

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CÓRDOBA.

Ernesto Ganuza Fernández¹

Los inicios

Los Presupuestos Participativos se inician en la ciudad de Córdoba en enero del 2001. El cómo y el por qué una ciudad como Córdoba inicia un proceso como este puede, fácilmente, responder a la consolidada historia de la participación ciudadana de la que disfruta. Es una de las primeras ciudades españolas que establece el marco normativo de la participación ciudadana en el ámbito local: los Reglamentos de Participación Ciudadana mediante los cuales se intentó canalizar, en los años ochenta, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. También es una ciudad en la que el movimiento vecinal, como en otras grandes urbes del Estado, tenía una gran capacidad de movilización y de coordinación de actividades, lo que aún conserva en contraposición a otras muchas ciudades. En Córdoba también está presente una larga tradición de gobiernos de izquierdas, sólo interrumpido en una legislatura (1995-1999) desde 1979. Su historia ha generado como fruto un movimiento vecinal con unas estructuras muy consolidadas, insertas dentro del Organigrama Municipal, por medio del Consejo del Movimiento Ciudadano (C.M.C)². No hay que dejar de mencionar la existencia de Consejos Sectoriales en la vida municipal desde hace años, la existencia de una red de Centros Cívicos por toda la ciudad en consonancia con políticas descentralizadoras iniciadas en los noventa y, quizás, más que nada, un espíritu de ciudad que por milenaria no es menos contemporánea.

En los comicios municipales del año 1999, IU y PSOE consiguen el gobierno ejecutivo. Por medio de una coalición de gobierno, IU alcanza la Alcaldía con nueve miembros en el Ejecutivo, por seis del PSOE. A estas alturas los Presupuestos Participativos llevan ya 10 años en marcha en Porto Alegre, ya han sido declarados por la ONU, en 1996, como “buenas prácticas de gestión pública” y empiezan a extenderse como práctica posible más allá de las tierras cariocas. En este sentido, el gobierno municipal de Córdoba también conoce la práctica portoalegrense. Al mismo tiempo hay una generalizada sensación de crisis de participación ciudadana, de la que Córdoba no se queda al margen. La participación de la ciudadanía, primero, se ha sectorializado tanto que pone en cuestión los modelos seguidos en los años ochenta, muy concentrados en las AA.VV. Pero, segundo, aún así, la participación de los ciudadanos en las asociaciones, del tipo que sean, no suele alcanzar más del 10% de la población en general³. En Córdoba el diagnóstico es muy similar al de cualquier ciudad española, con la excepcionalidad de que el movimiento vecinal disfruta de una estructura muy consolidada institucionalmente por medio del C.M.C y los Consejos de Distrito.

¹ Sociólogo, Investigador en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (CSIC).

² El Consejo del Movimiento Ciudadano está formado por los presidentes de cada uno de los Consejos de Distrito (14), cada uno de los cuales agrupa al conjunto de las AA.VV de un distrito, además de una representación de la Federación de AA.VV. Como tal, el CMC forma parte del Organigrama Municipal.

³ Sonia Frías, Cultura Política en España: conocimiento, actitudes y práctica, CIS 2001.

En este panorama la Federación de AA.VV de Córdoba organiza unas jornadas de reflexión sobre los Presupuestos Participativos a principios del año 2000, a la que acuden algunos concejales del nuevo Ejecutivo, algunos representantes de Porto Alegre y expertos sobre la temática. Los vecinos sienten la idoneidad del proceso como forma de alcanzar lo que nunca fueron más que buenas intenciones de los Reglamentos de Participación Ciudadana: la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Casi un año después, el Ayuntamiento de Córdoba pone en marcha el Presupuesto Participativo, orientado a que la ciudadanía elaborara propuestas de inversión en el área de Infraestructuras.

El proceso se pone, así, en marcha en un contexto de coalición de gobierno y con una estructura semi-abierta. Los Presupuestos Participativos salen a la calle con la intención explícita de que sea junto a los vecinos y vecinas de la ciudad como se dote al proceso de su estructura y reglamentación interna, respetando algunos principios que básicamente son la participación universal de la ciudadanía cordobesa por medio de asambleas ciudadanas, además de los límites operativos que el Ayuntamiento introduce, como el alcance de los Presupuestos Participativos (gastos en inversiones de Infraestructuras). El Ayuntamiento ha pensado una estructura y secuencia para el desarrollo del proceso, pero será junto a los vecinos de la ciudad, elegidos en las primeras asambleas de distrito, como se alcance la forma final del proceso: la realización de las asambleas barriales, la participación de la ciudadanía en general, el modo de votación en las mismas, la utilización o no de criterios para priorizar, la articulación con el movimiento asociativo, las responsabilidades de los mismos ciudadanos participando directamente en el proceso (*agentes y representantes* de los Presupuestos Participativos), etc. Todo ello se reflejará en el autorreglamento, documento público que servirá como marco de referencia de las actividades y los límites del proceso. Cada año el autorreglamento es revisado por los mismos ciudadanos, elegidos ese año en las asambleas.

La organización

La puesta en marcha de los Presupuestos Participativos se realizó siempre a partir de la realidad y características de la ciudad. Físicamente es una ciudad grande, aproximadamente tiene 300.000 habitantes, y está dividida administrativamente en 14 distritos. Por un lado, se encuentra la red de Centros Cívicos como órganos municipales en los que el Ayuntamiento ha descentralizado algunos de sus servicios, lo que el proceso va a aprovechar como forma de organizarse en los distintos ámbitos territoriales de la ciudad. No sólo porque son un referente para mucha de la ciudadanía en sus barrios o distritos, sino también porque gran parte de los servicios municipales y, sobre todo, aquellos relacionados a la participación ciudadana son realizados en los Centros Cívicos. Esto aportó además, de entrada, una base firme al proceso, contándose con los mismos técnicos de los Centros, quienes tienen una dilatada experiencia de trabajo con los vecinos y asociaciones de los ámbitos territoriales en los que se asientan aquellos.

Por otro lado, el Ayuntamiento se ha hecho acompañar de nuevos espacios dentro de su organización, ya consolidada, con el objetivo de facilitar la marcha y operativización del proceso, aunque no de forma consolidada. Desde el primer momento el Ayuntamiento creó una Mesa técnica interáreas, a la que acuden todas las áreas municipales involucradas en los Presupuestos Participativos, con el objetivo de

coordinar las actuaciones de las mismas en el proceso. Aquí están presentes todas las áreas en las que los ciudadanos pueden incidir, además del área de Hacienda y Alcaldía.

Dentro de este contexto, el Presupuesto Participativo nace en Córdoba con una base sectorial (el primer año alrededor del área de Infraestructura, ampliándose a otras tres áreas más el segundo año: Relaciones Ciudadanas, Cooperación y Solidaridad, Educación e Infancia), es decir, la ciudadanía discute y propone cuestiones que atañen a un área específica con el objetivo de programar los gastos de ese área. Sin embargo, su desarrollo tiene una lógica territorial. Así, el Presupuesto Participativo se organiza, por un lado, sectorialmente (en tanto los ciudadanos proponen cosas a realizar en cada una de las áreas involucradas de forma independiente), mientras que, por otro lado, se sigue una lógica territorial en su funcionamiento (asambleas barriales y de distrito) y no sectoriales o temáticas, lo que supondría generar espacios de discusión temáticos y transversales.

El principio básico de los Presupuestos Participativos en Córdoba es la participación universal de la ciudadanía por medio de asambleas, elemento a partir del cual el proceso se ha desarrollado. Ahora bien, la implementación de mecanismos que recojan la participación directa de la ciudadanía de alguna manera difiere de los principios representativos en los que se asientan los mecanismos de participación ciudadana reglados en el ámbito local, por medio de la representación institucionalizada de los movimientos sociales. Diferencia que ha supuesto un conflicto permanente en el proceso entre, principalmente, las AA.VV y el concepto de la participación universal de la ciudadanía. Esto no ha supuesto la no participación de las mismas en el proceso, aunque sí una marcada tensión en la convivencia alrededor de él, que de alguna manera ha influido e influye en el mismo.

Durante el primer año, los mismos ciudadanos elegidos en las primeras asambleas de distrito discutieron profusamente este aspecto de cara a establecer la articulación del movimiento asociativo y los Presupuestos Participativos, es decir, se discutió la manera más adecuada de articular la participación representativa, encarnada por medio del movimiento asociativo, y la participación directa de la ciudadanía por medio de asambleas, reflejándolo posteriormente en el autorreglamento. A este fin se decidió crear un espacio de encuentro en cada uno de los 14 distritos (la Mesa de distrito), en el que asociaciones y *agentes* de los Presupuestos Participativos pudieran establecer pautas de corresponsabilidad en la organización y coordinación de toda la segunda fase del proceso, destinada fundamentalmente a que la ciudadanía discuta y proponga directamente los elementos considerados mejor para sus barrios y la ciudad.

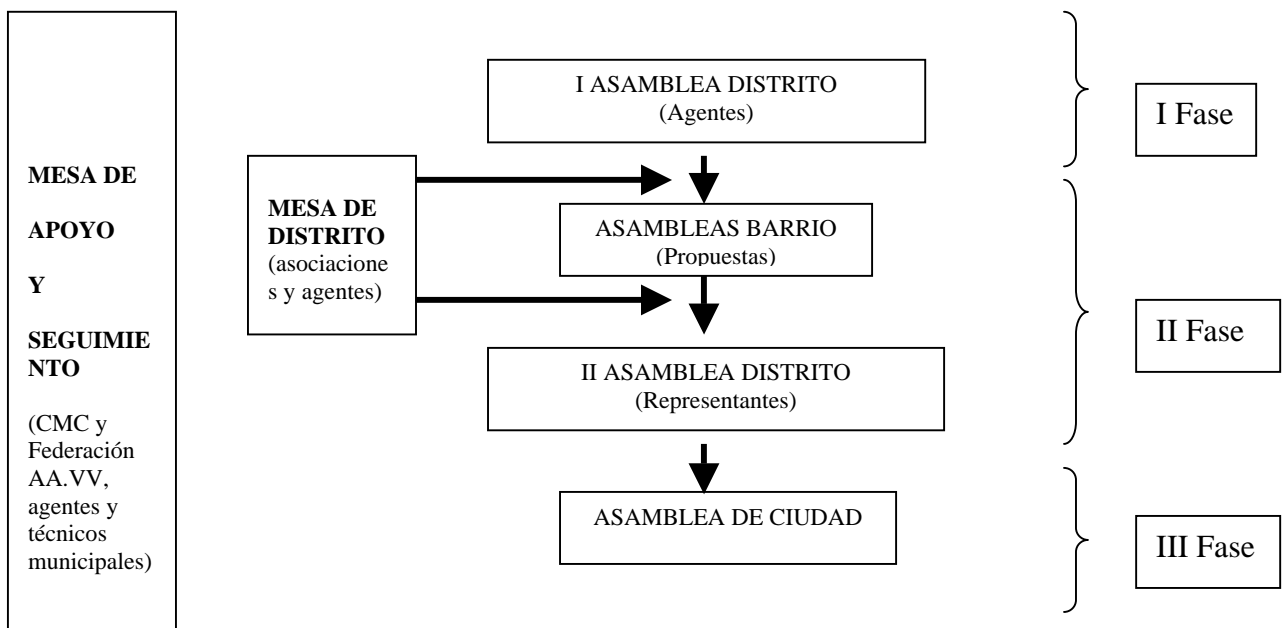
De forma paralela el Presupuesto Participativo se dotó de un espacio de encuentro entre los diferentes actores implicados, a excepción de los representantes políticos, con el objetivo de habilitar un espacio de diálogo desde el que se pudiera realizar un seguimiento del proceso. A este espacio acuden los ciudadanos elegidos en las primeras asambleas de distrito (*agentes*), los ciudadanos organizados y representados por medio del C.M.C y la Federación AA.VV y los técnicos del Ayuntamiento de aquellas áreas directamente vinculadas al proceso. Con el nombre de *Mesa de Apoyo y Seguimiento*, sus integrantes realizan un seguimiento del proceso, desde el principio al final, y reciben toda la información generada durante el mismo con el objetivo de evaluar la marcha de los Presupuestos, así como de cuidar y fiscalizar que las decisiones tomadas en el transcurso de las asambleas sean convenientemente

respetadas. Los *agentes* que integran la Mesa de Apoyo y Seguimiento tienen la capacidad de convocar a todos los demás *agentes* en caso de que se crea necesario, como se recoge en el punto 5 del autorreglamento del año 2002.

5. Serán elegidos seis Agentes, cuatro Agentes de ciudad y dos Agentes de barriadas periféricas, con el fin de que entren a formar parte de la Mesa de Apoyo y Seguimiento, cuyas funciones serán las de realizar un seguimiento del proceso, así como la realización de propuestas orientadas a mejorar el proceso. Las actas de las reuniones se remitirán a todos los Agentes. Y a petición de los Agentes que integran la Mesa de Apoyo y Seguimiento se podrá convocar al resto de los mismos con el objetivo de informar y hacer extensivo a todos los Agentes los temas o acuerdos que se traten en la Mesa de Apoyo y Seguimiento. De esta manera, por medio de la Mesa de Apoyo y Seguimiento, los Agentes podrán realizar una fiscalización y seguimiento del proceso de los Presupuestos Participativos, así como velar porque se preserven las prioridades y decisiones alcanzadas en las diferentes Asambleas que se realicen.

Desde un punto de vista organizativo, el Presupuesto Participativo en Córdoba se ha dotado al cabo de los dos años de una mínima estructura, tratando de articular y coordinar los diferentes momentos del proceso, así como las diferentes actuaciones de técnicos, ciudadanía y asociaciones, que recoge la vertebración del mismo a partir de lo dicho anteriormente. Esto no significa que aquella tenga un carácter cerrado, aunque sí estable, en tanto en cuanto el proceso en Córdoba tiene espacios de reflexión en los que la ciudadanía puede plantear alternativas o modificaciones a seguir (como en la elaboración del autorreglamento) El organigrama de los Presupuestos Participativos que a continuación dibujamos recoge las diferentes fases en las que el proceso se divide en Córdoba, así como los diferentes lugares en los que participan asociaciones y ciudadanía en general, además de su organización territorial. Más adelante se irán especificando las funciones y responsabilidades que cada ámbito desarrolla dentro del proceso en las distintas fases del mismo, dejando entredicho que el proceso en Córdoba es muy joven y su propia organización facilita la introducción de cambios.

ORGANIGRAMA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



Para facilitar su comprensión, primero, vamos a describir cómo se desarrolla cronológicamente el proceso, viendo los diferentes momentos y actuaciones, con el objetivo de facilitar una rápida visión de las articulaciones existentes actualmente. A continuación, se desarrollará más pormenorizadamente mecanismos expresamente utilizados en el desarrollo de las asambleas, como es el caso de las votaciones.

Fases de los Presupuestos Participativos

El proceso de los Presupuestos Participativos es anual. Se inicia a principios de año, en el mes de enero, y finaliza en el mes de septiembre u octubre. Durante los dos años que los Presupuestos Participativos se vienen desarrollando en la ciudad el proceso ha distinguido tres fases distintas, por medio de las cuales se articulan internamente los diferentes mecanismos y las actividades que tienen lugar.

La primera fase se desarrolla entre los meses de enero y febrero; la segunda entre los meses de marzo y junio; y la tercera entre los meses de julio y septiembre. Cada una de ellas caracteriza un rasgo distintivo del proceso. Desde un punto de vista territorial, la primera se dirige al distrito, la segunda a los barrios (y el distrito) y la tercera a la ciudad. Desde un punto de vista funcional, la primera fase es preparatoria, la segunda es en la que los ciudadanos discuten y proponen y la tercera es en la que los ciudadanos elaboran una propuesta conjunta para toda la ciudad.

Primera fase.

A lo largo de los dos primeros meses del año, el Presupuesto Participativo se dirige a informar a la ciudadanía del proceso, además de capacitar a los ciudadanos y ciudadanas que, siendo elegidos en las primeras asambleas que se realizan, van a coordinar la segunda fase y discutir el autorreglamento por el que los Presupuestos Participativos se guiarán el resto del año.

El Ayuntamiento, junto al Consejo del Movimiento Ciudadano, convocan las 14 **asambleas de distrito**. El desarrollo de las asambleas se orienta a informar a la ciudadanía del proceso de los Presupuestos Participativos según el último autorreglamento (aprobado el año anterior), a informar a los asistentes de las propuestas ciudadanas que el año anterior fueron finalmente incluidas en los Presupuestos Participativos y, por último, a elegir, entre los asistentes, a los *agentes* de los Presupuestos Participativos. Son elegidos, según el autorreglamento del año 2002, 4 *agentes*, independientemente al número de asistentes. En el caso de que haya un mayor número de ciudadanos/as que se presentan, tras una previa votación, se dirime quienes son titulares y quienes *agentes* suplentes. Estos últimos sustituirán a los primeros en caso de que se den de baja o falten reiteradamente a las responsabilidades adquiridas.

Al finalizar las asambleas de distrito, el Ayuntamiento realiza unas **jornadas de capacitación** para los *agentes* elegidos, en el transcurso de las cuales se ofrece a los mismos información sobre el Presupuesto Municipal y las distintas áreas municipales que el Ejecutivo decide introducir en el proceso de los Presupuestos Participativos. Si el

primer año sólo fue el área de Infraestructuras, en el segundo se introdujeron las Áreas de Cooperación y Solidaridad, Educación e Infancia y Relaciones Ciudadanas. A parte de esto, las jornadas se distinguen por la discusión y deliberación del **autorreglamento** de los Presupuestos Participativos. Cada año, los *agentes* revisan el autorreglamento del año anterior y modifican y proponen la introducción o eliminación de los elementos que se consideren pertinentes para el desarrollo del proceso. Durante el primer año, las actividades se dirigieron a establecer el propio autorreglamento.

En el autorreglamento se establece el marco de referencia por el que las asambleas van a tener lugar, el modo de votación dentro de ellas, la utilización o no de criterios para guiar la toma de decisiones, así como las responsabilidades y funciones que los mismos *agentes* van a tener en el transcurso del proceso. Una vez finaliza la redacción del autorreglamento, entramos en la segunda fase.

Segunda fase.

Durante esta fase los Presupuestos Participativos se dirigen a propiciar que los ciudadanos propongan las cuestiones que son consideradas prioritarias con relación a las inversiones y servicios de las distintas Áreas Municipales. Para ello el proceso actúa en dos niveles distintos. Por un lado, la Mesa de distrito y, por el otro, las asambleas de barrio.

La **Mesa de distrito** es convocada por el Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano nada más terminar las jornadas de capacitación, por medio de una convocatoria abierta a todas las asociaciones de un distrito. Su funcionamiento y sus límites vienen definidos en el autorreglamento. Forman parte de ella los *agentes* elegidos en un distrito y las asociaciones del distrito que así lo deseen. Siempre hay un técnico de Relaciones Ciudadanas apoyando en todo momento su desarrollo. La Mesa de distrito coordina el desarrollo de las asambleas de barrio, estableciendo el número de asambleas de barrio consideradas adecuadas, además de las fechas, las horas y el lugar en el que se desarrollarán. El desarrollo de las asambleas de barrio es coordinado por los *agentes* elegidos en la primera fase.

Una vez son convocadas las **asambleas de barrio**, la ciudadanía asistente establece las prioridades, en orden de preferencia, con relación a las áreas municipales implicadas en el proceso. Terminadas éstas la Mesa de distrito se reúne de nuevo, con el objetivo de establecer una única lista de prioridades (por cada una de las áreas municipales) para el conjunto del distrito. Los integrantes de la Mesa realizan esta tarea según lo acordado previamente en el autorreglamento que, en el año 2002, estableció tres criterios a tener en cuenta a la hora de priorizar distintas propuestas de una misma área entre diferentes asambleas de barrio.

Cuando la Mesa de distrito ha realizado su tarea, el Ayuntamiento, junto al Consejo del Movimiento Ciudadano, convocan una segunda **asamblea de distrito** (14). Esta asamblea es coordinada por los *agentes* y una representación de las asociaciones que hayan asistido a las reuniones previas de la Mesa. Se expone la priorización establecida por la Mesa, explicando el cómo se ha hecho y cómo se ha alcanzado la propuesta. La ciudadanía puede modificar, en caso de que los asistentes estén de acuerdo, el orden de alguna propuesta, siempre y cuando en la misma asamblea se pueda establecer que la ponderación realizada por la Mesa podría ser establecida de otra

manera. Esta segunda asamblea de distrito tiene que dar su visto bueno a la priorización de las propuestas para ese distrito, pues será la base a partir de la cual la tercera fase tiene lugar. Una vez es aprobada la propuesta del distrito, la asamblea elige a dos *representantes* (y dos suplentes), que serán los que junto al resto de *representantes* de los otros distritos establezcan finalmente una propuesta conjunta para la ciudad.

Tercera fase.

El desarrollo de esta tercera fase se caracteriza por la utilización de mecanismos representativos dentro de los Presupuestos Participativos. Esto quiere decir que son los *representantes* elegidos en las últimas asambleas de distrito los que conducen la misma, teniendo siempre como referencia la ciudad. Debido a los meses de verano, las actividades se paran durante gran parte del mes de julio y a lo largo de todo el mes de agosto, desarrollándose las actividades fundamentalmente durante el mes de septiembre.

Lo primero que tiene lugar es una jornada de capacitación para los *representantes*, convocada por el Ayuntamiento. A lo largo de ella el Ayuntamiento ofrece información sobre el Presupuesto Municipal, además de las diferentes áreas municipales implicadas en el proceso. Paralelamente se revisa el autorreglamento (que no se puede modificar) con el objetivo de aclarar y definir las actividades y el proceso de toma de decisiones por medio del cual los *representantes* conformarán la propuesta ciudadana para el conjunto de la ciudad en cada una de las áreas municipales.

En el segundo año el Ayuntamiento puso a disposición de los *representantes* un autobús con el objetivo de visitar las propuestas del Área de Infraestructuras realizadas por los diferentes distritos. Además, el Ayuntamiento pone a disposición de los *representantes* informes técnicos (viabilidad, competencias municipales, costes si son posibles establecer, etc) sobre las propuestas priorizadas por los ciudadanos durante la segunda fase. Los informes técnicos persiguen aclarar qué propuestas pueden ser discutidas y cuáles no son competencia del Ayuntamiento, además de aportar información que facilite el proceso de toma de decisiones de los *representantes*.

Después de realizar una visita por los diferentes distritos, los *representantes* son convocados a lo que se ha denominado **asamblea de ciudad**. Ésta tiene lugar durante un día, a lo largo del cual los *representantes* deciden, de acuerdo a lo estipulado en el autorreglamento y las jornadas de capacitación, el conjunto de las propuestas en inversiones y servicios, en orden jerárquico, para toda la ciudad. El conjunto de las propuestas es entregado, finalmente, al Ejecutivo municipal.

CRONOGRAMA PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

I FASE Enero-febrero	II FASE Marzo-junio	III FASE Julio-septiembre
<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas de distrito informativas • Rendición de cuentas • Elección de <i>agentes</i> • Capacitación <i>agentes</i> y elaboración autorreglamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas barriales y de distrito • Constitución de la Mesa de distrito • Propuestas ciudadanas • Priorización sectorial de la Mesa, aplicando criterios • Elección <i>representantes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea de ciudad • Informes técnicos y visita distritos • Capacitación <i>representantes</i> • Propuesta sectorial conjunta para la ciudad • Entrega propuesta ciudad al Ejecutivo

La participación y las asambleas.

El desarrollo de un proceso que tiene como marco la participación directa de la ciudadanía, con el objetivo de establecer mecanismos implicativos en el espacio público, ha generado conflictos y tensiones entre unos y otros ciudadanos, además de suponer unas prácticas sensiblemente diferentes, alrededor de las cuales es frecuente que se dé la duda y el escepticismo en algunos ciudadanos no asociados, la crítica de muchos, la complacencia de los representantes políticos y asociados para con las antiguas formas, el entusiasmo de otros muchos, etc. En este sentido, los Presupuestos Participativos son ciertamente sensibles a las actuaciones de cada uno de los diferentes actores implicados, aunque lo que parece inevitable es precisamente el encuentro de posturas y percepciones diferentes, en tanto en cuanto la idea de la participación directa de la ciudadanía persigue la publicación de todas ellas, intentando abrigar el pluralismo propio de toda convivencia, a la vez que se generan mecanismos para establecer acuerdos, como cualquiera puede ver acercándose a alguna de las asambleas. El problema no parece residir tanto en la complejidad de la pluralidad, como en la confianza que la ciudadanía pueda desarrollar en torno a los espacios y mecanismos implementados para el desarrollo del proceso, es decir, podemos ver como los ciudadanos después de dos años efectivamente discuten, pero también priorizan si son sabedores de que el proceso tiene un final y sus decisiones no caen en saco roto.

Esto no deja de suponer problemas y soluciones continuamente, lo que la dinámica de los Presupuestos Participativos recoge precisamente por medio de espacios de confluencia para debatir esas cuestiones. En principio por medio de las asambleas ciudadanas, en las que la ciudadanía puede discutir, proponer y priorizar, enfrentándose en ellas posturas divergentes entre ciudadanos que no se creen el proceso, ciudadanos que critican a las AA.VV, AA.VV que no están dispuestas a asumir el Presupuesto Participativo y otras que sí, ciudadanos que abogan por hablar y pensar sobre sus barrios, propuestas diferentes, preguntas y cuestiones, alusiones a los representantes políticos, etc. Al final, en principio por la propia lógica del proceso, se prioriza en las asambleas las cuestiones que se creen más importantes. En segundo lugar, los *agentes* pueden discutir más profusamente cuestiones que tienen que ver con la organización del proceso, además de establecer las pautas para realizar el seguimiento de los acuerdos. En el momento que se ejecutan las primeras propuestas el proceso se retroalimenta, consolidando los mecanismos desplegados y la discusión en el seno de las asambleas.

Todo ello resulta arduo y complicado, pero muy rico. Durante el primer año el autorreglamento no recogía la participación de la ciudadanía como forma de cualificar el peso de las propuestas (por ejemplo, en función de los votos alcanzados por una), mientras que en el segundo año los *agentes* decidieron otorgar una cualificación al respaldo ciudadano que una propuesta específica alcanzara en una asamblea, lo que consiguió dar más relevancia a la propia discusión dentro de las mismas.

Desde el principio siempre aparece el problema de cómo hacer las asambleas, cómo tanta gente puede participar, hablar y votar. En este sentido, los Presupuestos Participativos suponen una dinámica muy concreta, nada abstracta, que facilita enormemente el trascurso de una asamblea: cuáles son las necesidades que tenemos y cuáles son más prioritarias. Eso consigue establecer un mecanismo en las asambleas muy preciso, fundamentado en la idea de que la ciudadanía es tal en el momento que

puede pensar acerca de sus necesidades en un contexto convivencial. El problema no es que la gente hable, el problema es precisamente generar los marcos para que se pueda dar ese diálogo. Para ello los *agentes*, que son los que coordinan las mismas, lo que facilita considerablemente la comunicación dentro de ellas, discuten previamente, en la elaboración del autorreglamento, cómo se van a desarrollar, es decir, los tiempos que se van a dar a cada cosa que se haga, el cómo hacer la priorización, la necesidad de priorizar con el objeto de expresar en la asamblea las necesidades más inmediatas, etc. Posteriormente son los *agentes* los que conducen la asamblea con el fin de que ésta no se prolongue, convenientemente, más de dos horas, estableciendo las pautas necesarias para que la ciudadanía asistente priorice sus preferencias con relación a las áreas municipales que se pongan a discusión en los Presupuestos Participativos, además de aclarar todas las cuestiones pertinentes en torno al mismo proceso.

En esas mismas asambleas, como veíamos antes, se produce una selección entre los mismos asistentes con el objeto de votar, en las primeras asambleas de distrito, a los *agentes* y, en las segundas asambleas de distrito, a los *representantes* de los Presupuestos Participativos. Su elección se realiza por medio de votación directa en la misma asamblea. Los *agentes* no tienen ninguna función orientada a la toma de decisiones, siendo su tarea más de coordinación y seguimiento. Sólo son los *representantes* de los Presupuestos Participativos quienes tienen tareas de decisión (en la asamblea de ciudad) y, por tanto, de representación, aunque limitadas notablemente por el propio proceso y el autorreglamento. Por ejemplo, en ningún momento se puede modificar, ni variar, el orden de las propuestas obtenido en las asambleas de distrito.

En el desarrollo del proceso no se recoge la participación de ningún grupo como tal, es decir, la participación en las asambleas y la elección de los *agentes* o *representantes* se hace a título individual, no siendo posible la presentación de asociaciones o grupos corporativos, ni recogiendo la posibilidad de ponderar con relación a ningún asistente el voto procedente de un grupo como tal grupo⁴.

En Córdoba el proceso es aún incipiente y el aprendizaje de todos los ciudadanos y ciudadanas largo. Hay muchas cosas que mejorar y adecuar a la propia conformación de la ciudad. Durante los dos años se ha asentado la participación directa en las asambleas y la implicación directa de los ciudadanos en la elaboración del autorreglamento, lo que ha generado dinámicas implicativas para con el proceso, que le han dado consistencia y continuación.

Participación con base universal y directa	Participación con base representativa
<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas Ciudadanas (de barrio y distrito) • Elección <i>agentes</i> • Elección <i>representantes</i> • Propuestas ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesa de distrito (asociaciones y <i>agentes</i>) • Mesa apoyo y seguimiento (AA.VV, <i>agentes</i> y técnicos municipales) • Asamblea de ciudad

⁴ Aunque se puede observar que la participación de miembros de asociaciones es elevada, siendo aproximadamente el 75% de los *agentes* y *representantes* de los Presupuestos Participativos. No así la participación en las asambleas en general, en las que la participación de los no asociados, durante el primer año, superó a la de los asociados (un 45% frente a un 41%), mientras que durante el segundo año se invirtió esa tendencia (55% frente a un 40%). Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

Las votaciones.

A lo largo de los dos años el modo de realizar la votación en las asambleas ha variado. Ambos modos de votación fueron recogidos en el autorreglamento de los Presupuestos Participativos.

Durante el primer año las votaciones se realizaban indirectamente. Los ciudadanos discutían previamente los asuntos a tratar, estableciéndose un tiempo para la discusión e intercambio de opiniones. A continuación votaban una serie de criterios, conformados previamente en la Mesa de distrito y que serían utilizados posteriormente para priorizar las propuestas. Después escribían sobre un plantilla, previamente confeccionada, los elementos que consideraban prioritarios para su barrio, con ayuda de los *agentes* o el técnico que apoyara esa asamblea. El resultado preliminar, habitualmente, era expuesto en la misma asamblea.

Durante la elaboración del autorreglamento del segundo año y teniendo en cuenta la incorporación al proceso de tres áreas municipales más, los *agentes* discutieron la pertinencia de los mecanismos de votación seguidos el año anterior. De este modo, evaluando lo que se había hecho, se decidió variar y establecer un mecanismo de votación directa. Así, los ciudadanos asistentes a las asambleas dispondrían de un tiempo para hablar y proponer aquellos elementos que considerasen importantes y necesarios incluir en los Presupuestos Participativos, según el área municipal, pudiéndose recoger cualquier otra propuesta que no estuviera directamente vinculada a ninguna de las áreas municipales, aunque no entraría en el proceso de votación. Las propuestas ciudadanas son recogidas en una pizarra o papelógrafo por los *agentes* con el fin de que los asistentes puedan ver el total de las propuestas realizadas. Una vez se recogen todas las propuestas, los ciudadanos votan directamente, a mano alzada, un tercio de las mismas, es decir, en el caso de que hubiera 10 propuestas distintas cada ciudadano podría votar 3 o 4 propuestas, facilitando de esta manera que la propia ciudadanía realice una priorización. Las propuestas son, entonces, ordenadas por área temática (las áreas municipales durante el segundo año fueron: Infraestructuras, Participación Ciudadana, Educación y Cooperación y Solidaridad el segundo año) según el número de votos alcanzado.

Estos mecanismos de votación tienen lugar en las asambleas de barrio (43 en el año 2001 y 37 en el año 2002), único momento en todo el proceso en el que se establecen las propuestas. A partir de las propuestas de esas asambleas se sucede un proceso de priorización, primero, del conjunto del distrito (final de la segunda fase) y, segundo, del conjunto de la ciudad (tercera fase). Los mecanismos para realizar la priorización vienen recogidos también en el autorreglamento. Básicamente se fundamentan en la aplicación de unos criterios a las propuestas ciudadanas, las cuales son ponderadas en función de aquellos (tres en el año 2002). Los criterios elegidos durante las jornadas de capacitación de los *agentes* fueron para el segundo año los de carencia de servicio o infraestructura, población afectada por el servicio o infraestructura y obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas marginales o desfavorecidas.

La priorización del distrito, a partir de las propuestas de las diferentes asambleas de barrio (por ejemplo, en un distrito habitualmente se hacen de dos a cuatro asambleas de barrio) es realizada por la Mesa de distrito, que tiene la tarea de elaborar una única lista por cada una de las áreas municipales integradas en el Presupuesto Participativo. Hay que tener en cuenta que cada asamblea de barrio presenta ya una lista ordenada jerárquicamente, previa votación de la ciudadanía, con lo que siempre hay que respetar dicho orden, es decir, la priorización se realiza a partir del orden que las propuestas obtuvieron en las asambleas de barrio. De esta manera se mezcla el valor que los vecinos y vecinas dieron a las propuestas y la ponderación obtenida por unos criterios impersonales y consensuados previamente.

El mecanismo seguido y recogido en el autorreglamento es sencillo: imaginemos que hay tres listas de propuestas (tres asambleas de barrio) del área de Educación, entonces la Mesa en su conjunto (*agentes* y asociaciones) aplica los criterios a cada una de las propuestas que se realizaron en las asambleas de barrio ordenadamente (de la más votada a la menos votada). Entre las propuestas más votadas en cada una de las asambleas de barrio, la que obtenga una mayor ponderación será la primera para el distrito. A continuación, la segunda propuesta de esa asamblea pasa a primer lugar y se vuelven a ponderar las tres primeras propuestas, una de cada asamblea, siendo la que obtenga más puntuación la que vaya en segundo lugar para el distrito. Y así sucesivamente hasta completar las propuestas de esa área para el distrito. No importa que de una misma asamblea salgan propuestas seguidas, se trata de hacer una priorización teniendo en cuenta la votación directa (en las asambleas) y la aplicación de criterios impersonales y generales. La propuesta final que la Mesa de distrito elabore tiene que ser ratificada por la asamblea de distrito, dentro de la cual cualquier ciudadano puede cuestionar la ponderación realizada y proponer otra alternativa, en cuyo caso tendría que ser votada por el conjunto de la asamblea.

En la tercera fase serán los *representantes* de los Presupuestos Participativos quienes establezcan la priorización ciudadana para el conjunto de la ciudad. Los mecanismos seguidos son similares a los que la Mesa de distrito aplica, aunque se ha privilegiado en los dos años el voto personal de cada uno y no la aplicación de criterios. De cualquier manera, en ningún momento se puede modificar el orden ya especificado de las propuestas en cada uno de los distritos, lo que significa que la segunda propuesta de un distrito nunca puede incluirse en las propuestas de ciudad sin antes haber sido incluida la primera propuesta de ese mismo distrito. De este modo, los *representantes* tienen que consensuar o decidir siempre una propuesta entre las primeras propuestas de los 14 distritos. Para ello disponen de los informes técnicos que el Ayuntamiento pone a su disposición con el objetivo de cualificar su toma de decisiones. Aquella que obtiene el respaldo suficiente, por medio de una mayoría cualificada, se considera ya una propuesta final, dejando su lugar a la segunda propuesta de ese mismo distrito. El mecanismo se vuelve a repetir hasta que se establece la priorización de las propuestas de los distritos o, en su defecto hasta que se alcanza el presupuesto máximo estimado para el año siguiente, a partir de los informes técnicos sobre los costes aproximados de las propuestas.

Una mirada hacia el futuro en Córdoba.

El Presupuesto Participativo puede ser observado (y ejecutado) desde una dimensión meramente procedimental, lo que puede augurar futuros conflictos e instrumentalizaciones de la participación. Sin embargo, el proceso implica también unas prácticas que en mucho pueden sobredimensionar ese aspecto, en tanto en cuanto todo el proceso conlleva una publicidad de todo lo que se hace, ciertamente inusitada en nuestras democracias hasta ahora. Esa publicidad capacita a la ciudadanía para poder hacer un seguimiento más serio de las cosas que pasan en el espacio público, además de exigir tanto a los representantes políticos, como a las AA.VV, unas prácticas más abiertas e interrelacionadas con el resto de la ciudadanía. Hablar de su efectiva posibilidad no va a ser más que aludir al conflicto y tensión que en cualquier proceso de esta índole se va a manifestar, en tanto en cuanto se asienta alrededor de la deliberación y la pluralidad. Procesos que más que un final, implican movimiento y participación.

Los grados de corresponsabilidad que se puedan dar dependen, en definitiva, de sus mismos protagonistas (claro está, cada cual con sus responsabilidades), aunque bien podríamos asegurar que las tensiones entre unos y otros van a perdurar en el tiempo. Nadie está habituado a un proceso de democracia participativa y las inercias adquiridas no dejan de volcarse también a los espacios abiertos en el proceso. Los representantes políticos no están habituados a generar e implicarse en espacios de interrelación ciudadana, como tampoco lo están las AA.VV, muy ancladas en modelos de participación representativa. Lo mismo se puede decir de la ciudadanía en general, muy poco habituada a encontrarse en espacios de deliberación y de toma de decisiones, lo que incrementa sustancialmente sus posibilidades de escepticismo hacia un proceso como este. De la misma manera que si la deliberación y discusión acerca de lo que se considera mejor es el centro del proceso, siempre va a implicar tensión entre los intereses particulares y generales, entre los de unos y los de otros.

Durante los dos años en Córdoba los Presupuestos Participativos han visto todo eso y es presumible, y deseable, que siga sucediendo, al tiempo que se consolidan en la ciudad. La mejor enseñanza en Córdoba se puede decir que ha sido el propio ejercicio de las asambleas y la discusión en torno al autorreglamento. Es allí donde se puede ver lo importante que es la difusión del proceso, el despliegue de las actividades desde una perspectiva participativa o, al menos, de una forma sencilla y flexible para que llegue a la ciudadanía, la importancia que tiene el que los ciudadanos conozcan “de qué van las asambleas” antes de ir a ellas, la importancia que tienen las asociaciones en la vida de la ciudad desde su trabajo y conocimiento, desde el peso e influencia que adquieren frente a los representantes políticos, lo importante que son los mecanismos de priorización o lo indispensable de los representantes políticos para que los Presupuestos Participativos sean algo más que fuegos fatuos para la ciudadanía. También se muestra la importancia que adquiere la transparencia política en el proceso, cuanto más claro más sencillo y más participación. Lo importante que son las redes ciudadanas sobre las que se asienta el proceso, tejidas durante años y que en las asambleas tienden a publicarse. La impronta que adquiere el proceso desde una dimensión educativa, porque muy poca ciudadanía sabe cómo funciona el Ayuntamiento por dentro, las normas que lo rigen, las rigideces a las que es sometido por la burocracia, la compartimentalización con la que suele trabajar, etc; al tiempo que es muy positivo ver a ciudadanos priorizando sobre temas diferentes y dando paso a otras propuestas que la propia por entender su prioridad o efectivamente discutiendo sobre las mismas. Todo ello dice mucho de lo que se puede hacer en Córdoba durante los próximos años.

En Córdoba el grado de incidencia (sobre el presupuesto general del Ayuntamiento) es relativamente pequeño y muy centrado en las infraestructuras. Pero más allá de la relevancia cuantitativa, el proceso supone el desarrollo de prácticas democráticas que sí apuntan hacia la co-implicación en los asuntos públicos, haciéndolos coparticipes de la vida de los ciudadanos, lo que sí supone una incidencia (sobre la vida municipal) relativamente alta. Hay que tener en cuenta que, por ahora, los Presupuestos Participativos se articulan junto a la actividad del Ejecutivo, sin contemplar otro tipo de actuaciones, legislativas por ejemplo. Tampoco se contempla el poner bajo discusión los gastos corrientes de la Administración.

Hasta ahora la participación a lo largo de los dos años en la ciudad de Córdoba fue aproximadamente de 6000 personas (3500 y 2500 personas en el primero y segundo año respectivamente), un número que se puede considerar muy relevante. Recordemos dónde estamos y en qué momento vivimos. No se deja de hablar de crisis de participación ciudadana, de desafección pública y, en cambio, podemos efectivamente comprobar que en un proceso abierto la participación de la ciudadanía ocurre. Eso pone de manifiesto también las diferentes responsabilidades que los actores cordobeses tienen en el desarrollo del proceso. Si la participación ha disminuido durante el segundo año puede deberse a un gran abanico de factores, pero seguro que la confianza en el proceso, los conflictos soterrados entre ciudadanos organizados y no organizados, el papel jugado por los representantes políticos y el no haberse iniciado la ejecución de las propuestas del primer año una vez se empezó el segundo ejercicio de los Presupuestos Participativos (se aprobaron tarde los presupuestos municipales, por ejemplo), puede dar alguna orientación. Sin embargo, todas ellas apuntan hacia la capacidad que los ciudadanos puedan desplegar para comprender qué es el Ayuntamiento, la democracia participativa y junto a eso exigir las cuestiones que se crean pertinentes.

En Córdoba, durante el primer año, asistieron a las asambleas más ciudadanía no asociada que asociada (un 45% por un 41%). Durante el segundo año se invirtió (un 55% por un 40%). Es verdad que en los espacios de decisión o coordinación prima la ciudadanía asociada (*agentes* y *representantes* de los Presupuestos Participativos), pero eso no puede ser sino un buen ejercicio, en el que las propias asociaciones tienen que valorar sus propias responsabilidades y tareas en la ciudad. Junto a los Presupuestos Participativos las asociaciones ciudadanas pueden situarse en un lugar tan atareado como el que disfrutaban en los años setenta. El proceso las sitúa en un lugar medular, a la vista de todo el mundo. En la página web de la Federación de AA.VV de Córdoba, se puede encontrar un manifiesto sobre el papel de las asociaciones en los Presupuestos Participativos, orientado fundamentalmente a apoyar las asambleas con debates previos con los vecinos, además de trabajar junto a los ciudadanos elegidos en las mismas asambleas, realizar propuestas, evaluar y mantener una visión crítica con el objetivo de que el proceso se desarrolle convenientemente, sin despreciar en ningún sentido la participación universal de toda la ciudadanía en las asambleas y, por ende, cualificando la emergencia de la ciudadanía que el Presupuesto Participativo trae a colación.

Finalmente, en Córdoba, la ciudadanía ha valorado positivamente el proceso y los *agentes* y *representantes* han entrado en unas dinámicas implicativas muy considerables. La elaboración del autorreglamento ha dotado al proceso de un marco general y compartido que ha consolidado mucho la iniciativa, además de dar a la propia ciudadanía un marco de referencia, autónomo, que en todo momento les ha permitido saber qué son los Presupuestos Participativos, sus límites y posibilidades de acción.

Elemento importante, pues ha evitado para muchos el elevar expectativas que no correspondían o ha permitido responder a expectativas de inmediato, además de otorgar un protagonismo a los que nunca lo tuvieron en una democracia representativa.