

Los presupuestos participativos en España: un balance provisional*

Carmen Pineda Nebot

INTRODUCCIÓN

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo se ha convertido en un tema de debate central y en un amplio campo de innovación para todos los implicados en democracia y desarrollo local. Ha sido adaptado y adoptado por una gama amplia de ciudades de América Latina, principalmente de Brasil, donde se inició a finales de los años ochenta.

Según distintas fuentes, hoy en día en Brasil, alrededor de 250 ciudades, están aplicando el presupuesto participativo. Si bien la gran mayoría de las experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen surgiendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular en Perú, en Ecuador, en Colombia y en los países del Cono Sur. Por otra parte, varias experiencias están construyéndose en ciudades europeas, muchas de ellas haciendo referencia a Porto Alegre como ciudad paradigmática y de referencia.

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

El Profesor Boaventura de Sousa Santos trabaja con una noción del Presupuesto Participativo involucrando una estructura y un proceso de participación comunitaria

**Este artículo es una versión revisada y actualizada de la ponencia del mismo título presentada en el VIII Congreso de Sociología celebrado en Alicante en septiembre de 2004*

basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal.

Los tres principios serían:

- (a) participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún *status* especial atribuido a las organizaciones comunitarias;
- (b) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y,
- (c) disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras).

Sin embargo, estos principios todavía no configuran un concepto propiamente dicho. Las estructuras sólo se dan a conocer a través de la práctica y las interpretaciones todavía están demasiado cargadas con una tendencia, que es la experiencia de Porto Alegre. Siendo así, lo que tenemos es aún una noción, que seguramente se actualiza y redimensiona en cada una de las demás experiencias hoy en funcionamiento.

El Presupuesto Participativo es un proceso de múltiples dimensiones. Ciertamente, no existe un diseño acabado y definitivo de Presupuesto Participativo. Porto Alegre es una referencia, no un modelo a ser copiado. El diseño que existe hoy en Porto Alegre es bastante diferente del que tenían al inicio de los años 90, en varios niveles: criterios, temas, ciclo anual, funcionamiento del CPP, elección de representantes, coordinación, prestación de cuentas, relación con consejos sectoriales, etc.

Como proceso el Presupuesto Participativo es un trabajo permanentemente en construcción, producto de la dialéctica social y que tiene el conflicto como uno de sus elementos constitutivos. Conflicto que atraviesa todo el ambiente en el cual opera.

Orígenes del presupuesto participativo

Aunque, en general, se considera que la experiencia de Presupuesto Participativo comienza en Porto Alegre en 1989; no creo que se deban olvidar las experiencias precursoras que se realizaron en algunos municipios de Brasil entre 1978 y 1988, que aunque no recibieron este nombre sí que contenían elementos que los aproximaban a él. De ellas las más conocidas son las de Lajes y Boa Esperanza que entre 1978-82, con gobiernos de diferentes partidos, intentaron establecer un dialogo entre el ayuntamiento y los ciudadanos, fundamentalmente con los barrios periféricos carentes de infraestructuras. También, aunque menos conocidas, fueron las experiencias de Vila Velha, Diadema y Piracicaba, esta última con una particularidad que le hace ser especial, al ser escenario de experimentación (bastante documentada) de varios partidos, el Movimiento Democrático Brasileño- Partido del Movimiento Democrático Brasileño (MDB-PMDB) (1978-82) y el Partido de los Trabajadores (PT) (1989-92)¹.

Pero realmente no es hasta las elecciones de 1988, cuando el PT² gana las elecciones en 36 municipios, cuando se comienza a poner en marcha la experiencia del Presupuesto Participativo. Diferenciándose de las anteriores experiencias por dos motivos básicos: primero convertían al presupuesto público en catalizador de la participación ciudadana, dirigida a objetivos a corto plazo (mejora de las infraestructuras urbanas y de las políticas públicas locales, con resultados positivos inmediatos para la población de menor renta); segundo, tenía un marcado carácter ideológico. A partir de ese momento podemos señalar tres fases.

La primera fase, de 1989 a 1997, es de *experimentaciones*. Se “inventan” las nuevas formas de gestionar el reparto de los recursos públicos, en primer lugar en Brasil, en Porto Alegre, y en pocas ciudades más como Santo André (interrumpida en 1993 y reiniciada en 1997), Piracicaba, Ipatinga, Betim, Santos y Jaboticabal y en Montevideo (Uruguay).

¹ Lo que permite identificar las semejanzas y diferencias que tienen los dos partidos a la hora de abordar la participación ciudadana y la forma de organizarla.

² El PT se había fundado en 1979

La segunda fase, que llaman de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, período durante el cual más de 140 municipios brasileños³ adoptan el modelo, con variaciones notables. En esta época ya no todas las experiencias se producen en municipios gobernados por el PT, habiendo hasta del Partido del Frente Liberal (PFL) que en el espectro político brasileño se encuentra en el extremo opuesto del PT.

También se producen experiencias en gobiernos de algunos estados, como Rio Grande do Sul (el más conocido y más polémico, porque hubo un enfrentamiento entre el gobernador y algunos diputados), Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre y Amapá. Y organismos de la sociedad civil⁴ comienzan a organizar foros sociales para acompañar al presupuesto.

Esta fase se caracteriza por algunos factores que pueden explicar la aceptación y adopción del presupuesto participativo. Son: que el principio de participación ciudadana se consagra en la Constitución Brasileña de 1988; la puesta en marcha de la participación ciudadana en la gestión de algunas políticas públicas, como la sanidad o la educación, mediante consejos; los resultados conseguidos en Porto Alegre; el discurso favorable al control ciudadano para evitar la corrupción o el mal uso del dinero público; y el incentivo de los documentos oficiales favorables de algunos organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional o la Organización de Naciones Unidas.

La tercera fase, del 2000 hasta hoy, puede ser identificada como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes.

La expansión exponencial sugiere que se trata de un fenómeno sostenible y una de las dificultades es precisamente la insuficiencia técnica y teórica para acompañar este momento de *florecimiento*.

³ La mayor parte de las experiencias se dieron en ayuntamientos de las regiones sudeste (60) y Sur (56). En el nordeste hubo 16 municipios. En general no muy grandes, el 66% tenían menos de 100 mil habitantes.

⁴ Es bastante amplia la lista de ONGs e instituciones en Brasil que se han implicado de distintas formas en el presupuesto participativo.

En cuanto al nivel de consolidación, sólo Porto Alegre se ha mantenido durante cuatro mandatos electorales (16 años) pero en general casi todas las experiencias acaban de iniciarse.

LAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

En España el número de experiencias que conozco es pequeño (12) en relación al número de municipios existentes (8.108), representan un poco más del 1%, y son todas muy recientes (son de la fase de expansión y diversificación de los Presupuestos Participativos).

Las más antiguas son Córdoba, Albacete, Cabezas de San Juan y Rubí, aunque esta última se mantiene en suspenso desde las últimas elecciones municipales, y las más modernas Getafe, San Sebastián, Puente Genil, Algete, Jerez de la Frontera, Sevilla, Puerto Real y Petrer que todavía no han aprobado ningún presupuesto con la participación de los ciudadanos.

Por tanto es difícil sacar alguna conclusión general de experiencias que están en una fase de inicio del proceso, sería necesario para ello esperar algunos años.

La situación de Rubí, de paralización del proceso al cambiar el mapa político en las elecciones municipales de 2003, nos obliga a reflexionar sobre las *condiciones de irreversibilidad* de los procesos, es decir que para que se consoliden y se fortalezcan en el tiempo, más allá del voluntarismo político de tal o cuál alcalde y del protagonismo de tal o cuál movimiento ciudadano es necesaria la concienciación ciudadana del interés del proceso y de los beneficios que les aporta. Para ello parece fundamental y necesario potenciar la perspectiva educativa de los presupuestos participativos.

LAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Municipio	Población	CCAA	Año de inicio de la experiencia	Partido gobernante
Córdoba	318.628	Andalucía	2001	IU
Albacete	155.142	Castilla la Mancha	2002	PSOE
Rubí	64.848	Cataluña	2001-2003	PSOE (IU)
San Sebastián	181.811	País Vasco	2003	PSE-EE
Getafe	150.532	Madrid	2004	PSOE/IU
Algete	16.011	Madrid	2004	PSOE
Las Cabezas de San Juan	15.509	Andalucía	2002	IU
Puente Genil	27.843	Andalucía	2003	IU
Jerez de la Frontera	191.002	Andalucía	2004	PP
Sevilla	705.975	Andalucía	2004	PSOE
Petrer	32.222	C. Valenciana	2004	IU (minoría)
Puerto Real	37.187	Andalucía	2004	IU

Fuente: Elaboración propia. Datos de población a 1/1/2003.MAP

Las experiencias españolas, al igual que ocurre con las de los demás países también presentan diferencias entre ellas. Para facilitar la comprensión de estas diferencias, he elegido algunas *variables de diferenciación*⁵:

a) Formas de participación en el proceso de presupuesto participativo

Existen dos formas de participación. En la primera todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar directamente en las asambleas, votar y ser elegido representante. En ella los ciudadanos controlan directamente el proceso.

⁵ He utilizado algunas de las variables de diferenciación utilizadas por Y. Cabannes en el *Documento Base sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativos* elaborado por encargo de la Alcaldía de Porto Alegre para el Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9.

La segunda forma de participación es indirecta⁶. Son las organizaciones sociales las que participan y deciden en las reuniones, el ciudadano está representado a través de ellas pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso.

Entre estos dos extremos se sitúan las formas de participación en los presupuestos participativos.

En las experiencias españolas el sistema dominante es el mixto, que descansa sobre todo sobre las asociaciones, pero que al mismo tiempo amplía las discusiones presupuestarias hacia el conjunto de la ciudadanía. Siendo la experiencia de Albacete la que da un papel menor a los ciudadanos individuales, aunque ello se va intentando corregir⁷.

En el caso de Algete es importante señalar que permite la participación tanto de los ciudadanos que viven allí como de los que tienen su segunda residencia y que lo pueden hacer desde los dieciséis años. Esa edad e incluso más jóvenes⁸ es la tendencia general en las experiencias últimas puestas en marcha.

Sevilla también permite participar en las asambleas de zona a todos los ciudadanos mayores de 16 años que residan en la zona o que tengan en ella su actividad comercial o laboral principal.

Lo mismo ocurre en el caso de Petrer.

En Puerto Real los niños y las niñas pueden participar a través del Consejo de la Infancia, presentando sus propuestas en el Buzón de la Infancia.

b) Poder de decisión en relación al presupuesto

En todos los casos son los electos los que aprueban el presupuesto municipal. En ninguna de las experiencias se cuestiona la democracia representativa, siendo los concejales los que aprueban el presupuesto preparado de forma participativa.

⁶ Es la forma más común en las experiencias brasileñas. Se trata de una forma de democracia al mismo tiempo representativa y comunitaria.

⁷ Un ejemplo de ello ha sido la aprobación por la Asamblea del Foro, el 24 de abril de 2004, del Reglamento del Foro de Participación de Albacete. En él se hace referencia en varios artículos al papel de los ciudadanos individuales.

⁸ En muchos países europeos se está debatiendo modificar la edad mínima para poder votar en las elecciones, siendo la tendencia general reducirla de los dieciocho a los dieciséis años.

En Getafe viendo la aceptación que ha tenido el proyecto entre los jóvenes y los niños se está planteando bajar por debajo de los dieciséis años la edad de participación.

Es pronto para conocer la fuerza real de los ciudadanos en la aprobación del presupuesto, siendo este uno de los puntos que puede marcar una diferencia entre las distintas experiencias.

c) Órgano de decisión del Presupuesto Participativo

Existen dos formas de tratar esta cuestión. Una de ellas, la más utilizada en las experiencias brasileñas, es crear un nuevo órgano con un poder central⁹. Frente a esta situación, muchas de las experiencias no brasileñas se construyen sobre estructuras o políticas preexistentes, las cuales van a integrar el presupuesto participativo en sus actividades.

En todas las experiencias españolas se crea un nuevo órgano central, aunque el nombre varía de unas a otras, en Córdoba es la Asamblea de la ciudad, en Albacete el Foro de Participación, en San Sebastián se habla de su creación pero no se señala todavía el nombre que tendrá, en Rubí era el Consejo de la Ciudad, así se llama también en Algete, Puente Genil, Getafe, Puerto Real y Sevilla, en Jerez de la Frontera recibe el nombre de Observatorio de la Ciudad y en Petrer se llama Mesa de Ciudad..

d) Seguimiento y control social

Cuando el presupuesto se aprueba una primera fase se cierra y otra se abre. Estamos en ese momento en una fase de ejecución del presupuesto y aunque todas las experiencias comparten la voluntad de hacerlo existen diferencias cualitativas fundamentales en la forma de conducir esta fase. El hecho de que sean los ciudadanos, aunque la forma cambie mucho de unos municipios a otros, y no el gobierno local los que realicen el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto permite ver hasta que grado éstos tienen capacidad de decisión y si han hecho uso de esa capacidad.

Es una fase que, en general, por la juventud de las experiencias españolas no se ha puesto en marcha, aunque curiosamente son las más nuevas las que hacen una mayor referencia a la necesidad de un seguimiento y control.

Córdoba: no se habla de ningún órgano propio, ni de hacer evaluación del proceso. Parece que el Consejo del Presupuesto ejerce estas funciones a través de sus delegados

⁹ Es el órgano que elabora las “reglas de juego” que se plasman en un Reglamento Interno y el que finaliza el proceso presupuestario antes de su entrega al Pleno Municipal.

S. Sebastián: hablan de una evaluación del proceso pero sin detallar que órgano lo realizará ni con que método.

Albacete: es el Consejo del Presupuesto el que realiza el seguimiento del presupuesto, para lo cual puede recabar ayuda externa.

Rubí: no se hacía ninguna referencia

Algete: la propuesta hace referencia a dos mecanismos de evaluación y control. Uno lo llevara a cabo el Ayuntamiento al finalizar el primer año con el fin de mejorar el proyecto y además se creará una Comisión de Seguimiento mixta formada por representantes del Ayuntamiento y ciudadanos.

Getafe: la Comisión Permanente del Consejo de Ciudad será la encargada de hacer un seguimiento de las propuestas e informar a los Consejos de Barrio.

Sevilla: se crea una comisión de seguimiento, integrada por todos los que cumplan funciones de delegados/as en las asambleas de distrito o en el consejo de la ciudad.

Petrer: se crea una comisión de seguimiento en las que participan un grupo de asociaciones, el personal técnico de la concejalía de participación y el concejal de participación.

Puerto Real: será el Consejo de la Ciudad el que lo haga, pero mientras se crea lo hace el propio Ayuntamiento.

e) Ámbito de participación

Existen diferencias de unas a otras, aunque la tendencia general, siguiendo el modelo de Porto Alegre, es comenzar con una base territorial de proximidad (barrio o distrito), para ampliar luego a una base temática y por último a escala de ciudad.

Según el ámbito de participación que se adopte, barrio o ciudad, se apunta claramente a construcciones sociales diferentes.

En el caso de Córdoba no hay foros temáticos pero se esta planteando su creación.

Albacete: nivel de ciudad y foros temáticos (sin continuidad, según necesidades), aunque después de la aprobación del reglamento se ha creado una comisión para la puesta en marcha de foros territoriales.

Rubí: tenía los tres.

S. Sebastián: Niveles territorial y temático

Algete: los tres niveles, en el caso del territorial con una subdivisión en barrios y distritos.

Getafe: los tres niveles pero con una referencia muy general, utilizando para este primer año como principal referencia los Centros Cívicos y los Consejos de barrio.

Puente Genil: territorial (barrios) y de ciudad

Jerez de la Frontera: nivel territorial (barrios y distritos).

Sevilla: dos niveles territoriales (zona y distrito) y de ciudad.

Petrer: los tres niveles, aunque el de ciudad aun no se ha creado.

Puerto Real: no existe todavía un planteamiento claro sobre el tema, aunque parece que tendrá dos niveles, territorial y de ciudad.

f) Proporción del Presupuesto a debate

La tendencia general en España es que los ciudadanos decidan sobre el capítulo VI del presupuesto municipal que es el de inversiones, capítulo del presupuesto que varía de cantidad tanto de un municipio a otro como de un año a otro.

Córdoba: los ciudadanos pueden discutir y priorizar sobre el gasto de las Áreas Municipales de Infraestructuras, Cooperación y Solidaridad, Educación e Infancia y Participación Ciudadana.

Albacete: los ciudadanos pueden discutir y priorizar, en teoría, sobre todo el gasto, aunque la realidad es muy distinta. El porcentaje de gasto en inversión sobre el gasto total ha sido durante estos últimos años de un 24 o 25% del presupuesto, pero en el 2004 es del 15%.

S. Sebastián: los ciudadanos pueden discutir y priorizar sobre los programas de mantenimiento y mejoras y sobre el capítulo de gastos referido a inversiones en equipamientos y servicios básicos. El porcentaje de gasto en inversión sobre el gasto total es del 20 o 25% en el 2004.

Rubí: capítulo de inversiones

Algete: los ciudadanos pueden discutir y priorizar sobre todo el capítulo VI de los Presupuestos Municipales relativo a Inversiones. Este capítulo ha supuesto durante los últimos años más del 30% del presupuesto municipal.

Getafe: existe una cantidad para el año 2004 de 1.200.000 euros que podrá aplicarse al desarrollo de infraestructuras en los barrios; esa cantidad debe repartirse por igual entre todos los barrios.

Puente Genil: los ciudadanos pueden discutir y priorizar sobre los gastos de los diferentes programas de nueve delegaciones, que es un porcentaje pequeño del total de recursos pero que es el 100% de los gastos no comprometidos para el funcionamiento de éstas, y sobre las inversiones municipales y en los barrios.

Jerez de la Frontera: no se dice nada.

Sevilla: se habla de una manera genérica de discutir y priorizar los gastos en inversiones y mantenimiento y programas y actividades de las zonas, distritos y de la ciudad.

Petrer: no se conoce todavía con claridad.

Puerto Real: van a comenzar con la parte del capítulo de inversiones referida a las obras de mejora en las calles y plazas.

g) Grado de formalización o institucionalización

Otra de las variables utilizada para diferenciar las experiencias es el grado de formalización, el cuál puede variar desde la informalidad del proceso hasta su reglamentación con ordenanzas o leyes tanto a nivel municipal como nacional.

En España la tendencia es a la informalidad y a la autorregulación, descansando en casi todos los casos el funcionamiento de las experiencias en el dinamismo de los ciudadanos y en la voluntad del Alcalde. Ello puede provocar, como vimos en el caso de Rubí, la reversibilidad de la experiencia ante cualquier cambio político que se pueda producir.

Córdoba: auto-reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo.

Albacete: acaba de aprobar la Asamblea del Foro de Participación un reglamento de funcionamiento.

Petrer: han comenzado a discutir unas normas de funcionamiento.

Rubí: lo tenía

Sevilla: han aprobado un auto-reglamento de funcionamiento.

Los demás llevan poco tiempo y no se han planteado todavía este punto, aunque parece que van en la misma dirección.

h) Presupuestos Participativos y planificación

En la medida en que las ciudades pasan a asumir cada vez más responsabilidades por su propio desarrollo urbano, social y económico, se hace fundamental el desarrollo de una

articulación más amplia de intereses, que involucre tanto cuanto sea posible al conjunto de los sectores, atrayéndolos a las ideas de justicia social, sostenibilidad y calidad de vida. En la perspectiva de los movimientos sociales, esto significa, de un lado, la abertura de un nuevo campo de disputa política en el terreno conceptual y práctico de la socioeconomía solidaria; de otro, el pasaje de la construcción colectiva de demandas a la construcción colectiva de proyectos, lo que implica fortalecer su autonomía y capacidad de planificación estratégica.

Los presupuestos participativos privilegian claramente las necesidades inmediatas y sentidas por la población en su conjunto. Sin embargo, estas demandas, consolidadas a partir de un proceso democrático en un programa anual de inversión, pueden o no encontrarse con las exigencias de una transformación urbana a largo plazo.

Las experiencias españolas como las de otros lugares se enfrentan, por tanto, al mismo desafío en su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo y en especial con los planes estratégicos y los planes de desarrollo.

Cuadro Resumen

Municipio	Forma de participación	Poder de decisión	Órgano de decisión	Seguimiento y control	Ámbito de participación	Proporción del presupuesto	Grado de formalización
Córdoba	Mixta	Electos	Asamblea de la Ciudad	Consejo del Presupuesto	Territorial	Áreas de Infraestructuras, Cooperación y Solidaridad; Educación e Infancia y Participación Ciudadana	Auto-reglamento
Albacete	Mixta	Electos	Foro Participativo	Consejo del Presupuesto	Temáticos y ciudad	Sobre todo el gasto y algunos ingresos (tasas)	Auto-reglamento
Rubí		Electos	Consejo de Ciudad	No había ninguna referencia	Territorial, temáticos y ciudad	Capítulo de inversiones	Auto-reglamento
San Sebastián	Mixta	Electos	Grupo Promotor	Creación de un Comisión de Seguimiento mixta	Territorial y temáticos	Programas de mantenimiento y mejoras y las inversiones en equipamientos y servicios	Sin definir

						básicos	
Getafe	Ciudadanos	Electos	Consejo de Ciudad	Comisión Permanente del Consejo de Ciudad	Territorial, temáticos y ciudad	Una cantidad fija para infraestructuras de los barrios	Sin definir
Algete	Mixta (Vecinos y los que tienen su segunda residencia, a partir de los 16 años).	Electos	Consejo de Ciudad	Ayuntamiento y Comisión de seguimiento mixta	Territorial (barrios y distritos), temáticos y ciudad	Capítulo de inversiones	Sin definir
Las Cabezas de San Juan	Ciudadanos	Electos	Mesa Representantes Vecinales	Comisión de seguimiento	Territorial	Obras y actividades del Área de lo social	No formalizado
Puente Genil	Ciudadanos	Electos	Consejo de Ciudad		Territorial (barrios) y ciudad	Sobre los gastos de los programas de nueve delegaciones	Sin definir
Jerez de la Frontera	Mixta	Electos	Observatorio De la Ciudad	Observatorio De la Ciudad	Territorial (barrios y distritos)	Inversiones (sin mucho detalle)	Sin definir
Sevilla	Ciudadanos (a partir de los 16 años)	Electos	Consejo de Ciudad	Comisión de seguimiento	Territorial (barrios y distritos) y ciudad	Gastos en inversiones y mantenimiento	Auto-reglamento
Petrer	Mixta	Electos	Mesa de la Ciudad	Comisión de seguimiento mixta	Territorial y temáticos	No se conoce todavía con claridad	reglamento
Puerto Real	Mixta (se ha creado un Consejo de la Infancia para que participen los niños)	Electos	Consejo de Ciudad	Consejo de la Ciudad	Territorial y ciudad	Capítulo de inversiones referida a las obras de mejora en las calles y plazas.	Sin definir

Fuente: Elaboración propia

BALANCE PROVISIONAL

Las experiencias españolas llevan muy poco tiempo en funcionamiento y por tanto no es posible hacer una valoración de sus resultados, más conociendo por las experiencias más antiguas que los primeros años son los más difíciles y menos fructíferos.

Pero si podemos señalar que muchas de ellas reúnen las condiciones que, teniendo en cuenta otras experiencias que han tenido éxito, pueden facilitar la marcha de estas experiencias. En primer lugar, existe voluntad política de los alcaldes. Si los electos no están dispuestos, como mínimo, a modificar las relaciones políticas existentes e incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, el proceso participativo no es más que un gran ritual de consulta. En segundo lugar, cuentan con una sólida tradición asociativa con la necesaria autonomía. Y por último, el capítulo de inversiones es lo suficientemente importante como para satisfacer los intereses de los ciudadanos.

Además las experiencias de Presupuesto Participativo pueden presentar algunas ventajas:

- Es un marco favorable para estimular un nuevo comportamiento político y una nueva cultura de gestión, lo que supone la lenta formación de un “ethos” político diferente.
- Crea un nuevo «espacio público», en donde se encuentran los ciudadanos y el poder ejecutivo, que se convierte en el auténtico centro de decisión. Este es un espacio público totalmente nuevo que permite la emergencia de una ciudadanía más consciente, más crítica y más exigente, distinta de la ciudadanía tradicional, caracterizada por las demandas individuales y las acciones aisladas e improductivas.
- Produce entre la población, sobre todo entre los grupos de renta más baja, un aprendizaje democrático, comenzando a acostumbrarse a negociaciones intensas, a tratar personalmente con las autoridades municipales y a plantear cuestiones complejas relacionadas con el presupuesto y sus mecanismos. Como resultado, se empieza a formar una colectividad ciudadana. Este aprendizaje político no se aplica solamente los ciudadanos sino también a las organizaciones comunitarias y a las autoridades públicas. Todos ellos deben

aprender que el foco principal debe ser la ciudad en su conjunto y que las demandas deben ajustarse a un conjunto de prioridades.

- Aumenta el nivel de práctica política. Ello se refleja en el aumento creciente de apoyo popular al partido que sustenta al gobierno de la ciudad.
- La adopción de esta nueva herramienta de participación ciudadana permite recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones
- Provoca un impacto no sólo sobre las políticas públicas sino también sobre la dinámica política del municipio.
- Aumenta los niveles de transparencia. La ciudadanía conoce de esta forma la disponibilidad que existe de los recursos y ello crea la sensación, compartida por muchas personas, de la existencia de una relación correcta entre los impuestos y los beneficios conseguidos por la ciudadanía. Permitiendo establecer una mayor confianza entre los diferentes actores y crear un clima de cooperación y mutuo respeto entre el gobierno local y la sociedad.
- Crea un instrumento de control social. El seguimiento de las actividades del poder público, generalmente hechas sin transparencia, y la fiscalización de la utilización de los recursos, son elementos del proceso de "accountability" que empieza a cumplirse con el presupuesto participativo.
- Produce una mayor concordancia entre los servicios públicos que quieren los ciudadanos y los que facilita el ayuntamiento.
- Crece el número de "ojos externos" que inspeccionan las acciones del gobierno municipal.
- Los servicios de los funcionarios son más valorados por los ciudadanos, como resultado de una relación más estrecha entre los grupos sociales y los funcionarios públicos.

Los técnicos tienen mayor autonomía e independencia para emitir opiniones especializadas sobre materias técnicas. Curiosamente el funcionamiento del presupuesto participativo hace que los funcionarios se sientan más aislados y protegidos de las presiones no sólo de los políticos sino también de los intereses privados, al estar más expuestos ante la sociedad. La razón es simple: existen reglas claras y públicamente controladas que deben ser seguidas en el proceso de formulación presupuestario.

- Al ser un proceso autorregulado tiene gran capacidad de variación y adaptabilidad a diversos ambientes. La autorregulación da a los actores que participan amplia capacidad de rediseñar su formato, lo que difícilmente ocurre con otros formatos institucionales.

Sin embargo, existen muchas cuestiones que es necesario resolver para conseguir mantener y consolidar las experiencias:

- La forma de participación: debe darse mayor relieve a la participación ciudadana individual, ya que la participación asociativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos al de la democracia representativa convencional. Como, por ejemplo, concentración de poder en determinadas asociaciones, clientelismo político o falta de democracia.
- Priorización y realización de propuestas: es necesaria la discusión de criterios objetivos y técnicos para la ordenación de las propuestas. Si se deja a la discrecionalidad de los órganos del Presupuesto Participativo los ciudadanos pueden perder interés por participar al creer que se van a seguir criterios partidistas o clientelares.

También es importante que se realicen las propuestas decididas por los ciudadanos si se quiere mantener la credibilidad del proceso y cuando no fuera posible es necesario explicar las razones.

- ¿Cómo combinar las prácticas participativas con las técnicas de elaboración presupuestaria? En todas las experiencias es muy difícil, cuando no imposible, identificar, en documentos formales, las decisiones tomadas en el ámbito de la participación popular. Esto hay que modificarlo, o las decisiones son formalizadas o la posibilidad de que sean respetadas puede ser nula. Se deben intentar desarrollar técnicas que permitan transformar las deliberaciones de los ciudadanos en documentos legales, con anexos claros que permitan el seguimiento y control por parte de los ciudadanos
- Flexibilidad del proceso: para que funcione todos los actores participantes en el proceso (ciudadanos, asociaciones, electos, técnicos) tienen que tener un espíritu crítico y abierto. No es posible pedir que los electos compartan el poder con los ciudadanos y no querer éstos compartirlo entre ellos.

- La proporción del presupuesto en la que participan los ciudadanos, en general, es pequeña en todas las experiencias lo que puede crear insatisfacción entre los ciudadanos. Una solución más satisfactoria podía ser la adoptada en Porto Alegre, en ella el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo examina e incide sobre el presupuesto total (antes de ser presentado a la cámara municipal) pero la parte debatida en asambleas, en las cuales todos los ciudadanos pueden participar, corresponde al 100% del recurso de inversión.
- Información y comunicación: la calidad de la relación entre el gobierno local y los ciudadanos depende mucho de la calidad de su comunicación. Una mayor transparencia informativa, es un tema especialmente importante cuando, como ocurre en el proceso presupuestario existen importantes dificultades técnicas. Debe realizarse un esfuerzo importante, por parte de las personas dedicadas a temas presupuestarios en los ayuntamientos, para la utilización de un lenguaje que sea asequible para los ciudadanos. El acceso del ciudadano a la información debe poder realizarse sin ninguna restricción y la información debe ser amplia y clara. Además debe estar disponible con la suficiente anticipación para la consulta de los participantes del proceso.

Pero no sólo es importante mejorar la comunicación entre el gobierno local y los representantes del Presupuesto Participativo, también debe hacerse desde éstos a los ciudadanos. Es necesario que los ciudadanos conozcan lo que se hace, como se hace y porque se hace de una forma y no de otra.

Este tema es especialmente importante porque se ha constatado en una pequeña investigación realizada en Albacete que los ciudadanos no son capaces de percibir con facilidad las mejoras realizadas atendiendo a las propuestas que ellos han presentado¹⁰.

- Necesidad de disponer de instrumentos y métodos para medir y evaluar los avances, los problemas, los aciertos y los impactos del presupuesto participativo tanto en la ciudad, como dentro del gobierno local. Ahora mismo son muy

¹⁰ Agradezco a Antonio Manzanares, miembro del Consejo del Presupuesto de Albacete, la información y comentarios sobre este tema.

limitados por no decir casi inexistentes en todas las experiencias. Se hace imprescindible, por tanto, la utilización de indicadores de gestión¹¹.

Habría que plantearse también si los ayuntamientos están utilizando un modelo presupuestario que permita introducir nuevos actores (los ciudadanos) en el proceso.

- Formación: uno de los desafíos planteados a los ayuntamientos en los que se están realizando experiencias es la formación de su personal para que pueda enfrentarse a las exigencias y los desafíos planteados por la implementación de los presupuestos participativos.

Pero el proceso de aprendizaje no debe ser sólo del personal del ayuntamiento, los ciudadanos, los miembros de las asociaciones... deben tener también esa posibilidad.

- El control social ciudadano: una vez aprobado el presupuesto, aparece como un elemento central para conservar la calidad del proceso y garantizar su transparencia. Merece, por tanto, un debate profundo sobre las formas y las instancias de control más adecuadas.
- Necesidad de mayor comunicación sobre sus prácticas entre las ciudades. Deben existir reuniones, foros, grupos de trabajo... donde se pongan en común las experiencias, pero con una voluntad de aprendizaje (no sólo lo positivo sino fundamentalmente lo negativo, se suele aprender más de lo negativo que de lo positivo, ejemplo: Rubí).

La juventud de las experiencias españolas, la mayor parte de ellas no han aprobado todavía su primer presupuesto con la participación de los ciudadanos, impide realizar una valoración más amplia. Es necesario el paso del tiempo para que las experiencias consigan consolidarse, pudiendo destacarse como factor positivo para esta consolidación el hecho de que en el momento actual resten tres años de mandato de los gobiernos municipales.

Las diferencias existentes entre unos procesos y otros pueden ser, a diferencia de lo que pudiera parecer en una primera aproximación otro factor positivo para el desarrollo de

¹¹ La ciudad de Córdoba coordina un proyecto de la Red 9 Urb-al para el desarrollo de indicadores para la evaluación y medición del impacto en la aplicación de los presupuestos participativos.

las experiencias, ya que presumiblemente el modelo elegido se adaptara mejor a las características sociales, económicas y culturales del municipio.

Pero aunque no consiguieran consolidarse las experiencias que están en marcha, creo que el hecho de plantearse otra forma de elaborar el presupuesto en el que tengan cabida los ciudadanos abre un espacio que no podrá cerrarse con facilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (1998): "Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil". En Mike Douglass and John Friedmann (Editores), *Cities for Citizens*. Chichester: John Wiley & Sons.

Avritze, L. (1999): "Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil" <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf>

Baierle, S. (2003): "La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9*, Porto Alegre.

Blanco, I. (2003): "Presupuestos Participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera" en *Jornadas sobre participación ciudadana "Tu decides"*, Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, 29-31 de octubre.

Cabannes, Y.(2003):"Introducción y Metodología" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9*, Porto Alegre.

___ (2003): "Presupuestos Participativos en ciudades europeas y latinoamericanas: lecciones aprendidas de las experiencias" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9*, Porto Alegre.

Calles, J.A. y Pineda, C. (2001): Participación en los gobiernos locales de la Comunidad de Madrid: ayudas y subvenciones a las asociaciones" Ponencia presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Tenerife, septiembre.

Chaves Teixeira, A. C. (2001): “*O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência*” Proyecto Democracia Participativa.

Fedozzi, L. (1997): *Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre. Editorial Tomo.

Font, J. (coordinador)(2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

Ganuzo, E. (2003): “Los Presupuestos Participativos en Cordoba” en *Jornadas sobre participación ciudadana “Tu decides”*, Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, 29-31 de octubre

Genro, T. (1997): “El presupuesto participativo y la democracia”. <http://www.arrakis.es/~ldrain/demopunk/sp/direct/porto/porto1.html>

Marquetti, A. (2000): Participatory budgeting in Porto Alegre. *Indicator S A*, Johannesburg, v.17, n.4, p.71-78, 2000.

__ (2002): “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*.

Navarro, Z. (2000), “Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, en Rattner, Henrique (org.) *Brasil no limiar do Século XXI*. São Paulo, Edusp, p. 211-230.

__(2002), “*O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico*” Proyecto Democracia Participativa.

Pineda, C. y Sanz, A. (1999): “Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala”, Ponencia presentada en el *IV Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Granada, 30 de septiembre-2 de octubre 1999.

Pineda, C. (2002): “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de Gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”, Ponencia presentada en el *VI Congreso del CLAD*, Lisboa.

___ (2002a): “Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario” en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, nº 21.

___ (2003): “La participación ciudadana en el proceso presupuestario dentro de ámbito local: consideraciones generales y la experiencia de Albacete”, Ponencia presentada en el *VI Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.

___ (2004): ‘Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos’ en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, nº 113

___ (2004): “Los Presupuestos Participativos desde una perspectiva comparada”, Ponencia presentada en el *VIII Congreso de Sociología*, Alicante.

Pires, V. (2000a): "Límites y potencialidades del presupuesto participativo". *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*. Número 42. <http://www.asip.org.ar/es/revistas/>.

___ (2000b) "Participación de la sociedad en los procesos presupuestarios: la experiencia brasileña reciente". Ponencia presentada en el *XXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público*. Madrid.

Santos, B. (1998): “Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice”. *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

___(2002), “Seis razões para pensar”, en *Lua Nova*, São Paulo, número 54, p. 13-23

___(2002a), “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, en Santos, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 455-560

Utzig, J. E. (1999): “Orçamento Participativo e Performance Governamental”. paper escrito para el programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) en

el MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, en el primer semestre de 1999.

____(2000) El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental

Wampler,B.(2002): ‘Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados’. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, Sao Paulo.