de forma íntegra el texto original de EDE³⁶ resaltando (en color rojo) dentro del mismo aquellos aspectos que supondrían la implantación completa de la metodología de los presupuestos participativos en este ámbito.

CLAVES, PROPUESTAS, MEDIOS Y HERRAMIENTAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS JÓVENES

(Con una ampliación para incorporar la metodología de los Presupuestos Participativos)

1.- Claves generales sobre participación juvenil.

A la hora de promover la participación de las personas jóvenes habrá que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- *Utilizar como elementos de enganche, o punto de partida, los centros de interés y las demandas de los/as jóvenes.*
- *Debe ser un proceso gradual, comenzando por la participación en aspectos más sencillos, concretos y de carácter puntual antes de pasar a otros más complejos y continuados en el tiempo.*
- *Proceso con un objetivo pedagógico muy claro, la búsqueda de la autonomía de los/as jóvenes.*
- ***Destinar una parte (porcentaje) del presupuesto específico de juventud a que las personas jóvenes decidan su destino.***
- *Implicar en el desarrollo de los servicios a diversos agentes: jóvenes, técnicos de juventud, informadores, grupos, asociaciones, o agentes juveniles estables o no:*
 - *Mediante proyectos que impliquen a distintos agentes: técnicos de juventud, colegios, colectivos, asociaciones, grupos o agentes implicados en el proceso informativo. Que las y los/as jóvenes sean responsables activos de la creación de la información.*
 - *Mediante la coordinación de las partes (jóvenes, grupos, asociaciones, agentes...) implicadas en los procesos.*
- *Ofrecer la participación en proceso de toma de decisiones sin exigir una previa adscripción asociativa y sin que esta participación suponga un mero consumo de servicios:*
 - *Cualquier persona joven es un voto.*
 - *Los canales de participación pueden ser presenciales o a través de las TIC.*
 - *La única limitación es la edad (15/29 años).*
- *Acotar el papel de las y los adultos:*
 - *Formándose y ejercitándose para acompañar solamente.*
 - *Interviniendo a la carta, a demanda de las personas jóvenes.*
 - *Valorando procesos frente a resultados.*
 - *Centrándose en su papel como facilitador.*
 - *Estableciendo acuerdos entre jóvenes, animadores y familias.*
- *Utilizar el recurso de la formación mediante la acción, “aprender haciendo”.*
- *Utilizar las actividades de ocio y tiempo libre como elemento motivador en el proceso de aprendizaje. El consumo de actividades o la utilización de servicios organizados por otros no es participación.*
- *Utilizar ritmos diferentes para cada grupo adaptándose a la realidad.*

³⁶ Se han eliminado del mismo las referencias a “niños y niñas” y las citas de las fichas del estudio empírico sobre el que se sostenían estas conclusiones.

En cuanto se refiere a la evaluación, se promoverá la incorporación de las personas jóvenes en la realización de la misma.

- *Realizando evaluaciones durante los diferentes momentos de la experiencia participativa:*
 - *Al inicio: recogiendo necesidades, demandas, intereses, sugerencias de los/as jóvenes con el objeto de integrarlas en el diseño de servicios y programas.*
 - *Durante en desarrollo: evaluando el cumplimiento de objetivos, la satisfacción de las y los participantes, la adecuación a las necesidades y demandas de las y los destinatarios y participantes, el nivel de asistencia, la consecución de objetivos.*
 - *Al final: evaluando el cumplimiento de objetivos, la satisfacción de las y los participantes, la adecuación a las necesidades y demandas de las y los destinatarios y participantes, el nivel de asistencia, la consecución de objetivos.*
- *Promoviendo metodologías de evaluación que permitan la libre expresión y la participación real de los/as jóvenes.*
 - *Utilizando nuevas tecnologías de la red Internet: blogs, páginas Web, foros, chats... ya que generan flujos de intercambio de comunicación instantáneos y continuos y facilitan el análisis.*
 - *Combinando técnicas grupales e individuales.*
 - *Combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para la obtención de datos. Mediante las técnicas cuantitativas se podrá obtener un mapa de situación y mediante las cualitativas podremos ahondar en las razones de fondo*
...
- *Incluyendo en las evaluaciones a los agentes que se estimen oportunos.*
 - *Teniendo en cuenta según se estime oportuno, su grado de participación, de importancia, de protagonismo...*
- *Socializando los resultados.*
 - *Posibilitando con la socialización, sumar fuerzas a futuro.*
 - *Incluyendo tanto a participantes como a personas ajenas al proyecto.*
- *Diseminando las propuestas, los resultados de las votaciones y el grado de implantación y logro de estas propuestas, así como las actividades subsiguientes, de tal manera que todos los participantes estén bien informados.*
- *Desarrollar propuestas de futuro a partir de las evaluaciones.*
 - *Integrándolas en el futuro diseño de servicios y programas de juventud.*

2.- Información.

2.1.- Propuestas:

Promover que las personas jóvenes puedan crear y generar información de su interés, bien por sí solos o bien acompañados por agentes de juventud.

- *Uniendo determinados intereses (música, deporte, viajes, información que supere el ámbito local...) o hobbies con información, con el objeto de crear información útil, atractiva y generada por las propias personas jóvenes.*
- *Mediante la implicación de jóvenes de distintas características, grupos, clubes deportivos, con afición a determinados centros de interés, miembros de asociaciones, Gaztelekus, colegios...*

- *Mediante la utilización de distintos medios, soportes, canales y formatos: revistas, emisoras de radio, video, Internet, fotografía...*

2.2.- Medios y herramientas:

Capacitar y asesorar a las personas jóvenes para que puedan crear y generar información que satisfaga sus necesidades.

- *Diseñando acciones formativas en torno a un tema para que ellas y ellos más tarde puedan generar información propia sobre el tema trabajado.*
- *Dotando de las herramientas y medios adecuados: equipamientos, asesoría técnica, financiación desde distintas instituciones...*
- *Promoviendo grupos no formalizados y pequeños proyectos informativos.*

Elegir los canales más adecuados para difundir esa información juvenil haciendo partícipes a las personas jóvenes en ese proceso.

- *Mediante la implicación directa de las personas jóvenes en la elección de los canales de difusión de la información.*
- *Mediante la implicación de las personas jóvenes como canales para la difusión de esa información. Por ejemplo poniendo en marcha una red de corresponsales o mediante grupos juveniles implicados en la difusión.*
- *Haciendo que los y las jóvenes sean responsables de los canales de información.*
- *Mediante la utilización de canales alternativos y nuevas tecnologías cercanas a las personas jóvenes que posibiliten un feedback: Internet, charlas, blogs, foros, aplicaciones de mensajería instantánea (Messenger), exposiciones...*
- *Con estas herramientas las y los/as jóvenes pueden incidir directamente en el desarrollo de servicio pudiendo alimentar los procesos informativos de forma participada, ya que además de facilitar la creación de información, ofrecen la posibilidad de interactuar con otros jóvenes y técnicos que comparten el servicio, pudiendo además, aportar sus impresiones, ideas y propuestas de forma continua e instantánea. Generan flujos bidireccionales y dinámicas interactivas.*

3.- Dinamización del tiempo libre.

3.1.- Propuestas.

Impulsar la participación de los/as jóvenes en la oferta de ocio y tiempo libre.

- *Estableciendo convenios, o fórmulas de cogestión o gestión concertada con iniciativas juveniles que trabajan en el ámbito del ocio y tiempo libre.*
- *Mediante la creación o impulso de espacios o mecanismos que permitan la participación de los/as jóvenes como responsables, proponentes y decisores, de manera total o parcial, de las actividades, programas y servicios de juventud en general y de ocio y tiempo libre en particular.*
- *Promoviendo el diseño de la programación por parte de los/as jóvenes a partir de la elaboración, y posterior difusión, de guías de recursos, o similares, sobre cuestiones relacionadas con el ocio y el tiempo libre (juegos, dinámicas, actividades...).*
- *Impulsando espacios de participación de personas jóvenes en equipos interdisciplinarios e intergeneracionales de diseño de equipamientos y espacios de uso exclusivo o preferentemente juvenil.*

- *Impulsando la participación de jóvenes en el diseño de experiencias de conocimiento y difusión de su entorno (barrio, pueblo, ciudad...) y la historia, problemas, etc. de éste, a través de diferentes formatos (revistas, radio, exposiciones, charlas...).*
- *Promoviendo asambleas, reuniones abiertas, encuestas deliberativas y otras actuaciones colectivas en las que recoger las propuestas, efectuar votaciones y dar cuenta de los resultados y las evaluaciones. Dichas actuaciones deben realizarse en los espacios propios del activismo juvenil.*
- *Incorporando a través de consultas y estudios las necesidades, demandas, intereses, sugerencias de los/as jóvenes en el diseño de los servicios y programas de juventud:*
 - *Recogiendo sus necesidades, demandas, intereses, y sugerencias a través de evaluaciones iniciales.*
 - *Evaluando el cumplimiento de objetivos, la satisfacción de las y los participantes, la adecuación a las necesidades y demandas de las y los destinatarios y participantes, el nivel de asistencia, la consecución de objetivos durante el desarrollo de las actividades de ocio y tiempo libre y al finalizar las mismas.*

Utilizar las actividades de ocio y tiempo libre para el impulso de iniciativas juveniles.

- *Recogiendo información y datos acerca del éxito de la oferta realizada, las demandas recibidas... de información sobre necesidades, gustos, preferencias, inquietudes... en materia de ocio y tiempo libre.*
- *Reorientando las actividades del mero entretenimiento a la capacitación en ciertas áreas (técnicas, habilidades sociales...).*
- *Mediante el acompañamiento, decreciente, de la figura del dinamizador en el impulso de iniciativas hasta su definitiva emancipación.*

3.2.- Medios y herramientas.

Elegir a las personas jóvenes como protagonistas y responsables de la experiencia

- *Dejando que a través de su actividad, proyecten en la comunidad imagen de ciudadanos activos.*
- *Dejándoles participar en los proyectos de manera real y efectiva.*
- *Dejando elegir no solo el tipo de intervenciones, programas o servicios sino también los procedimientos de implantación.*
- *Dando continuidad en el tiempo y en las formas a ese protagonismo juvenil para dar solidez participativa al proyecto.*
- *Colaborando desde ese protagonismo con otros agentes: administración, centros educativos, colectivos diversos...*
- *Dando importancia al proceso frente al resultado.*
- *Posibilitando respuestas para solucionar la cuestión de la responsabilidad civil con menores.*
- *Repartiendo cargos y responsabilidades asociadas a los mismos.*
- *Teniendo la edad NO como criterio fundamental a la hora de asignar responsabilidades en un proyecto.*
- *Dejando a las personas jóvenes que busquen diversas formas de financiación: subvenciones, cuotas, eventos...*
- *Posibilitando diferentes tiempos, niveles y momentos de implicación.*

Acotar el papel de las y los adultos.

- *Formándose y ejercitándose para acompañar solamente.*
- *Interviniendo a la carta, a demanda de personas jóvenes.*
- *Valorando procesos frente a resultados.*
- *Centrándose en su papel como facilitador.*
- *Estableciendo acuerdos entre jóvenes, animadores, familias...*
- *Que las administraciones de Juventud utilicen con discreción la participación juvenil como un instrumento para la modernización y la mejora de la calidad de las administraciones ya que los/as jóvenes son muy sensibles a este tipo de "apropiación de objetivos".*

4.- Promoción de iniciativas.

4.1.- Propuestas

Promover iniciativas juveniles

Desde diversos agentes:

- *Creando y posibilitando espacios para ello: grupos, talleres, redes, foros interactivos...*
- *Contando con la comunidad del entorno de manera directa: incorporando ideas de la comunidad, partiendo de necesidades explícitas, elaborando dichas necesidades, socializándolas...*
- *Capacitando a las personas jóvenes mediante formación técnica y sobre la gestión del consenso (talleres, viajes, visitas...).*

Desde la administración:

- *Animando desde diversas instancias y agentes (bien por separado o en colaboración) a que respondan mediante concursos, premios, actividades, líneas de subvención...*
- *Posibilitando espacios para que nazcan iniciativas.*
- *Facilitando el camino en todo momento y dotando a las personas jóvenes de herramientas para que desarrollen sus iniciativas de manera autónoma: recursos económicos, humanos, equipamientos, servicios, impulso político trámites burocráticos, flexibilización de criterios para la elección de proyectos...*
- *Partiendo de necesidades y propuestas de diversos colectivos antes de lanzar cualquier iniciativa.*

Promover la participación de personas jóvenes en la gestión y funcionamiento de equipamientos dirigidos de manera exclusiva o preferente a la juventud.

- *Mediante fórmulas que permitan:*
 - *La definición de las y los propios jóvenes de sus centros de interés para establecer el punto de partida.*
 - *La orientación del aprendizaje a la enseñanza entre iguales.*
 - *El paso de consumidor/usuario a actor/protagonista.*
 - *El impulso de iniciativas en esta materia y su posterior emancipación de estos espacios.*

4.2.- Medios y herramientas.

Acotar y estructurar la idea original de la iniciativa.

- *Estableciendo de manera clara los objetivos que se quieren conseguir. **Ajustando, en colaboración y con consenso, las propuestas a debatir.***
- *Creando estructuras estables de funcionamiento, bien haciendo nuevas como aprovechando las existentes.*
- *Creando un grupo motor que lleve el peso fundamental de la organización.*
- *Posibilitando flujos de información en todas direcciones.*
- *Informando constantemente de la visión global del proyecto mediante las nuevas tecnologías.*
- *Potenciando los valores de la disciplina y el compromiso para fortalecer tanto las dinámicas como la propia organización.*
- *Dirigiéndose a una comunidad ya de hecho demandante de actividades, servicios y productos.*
- *Poniendo en práctica procesos democráticos de toma de decisiones. **(Relacionar-lo con prácticas y terminología de los Presupuestos Participativos u otras alternativas de participación como las encuestas deliberativas).***
- *Invirtiendo y gestionado el tiempo adecuadamente.*
- *Potenciando la unidad entre los/as participantes.*

Erigir a personas jóvenes como protagonistas y responsables de la experiencia

- *Dejando que a través de su actividad, proyecten en la comunidad imagen de ciudadanos activos.*
- *Dejándoles implementar los proyectos de manera real y efectiva.*
- *Dando continuidad en el tiempo y en las formas a ese protagonismo juvenil para dar solidez participativa al proyecto.*
- *Colaborando desde ese protagonismo con otros agentes: administración, centros educativos, colectivos diversos...*
- ***Dejando elegir no solo el tipo de intervenciones, programas o servicios sino también los procedimientos de implantación.***
- *Dando importancia al proceso frente al resultado.*
- *Posibilitando estructuras que solucionen la cuestión de la responsabilidad civil con menores.*
- *Repartiendo cargos y responsabilidades asociadas a los mismos.*
- *Teniendo la edad NO como criterio fundamental a la hora de asignar responsabilidades en un proyecto.*
- *Dejando a las personas jóvenes que busquen diversas formas de financiación: subvenciones, cuotas, eventos...*
- *Posibilitando diferentes tiempos, niveles y momentos de implicación.*

5.- Educación para la participación

5.1.- Propuestas.

Promover programas de educación para la participación:

- **En centros educativos:**

- *Mediante metodologías basadas en aprendizajes prácticos y en la experiencia personal de cada niña, niño o joven con el objetivo de que adquiriera experiencia en los procesos de toma de decisiones y en asumir responsabilidades, de despertar su interés por los temas comunitarios.*
- *Mediante la implicación conjunta y coordinada de todas las partes de la realidad cercana de los participantes (administraciones, centros, asociaciones, familia...) involucradas en el proyecto educativo para la participación, con el objeto de poder aplicar las habilidades aprendidas en un proyecto real y de cierta influencia social: vinculando barrio y centro educativo, tomando parte en alguna asociación del municipio...*
- ***Mediante la narración de la historia de la conquista de los derechos de ciudadanía, del aprendizaje y el sentido de los procedimientos democráticos, de los valores sociales asociados a los mismos, así como otros contenidos propios de la Educación para la Ciudadanía, vinculando además estos aprendizajes a las prácticas reales de participación juvenil en el territorio.***

- En el ámbito del ocio y tiempo libre

- *Mediante experiencias de fomento y promoción de iniciativas, donde se forme a personas jóvenes en habilidades de programación y planificación participativa del tiempo libre, para finalmente iniciar la puesta en marcha de de proyectos.*

Diseñar y poner en marcha planes integrales para la participación que aúnen varios programas basados en la educación para la participación.

- *Plan de participación constituido por varios programas de distintos ámbitos de aplicación, y que aúne al máximo número de agentes del entorno.*
- *Programa radiofónico como espacio educativo donde niños, niñas y personas jóvenes informan y son informadas.*
- *Foro Juvenil como órgano participativo de interlocución que actúa como interlocutor con las instituciones municipales y es agente transformador de la realidad social. (Relacionarlo con prácticas y terminología de los Presupuestos Participativos u otras alternativas de participación como las encuestas deliberativas).*
- *Audiencias Públicas como experiencia que se basa en el trabajo educativo en colegios del municipio en colaboración con la Comunidad Educativa sobre un tema central anual relativo a la construcción de la ciudad.*

Diseñar recursos educativos prácticos para educar en la participación

- *Guías didácticas de Educación para la participación: son un recurso sencillo y con una orientación muy práctica para educadoras y educadores o personas que desarrollan tareas de dinamización de grupos y que pretendan trabajar esta materia.*
- ***Vincular el aprendizaje de Educación para la Ciudadanía en la etapa del segundo ciclo de la ESO y el bachillerato con estas guías didácticas y con las experiencias sociales de participación incluyendo la participación juvenil.***
- ***Proyectar estas iniciativas al ámbito universitario.***
- ***Formar en cuestiones relacionadas con la participación social en general y la participación de las personas jóvenes a los alumnos/as de carreras como pedagogía, educación social, derecho, ciencias políticas y sociología, trabajo social, comunicación,...***

Con la propuesta contenida en este estándar se trata de iniciar la aplicación específica de la metodología de los Presupuestos Participativos en los ámbitos de juventud, sin violentar una tradición y unas prácticas que no ha sido nada fácil implementar y cuya evaluación positiva explica la creciente participación social de las personas jóvenes.

Se trata, asimismo, de evitar que la metodología de los Presupuestos Participativos se tome como una “alternativa total”, más o menos teórica, más o menos justificada, para todo este conjunto de principios metodológicos que ya están implantados y que conforman un amplio conjunto de “buenas prácticas”.

8.3.3.- ESTÁNDAR 3: Conseguir que las personas jóvenes, realicen un aprendizaje suficiente y adecuado de los valores democráticos y los derechos de ciudadanía.

Este tercer estándar supone **el desarrollo propio y singular del artículo 48 de la Constitución**, en relación a la puesta en marcha, a la definición y a la diseminación de los nuevos (y los viejos) derechos de ciudadanía cuya relación con los/as jóvenes, quizá por ser muy evidente para todos, se desplaza siempre en un segundo plano.

A lo largo del Informe hemos podido observar como los Presupuestos Participativos han evolucionado, en un corto espacio de tiempo, desde un primigenio comunitarismo, -más o menos radical-, hasta una reivindicación de su funcionalidad como instrumento para el aprendizaje de la democracia. También hemos visto como, para alcanzar este objetivo, se ha desarrollado una metodología bien sistematizada, aunque con una implantación territorial muy desigual. El desarrollo metodológico ha supuesto tanto una mayor participación y compromiso de la ciudadanía como un acicate para la modernización de las administraciones públicas locales. Se trata, en todo caso, de un proceso de participación del cual las personas jóvenes se han mantenido (o han sido mantenidas) al margen, a pesar de que, como se ha mostrado y argumentado, esta es la etapa de la vida más idónea para realizar este aprendizaje.

La razón de esta exclusión (o auto-exclusión) parece clara tras el análisis realizado, de una parte podemos atribuirla al conflicto entre dos “culturas” (o dos “identidades” o dos “sistemas de interpretación”), lo que hemos llamado “cultura vecinal” y lo que podemos llamar “condición juvenil”, cuyos puntos de fricción son muchos mientras los puntos de coincidencia son más bien escasos o interpretados (y vividos) de manera muy diferente. De otra parte también se puede atribuir este desencuentro al exceso de énfasis, tanto en lo social real como en lo académico, a la proyección (en lo real y en lo simbólico) de la etapa juvenil como una mera transición hacia la vida adulta y por tanto carente de contenidos propios y en la que las únicas intervenciones validas son las que “ayudan a la emancipación”.

Este análisis nos conduce hacia la imagen de unos componentes culturales, que están profundamente enraizados en nuestra sociedad, pero también interiorizados en cada uno de los individuos que la componen. Unos componentes que parece necesario modificar, si queremos que las personas jóvenes se integren la dinámica de los presupuestos participativos y/o adquieran conciencia de sus derechos de ciudadanía y adopten una actitud proactiva frente a los mismos.

Se trata de una carencia y de un cambio cultural, cada vez más evidentes y necesarios y que requieren el inicio de un proceso que facilite este cambio. La puesta en marcha de la asignatura de Educación para la Ciudadanía ha sido una pieza clave en este proceso³⁷.

³⁷ Se debería requerir la coordinación entre las administraciones de educación y las de juventud para alcanzar este objetivo. De forma excepcional y circunstancial he participado en la formación del profesorado de Enseñanzas Medias que va a impartir de dicha asignatura y he vivido la siguiente secuencia de acontecimientos: En un primer curso planteé la necesidad de que el profesorado colaborara, a modo de “practicum”, con los servicios de juventud especialmente con los programas locales de “participación juvenil”. Casi ningún profesor asistente al curso aún respondiendo la mayoría de ellos al perfil de “activistas comprometidos con el sistema educativo”, conocía estos programas y actividades aunque algunos sabían de los mismos pero por razones ajenas a su rol (particularmente como padres). La conclusión fue “*si esto existe sería bueno que lo conociéramos porque nos ayudaría mucho*”. En un segundo curso (en otra Provincia) revise previamente los programas de promoción de la participación juvenil existentes en el

Pero como todo proceso tiene otros flecos los cuales requieren un conjunto de medidas complementarias y capaces de crear sinergias con el sistema educativo³⁸. Medidas para las cuales los ámbitos de juventud ocupan un lugar privilegiado y que además determina (y manda) el artículo 48 de la Constitución. La proyección de la metodología de los Presupuestos Participativos en los ámbitos de juventud, de acuerdo con los principios enunciados en el apartado precedente (8.3.2), contribuiría de una manera esencial al desarrollo de este proceso, aunque deberíamos tener siempre en cuenta que el objetivo final trata de conseguir que los adultos y las otras administraciones acepten que las personas jóvenes son también ciudadanos de pleno derecho y que en cuanto a tales no tienen que esperar a “finalizar su transición a la vida adulta y emanciparse” para ser titulares de tales derechos, que además les invitan a participar en la vida social en su propia condición de personas jóvenes (8.3.1).

En el fondo toda esta discusión nos lleva hacia una consideración que lo resume todo: se trata de crear sinergias entre diferentes procedimientos y ámbitos. Estas sinergias sólo se crean si cada ámbito y cada procedimiento mantiene su propia identidad y su propia autonomía, porque ésta es la única manera de que cada colectivo social lo sienta como algo propio y participe activamente. De hecho los municipios españoles con un alto nivel de participación social se caracterizan por “un denso mundo asociativo formando por entidades de muy diversa condición y funcionalidad, conformando una multiplicidad de agentes muy especializados” (Haro, 2004).

territorio. Los expuse como alternativa, como una forma práctica de plantear la asignatura, y en este caso la respuesta se dividió entre la perplejidad y la negación “¿Juventud? ¿juventud hace esto? ¡no creo!”. Seguí con esta estrategia en los cursos siguientes y una parte de los profesores pareció comprometerse con la idea de “colaborar con juventud”, aunque a la vez todos se quejaron de que “juventud no nos ha informado”. Desde los ámbitos de juventud he oído muchas veces la respuesta contraria, pero equivalente, de que “educación no quiere colaborar”.

38 La propia sentencia del Tribunal Constitucional hace referencia a esta cuestión: “Y una última puntualización es conveniente. La actividad educativa del Estado, cuando está referida a los valores éticos comunes, no sólo comprende su difusión y trasmisión, también hace lícito fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica”, una apelación que los comentaristas han convertido, de forma acertada en “una responsabilidad de la administración” (Mayoral y otros, 2009).

AGUINAGA, J. y COMAS, D. (1990), **Infancia y adolescencia: la mirada de los adultos**, Madrid, MAS.

AGUINAGA, J. y COMAS, D. (1997), **Cambio de hábitos en el uso del tiempo: las trayectorias temporales de los/as jóvenes españoles**, Madrid, INJUVE.

AGUINAGA, Josune y COMAS, Domingo (2008), "*La juventud española entre la negación y la mitificación*", en DEL CAMPO, Salustiano y TEZANOS, José Félix (2008), *La España del siglo XXI*, Madrid, Biblioteca Nueva.

ALLEGRETTI, Giovanni (2008), "*Los presupuestos participativos en Italia*", en RECIO, Joaquín y FALK, Andrés, (2008), **Presupuestos Participativos, nuevos territorios**, Málaga, Diputación Provincial.

ALLEGRETTI, Giovanni y HERZBERG, Carsten, (2004), **El "retorno de las carabelas". Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo**. Ámsterdam, Transnational Institute.

ARANGUREN, José Luis (1963), **Ética y política**, Madrid, Guadarrama.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2002), **I Encuentro Euro-latinoamericano sobre Presupuestos Participativos y finanzas locales**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2003a), **II Encuentro Euro-latinoamericano sobre Presupuestos Participativos y finanzas locales**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2003b), **Jornadas internacionales sobre Participación Ciudadana**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2005), **De par en par**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2007), **La trayectoria del Presupuesto Participativo en Córdoba**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2008), **Participando en la gobernabilidad local. Impacto de los presupuestos participativos en la administración pública local**. Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2009a), **Impacto de los presupuestos participativos en la administración pública local. Participando en la gobernabilidad local (II)**, Córdoba, Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2009b), **Reglamento de presupuestos participativos (Versión acumulada)**, Córdoba, Ayuntamiento.

- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, (2008), **Autoreglamento de los Presupuestos Participativos**, Sevilla, Ayuntamiento.
- BANCO MUNDIAL (2004), **Informe mundial 2004**, Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2009), **Informe mundial 2009**, Washington, Banco Mundial.
- BAÑÓN, Rafael y Ernesto CARRILLO, (1997), **La nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Universidad.
- BENEST, Frank (1999), **Fortalecer la conciencia de la comunidad ¿Qué rol para los municipios?**, Barcelona, Fundacio Pi y Sunyer.
- BLANCO, Ismael (2003), "*Presupuestos participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera*" en GAMUZA, Ernesto y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Carlos (2003), **Democracia y presupuestos participativos**, Barcelona, Icaria.
- CARRERAS, Francesc de, (2008), "*La participación democrática y las Cortes Generales*", en JIMENEZ DE PARGA, Manuel y VALLESPIN, Fernando (2008), **España Siglo XXI, la política**, Madrid, Biblioteca Nueva.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IDENTIDAD COLECTIVA (2005), **Hacia una nueva cultura de la identidad y la política: Tendencias de la juventud vasca**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- CHÁVEZ, Daniel (2008), "*Hacia una participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil*", en RECIO, Joaquín y FALK, Andrés, (2008), **Presupuestos Participativos, nuevos territorios**, Málaga, Diputación Provincial.
- CHÁVEZ, Daniel y GOLDFRANK, Benjamín (2009), **La izquierda en la ciudad: Participación en Gobiernos Locales en América Latina**, Barcelona, Icaria.
- COMAS, Domingo, (2001), **La evaluación de programas de ocio alternativo de fin de semana**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2003), "*El canon generacional: una aproximación topológica*", en SISTEMA, nº 178, Madrid, Sistema.
- COMAS, Domingo, (2005), "*Las experiencias de la vida: aprendizajes y riesgos*", en **Informe juventud en España 2004**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2007), **Las políticas de juventud en la España democrática**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2008a), "*Pobreza infantil: una propuesta de acción específica desde una perspectiva socio-cultural*", en AUTORES VARIOS (2008), **Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España**, Madrid, UNICEF/ La Caixa.
- COMAS, Domingo, (2008b), **Manual de evaluación de Políticas, planes y Programas de Juventud**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2008c), **Los/as jóvenes asturianos 2008. Los escenarios de la generación premeditada**, Oviedo, Dirección General de Juventud del Principado de Asturias.
- COMAS, Domingo, (2008d), **Informe para la creación de un sistema de servicios de/para la juventud de Gipuzkoa**, San Sebastian, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- COMAS, Domingo, (2009a), "*¿Por qué negamos la participación política de los/as jóvenes?*", en TEMAS PARA EL DEBATE, nº 176.
- COMAS, Domingo, (2009b), "*La participación política de los/as jóvenes en la España democrática*", en TEZANOS, José Félix (2009), **Juventud y exclusión social**, Madrid, Fundación Sistema.
- COMAS, Domingo, (2009c), **Un lugar para otra vida: Los centros residenciales y terapéuticos del movimiento carismático y pentecostal en España**, en prensa.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), **Un nuevo impulso para la juventud europea. Libro Blanco de la Comisión Europea**, Luxemburgo, Comisión Europea.
- CONSEJO DE EUROPA (2001), **La participación de los ciudadanos en la vida pública local**, Barcelona, Fundación Pi y Sunyer.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1987), **El asociacionismo juvenil es España**, Madrid, CJE.
- CUESTA, María; FONT, Joan; GAMUZA, Ernesto; GÓMEZ, Braulio y POSADA, Sara, (2008), **Encuesta deliberativa**, Madrid, CIS.

- DUMAZEDIER, Jofre, (1962), **Hacia una civilización del ocio**, Barcelona, Estela.
- ELÍAS, Norbert y DUNNING, Eric, (1986), **Deporte y ocio en el proceso de civilización**, México, FCE, 1992.
- ELZO, Javier, (2006), **Los/as jóvenes y la felicidad**, Madrid, PPD.
- ENCINA, Javier; ROSA, Montse y CARABELLO, Charo (2005), **Cuando nos parece que la gente no participa**, Palomares del Río, UNILCO.
- ETZIONI, Amitai (2001), **La tercera vía hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunismo**, Barcelona, Trotta.
- FALCK, Andrés; HABEGGER, Sabina; MORILLAS, Antonio; DÍAZ, Juan; MUÑOZ, Irene; CORTES, José y LAMA, Mónica (2008), "*Primeras experiencias de presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria en la provincia de Málaga*", en RECIO, Joaquín y FALK, Andrés, (2008), **Presupuestos Participativos, nuevos territorios**, Málaga, Diputación Provincial.
- FAVE, Antonella y MASSIMINI, Fausto, (1998), "*La modernización y los contextos cambiantes de flujo en el trabajo y el ocio*", en CSIKSZENTMIHALYI, M. y S. (1998), **Experiencia óptima. Estudios psicológicos del flujo de la conciencia**, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- FONT, Joan y MENDEZ, Mónica, (2008), "*La participación política en España*", en JIMENEZ DE PARGA, Manuel y VALLESPIN, Fernando (2008), **España siglo XXI, la política**, Madrid, Biblioteca Nueva.
- FRANCÉS, Francisco (2005), "*Procesos de acción-reflexión en el campo de la participación juvenil: el caso del Foro Joven de Petrer*". www.presupuestosparticipativos.com.
- FRANCES, Francisco y CARRILLO, Antonio (2008), **Guía metodológica de los presupuestos participativos**. Localizable en la página www.presupuestosparticipativos.com
- FUNDACIÓN EDE, (2007), **Incorporación de criterios y de claves participativas en los servicios de infancia y juventud**, Estudio propia. www.guiipuzkoagazteria.net.
- FUNES, María Jesús, (2008), **Cultura, política y sociedad** (IJE-2008/Vol 4), Madrid, INJUVE.
- GANUZA, Ernesto (2005), "*Democracia y nuevos horizontes de innovación: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España*", en **Acciones e Investigaciones Sociales**, nº 20, pp. 5-39.
- GANUZA, Ernesto y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Carlos (2003), **Democracia y presupuestos participativos**, Barcelona, Icaria.
- GARCÍA ROMERO, Enrique (2002), "*El presupuesto participativo en Rubí*", en VILLASANTE, Tomás y GARRIDO, Francisco Javier (2002), **Metodologías y presupuestos participativos**, Madrid, IEPALA.
- GENRO, Tarso y DE SOUSA, Uribatan, (2000), **El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre**. Barcelona, Serbal.
- GERSHUNY, Jonathan, (1988), "*Estilo de vida, estructura económica y uso del tiempo*", en REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, nº 38.
- GRUPO GID (2002), **Redes para el tiempo libre: Guía metodológica para la puesta en marcha de programas de ocio alternativo de fin de semana**, Madrid, INJUVE.
- GUTIERREZ, Virginia (2008), "*En busca de una nueva cultura política*", en RECIO, Joaquín y FALK, Andrés, (2008), **Presupuestos Participativos, nuevos territorios**, Málaga, Diputación Provincial.
- HARO, Jesús Armando (2004), **La Rosa custodiada. Participación ciudadana y gestión pública en Reus (1999-2003)**, Tarragona, Universidad Rovira i Virgili.
- HEATER, Dereck, (1999), **Ciudadanía: una breve historia**, Madrid, Alianza, 2007.
- INGLEHART, Ronald. (1998), **Modernización y Postmodernización**, Madrid, CIS.
- IVIC, Ivan, (1994), "*Lev Semionovich Vygotsky (1896-1934)*", en **PERSPECTIVAS**, Vol XXIV, nº 3-4, Paris, UNESCO,
- LIPMAN, Matthew, (1978), **Marck**, Madrid, Ediciones de la Torre, 1998,
- LIPMAN, Matthew, (1996), **Natasha: Aprender a pensar con Vygotsky**, Barcelona, Gedisa, 2004,

- MARTÍ, José Luis, (2006), **La república deliberativa: una teoría de la democracia**, Madrid, Marcial Pons.
- MATZA, David y SYKES, Gresham (1961), "*Juvenile Delinquency and subterranean values*", en AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW, Vol. 26.
- MATZA, David, (1964), **El proceso de desviación**, Madrid, Taurus, 1981.
- MAYORAL, Victorino; CÁMARA, Gregorio; MARTÍNEZ, Cándida; GOMEZ LLORENTE, Luis y CANO, Sebastián, (2009), **La sentencia: educación para la ciudadanía**, Madrid, Wolters Kluwer España.
- MEAD, George H. (1934), **Espíritu, Persona y Sociedad**, Barcelona, Paidós, 1982.
- MEGÍAS, Eusebio, (2006), **Jóvenes y política: el compromiso con lo colectivo**, Madrid, FAD.
- MELUCCI, Alberto, (1996), **Challenging Codes: Collective action in the information age**, Cambridge, Cambridge University Press.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (2000), **Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos: Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos**, Madrid: MAP.
- NAVARRO, Clemente; CUESTA, María y FONT, Joan (2009), **¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas**, Madrid, CIS.
- NAVASCUES, Javier, (2005), **Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?. Un año de Presupuestos Participativos en Sevilla**. Barcelona, El Viejo Topo.
- OVEJERO, Félix, (2008), **Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo y republicanismo**, Madrid, Katz.
- PASTOR, Enrique, (2007), **La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la región de Murcia**, Murcia, Universidad de Murcia.
- PÉREZ ADÁN, José (2003), **Comunitarismo**, Madrid, Sekotia.
- PNUD. (2002), **Informe sobre Desarrollo Humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado**, Madrid, Mundi-Prensa.
- PONT, Raúl, (2002), "Democracia representativa y democracia participativa", en AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2002), **I Encuentro Euro-latinoamericano sobre Presupuestos Participativos y finanzas locales**, Córdoba, Ayuntamiento.
- RECIO, Joaquín (2008), "*Próxima estación: Presupuestos Participativos*", en RECIO, Joaquín y FALK, Andrés, (2008), **Presupuestos Participativos, nuevos territorios**, Málaga, Diputación Provincial.
- RIVIÈRE, A. (1984), **La psicología de Vygotsky**, Madrid, Visor.
- RODRÍGUEZ, Elena y MEGÍAS, Ignacio (2001), "*Estructura y funcionalidad de las formas de diversión nocturna: Límites y conflictos*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, nº 54.
- ROSS, Marc H. (1992), **La cultura del conflicto: las diferencias interculturales en la práctica de la violencia**, Barcelona, Paidós, 1995.
- ROSS, Marc H. (1993), **Managing conflicts constructively: interests, interpretations and disputing in comparative perspective**, New Haven, Yale University Press.
- RUIZ DE OLABUENAGA, I. (2000), **El tercer sector en España**, Madrid, Fundación BBV.
- SAGRERA, Martín, (1992), **El edadismo, contra "jóvenes" y "viejos"**, Madrid, Fundamentos, 1992.
- SALAMON, L. M. y otros (2001), **La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo**, Bilbao, Fundación BBV.
- SALAMON, Lester; SOKOLOWSKI, S. y ANHEIER, Helmut, (2000), "*Social Origins of Civil Society: An overview*", Working Papers of the Jhon Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, nº 38, Baltimore, The Jhon Hopkins University Center for Civil Society Studies.
- SAMOT, Pierre, (2002), "*El Presupuesto Participativo aplicado a los/as jóvenes: una herramienta al servicio de las políticas municipales a favor de la juventud*", en AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA, (2002), **I Encuentro Euro-latinoamericano sobre Presupuestos Participativos y finanzas locales**, Córdoba, Ayuntamiento.
- SANCHEZ, Jordi y MALDONADO, María Antonia, (2000), **Participació ciutadana y govern local**, Barcelona, Mediterrànea.

- SUBIRATS, Juan (2003), **Democracia representativa o democracia participativa ¿dilema o complemento?**, Barcelona, Attac-Catalunya.
- TAYLOR, Charles (2004), **Imaginario social moderno**, Barcelona, Paidós, 2006.
- TORREGROSA, José Ramón, (1972), **La juventud española: conciencia generacional y política**, Barcelona. Ariel.
- VILLASANTE, Tomás y GARRIDO, Francisco Javier (2002), **Metodologías y presupuestos participativos**, Madrid, IEPALA.
- VILLASANTE, Tomas, MONTAÑES, Manuel y MARTÍ, Joel, (2000), **La investigación social participativa**, Barcelona, El Viejo Topo.
- VILLASANTE, Tomas, MONTAÑES, Manuel y MARTÍ, Joel, (2001), **Prácticas locales de creatividad social**, Barcelona, El Viejo Topo.
- VILLORIA, M. (1996), **La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia**, Madrid, INAP-BOE.
- WERTSCH, J. V. (1985), **Vygotsky y la formación social de la mente**, Barcelona, Paidós, 1995.
- WERTSCH, J. V. (1993), **Voces de la mente: un enfoque sociocultural para el estudio de la acción mediada**, Madrid, Visor.
- WILLIS, Paul, (1990), **Common culture**, Milton, Open University Press.