

LA DEMOCRACIA SOÑADA: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

Vivimos momentos difíciles de encasillar, no tanto quizá porque hallamos ahora descubierto que las “cosas” no son perfectamente delimitables, que también, como porque se ha extendido la idea de que las “cosas” tienen mucho de construcción, es decir, que las “cosas” no responden tanto a una naturaleza axiológica pensada con antelación, como a una red de vínculos y referencias. Incluso los médicos viven angustiosamente un proceso que a menudo lleva la deseada solución mágica de una enfermedad a una valoración de riesgos y beneficios que inunda de incertidumbre a los familiares de los pacientes. Ni decir tiene lo que ocurre cuando hablamos de política o de sociedad, algo que ya Aristóteles desterró del campo de la ciencia, por imprecisa y propia de los seres humanos. Poco a poco se instala así en el imaginario de todos que las “cosas” que ocurren entre seres humanos beben de una fuente inestable de vínculos y fuerzas que las moldean y transforman progresivamente. Aquí las “cosas” dejarían de ser representaciones precisas de un estado presocial, es decir, como si estuvieran ahí independientemente de la acción y el mundo de los seres humanos, para pasar a ser parte y referencia de una dinámica relacional que atribuye a las “cosas” y a los seres humanos valores y características.

El presupuesto participativo es un proceso de participación que no está libre de consideraciones contrarias, opuestas o divergentes. Desde que se iniciaran en Brasil (1989) hasta su desarrollo en España (2001) y varios países europeos (2000) la idea original, si es que alguna vez hubo una, ha sido ya deglutida por el tiempo, las diferentes experiencias, las tensiones y los vínculos desarrollados en cada lugar. Es más, en tanto en cuanto el proceso participativo en España se apoya en un procedimiento que permite revisar su desarrollo periódicamente, permitiendo a los implicados verter sobre él cambios o innovaciones cada cierto tiempo, su vocación desde los inicios es la de estar abierto a modificaciones. Por eso hablar de una metodología de los presupuestos participativos será difícil, pero también lo será hablar de sus objetivos y del horizonte político por el que caminan.

El texto que se presenta a continuación es una revisión crítica de los presupuestos participativos en España, tal y como estaban en el año 2007. Empezaremos con un análisis sobre sus orígenes, porque este proceso participativo ha surgido en determinados municipios y no en otros. Tratar de comprender su puesta en marcha puede arrojar luz sobre sus

características. A continuación vamos a describir brevemente las características generales de los presupuestos participativos en España, partiendo de datos concretos sobre su forma y contenido. Esto nos va a permitir profundizar en la intensidad con la que los presupuestos participativos pueden influir en las Administraciones y acabaremos con una valoración crítica de su influencia práctica.

Los presupuestos participativos en España: una genealogía.

Las motivaciones políticas.

Los Presupuestos Participativos empiezan a implementarse en España en el año 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan en Sevilla, Córdoba y Puente Genil en la provincia de Córdoba). Desde entonces hasta finales del 2006 son veintidos municipios los que han puesto en marcha el proceso. La evolución de los presupuestos participativos en el tiempo se puede ver en los mapas que se adjuntan. Después de las elecciones locales del año 2003 el número de municipios con presupuestos participativos se amplía a doce municipios y antes de las elecciones locales del año 2007 el número de experiencias llegaría a las veintidós. Durante ese tiempo sólo dos experiencias han sido abandonadas, justo después de las elecciones municipales del año 2003, el resto, desde que empezaron, han continuado su curso. Después de las elecciones locales del año 2007 hay otros municipios que ya han declarado públicamente su interés por poner en marcha el presupuesto participativo, mientras que la tónica general en aquellos lugares en los que el partido en el gobierno local ha perdido su mayoría en favor de la oposición es la continuidad del proceso participativo (como en Campillo, Logroño, Jérez). A partir de las elecciones locales del año 2007 otros municipios iniciaron su puesta en marcha (como Novelda en Alicante, algunos municipios en Málaga,), pero las páginas que vienen aquí son un reflejo de la situación de los presupuestos participativos hasta aquel año.

El contexto y las experiencias que se dan en Europa son distintas a las brasileñas, pero entre los países europeos podemos encontrar ciertos lugares comunes (Sintomer, 2008). La tradición política europea se asienta sobre bases democráticas más longevas, en un sistema representativo que, no obstante, se ve afectado por una prolongada situación de ensimismamiento. Desde el punto de vista de los partidos políticos la situación es diagnosticada en términos similares a como era valorada por la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa en el año 2001, aunque la respuesta programática no siempre

es similar. Por un lado, la generalidad de los partidos políticos en España incorporan como un hecho básico de sus programas electorales la necesidad de modernizar la Administración con el objeto de atender los cambios sociales. Por otro lado, los partidos políticos hacen también referencia a la necesidad de incorporar soluciones articuladas en el nivel político mediante la revisión de las relaciones entre gobernantes y gobernados. La reconsideración, habitualmente realizada desde la socialdemocracia y la izquierda política, no implica dudas sobre el sistema político, sino que se orienta a señalar pautas sociales que demandarían una relación de representación diferente, sustentada sobre bases más democráticas y participativas. Los partidos deducen así la necesidad de reforzar el sistema representativo bajo una nueva dimensión política que tenga como centro de gravedad la implicación de la ciudadanía en la política. Esto es visible en los lineamientos generales que cada partido establece como estrategia futura, donde se mencionan estas intenciones democratizadoras a partir del desarrollo de instrumentos de participación adecuados a los cambios sociales. Entender la implementación de los presupuestos participativos en España sólo parece cobrar sentido desde esta óptica, pues uno de los objetivos prioritarios que en Brasil centró la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos (la inversión de prioridades) pierde peso en un contexto sociopolítico en el que las diferencias económicas no son consideradas, ni interpretadas, desde el punto de vista político, en términos de riesgo social.

EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA



Un ilustrativo ejemplo de lo que decimos puede observarse en la evolución programática del PSOE. A principios del nuevo siglo elaboró un documento político acerca de las grandes líneas que el partido tendría que seguir durante su inmediato futuro. El PSOE recogía explícitamente la necesidad de “ampliar las fronteras de la democracia”, “facilitando la implicación [del ciudadano] en las deliberaciones y en las decisiones públicas”¹. La doctrina política del PSOE en aquel documento buscaba identificarse con el republicanismo como marco político en el que desarrollar sus estrategias y actividades. Un poco más tarde y al igual que en la VIII Asamblea federal de IU (septiembre del 2004), el XXXVI Congreso federal del PSOE (junio 2004) estableció como base genérica de actuación política el problema de la representación. En las resoluciones de ambos congresos (IU y PSOE), la estrategia política es

¹ Conferencia política: ciudadanía, libertad y socialismo, ed. PSOE, Madrid 2002 (&116 y &117).

concebida como alternativa a la actual distancia experimentada entre representantes y representados. Distancia que es percibida como fruto de los cambios sociales. Se entiende que esa distancia política no puede ignorarse por tratarse de cuestiones claves para el sistema político y su supervivencia. Por tanto, se plantea una estrategia política que tiene como punto de partida el desarrollo de la democracia, abriendo ésta a la implicación y participación ciudadana:

“Las transformaciones de la estructura social a las que hemos hecho referencia van acompañadas además de cambios en el campo de la política que afectan profundamente al funcionamiento de la democracia representativa... Por otra parte, empiezan a mostrar caracteres preocupantes las relaciones entre representantes y representados, entre electores y electos.” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p18-21²)

“Sólo tenemos claro que las viejas lógicas de relación entre los conflictos sociales, su representación política y su eventual representación institucional ya no sirven. Se han multiplicado las mediaciones y las complejidades. Formamos parte de las energías que deben construir un nuevo espacio de relaciones. No conocemos aún el final, pero no debemos albergar dudas de nuestra responsabilidad.” (Resolución de la VIII Asamblea federal de IU³)

El proyecto político del Partido Popular en España, desde el Congreso realizado meses después de haber perdido las elecciones generales del Estado en marzo del 2004, muestra igualmente una inclinación a considerar estos argumentos, más allá de que en su programa electoral concreto las alusiones a esta problemática sean menos enfáticas y su desarrollo programático difiera de aquel concebido por los otros dos partidos políticos con presencia en todo el Estado. No obstante, el Congreso del Partido Popular del 2004 se abrió con una importante alusión sobre la regeneración democrática, lo que invitaba al partido a adoptar una estrategia política en línea con una concepción abierta a la participación:

“...existe otra demanda social que se halla muy extendida entre la ciudadanía y es claramente sentida como una necesidad urgente... Me estoy refiriendo a la necesidad de no perder de vista una empresa tradicional para nosotros como es la regeneración política de España, regeneración que pasa por fortalecer las estructuras de la sociedad civil y sobre todo su participación en la vida pública... porque por muy cercano a la sociedad que a partir del lunes proponga situarse este Partido, éste no puede en ningún caso sustituirla. Los partidos políticos son sólo cauces que deben estar a disposición del discurrir de una sociedad viva” (Alberto Ruiz Gallardón, Discurso de apertura del Congreso del Partido Popular)

² Toda la información se puede consultar en la web del PSOE (www.psoe.es)

³ Toda la información ha sido consultada en la web de la organización de IU (www.izquierda-unida.com)

Para entender la puesta en marcha de los presupuestos participativos parece necesario mencionar este clima político favorable al desarrollo de nuevas formas de participación, motivadas por un cambio social del que los partidos políticos no parecen substraerse. Tanto IU como el PSOE tienen como referencia la existencia de un contexto social diferente que va a exigir a los partidos políticos asumir funciones y roles también diferentes. En su formulación práctica pierde peso el papel de un representante que actúa sólo a partir de sus propios principios. Si las decisiones políticas son consideradas complejas, es necesario buscar herramientas que legitimen decisiones que siempre pueden ser discutidas. El discurso de los partidos persigue ampliar la base de legitimación de las actuaciones públicas, lo que pasa por el desarrollo de nuevas herramientas de gobierno que faciliten, por un lado, un consenso más amplio y, por el otro, la implicación de la ciudadanía en las decisiones adoptadas por las administraciones.

Para el PSOE la democracia exige una dimensión consensuada y más participativa, pues “la pretensión ilustrada de que basta que una decisión sea técnicamente acertada para que merezca ser apoyada cada vez peor con la realidad y la sensibilidad ciudadana” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p20). La ampliación de la legitimidad democrática de las instituciones políticas ya no pasaría sólo por gobiernos técnicamente adecuados, sino por ampliar los cauces de implicación de la ciudadanía. A raíz de esto emergen con fuerza los problemas asociados a la legitimidad y los cauces necesarios para conseguir incrementarla. En el programa electoral de IU se hacía mención expresa al desarrollo de los presupuestos participativos, cuya presencia era desigual en los programas políticos locales realizados por esta organización. No obstante su última Asamblea federal concluía con una apuesta clara por la regeneración política, basada entre otras cosas en promocionar la democracia participativa en general. Si bien en el PSOE no encontramos una expresión política concreta de este diagnóstico en sus programas electorales, a excepción de algunos programas municipales, queda recogido en la resolución de su estrategia política, elaborada en su último Congreso federal, mencionando expresamente la implementación de los Presupuestos Participativos como alternativa política:

“Asimismo asistimos al desarrollo de la exigencia de una democracia participativa que pretende implicar a toda la sociedad en la construcción diaria de la vida pública y dotar a las decisiones políticas de mayor legitimidad, con experiencias como los Presupuestos Participativos” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p19)

La alusión a la ciudadanía o la sociedad civil como entidad activa junto a la cual los partidos políticos deberían actuar coloca a la ciudadanía en una privilegiada posición. Ciertamente se plantea una nueva modulación política alrededor de un interés general que vendría de la mano de la ciudadanía. De nuevo el PSOE en su estrategia política lo expresa de forma diáfana: “Se está produciendo también la resurrección del concepto mismo de interés general, entendido ahora más bien como interés ciudadano” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p19). Esto abre un amplio campo de acción pública, a entender ésta de forma plural y con base en la misma ciudadanía. Para los partidos políticos supone un desafío significativo, pues de alguna manera se afirma que la acción pública deja de ser monopolizada por ellos y, por ende, por la Administración pública. La ciudadanía, nos dicen, no puede ser sustituida representativamente, por tanto, ‘los partidos necesitamos desplegar herramientas institucionales que faciliten la incorporación de la ciudadanía al debate público’. Las motivaciones alegadas para configurar dichos planteamientos en la mayoría de los casos se hunden genéricamente en los cambios sociales, lo que atribuye a la demanda de nuevos mecanismos de participación un sesgo de adecuación sociopolítica.

En España, sin embargo, el problema de la participación no es un proceso que caiga sobre tierra baldía, pues ya existe una estructura de participación ciudadana desde hace más de tres décadas. La transición democrática fue jalonada abiertamente por el movimiento vecinal con el objetivo de democratizar el sistema político, convergiendo, sobre todo a nivel local, en un modelo de participación muy institucionalizado ya al final de los años noventa. Esto sugiere considerar con más atención el énfasis que los partidos políticos ponen al incorporar en sus respectivos programas la dimensión participativa y nuevos instrumentos de participación como los presupuestos participativos. En principio porque nos hablan de la necesidad de crear nuevas estructuras y no sólo consolidar las ya existentes. En segundo lugar porque se asume la necesidad de abrir el modelo tradicionalmente implantado en España, de naturaleza principalmente consultiva, hacia un modelo de participación que conceda a la ciudadanía un mayor protagonismo en la vida política de los municipios. Este clima favorable puede ser el que en principio atribuya legitimidad o, al menos, abra la posibilidad de implementar experiencias novedosas de democratización como los presupuestos participativos, basados, en España, en la participación directa de la ciudadanía en el proceso público de toma de decisiones. No obstante, no podemos hablar de una regla, sino de un clima que favorece su puesta en marcha, no es ni de lejos una fórmula general de aplicación de una política de partido.

Por eso, si podemos partir de un escenario general es porque en España todos los presupuestos participativos tienen como horizonte implicar a la ciudadanía en el proceso público de toma de decisiones. Da igual si hablamos del Partido Popular o del Partido Socialista. Siempre, a diferencia del resto de las experiencias europeas, salvo en Italia, el proceso participativo es pensado y diseñado para que la ciudadanía pueda decidir directamente una parte del presupuesto de la administración local. La heterogeneidad entre las distintas experiencias es significativa, pero las diferencias se apoyarán en la forma de implementar esa implicación y no tanto en un transcurso dispar sobre los objetivos de los presupuestos participativos.

Hasta ahora la participación que se ha llevado a cabo ha tenido eminentemente un carácter consultivo. Es decir, los ciudadanos han participado para aportar su opinión y aquellos elementos a tener en cuenta por quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones. Con la apuesta en marcha de los presupuestos participativos, la Alcaldía de Donostia ha incorporado a su proyecto de renovación y revitalización democrática una nueva estructura de participación, con el objetivo de que los presupuestos municipales lleguen a ser realmente participativos.” (Memoria de un proceso participativo: Presupuestos Participativos 2004, Ayuntamiento de San Sebastián, en www.donostia.org)

Algo se mueve en las Administraciones.

Nos podríamos preguntar a su vez de dónde viene esa inclinación del discurso político hacia nuevas formas de participación. Es indudable que, sin restar originalidad a los representantes políticos, hay un proceso mucho más largo que ha cambiado progresivamente la forma de conceptualizar la gestión de la Administración y que ha influenciado sobremanera las formas de gestionar los bienes públicos.

Desde mediados de los años setenta, pero de forma prominente a lo largo de los años ochenta del siglo pasado, la lógica interna de la Administración experimenta un progresivo cambio, mediante la incorporación de las preferencias individuales de la ciudadanía como norma de funcionamiento. Desde entonces éstas empiezan a considerarse la fuente principal de la provisión de bienes públicos. Es lo que se ha llamado la Nueva Gestión Pública (NGP) y es ella la que ha ido modelando el perfil de las Administraciones haciéndolas incorporar métodos de gestión propios del sector privado (Pollit y Bouckaert, 2000). De forma generalizada, la NGP ha perseguido incrementar la eficiencia de la Administración actuando, por un lado, en la consolidación de su capacidad financiera y adecuando, por otro lado, la provisión de los

bienes públicos a las necesidades ciudadanas. El objetivo ha sido hacer que la Administración se rigiera por una lógica de costes-beneficios y que la provisión de bienes públicos fuera el resultado de un proceso de oferta y demanda. Bajo estas dos grandes premisas las reformas internas de la Administración durante los últimos veinte años han sido considerables en todas partes. El efecto más sustantivo podría sintetizarse en el nuevo perfil de la ciudadanía como cliente o usuaria de los servicios que presta la Administración.

Este cambio trae de la mano una Administración diferente. En primer lugar asume que la Administración no puede actuar de manera unidireccional sobre el espacio público. Muy al contrario afirma la existencia de una sociedad compleja, en la que el servicio público se debe a la satisfacción de las necesidades ciudadanas. La idea de una Administración que lo sabe todo y gestiona a partir de sus propias preferencias se abre camino a un entorno complejo, desde el que se deja permeabilizar con el objetivo de orientar sus políticas públicas. Desde hace algunos años esta nueva forma de gestión ha dado lugar a una idea de gobierno retratada mediante *la gobernanza*. La imagen de un gobierno centralizado deja paso a la imagen de un gobierno conectado, donde los diferentes grupos corporativos tienen diferente acceso a influir sobre la definición de las políticas públicas.

El impulso de procesos participativos por parte de las Administraciones, así como el discurso político de los partidos, sería muy difícil de comprender sin este contexto. La apertura de la Administración hacia otros grupos para hacer las políticas públicas ha dado un lugar privilegiado a la ciudadanía. Es cierto que este papel se ha subsumido al de un cliente que consume servicios concretos. Sin embargo, el hecho de que mediante la gobernanza el espacio político haya quedado abierto a los grupos corporativos, pero no se haya hecho sobre una base transparente, ha ido generando un malestar creciente en la ciudadanía. La gestión pública cada vez se ve más alejada de la vida de los ciudadanos, lo que ha provocado una creciente despolitización y desafección hacia lo público.

El impulso de políticas participativas trata de contrarrestar este movimiento de descentralización donde el Estado cada vez se difumina más y donde la ciudadanía encuentra cada vez menos apoyo para su implicación política. No obstante, la incorporación de la ciudadanía en la gestión se ha hecho principalmente mediante instrumentos de la NGP. La creación de organismos autónomos, dependientes de la Administración, pero con personalidad jurídica propia, y empresas públicas sujetas al derecho privado mercantil ha sido una práctica

muy extendida, que ha orientado la gestión de las administraciones hacia la adopción de regulaciones mercantiles.

Si analizamos los procesos emprendidos por las administraciones locales en España, “muy difundido” entre ellas siguiendo las conclusiones de un estudio de la FEMP realizado en el año 2002⁴, podemos dar cuenta del alcance de esta evolución. En general se puede concluir que la orientación a la ciudadanía es elevada, aunque se vincula en mayor medida a la mejora de los procesos de calidad en la producción y oferta de bienes públicos, así como la defensa de los intereses del ciudadano, lo que prima la idea de *cliente*. De algún modo se configura una Administración distante respecto a la participación ciudadana como mecanismo implicativo. En un documento de la FEMP para estimular la aplicación de las normas de calidad ISO 9000 se dibuja esa inclinación con cierta claridad: “Pero hoy en día se ha de valorar en todo momento el grado de satisfacción del ciudadano respecto de los servicios que prestamos y productos que realizamos como mejor indicador de la calidad de nuestro trabajo. Se trata, en definitiva, de acortar la diferencia entre lo que hacemos y aquello que los ciudadanos esperan recibir; o dicho de otra forma, limar la distancia existente entre las percepciones de los productos y servicios que se realizan y las expectativas que apriorísticamente tenían sobre los mismos” (FEMP, 2003: 10).

Ahora bien, desde aquí podemos entender mejor el impulso que han tenido las experiencias participativas en España, más si atendemos a los objetivos que se planteaban: implicar a la ciudadanía en un proceso público de toma de decisiones. Quizá este impulso de la participación, en paralelo a la modernización de la Administración, no tiene mejor espejo que las reformas legislativas que se han realizado en media Europa sobre el diseño institucional de las administraciones locales (en el Reino Unido en el año 2000, en Holanda, Italia y Francia el año 2002, en España en el año 2003). Estas reformas rediseñan los Entes Locales sobre tres pilares: 1) fortalecer la capacidad de liderazgo y ejecutiva de los Ayuntamientos; 2) profundizar el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberativas y fiscalizadoras; y 3) responder a las exigencias de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad. Siguiendo este último punto se enfatiza, en muchas de las reformas, la importancia de la participación e implicación de la ciudadanía. El cambio más importante puede señalarse en la idea de reforzar

⁴ Según el estudio cerca del 96% de los municipios españoles habían emprendido alguna experiencia de Modernización y Calidad. Para el 66% se trataría de un Plan Estructurado, mientras que para el 32% serían actuaciones aisladas (FEMP, 2002: 29)

y diferenciar el ámbito ejecutivo frente al ámbito legislativo, lo que busca visualizar más la relación directa entre el ejecutivo y la ciudadanía, al tiempo que se busca dotar a los Plenos municipales de un perfil más deliberativo. Todo ello alienta la participación y la búsqueda de nuevas formas de relación entre la ciudadanía y la Administración. Si éstas son principalmente formas consumeristas, no podremos decir que los presupuestos participativos están fuera de contexto en este escenario de modernización administrativa

El contexto de los presupuestos participativos: donde se hacen y quién los impulsa.

Hasta el año 2007 existían veintidos experiencias de presupuestos participativos en España, aunque siempre hay que tener en cuenta el tipo de criterio empleado para contar una experiencia como presupuesto participativo. Nosotros en este trabajo vamos a partir de una definición laxa con el objetivo de incluir las distintas experiencias que se autodenominan presupuestos participativos, más allá de que la heterogeneidad de estas experiencias pueda incluso crear algunas suspicacias sobre la naturaleza participativa de algunas de ellas. No obstante, pensamos que es preferible ofrecer un panorama general de lo que hoy se hace en España y después analizar las diferencias que podamos encontrar entre ellas, considerando que todas ellas tienen un rasgo común : la participación de la ciudadanía en la decisión de una parte del presupuesto municipal. Los tres partidos políticos con presencia en toda España han desarrollado presupuestos participativos a nivel local, también algunos partidos de ámbito regional, sobre todo, en Cataluña. Encontramos experiencias en ciudades grandes, siete capitales de provincia, incluida Sevilla con más de 700 mil habitantes, y centros urbanos o comarcales de tamaño medio como Puente Genil en Córdoba o Petrer en Alicante, además de municipios pequeños situados en entornos rurales como Santa Cristina d'Aro en Gerona o Torreperogil en Jaén. En el cuadro nº 1 mostramos una relación de los municipios en los que podremos encontrar presupuestos participativos, añadiendo la población de los mismos, el año de su inicio y el partido político que gobierna o gobernó en pasadas legislaturas.

La manera de implementar el proceso participativo varía muy notablemente de una experiencia a otra, aunque será difícil entender tales diferencias al margen de la voluntad política. Los rasgos que comparten experiencias similares, respecto a otras, no están completamente relacionadas ni con el partido que impulsa los presupuestos participativos, ni con el tamaño del municipio, ni con el contexto socioeconómico del mismo. El único rasgo común que comparten en este sentido las distintas experiencias es la naturaleza del presupuesto

participativo, vinculado a la toma de decisiones pública y cuya implementación, por norma general, ha partido de la voluntad del ejecutivo. Esto significa que los límites de los presupuestos participativos son, hasta ahora, establecidos por la voluntad de los miembros del ejecutivo local, lo cual hace que en los presupuestos participativos prevalezca una relación de arriba abajo, cuya intensidad varía de unas a otras experiencias, pero que en conjunto plantea el proceso participativo como un instrumento de los gobiernos ejecutivos. Sólo una experiencia, la de la ciudad de Albacete, puede ser vista de forma independiente a la Administración, aunque de ella dependa la vinculación del proceso participativo con el presupuesto municipal. En este caso, la organización del proceso depende intensamente de los propios participantes, que pueden modificar, organizar o reunirse a voluntad, cuando en el resto de las experiencias la organización depende muy intensamente de los recursos materiales y humanos de la Administración.

En lo que sigue, no obstante, vamos a tratar de ofrecer una imagen general de los presupuestos participativos con el objeto de ver las diferencias existentes entre las distintas experiencias, antes de introducirnos a ver las diferencias prácticas del conjunto de las mismas.

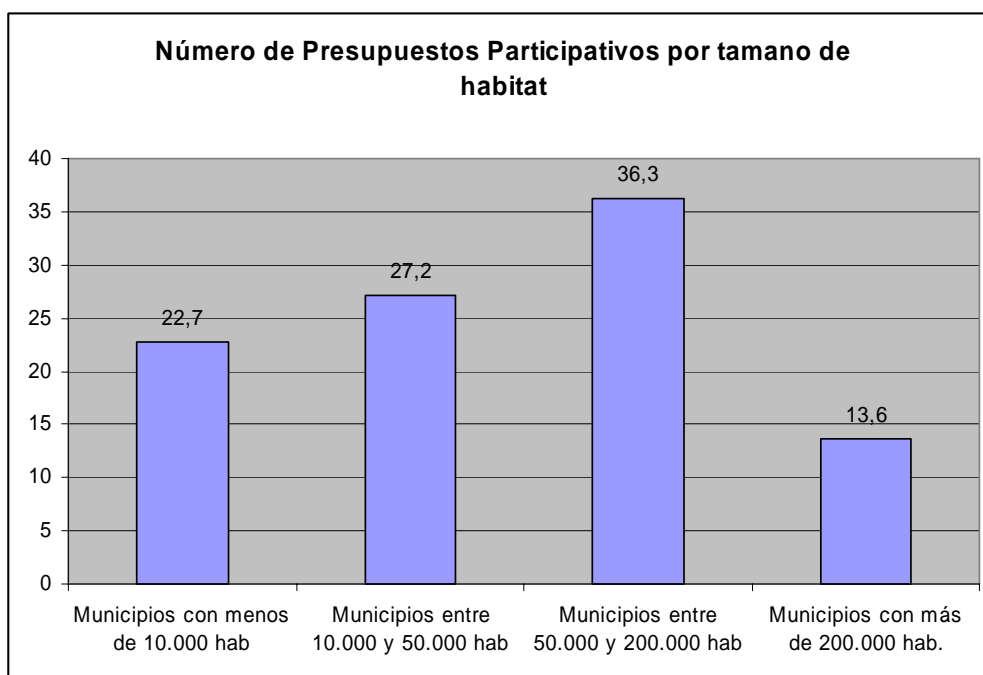
Cuadro 1. Los presupuestos participativos en España (2007)

Municipio	Tamaño municipio	Año de inicio	Partidos políticos en Gobierno
Córdoba (Córdoba)	320.000 hab.	2001	2001-03 IU-PSOE
			2003-07 IU
			2007-11 IU-PSOE
Puente Genil (Córdoba)	29.000 hab.	2001	IU
<i>Cabezas de San Juan* (Sevilla)</i>	<i>16.000</i>	<i>2001-2003</i>	<i>IU</i>
<i>Rubí* (Barcelona)</i>	<i>66.425 hab.</i>	<i>2001-2002</i>	<i>IC</i>
Albacete (Albacete)	150.000 hab.	2002	PSOE
Almansa (Albacete)	23.782 hab.	2003	PSOE
San Sebastián (Guipúzcoa)	178.559 hab.	2003	PSOE
Sevilla (Sevilla)	709.000 hab.	2004	PSOE-IU
Jérez de la Frontera (Cádiz)	194.000 hab.	2004	2003-07 PSA-PSOE
			2007-11 PSOE
Getafe (Madrid)	158.363 hab.	2004	PSOE-IU
Petrer (Alicante)	31.564 hab.	2004	IU
Santa Cristina d' Aro (Gerona)	4.100 hab.	2004	PSC
Puertollano (Ciudad Real)	50.477 hab.	2004	PSOE-IU
Puerto Real (Cádiz)	37.893 hab.	2004	IU
Leganés (Madrid)	178.630 hab.	2005	PSOE
Terrassa (Barcelona)	200.000 hab.	2005	PSC-ERC-IC
Vildecavalls (Barcelona)	5.653 hab.	2005	CiU-ERC
Figaró (Barcelona)	1.000 hab.	2005	Independientes
Torreperogil (Jaén)	9.000 hab.	2005	IU
Parets del Vallés (Barcelona)	15.700 hab.	2005	PSC
Campillos (Málaga)	8.066 hab.	2006	IU
			PSOE
Logrono (Logrono)	146.000 hab.	2006	2006 PP
			2007 PSOE-IU
Castellón (Castellón)	174.163 hab.	2006	PP
Málaga (Málaga)	500.000 hab.	2007	PP

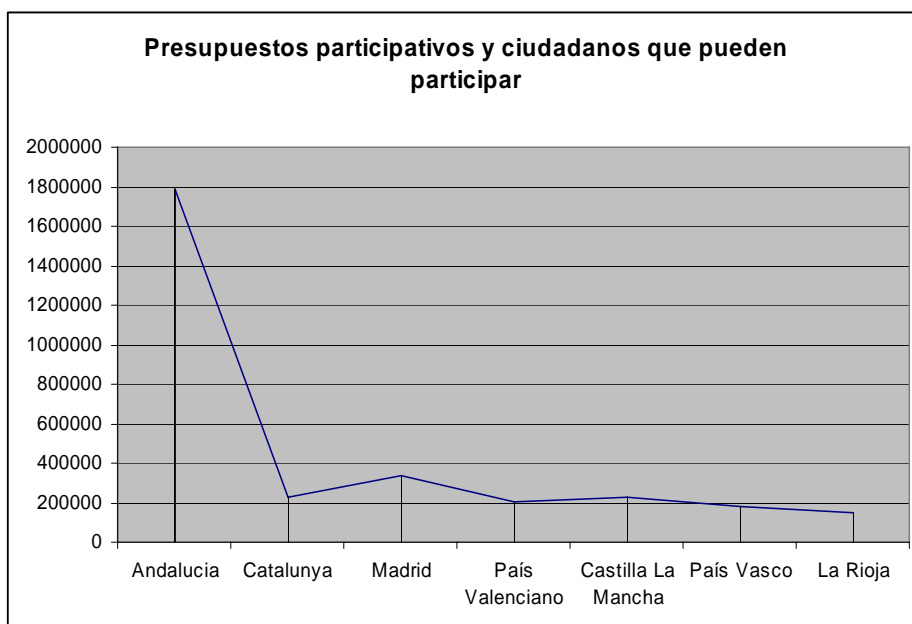
* Ambas experiencias finalizaron en el 2003 después de las elecciones locales.
Fuente: Elaboración propia

En principio, los presupuestos participativos son realizados en municipios de muy diferente tamaño. Al contrario de lo que a menudo se ha podido pensar respecto a los presupuestos participativos, no hay más experiencias ni son más comunes en municipios de tamaño pequeño. El 50% de las experiencias se localizan en municipios de más de 150 mil habitantes,

incluyendo ciudades grandes como Sevilla, Málaga o Córdoba. Por regiones es Andalucía la Comunidad Autónoma en la que más municipios se implementan los presupuestos participativos (36%), seguido de Cataluña (22,7%). Entre ambas regiones se encuentran más del 50% de las experiencias españolas. En Castilla La Mancha encontramos tres experiencias (13,6%), mientras que en Madrid y el País Valenciano dos (un 9% respectivamente) y, por último, el País Vasco y La Rioja con una sola experiencia. Esto nos permite, en principio, pensar que el presupuesto participativo no es observado un instrumento apto únicamente para pequeñas dimensiones. El impulso que reciben en ciudades grandes plantea un horizonte democrático en ciudades pobladas. Así, por ejemplo, podemos observar el número de ciudadanos implicados considerando la población de cada uno de los municipios. Aquí vamos a obtener mayores diferencias, pues Andalucía es con diferencia la región en la que los presupuestos participativos implica a más población, lo cual se debe principalmente al desarrollo de las experiencias en casi la mitad de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma.



Fuente : Elaboración propia



Fuente : Elaboración propia

Si podemos encontrar presupuestos participativos en municipios pequeños y grandes, lo mismo podemos decir respecto a sus orígenes políticos, pues el conjunto de las experiencias han sido impulsadas por los partidos tanto de izquierda como conservadores. Esto nos da una imagen ideológica heterogénea, aunque con un claro predominio de los primeros. El 76% de los procesos implementados dependen del PSOE e IU, aunque son más los municipios del PSOE (44%) los que han realizado presupuestos participativos. Aún así, el Partido Popular ha iniciado el 14% de las experiencias, lo cual nos permite pensar los presupuestos participativos como una nueva forma de participación y articulación política al margen de la ideología partidista. No es solo una singularidad el hecho de que el 14% de las experiencias procedan del PP, si advertimos la posibilidad de que otros municipios gobernados por el mismo partido, como Burgos, piensen en implementarlos. Otro partido conservador además, como Convergencia i Unió, ha impulsado también una experiencia en Cataluña. Por eso si es cierto que la mayoría de las experiencias proceden de partidos progresistas, los últimos años, con el inicio de los presupuestos participativos en la ciudad de Logroño, gobernada por entonces por el Partido Popular, tenemos que empezar a hablar de una nueva metodología de participación ciudadana que implica una articulación distinta entre los gobernantes y los gobernados.

Si observamos las distintas experiencias considerando el partido político que las impulsó y el tamaño del municipio es difícil obtener una regla clara. El Partido Popular, por ejemplo, ha impulsado los presupuestos participativos en ciudades grandes, mientras que IU ha impulsado

experiencias, sobre todo, en municipios de tamaño medio o pequeño. Esto quizá se pueda corresponder con una presencia política de IU en municipios de similares características, pero si atendemos las experiencias impulsadas por el PSOE es difícil abstraer alguna regla. El PSOE, con el 44% de las experiencias de presupuestos participativos, tiene 6 experiencias en ciudades de más de 150.000 habitantes y sólo una en un municipio de menos de 10.000 habitantes. Por tanto, si podemos empezar a hablar de una nueva metodología de participación ciudadana, que implica aceptar políticamente la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, no podemos decir que se haya pensado únicamente para municipios pequeños, ni que los partidos políticos lo hayan implementado siguiendo una regla clara de acuerdo al tamaño de los municipios. Hasta ahora, el conjunto de las experiencias nos muestran su aplicabilidad en municipios de toda condición. En los cuadros siguientes podemos observar la distribución de los presupuestos participativos teniendo en cuenta el tamaño del municipio y el partido político que los impulsó.



Fuente : Elaboración propia

Los presupuestos participativos según tamaño de hábitat y partido político				
Partidos Políticos	<10.000 hab	<50.000 hab	<200.000 hab	> 200.000 hab.
PSOE	Santa Cristina d'Áro	Puertollano* (IU) Almansa Parets del Vallés	Albacete Terrassa Getafe Leganés San Sebastian Jérez de la Frontera* (PSA)	Sevilla* (IU)
IU	Torreperogil Campillos	Petrer Puente Genil Puerto Real		Córdoba
PP			Logrono Castellón	Málaga
Nacionalistas (CiU)	Viladecavalls			
Independientes	Figaró			

* En estos municipios existe un gobierno de coalición. El partido minoritario en ella es el que lleva los presupuestos participativos, que está entre paréntesis.

Rasgos comunes de los presupuestos participativos.

Si ciertamente los presupuestos participativos en España están siempre orientados a un proceso de toma de decisiones, vamos a poder identificar una serie de rasgos comunes que van a diferenciar el conjunto de las experiencias españolas del resto de las europeas. Aunque solo sea por el hecho de tener que pensar un proceso de participación que llama a la ciudadanía para decidir parte del presupuesto municipal, todas las experiencias requieren una mínima infraestructura que lo facilite. Es esta mínima estructura la que ofrecemos, sabiendo que algunas experiencias no cumplen algunos de los rasgos establecidos y sabiendo de que su desarrollo práctico tiene implicaciones muy diferentes tanto para la implicación de la ciudadanía, como para la implicación de los representantes políticos.

Dicho esto, las experiencias españolas comparten cinco rasgos, que de una forma más o menos difusa, podemos encontrar en todas ellas. Estos rasgos son los siguientes:

1. Los procesos participativos destacan por albergar un proceso *deliberativo* y vinculado al proceso de toma de decisiones. Este proceso deliberativo tiene lugar periódicamente, se repite anualmente o cada dos años o dentro de una periodicidad explícita y pública, es un ciclo temporal y no sólo un acto puntual, e incluye diferentes etapas, entre las que se cuenta siempre con un proceso de toma de decisiones guiado por:
 - a) Propuestas elaboradas directamente por la ciudadanía. En la mayoría de los casos ésta participación incluye la *votación directa* de esas propuestas y no solo la posibilidad de realizarlas, aunque cada experiencia entienda por

- ciudadanía algo distinto (sólo asociaciones, sólo participantes, sólo miembros de las estructuras de participación ya existentes o una mezcla de todos ellos).
- b) Existen y se aplican criterios técnicos con el objetivo de valorar la viabilidad de las propuestas ciudadanas, razonando las valoraciones negativas de éstas.
 - c) Existen o se contempla la posibilidad de aplicar criterios de justicia distributiva con el objetivo de priorizar las propuestas ciudadanas
2. En todos los procesos existe un marco reglado o una *reglamentación interna* pública, que es difundida entre la ciudadanía antes de iniciarse el proceso participativo. Esta reglamentación la mayoría de las veces es realizada por los propios participantes, aunque puede ser realizada únicamente por la Administración o en colaboración con ella. La existencia de esa reglamentación, sobre todo, cuando es realizada con la ciudadanía, facilita la existencia de cierta autonomía procedimental de la sociedad civil.
 3. Todos los procesos de presupuestos participativos se apoyan en un proceso *informativo* destinado a difundir información general o parcial sobre el presupuesto municipal.
 4. Todos los procesos planifican que los diferentes gobiernos *rindan cuentas* de sus acciones ejecutivas con relación a las propuestas emanadas del proceso, lo cual implica incorporar siempre dicha dimensión (*Accountability*).
 5. En todos los procesos se crea una *nueva estructura de participación* (Consejo de Ciudad o de Presupuestos Participativos) como órgano superior destinado a debatir o evaluar cuestiones sobre el proceso participativo, además de realizar un control y seguimiento de la acción ejecutiva. Esta estructura puede emerger de la adaptación de estructuras de participación ya existentes (Juntas de Distrito o Consejo Local de Participación Ciudadana, por ejemplo), las cuales incorporarían, en estos casos, las funciones de control y seguimiento de los presupuestos participativos, además del debate y la evaluación del proceso.

Los presupuestos participativos por dentro: intensidad e influencia.

Los presupuestos participativos implican en España el diseño de un proceso de toma de decisiones, mediante el cual la ciudadanía puede decidir directamente una parte del presupuesto municipal, pero cuál es efectivamente la influencia de los presupuestos participativos en la administración. La dificultad para responder a esta pregunta reside en la dificultad para valorar esa cuestión. Podíamos pensar que el simple hecho de establecer un proceso de participación directa implica ya un cambio normativo importante, pues trae de la mano una articulación política distinta. Y efectivamente nosotros pensamos que así es. Los presupuestos participativos abren un horizonte democrático distinto que con más o menos intensidad puede albergar cambios en la forma de gobierno y en las relaciones dadas entre gobernantes y gobernados. Ahora bien, parece necesario mostrar algunos datos sobre la realidad en la que se asientan los presupuestos participativos con el objetivo de dar una idea

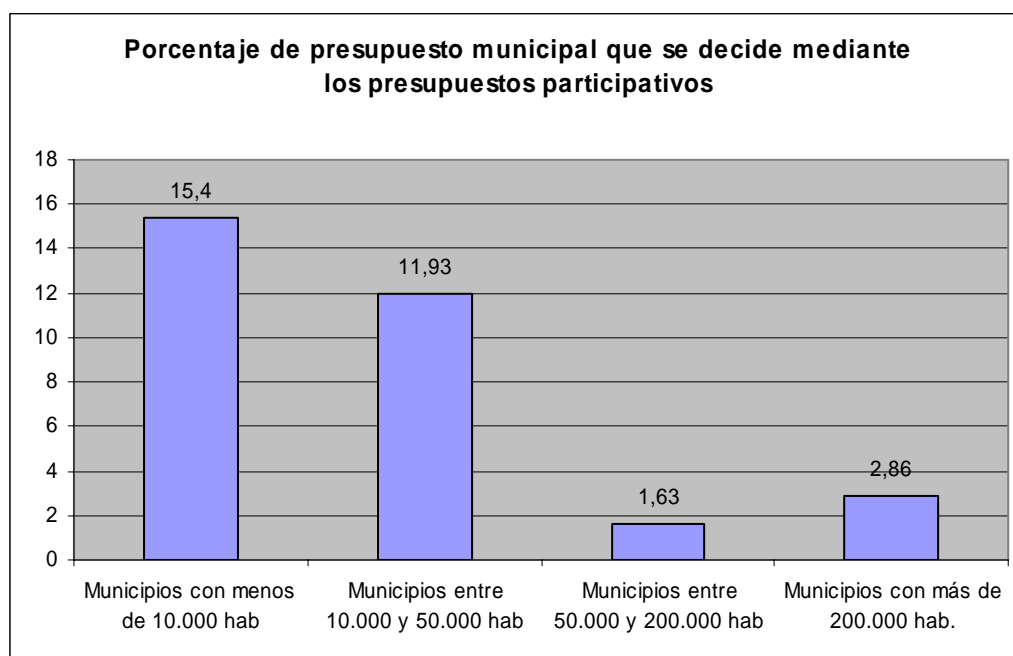
de su influencia real sobre la Administración, más cuando hemos visto que el proceso de modernización administrativa se inclina, sobre todo, hacia un escenario consumerista.

Cuando hablamos de que la ciudadanía puede decidir directamente sobre una parte del presupuesto municipal, cuál es el límite de gasto al que pueden llegar los ciudadanos o sobre qué materia pueden decidir. En términos generales el presupuesto participativo abre la posibilidad de que la ciudadanía influya sólo en las partidas de gastos y dentro de éstas únicamente en aquellas que están relacionadas a las inversiones y programas. De esta manera, abrir el presupuesto a la ciudadanía, por ahora, no significa abrir el debate de los ingresos. Sólo algunos municipios, como Albacete o Santa Cristina d'Aro, incurren en un debate sobre ingresos, aunque no de forma sistemática y siempre a voluntad del ejecutivo. De este modo, los presupuestos participativos se centran alrededor de los gastos, dejando de lado cualquier discusión sobre los gastos destinados a cubrir los salarios del personal, deudas y los gastos de funcionamiento o mantenimiento de los servicios públicos. Igualmente hasta ahora casi siempre se discute sobre los gastos del presupuesto del Ayuntamiento, dejando los gastos de las empresas municipales aparte. No obstante, hay experiencias que incluyen la discusión de las actividades de algunas empresas municipales, por ejemplo, Puente Genil o Albacete. En términos generales esto supone delimitar conceptualmente el presupuesto participativo a una parte proporcional pequeña del presupuesto municipal.

El presupuesto de gastos abierto a la participación sí es muy variable entre unas experiencias y otras. Se puede decir que la ciudadanía en los municipios más pequeños tiene más posibilidades de influir que en los más grandes. El resultado de las medias, no obstante, puede llevar a equívoco, pues las diferencias entre municipios dentro de una misma categoría son a veces importantes, aunque en términos generales la distribución que mostramos en el gráfico nº4 nos da una idea bien aproximada de la realidad. En los presupuestos participativos en municipios con menos de 10.000 habitantes la ciudadanía decide mediante el proceso participativo algo más del 15% del presupuesto, porcentaje que no llega al 3% en las ciudades más grandes.

Dentro de las materias en las que la ciudadanía puede incidir, descontando las partidas presupuestarias dedicadas al mantenimiento de los servicios públicos, los salarios y las deudas municipales, podemos hacer una gran división. Por un lado, están las partidas presupuestarias dedicadas a pequeñas infraestructuras y a grandes. Por otro lado, están los gastos destinados a

programas y servicios propios de las políticas sectoriales. Más de la mitad de las experiencias de presupuestos participativos (54,5%) únicamente abren la participación de la ciudadanía en la decisión de pequeñas infraestructuras, mientras que el resto permite la participación en programas y servicios municipales. Eso significa que la ciudadanía puede también debatir qué cursos, programas culturales, proyectos, etc., realizará el Ayuntamiento. Respecto a las grandes infraestructuras o a las obras de ciudad únicamente el 22% de las experiencias recoge la posibilidad de que la ciudadanía pueda decidir u opinar sobre las mismas, aunque en estos casos la decisión es frecuentemente colegiada entre la ciudadanía y los representantes políticos y no solo una propuesta participativa (Albacete, Santa Cristina d’Aro, Puente Genil, Torreperogil, Figaró)



Fuente : Elaboración propia

La influencia práctica del presupuesto participativo hay que leerla considerando la realidad administrativa en la que se inserta. En términos generales un 15% o un 3% puede decirnos algo sobre el volumen de toma de decisiones que adquiere la ciudadanía, pero poco sobre la influencia práctica del proceso participativo en la administración. También el hecho de que la mayoría de los presupuestos participativos recojan únicamente la posibilidad de decidir sobre pequeñas infraestructuras puede alertarnos sobre una influencia práctica escasa. Sin embargo, parece conveniente hacer una lectura desde el contexto de la Administración con el objeto de ver esa influencia del presupuesto participativo desde el ángulo administrativo.

Las administraciones locales tienen en España una gran dependencia financiera, sus competencias son limitadas, pero a menudo desbordan sus capacidades económicas. Dentro del municipio actúan las tres administraciones territoriales, limitando la capacidad de acción de la administración local. Todo ello limita la influencia práctica del presupuesto participativo, al no poder decidir ampliamente sobre ciertas cuestiones que requieren previamente la coordinación con otras administraciones. No obstante, ese límite es explícito para todos los participantes, en tanto en cuanto los promotores de los presupuestos participativos siempre delimitan el proceso a las competencias del Ayuntamiento. En este caso, los límites que afronta la participación se nutren en mayor medida de la propia organización de la Administración local, como, por ejemplo, dejar fuera en la mayoría de los casos las empresas públicas y los organismos autónomos, los cuales representan en algunos municipios una parte sustantiva de la acción pública municipal.

Dejando aparte los organismos autónomos y las empresas públicas, que en una ciudad como Sevilla gestionan la mitad del presupuesto consolidado de la Administración, la organización habitual de una Administración local se apoya en delegaciones independientes, cada una de las cuales tiene como objetivo un abanico limitado de temas. Esto hace que muchas veces las diferentes delegaciones actúen sin coordinación con otras, multiplicando los esfuerzos y, a veces, incluso los programas. Esto se refleja bien en la forma ordinaria en que son construidos los presupuestos municipales. Cada delegación hace su propia previsión, que es enviada a la delegación de Hacienda y defendida por el representante político frente al resto de las delegaciones. El presupuesto es distribuido habitualmente de forma lineal, aumentando proporcionalmente las partidas de las diferentes delegaciones, sin atender a objetivos y proyectos concretos, salvo apuestas decididas del ejecutivo que son directamente dependientes del área de Alcaldía o Presidencia. Todo ello no facilita la comunicación, más si atendemos a que la defensa de los presupuestos de cada delegación es hecha por cada representante a partir de proyectos que quiere llevar adelante frente a los otros, lo que convierte la distribución presupuestaria más en una negociación que en una coordinación de objetivos.

Veámos el caso concreto de la delegación de participación ciudadana. La participación de la ciudadanía como idea, por ejemplo, suele depender orgánicamente de una sola delegación, la cual suele tener encomendadas las tareas de relacionarse, sobre todo, con las asociaciones territoriales (asociaciones vecinales), otorgar subvenciones a las mismas, además de favorecer

la participación de la ciudadanía en general mediante proyectos concretos. De ella suelen depender los centros cívicos donde tiene lugar la oferta de talleres a la ciudadanía en general. No obstante, toda la participación ciudadana no depende de esta delegación, pues, por ejemplo, los Consejo Locales Sectoriales, mediante los cuales las asociaciones sectoriales participan de manera consultiva en las políticas públicas, dependen de las delegaciones correspondientes. Igualmente, se pueden dar procesos de participación que no dependan de la delegación de participación ciudadana. Las Agendas 21, por ejemplo, suelen ser coordinadas por otras delegaciones (infraestructuras, medio ambiente, etc). Sin mencionar otros procesos como la participación alrededor del Plan General de Ordenamiento Urbano, que aún siendo escasa, lo que se hace se realiza desde la Gerencia de Urbanismo, que es, además, en muchos casos un organismo autónomo respecto al Ayuntamiento. Los Planes Estratégicos, que han favorecido la participación heterogenera de ciudadanía, por ejemplo, muchas veces son realizados por empresas externas y delegaciones distintas a la de participación ciudadana. El escenario que queremos mostrar es uno en el que existe una delegación de participación ciudadana, supuestamente encargada de tales asuntos, en un momento en el que la participación de la ciudadanía es gestionada por las distintas delegaciones según los intereses de éstas, pues toda acción pública incorpora con mayor o menor intensidad una dimensión participativa o, al menos, de relación con la ciudadanía. Así, por ejemplo, las delegaciones de infraestructuras suelen tener reuniones privadas con las asociaciones de vecinos con el objeto de consensuar o, al menos, intercambiar información sobre la necesidad de invertir en unas obras o en otras. Los empresarios suelen reunirse directamente con la delegación de Presidencia o la Gerencia de Urbanismo, sin necesidad de pasar por la delegación de participación ciudadana. Las asociaciones de mujeres suelen reunirse con la concejalia de la mujer y así cada una de las concejalías se reúne con aquellos ciudadanos o asociaciones cuyos intereses se adecuan a los objetivos de la delegación. Esto trae consigo un mapa de la participación fragmentado, a veces muy poco democrático (encuentros privados), además de invocar una fragmentación de la administración y de las posibilidades de influencia de la ciudadanía, pero, sobre todo, implica pensar la delegación de participación ciudadana como un departamento pequeño, limitado y escasamente influyente en las decisiones de la Administración.

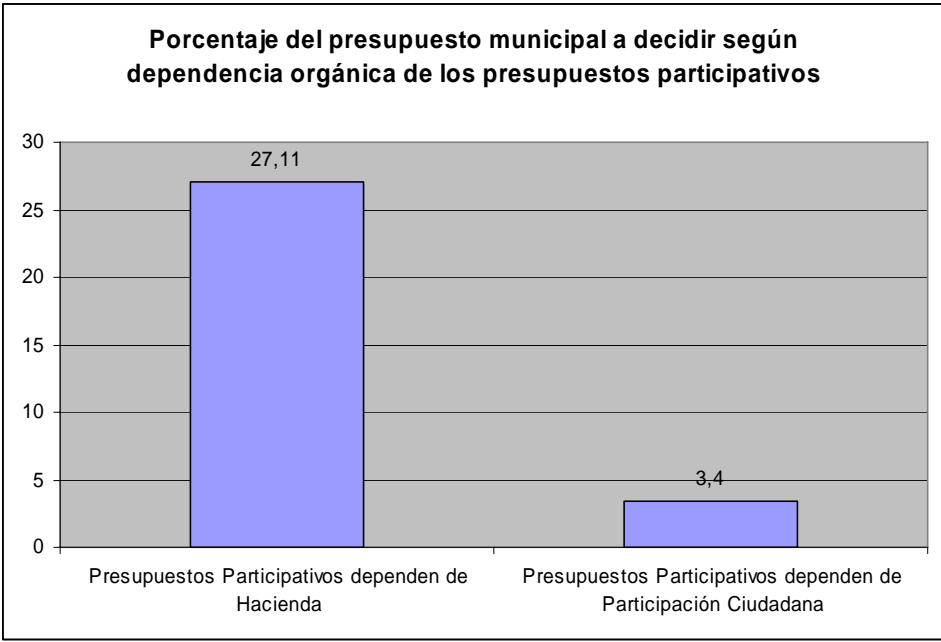
Siendo así, parece importante considerar de qué modo la organización de los presupuestos participativos se inserta en el Ayuntamiento, dependiendo de una u otra delegación, pues no parece que sea lo mismo depender de unas u otras. En este sentido, la organización de los

presupuestos participativos depende mayoritariamente (81%) de la delegación de participación ciudadana. Con ello queremos decir que para la mayoría de las administraciones la puesta en marcha y el impulso del presupuesto participativo depende de ella. Sólo el 14% de las experiencias depende de otra delegación, la de Hacienda, encargada de los presupuestos municipales. El dato pasaría por ser meramente descriptivo si no tuviéramos en mente la organización habitual de las administraciones locales. En tanto en cuanto ninguna otra delegación depende de la de participación ciudadana para realizar procesos participativos, pues ni siquiera se entiende que dicha delegación tenga que controlar las relaciones de la administración con la ciudadanía, no existen vínculos fuertes entre unas delegaciones y otras, lo cual deja a la delegación de participación ciudadana en una situación de debilidad. Esto es claro, por ejemplo, respecto a las asociaciones de vecinos. Estas dependen orgánicamente de participación ciudadana (allí tienen que darse de alta, pedir las subvenciones y realizar los trámites), en cambio muchos de sus intereses miran a otras delegaciones, con cuyos representantes tratan de reunirse para ampliar su influencia (desde infraestructuras a cualquier otra delegación).

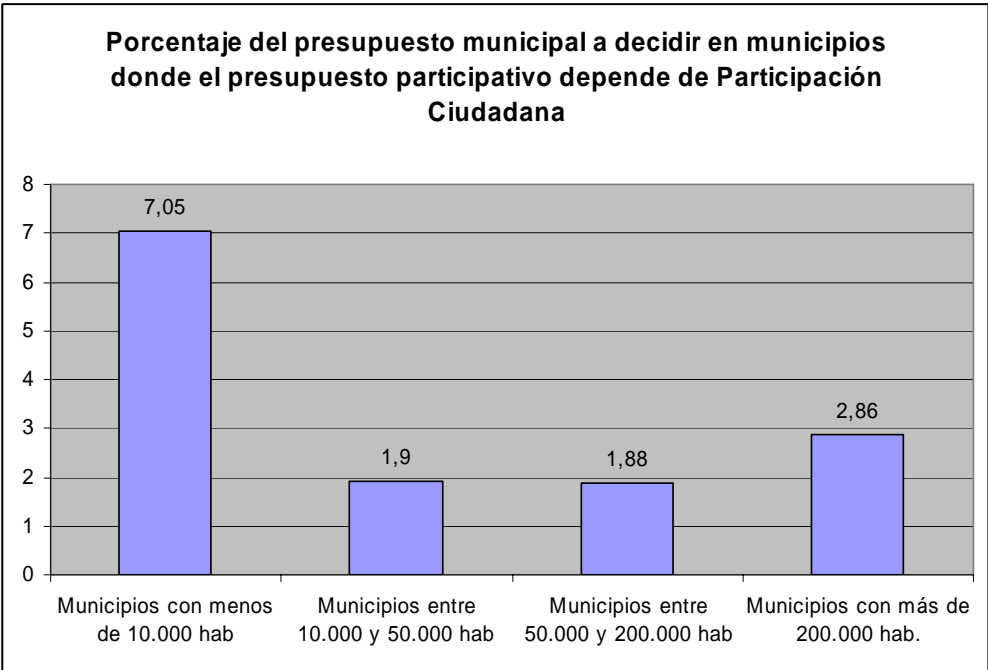
Esta situación de debilidad plantea un problema al afrontar los presupuestos participativos, pues éstos plantean una acción pública integral que afecta a varias delegaciones de forma simultánea. Ante esta situación a menudo se dan situaciones paradójicas como que las delegaciones de participación ciudadana no tengan los recursos (humanos y materiales) necesarios para afrontar esa coordinación entre distintas delegaciones o que debido a la falta de una coordinación previa entre ellas se haga difícil el simple hecho de establecer la coordinación, cuando simplemente desde dentro de la Administración se puede entender que hay relaciones con la ciudadanía que no pueden dejarse al departamento de participación ciudadana.

Este contexto no sólo enmarca el campo de actuación de las delegaciones de participación ciudadana, sino que enmarca también el sentido inicial con el que muchas administraciones inician el presupuesto participativo. Desde la delegación de participación ciudadana, los presupuestos participativos se limitan a un área que históricamente ha cumplido un papel menor dentro de las administraciones. Considerando este contexto, sí podemos hablar de diferencias importantes entre unas experiencias y otras. De las tres experiencias de presupuestos participativos que dependen de la delegación de Hacienda, dos de ellas diseñaron un proceso participativo que abre a la ciudadanía un 32% y un 48% del presupuesto

municipal respectivamente. La tercera plantea un proceso participativo alrededor solo del 0,65% del presupuesto. El resto de experiencias disminuye considerablemente el grado de acción de la ciudadanía. En el siguiente gráfico podemos observar esas diferencias. Si en el caso de las experiencias que dependen de la delegación de Hacienda quitamos el tercer municipio, el resultado sería aún más notable, subiendo la media del 27% al 40%.



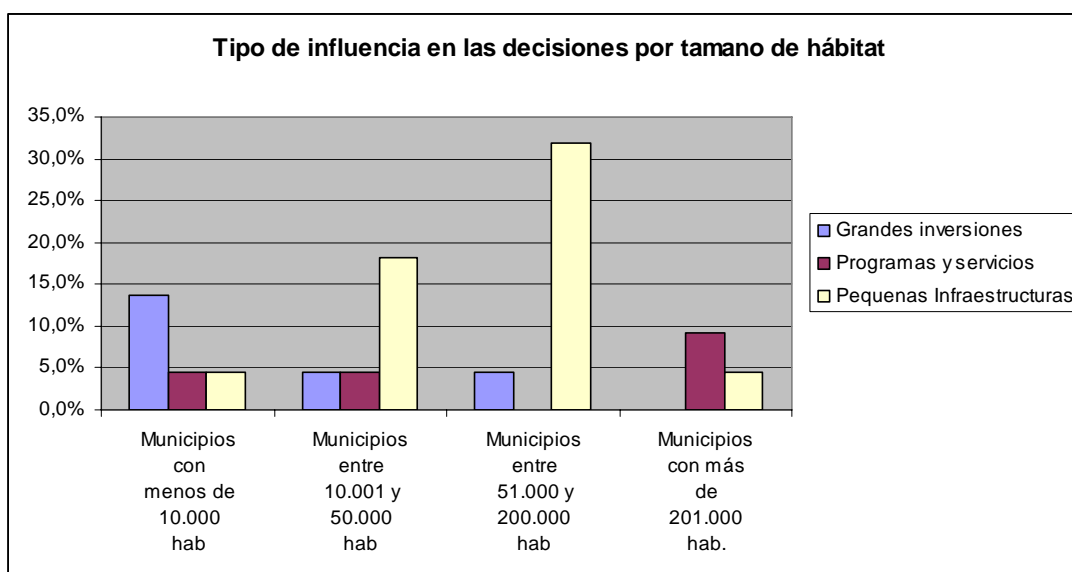
Fuente : Elaboración propia



Fuente : Elaboración propia

El impacto presupuestario que tienen los presupuestos participativos es como vemos muy variable de acuerdo al órgano del que depende su organización. Dentro de las experiencias donde los presupuestos participativos dependen de la delegación de Participación Ciudadana, no obstante, podemos encontrar importantes diferencias atendiendo al tamaño del municipio. Así, los municipios menores abren a la decisión de la ciudadanía en conjunto una media del 7% del presupuesto municipal frente a un 2% del presupuesto de los municipios de tamaño medio o grande. Aquí hay que considerar que la organización administrativa de los municipios pequeños es un poco diferente debido a las propias dimensiones de la Administración, pues no hay una diferenciación funcional tan marcada entre delegaciones y competencias, además de que las decisiones son tomadas de una forma más colegiada por los miembros del ejecutivo.

Otro dato que avala la importancia que adquiere la dependencia orgánica de los presupuestos participativos es ver las diferencias existentes entre los procesos según el tipo de decisiones y materias en las que la ciudadanía puede tomar parte. Siguiendo la distinción realizada más arriba, los presupuestos participativos suelen diferenciar tres tipos de ámbitos de actuación : 1) los grandes proyectos de la ciudad, que implican la mayoría de las veces grandes inversiones y afectan al municipio en general ; 2) programas y servicios públicos que tienen que ver con acciones públicas sectoriales ; y 3) pequeñas obras e infraestructuras que tienen que ver con pequeños arreglos o pequeñas inversiones que afectan habitualmente a un barrio o una zona del municipio concreta. Las experiencias en las que la ciudadanía puede tomar parte de las discusiones generales del municipio son minoritarias, pues sólo ocurre en el 22% de los casos. Sin embargo, la mayoría de ellas tiene lugar en municipios pequeños (13,6%) y en dos de los tres municipios que organizan las experiencias desde la delegación de Hacienda. En el resto de municipios, la mayoría de las experiencias se concentran alrededor de las pequeñas infraestructuras (59%) y algunas, además, en programas y servicios sectoriales (18,2%).



Fuente : Elaboración propia

*Las experiencias que incluyen la decisión de grandes inversiones también lo hacen respecto a las pequeñas infraestructuras y los servicios y programas sectoriales. Igualmente las experiencias que incluyen la decisión sobre programas y servicios sectoriales también lo hacen respecto a las pequeñas infraestructuras; sólo las experiencias que incluyen la decisión en pequeñas infraestructuras no incluyen ninguna de las otras.

La importancia de la organización es notable si atendemos las tareas que hay que ejecutar cuando una Administración decide implementar los presupuestos participativos. El proceso participativo en la toma de decisiones pública rompe la idea de una gestión fragmentada, lo que obliga a las respectivas administraciones a habilitar procedimientos internos de comunicación que posibiliten esa coordinación. Podemos entender que si la coordinación es realizada por la delegación de Hacienda, el ejecutivo va a dar una importancia mayor a los presupuestos participativos y todo lo que conllevan, al menos, será mayor que los ejecutivos que deciden llevar el presupuesto participativo al área de participación ciudadana. Tanto el grado de implicación de la Administración (presupuesto abierto a la participación), como las materias en las que se puede decidir son más amplias, aunque aquí también hay que incluir las dimensiones del municipio, pues cuanto más pequeño más probabilidades de que el presupuesto participativo aumente la influencia de la ciudadanía en la gestión pública.

Las tareas que la puesta en marcha del presupuesto participativo exigen a la Administración son importantes, tanto por lo que implican respecto a la forma de gestionar los asuntos públicos, como por lo que implican con relación a las relaciones administrativas internas. Aunque la mayoría de los presupuestos participativos solo recojan la posibilidad de decidir sobre pequeñas infraestructuras, la Administración tiene ineludiblemente que atender la

coordinación entre la delegación de Participación Ciudadana, la de Infraestructuras y la de Hacienda como mínimo, cuando no la de Presidencia. Todo ello ha llevado a la mayoría de las administraciones locales a habilitar procedimientos que faciliten la actuación conjunta de diferentes delegaciones con el objetivo de responder a las necesidades emanadas del proceso participativo. Con el objetivo de afrontar esa acción conjunta, que la propia dinámica de la Administración amenudo no contempla, los Ayuntamientos tienen que organizar procesos internos de coordinación, los cuales sin una decidida apuesta organizativa pueden ser débiles. El lado positivo de esta coordinación es que es un objetivo de la modernización administrativa, aunque en este caso no se impone como un ideal que alcanzar por razones teóricas, sino que se convierte en una necesidad interna. Aún así, la coordinación interna suele ser débil y en muy pocas experiencias ha creado un dinámica estable. No obstante, todos los Ayuntamientos se ven forzados a realizarla. La coordinación se realiza habitualmente de dos maneras distintas, aunque a veces son complementarias. Por un lado, algunas experiencias (31,8%) han creado una mesa de coordinación entre las delegaciones políticas implicadas directamente en el proceso con el objeto de aunar los objetivos de la Administración frente a los presupuestos participativos, lo cual incluye desde pensar estrategias de forma conjunta hasta coordinar el trabajo técnico derivado del proceso participativo. Por otro lado, la mayoría de las experiencias afrontan la coordinación en un momento específico del proceso, cuando el Ayuntamiento tiene que valorar la viabilidad de las propuestas ciudadanas y, por tanto, los técnicos municipales de las áreas involucradas en el proceso participativo tienen que valorar dichas propuestas. Dicha coordinación suele depender de la delegación en la que descansa la responsabilidad del proceso internamente, lo cual dota, en este caso, a las delegaciones de Participación Ciudadana de una proyección dentro de la Administración que no había tenido hasta entonces. La coordinación interna dentro de las Administraciones supone la comunicación entre técnicos de distintos campos y, por tanto, supone el intercambio de información, de experiencias y de saberes que, al menos, posibilita establecer una diferencia sustantiva de funcionamiento con relación a la manera tradicional de la gestión pública. La no creación de una dinámica estable nos habla de un procedimiento débil, sujeto a la voluntad política de los representantes de cada delegación. Ahí adquiere mayor sentido el argumento que venimos contando, pues la importancia orgánica de la delegación responsable de los presupuestos participativos dentro de la Administración puede generar respuestas más fiables o menos, además de facilitar la estabilidad de una dinámica orientada a gestionar lo público desde la comunicación y la coordinación de las acciones.

Los efectos prácticos sobre la gestión pública.

Los efectos prácticos que tienen los presupuestos participativos sobre la Administración van en la línea de la modernización administrativa. Además de la interconexión entre delegaciones, el presupuesto participativo implica tres grandes tareas que toda experiencia tiene que hacer independientemente del nivel de presupuesto abierto a la decisión de la ciudadanía. Hablamos 1) de la necesidad de construir y dar información sobre las cuentas públicas y los proyectos de la administración; 2) valorar las propuestas realizadas por la ciudadanía desde un punto de vista legal, financiero y técnico y, por último, 3) la rendición de cuentas a la que todas las administraciones se comprometen desde el mismo momento en que aceptan la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, lo cual plantea la transparencia como un objetivo inherente al desarrollo de los presupuestos participativos.

La información.

Un proceso participativo que se orienta a decidir parte del presupuesto municipal, por pequeño que éste sea y por limitada que sea su influencia en los tipos de proyectos municipales, tiene que informar a la ciudadanía, en principio, de aquellas materias sobre las que se va a decidir. No obstante, la mayoría de las experiencias no informan solo de las materias implicadas. En tanto en cuanto el presupuesto participativo implica una decisión colectiva, la información tiene que abordar otras cuestiones como, por ejemplo, cómo se tomarán las decisiones en un contexto de recursos limitados. Qué hacer cuándo distintas voces y preferencias quieren hacer un uso distinto de unos recursos que son limitados. En este sentido, casi todas las experiencias informan sobre el conjunto del presupuesto municipal, lo que da la posibilidad de socializar una información clave en la gestión pública, con el objeto de clarificar tanto la parte del presupuesto que se abre a la participación directa de la ciudadanía, como informar sobre la procedencia de los ingresos municipales y las diferentes partidas de gasto. Junto a esto se informa a la ciudadanía de las competencias municipales, es decir, donde puede gastar dinero y dónde no puede gastarlo. Se informa sobre los gastos fijos o los gastos inducidos por programas como los servicios sociales. Y, finalmente, se informa sobre los procedimientos con los que se priorizarán las propuestas ciudadanas, a partir, en la mayoría de los casos, de la aplicación de criterios de justicia distributiva.

No todas las experiencias dan la misma información, ni todas abordan el proceso informativo de la misma manera. En cualquier caso todas las experiencias necesitan iniciar un proceso de información ciudadana que, con mayor o menor intensidad, socializa una información que a menudo no es conocida por la ciudadanía. En el siguiente punto trataremos más pormenorizadamente de la organización de la información, así como del resto de las acciones que el Ayuntamiento se ve obligado a realizar desde el momento que acepta implementar los presupuestos participativos. Ahora, solo queremos resaltar el hecho de que todas las experiencias tienen que construir esa información, además tienen que hacerlo pensando que van a comunicarla a personas no especializadas, lo cual incluye cierta creatividad o la exploración de formas distintas de comunicación. La elaboración de la información implica el uso de recursos humanos y la síntesis de información, por tanto, requiere de una predisposición comunicativa que abre el Ayuntamiento a la ciudadanía. La información, además, no se hace únicamente en un momento del proceso participativo, sino que es una constante. Al principio se informa sobre el proceso, sus pasos y objetivos; después se da información sobre el presupuesto municipal; más tarde se informa sobre las propuestas realizadas por la ciudadanía y finalmente sobre las propuestas priorizadas. En todo momento, el Ayuntamiento tiene que decidir la estrategia comunicativa más adecuada, emplear recursos materiales con el objetivo de mantener un flujo de información constante.

El estudio técnico de las propuestas ciudadanas.

Si la información adquiere una importancia capital en el proceso participativo, se debe principalmente a que el proceso descansa en un proceso de toma de decisiones, por tanto, es muy importante dejar claros los límites hasta los que se puede llegar mediante el proceso participativo, así como es necesario informar de cómo se tomarán las decisiones y finalmente de las decisiones adoptadas. Sin embargo, el trabajo interno del Ayuntamiento no se queda ahí. Una de los elementos más importantes del proceso es el estudio de la viabilidad de las propuestas ciudadanas.

Independientemente de que la Administración informe, mejor o peor, sobre las competencias municipales, hay innumerables exigencias técnicas, legales o propiamente financieras que pueden hacer que una propuesta sea inabordable desde la acción pública del Ayuntamiento. Esto ha hecho que todas las experiencias de presupuestos participativos planifiquen, antes de la priorización final de las propuestas ciudadanas, una fase en la que los técnicos municipales

valoran las propuestas con el objeto de saber si son viables desde el punto de vista del Ayuntamiento. Esta fase es planificada antes de la priorización final, porque se quiere evitar que la ciudadanía priorice propuestas que después no pueden llevarse a cabo. De esta manera, cuando la ciudadanía prioriza las propuestas, aplicando, en la mayoría de los casos, aunque no en todos, criterios de justicia distributiva, todo el mundo tiene la certeza de que las propuestas priorizadas serán viables y, por tanto, ejecutables por parte de la Administración local.

El trabajo interno en esta fase es quizá el momento de más trabajo para el Ayuntamiento. Requiere una coordinación amplia o creciente según sea la amplitud del tipo de materias en las que se puede tomar parte. El desarrollo del trabajo, así como su claridad, es muy desigual entre las distintas experiencias. Solo la experiencia de Sevilla realiza este trabajo de forma pública junto a la ciudadanía, el resto es realizado por los técnicos municipales de forma privada. Los criterios que sigue el Ayuntamiento para determinar la viabilidad de las propuestas son muy genéricos, siendo en la mayoría de las experiencias tres : a) la propuesta tiene que ser competencia del Ayuntamiento; b) la propuesta tiene que cumplir los requisitos legales, lo que incluye exigencias técnicas; y c) la propuesta tiene que ser abordable de forma racional con los recursos financieros existentes. La aplicación de estos criterios a veces no es suficientemente clara, dejando a la Administración un margen de arbitrariedad amplio. La experiencia de Sevilla decidió que la aplicación de esos criterios de hiciera de forma pública con el objetivo de hacer el proceso de toma de decisiones más transparente.

Una vez el Ayuntamiento ha realizado este trabajo, se informa a los participantes de la viabilidad del conjunto de las propuestas. A partir de entonces el proceso entra en la fase final de la priorización de las propuestas, lo cual será realizado en la mayoría de las experiencias a partir de la aplicación de criterios de justicia distributiva. Todo este ejercicio orienta la Administración hacia la ciudadanía y asienta las bases del presupuesto participativo sobre la transparencia y relaciones objetivables. De alguna manera, este trabajo, independientemente de que sea realizado mejor o peor, se distancia significativamente de la forma tradicional de decidir las acciones públicas. A menudo insertas en relaciones privadas o clientelares.

La rendición de cuentas y la transparencia.

Por último, el proceso participativo requiere la implicación política de la Administración. Hasta ahora hemos visto el trabajo que la Administración tiene que realizar en un ámbito

técnico, lo cual no quiere decir, por supuesto, que ese trabajo no sea precedido por una estrategia política, todo lo contrario. No obstante, la información y la aplicación de los criterios técnicos es una tarea que suelen asumir los técnicos municipales dentro del marco ofrecido por los presupuestos participativos. En cambio, la rendición de cuentas, es decir, la información sobre las decisiones finalmente adoptadas y su ejecución a cargo del presupuesto municipal del siguiente año plantea una implicación política que, posiblemente, sea lo que diferencia los presupuestos participativos en España de los procesos de participación llevados a cabo hasta ahora. Esa implicación política configura el presupuesto participativo como un proceso público de toma de decisiones y como un intento de articular la democracia representativa con la democracia participativa, lo cual requiere de los representantes políticos una acción pública en línea con tales objetivos y que puede sintetizarse en la idea de garantizar la vinculación de la Administración con la ciudadanía mediante un proceso de toma de decisiones vinculante.

En este sentido, la rendición de cuentas es una etapa del proceso participativo recogida por todas las experiencias. Se entiende que un proceso de toma de decisiones donde la ciudadanía delibera y propone tiene que tener una respuesta política por parte de la Administración. Esta respuesta tendrá lugar bajo la garantía política de que las decisiones finalmente priorizadas serán ejecutadas, lo cual necesita de la implicación política. La forma de abordar la rendición de cuentas, que es lo que en último lugar legitima todo el proceso participativo, es muy desigual, aunque formalmente todas las experiencias de presupuestos participativos se apoyan en último término en ella.

Todas las administraciones informan, una vez terminado el proceso participativo, de las decisiones adoptadas e incluidas en el presupuesto municipal. A partir de aquí las estrategias políticas seguidas para formalizar esa rendición de cuentas son muy diferentes. Muchas experiencias (68%) crean comisiones de control y seguimiento, formadas bien con participantes del proceso, bien con miembros de asociaciones, bien a partir del Consejo Local de Participación Ciudadana si lo hubiera o con todos ellos a la vez. Esta comisión tiene el objetivo de garantizar el compromiso político de la ejecución de las propuestas, lo cual dota a sus miembros de la posibilidad de realizar un seguimiento de la ejecución de las propuestas por parte de las administraciones locales. El mayor problema que afrontan los presupuestos participativos es la escasa formalidad de los procedimientos contemplados para hacer efectivo ese seguimiento. De esta manera, muchas veces el seguimiento queda en mano de la voluntad

de los representantes políticos. Solo la experiencia de Sevilla ha habilitado los instrumentos necesarios para que ese seguimiento pueda ser realizado por parte de la ciudadanía, sin necesidad de contar con la voluntad política, mediante la identificación de todas las partidas presupuestarias con un clave específica que permite su consulta pública. Aunque el procedimiento exige una habilidad personal para tratar con la Administración, ciertamente se puede hacer directamente. De cualquier manera, la mayoría de los procesos recogen la realización de un seguimiento y control de la acción del ejecutivo, lo cual da argumentos a los participantes para exigir la rendición de cuentas por parte de los representantes políticos. Esto sitúa la transparencia del proceso en un lugar clave de su desarrollo, pues la participación es muy sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en que el proceso participativo es «real».

Conclusiones: ¿la democracia imposible?

Si atendemos a los efectos prácticos podríamos decir que los presupuestos participativos traen de la mano una mejora de las instituciones democráticas o su funcionamiento (Prezwsoski; Stokes y Manin, 2000). Al menos, se orientan en ese sentido. Todas las experiencias se hacen acompañar de iniciativas dentro de la Administración que constituyen por sí mismas elementos centrales en la mejora de la calidad de la democracia. Por un lado, el presupuesto participativo incrementa la información disponible por parte de los ciudadanos respecto al presupuesto municipal, algo además que no ocurriría sin la experiencia participativa. Ésta obliga en cierta manera a la Administración a sistematizar más información y difundirla. Además la Administración se ve abocada a plantear un proceso de rendición de cuentas que ilustre hasta que punto el ejecutivo municipal ha cumplido con las propuestas emanadas del proceso participativo. Este proceso conlleva el preguntarse cómo hacerlo y el coordinar toda una serie de elementos internos a la Administración para hacerlo posible. Al igual que pasaba con la información, no es seguro que esta rendición de cuentas se hiciera sin la experiencia participativa. Todo ello plantea muchas virtudes asociadas al presupuesto participativo. Se realiza una gestión más cercana, donde la Administración establece un canal de comunicación directo con la ciudadanía. Eso exige mayor transparencia, pues es muy fácil seguir la gestión relacionada a los presupuestos participativos, por tanto, se genera más información y se da cuenta de las responsabilidades ejecutivas de forma periódica. El hecho de generar un proceso de toma de decisiones público plantea en todas y cada una de las experiencias esta inclinación tan solo por el hecho de establecer ese proceso.

Si nada podemos decir de las virtudes de los presupuestos participativos, no podemos ignorar que no solo hablamos de ideales, sino de procedimientos y es aquí donde el alcance que han tenido hasta ahora los presupuestos participativos en España se puede decir que es más limitado. Los problemas que se repiten en una y otra experiencia nos dice que esta experiencia participativa se caracteriza por su debilidad institucional dentro de las administraciones. Los presupuestos participativos dependen de una gran cantidad de procedimientos distintos que son los que harán posible ese proceso de toma de decisiones. Los esfuerzos de la Administración por establecer los mecanismos necesarios puede que sean enormes dentro del contexto actual en el que están, pero también hay que decirlo, esos esfuerzos no esconden la debilidad institucional con la que los presupuestos participativos están presentes dentro de las Administraciones locales.

Las implicaciones de esa debilidad son importantes. Por ejemplo, las formas de relación entre la Administración y la ciudadanía se hacen mayoritariamente por otros canales, lo que dificulta seriamente observar el grado de influencia efectivo de los presupuestos participativos. No sólo es un porcentaje de los presupuestos municipales pequeño, sino que los mecanismos consumeristas, que han incrementado exponencialmente en los últimos años entre las administraciones locales (la creación de empresas públicas creció cerca del 150% entre 1999 y el año 2004), dominan el tipo de relación que mantienen ambas. También hay que considerar la presión tradicional de las asociaciones como medio aún protagonista de la influencia sobre la gestión local, sin contar, por supuesto, los propios intereses legítimos del partido en el gobierno, que presentó un programa electoral que hay que ejecutar. Todo ello difumina cuando menos el efecto de los presupuestos participativos. En una encuesta realizada por el CIS y la Universidad Pablo de Olavide en el año 2006 dice que en Córdoba participaron en el presupuesto participativo el 3,2%, en Albacete el 0,4% y en Getafe el 2,4%. Esa debilidad resta eficacia a las medidas arbitradas para poner en marcha esta experiencia, al tiempo que se relativizan mucho en un contexto inclinado a priorizar un modo de relacionarse con la ciudadanía diferente. En la mayoría de las experiencias, por ejemplo, la rendición de cuentas es aún algo meramente testimonial, lo que disminuye notablemente la confianza hacia el proceso. Habitualmente se da cuenta de las propuestas que fueron aprobadas el año anterior, pero muy poco de las propuestas ejecutadas. Éstas están sujetas a una temporalidad que no estaba pensada para los presupuestos participativos, lo que retrasa su ejecución, aunque también pueden chocar con una presión producida desde dentro de la misma Administración (o desde fuera) que quiere destinar el gasto hacia otros bienes o servicios.

Esto también puede retrasar o incluso hacer olvidar algunas propuestas, lo que es favorecido por el hecho de que la cabeza de los presupuestos participativos (Participación Ciudadana) se encuentre en un lugar distinto de donde se encuentra la parte ejecutiva (Hacienda, Infraestructuras o Urbanismo).

Quizá esta debilidad está favoreciendo que los presupuestos participativos evolucionen hacia ser un instrumento consumerista. Esto significa difuminar el carácter deliberativo que entraña todo proceso de toma de decisiones. En su lugar, en los presupuestos participativos se imponen cada vez más reuniones abiertas donde los participantes sólo pueden confirmar propuestas o simplemente votan sin intercambiar pareceres y sin escuchar la justificación de las mismas. No hay momentos para la deliberación. Casi se puede hablar de cierto miedo, cierto presagio a que la deliberación entre la ciudadanía puede conducir a cosas extravagantes como que salgan propuestas supuestamente secundarias en el municipio o que salgan propuestas manipuladas. Ante esta posibilidad se trata de arbitrar medidas que lo eviten, como ir dejando menos espacios a la deliberación. El hecho de que muchas experiencias se hayan dotado de criterios para la toma de decisiones no impide que poco a poco se piensen medidas destinadas a aligerar los momentos deliberativos y convertir la toma de decisiones dentro del presupuesto participativo en un proceso más consumerista.

Esto puede observarse con cierta claridad en la ausencia de diálogo entre los diferentes protagonistas en los presupuestos participativos (representantes políticos, técnicos municipales y ciudadanía). No hay ningún espacio donde habitualmente estos tres agentes se encuentren, más bien se comunican digitalmente a partir de las propuestas que la ciudadanía finalmente elige o a partir de los informes técnicos que los empleados municipales hacen sobre las propuestas de aquélla. Ningún actor se ve la cara, son raros los momentos de interacción e intercambio. Para los representantes políticos, por ejemplo, el presupuesto participativo es un ámbito ciudadano donde ellos no tienen por qué estar. Esto convierte a los presupuestos participativos en una especie de lista de los reyes magos desde su punto de vista. Luego tendrán que atenderla, pero esa lista asegura que no haya implicación política y deja abierta la posibilidad de no tener que cumplir con ella en caso de urgencia o circunstancias especiales. Todo esto hace que la palabra en el presupuesto participativo pierda paulatinamente peso a favor de los votos, perdiéndose la reciprocidad del diálogo, lo que debilita el mismo proceso de toma de decisiones o lo transforma en algo más consumerista.

El presupuesto participativo implica como hemos dicho la puesta en marcha de nuevos procedimientos que traen de la mano una mejora de las instituciones en cuanto profundiza el contenido democrático de las mismas. En teoría se podría hacer un mejor control de los representantes políticos, se podría debatir con los ciudadanos la prioridad de las actuaciones públicas, etc. No obstante, hemos señalado algunos problemas que más allá de los ideales democráticos que conlleva el presupuesto participativo, nos dice que la implementación de los procedimientos concretos para hacerlos posibles son aún débiles. Éstos se insertan dentro de un contexto marcadamente consumerista, en el que el ciudadano se hace presente en el juego político como un consumidor. Mientras no se incentiven los procedimientos deliberativos dentro y fuera de la Administración, es muy fácil que el futuro de los presupuestos participativos sea el de un instrumento débil de la gestión, dentro de un contexto dominado por lógicas de acción diferentes.