

Técnicas de organización de los presupuestos participativos.

Fco. Javier Avilés Jiménez
Coordinador del Foro de la Participación de Albacete

No creo que se pueda partir de un modelo preconcebido de participación, al menos, no de un modelo totalmente definido. Cada vez contamos con más referencias teóricas y prácticas de lo que debe y puede ser una presencia activa, decisoria y permanente de la ciudadanía en la programación y gestión de todos sus recursos. Las experiencias existentes y sus respectivas sistematizaciones teóricas son necesarias para contrastar y enriquecer esta práctica todavía incipiente de los presupuestos participativos. Pero, éstas no son transferibles sin más de un lugar a otro. Cada sociedad tiene su propia cultura democrática, influida por numerosos factores demográficos, sociales, económicos y políticos. Si realmente se trata de participación, habrá que contar con la propia trayectoria asociativa y participativa de cada ciudad, con la estructura administrativa de su gobierno local, con los medios existentes para facilitar la participación a título individual y asociado. La realidad de la que partimos, con sus condicionamientos, y el aprendizaje que de la propia experiencia se derive, marcará la línea de definición del propio modelo de participación y de las técnicas que le darán contenido, aunque por su misma aspiración democratizadora y social, tendrá que llevarse a cabo con una continua apertura a cambios y nuevos modos para la participación. Esta misma flexibilidad nos ayudará a que la nuestra sea una participación más duradera y transformadora para pasar de meros usuarios a verdaderos ciudadanos.

Por otra parte, los presupuestos de un ayuntamiento constituyen la estructura de gestión y planificación más importante de la administración local. Se rigen por unas directrices jurídicas, económicas y administrativas que no se improvisan ni cambian sin más con la renovación del equipo de gobierno municipal. La presencia de la ciudadanía en la elaboración de esta norma tan política como económica, tampoco puede improvisarse ni depender del exclusivo voluntarismo de los actores del proceso participativo. Por ello, las técnicas, medios y órganos que se acuerden y propicien para llevar a cabo los presupuestos participativos, tendrán que abarcar tanto el tramo de la opinión y la demanda ciudadana de actuaciones, como el del análisis de la realidad integral de la ciudad y los instrumentos de supervisión y valoración de la ejecución de los presupuestos. Como se ve, mucho depende de la voluntad política y su efectiva expresión en el funcionamiento del aparato administrativo del ayuntamiento. Pero no menos de la organización, motivación y eficacia del aparato técnico y administrativo.

Las experiencias que sirven de referencia para analizar la realización de esta práctica participativa, empezando por la de Porto Alegre, concretan la adaptación de todo el proceso participativo a su realidad específica con una metodología propia. Aparte de los matices, siempre importantes, en el desarrollo de todo el proceso, en sus líneas generales¹, los modelos existentes se dividen por el medio empleado para recabar la participación de la ciudadanía (territorial como Córdoba; temático como Albacete o mixto como Porto Alegre en Brasil, Villa El Salvador en Perú o San Sebastián), la condición organizativa de sus actores (articulada o movimiento asociativo, como en Albacete; no articulada o popular como en Córdoba; mixta como en San Sebastián) y la parte del presupuesto afectada por la intervención ciudadana: solo una porción de las inversiones (en Córdoba se refiere sólo al capítulo de infraestructuras) o apertura a todo el presupuesto, como es el caso de Albacete. Ni que decir tiene que entre estas variables estructurales de la organización del proceso, quedan muchos elementos fundamentales, como la presencia del nivel administrativo o los procesos de retroalimentación o comunicación entre los diferentes pasos del proceso. Pero aquí se tratará únicamente de señalar posibles medios (órganos y técnicas) que parecen más comunes y que, otra vez la realidad inexorable del contexto de partida, según cada caso se acentúan más o menos o se modifican en múltiples posibilidades.

Para un acercamiento integrador de la variedad de medios y técnicas al servicio de esta práctica participativa, los agruparemos en cuatro bloques:

- Convocatoria y escenificación de la participación.
- Mediación entre la ciudadanía y el gobierno municipal.
- Encaje en la administración local.
- Comunicación y supervisión.
- Análisis de la realidad y formación para la participación.

Convocatoria y participación ciudadana.

En el caso de la *convocatoria territorial*, esta requiere la previa división del conjunto de la ciudad en sectores y distritos con estructuras de representación. Así, en Porto Alegre, cada “región” se organiza a través de asociaciones y vecinos, para discutir sus prioridades y elegir sus representantes al Consejo del Presupuesto Participativo. En Córdoba, el medio de convocatoria y puesta en escena

¹ Además de nuestra experiencia en Albacete y del reglamento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, me baso en CARMEN PINEDA NEBOT, “Experiencias de participación ciudadana”, IV Jornadas sobre participación ciudadana “ciudad de Alicante”.

Revista Temas para el Debate nº 113. abril de 2004 pp. 45-48

del diálogo ciudadano son las asambleas de distrito (14 distritos). Estas asambleas eligen unos agentes que son capacitados para continuar mediando en el proceso de organización.

En el caso de la convocatoria destinada a la sociedad articulada a través de asociaciones, como es el caso de Albacete, se envía una convocatoria a todas las asociaciones con un cuestionario sobre las grandes líneas que definen el modelo de ciudad derivado del proceso participativo del año anterior. Las respuestas se presentan en asambleas sectoriales o consejos municipales (de la mujer, de la juventud, de medio ambiente...) para ahí debatirlas y presentarlas en la Asamblea de Asociaciones y ciudadanos que han querido participar a título individual. Dicha Asamblea elige los miembros del Consejo del Presupuesto, que elaborará y negociará el presupuesto participativo.

Mediación entre la ciudadanía y el Gobierno municipal.

Recoger todas las propuestas, priorizarlas y negociarlas con el equipo de gobierno del municipio es tarea de un órgano representativo. Siguiendo el modelo de Porto Alegre, esta comisión permanente del proceso de participación presupuestaria, se llama en casi todas las ciudades con experiencia al respecto “Consejo del Presupuesto Participativo”, en Córdoba es la Mesa de Representantes. Se regula por un reglamento propio y tiene entre sus tareas priorizar las propuestas y seleccionarlas, presentarlas al gobierno municipal y mantener con el mismo el debate sobre cómo son acogidas, supervisar la realización y comunicar al resto de la ciudadanía la valoración sobre el cumplimiento de la aprobado. Un aspecto esencial para que este órgano pueda cumplir con su función mediadora es su diálogo con la administración local. Aquí se encuentra uno de los puntos críticos de todo el proceso. La especificidad técnica de los presupuestos municipales y del conjunto del aparato administrativo municipal exige concretar facilitar al máximo este diálogo con herramientas compartidas por todos los niveles del proceso: ciudadano, político y técnico – administrativo. Esta necesidad da lugar al tercer grupo de técnicas y medios.

Encaje del proceso participativo con la Administración local.

Además de la dificultad operativa de insertar la participación ciudadana en un engranaje muy técnico, hay que tener en cuenta que una ciudad suele tener problemas y líneas de desarrollo que muchas veces escapan a la inmediatez de la mirada y los intereses de las partes. Por eso, como insisten en Villa el Salvador (Perú) es necesaria una planificación de los grandes objetivos y carencias. Es Porto Alegre, por su experiencia en esta practica participativa y por otros factores derivados de su propia realidad socio – política, como tratarse de una gran ciudad, quien cuenta con

una mayor concreción del nexo entre el nivel ciudadano y la maquinaria técnica del ayuntamiento. Además del Gaplan, el Gabinete de Planificación, existen asesorías de planificación y un coordinador para las relaciones con las comunidades. Pero junto a los órganos que hacen realidad el encaje de la propuesta presupuestaria de los ciudadanos en el funcionamiento administrativo del municipio, también son necesarios medios técnicos, como una presentación didáctica de la estructura del presupuesto, incluidos los medios de financiación. También es necesaria alguna herramienta práctica para supervisar el estado de ejecución del presupuesto, con plantillas o estadillos que se compartan por los tres niveles implicados: políticos, funcionarios y Consejo de la Participación.

Comunicación y supervisión.

La participación para ser efectiva, no puede quedarse en el momento de la propuesta, debe abarcar todo el proceso de la elaboración y valoración de los presupuestos. En Córdoba se hace a través de Asambleas de distritos, en Albacete está previsto un Foro Abierto de Evaluación o asamblea de asociaciones y ciudadanos a título individual. También se ha demostrado la utilidad de la página web para mantener informada a la población. En San Sebastián cuentan con una emisora y revistas, Albacete ha publicado un primer número de un boletín... esta comunicación debe facilitar que los canales entre el proceso organizado y la ciudadanía sean lo más fluido posibles, además de incidir en el efecto educativo que pretende todo lo participativo. Un material que resulta imprescindible es la publicación de los presupuestos participativos en un formato comprensible y didáctico, como hacen en Porto Alegre.

Formación y análisis.

Resulta muy interesante la experiencia de Córdoba de capacitar a los agentes que van a trabajar como enlaces entre los distritos y la elaboración de los presupuestos participativos. En el caso de Albacete, se ha optado por Foros Temáticos, que profundizan en una realidad determinada (la vivienda, el año pasado) con la ayuda de técnicos y la participación de asociaciones y ciudadanos para contar con una visión más aproximada a facetas de la vida urbana que requieren mayor información. En este sentido, el interés académico y teórico suscitado por esta experiencia de avance democratizador, puede revertir a sus actores principales, los ciudadanos y sus organizaciones un necesario beneficio en orden a su formación para la participación. El conocimiento de las distintas experiencias, la

autocrítica de las mismas y las reflexiones que sobre ellas se van haciendo, tal vez permitan hacer frente a los problemas que van surgiendo, de modo que esta iniciativa pueda ayudarnos a salir al paso de la fatiga de las democracias formales y de la tendencia desmovilizadora que se vive en nuestras sociedades desarrolladas.