

La participación presupuestaria local. Estudio comparado de Albacete y Segovia.

Ignacio Martín Granados (UVa) y Carmen Pineda Nebot (URJC)

Comunicación para el Grupo de Trabajo 04 “*Instituciones de las democracias actuales: mecanismos de rendición de cuentas, evaluación y transparencia*”

VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Valencia, 18-20 de septiembre de 2007.

Direcciones de contacto: imgranados@telefonica.net , carmenpineda@inicia.es

Nota biográfica de los autores:

Ignacio Martín Granados. Licenciado en CC. Políticas y de la Admón. por la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Superior del Ayuntamiento de Segovia y Profesor Asociado de la Facultad de CC. Sociales, Jurídicas y de la Comunicación de la Universidad de Valladolid. Sus áreas de interés son la participación ciudadana, la democracia electrónica y la comunicación y las relaciones públicas.

Carmen Pineda Nebot. Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciada en CC. Políticas y de la Admón. por la Universidad Autónoma de Madrid. Consultora en varios gobiernos locales. Investigadora en proyectos sobre gobiernos locales. Especializada en temas de gobierno y administración local: participación ciudadana, participación presupuestaria, empleo, organización, liderazgo.

Abstract

En los últimos años el Presupuesto Participativo se ha convertido en un tema de debate central en el ámbito de la política local, tanto en España como en otros países del mundo.

El objetivo de esta comunicación es el de realizar una comparación entre unas experiencias de participación presupuestaria local que se están llevando a cabo en dos ciudades españolas: Albacete y Segovia. Comenzaremos por describir la historia y evolución de ambas experiencias, para pasar a analizar de una manera comparada sus objetivos, sus actores y los retos y dificultades con los que se tienen que enfrentar. Para concluir con algunas cuestiones generales de este tipo de experiencias y un pequeño balance sobre el resultado conseguido en ambas experiencias.

Palabras clave:

Presupuesto, participación presupuestaria, gobierno local, representación, democracia

1. Introducción.

En esta comunicación para el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la AECPA, nuestro objetivo es el de realizar una comparación entre unas experiencias de participación presupuestaria local que se están llevando a cabo en dos ciudades españolas: Albacete y Segovia, ambas gobernadas por el mismo partido político, el PSOE. Comenzaremos por describir su origen y evolución seguida por ambas experiencias, para pasar a analizar de una manera comparada sus objetivos, sus actores y los retos y dificultades con los que se tienen que enfrentar. Para concluir con algunas cuestiones generales de este tipo de experiencias y unas pequeñas conclusiones sobre este tipo de experiencias de participación ciudadana.

Desde hace dos décadas se habla en Europa insistentemente sobre participación ciudadana y desde hace poco más de un lustro podemos hablar también de reformas legislativas en torno a la participación en diferentes países. La ley de la democracia de proximidad aprobada por la Asamblea Nacional en Francia en 2002, la *Local Government Act* 2000 desarrollada por el gobierno británico, la ley sobre Modernización de los Gobiernos locales elaborada en España en el año 2003 o la reforma legislativa sobre Dualismo y Democracia local en Holanda en el 2002. Todas las reformas legislativas tienen una motivación semejante, aunque encontremos matizaciones y diferencias singulares.

Las reformas coinciden en el tiempo con un informe del Consejo de Europa del año 2001, en el cual se recomienda a todos los gobiernos promover la participación y facilitar una mayor implicación de la ciudadanía en la gestión pública. Desde el ámbito económico también la OCDE (2001) recomienda a las administraciones de sus países miembros la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a facilitar la participación y la implicación de la ciudadanía en los diferentes niveles administrativos (nacional, regional y local). Igualmente el Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2002 elaborado por el PNUD hace hincapié en la necesidad de ampliar la participación de la ciudadanía como medida de desarrollo económico. En todas las recomendaciones anteriores persiste un elemento transversal y ciertamente significativo que las diferentes reformas legislativas contemplan aunque sea tímidamente: al abordar la participación se rebasa con mucho la idea de sujetarla sólo a procedimientos consultivos. Tales mecanismos son mencionados y recomendados en línea con la tradición, pero los diferentes informes aluden siempre a la necesidad de incorporar nuevos procedimientos basados en la implicación directa de la ciudadanía (SINTOMER, 2003). Los ejemplos señalados por los distintos informes y recomendaciones van desde los jurados ciudadanos, pasando por la co-gestión de servicios públicos, las conferencias de consenso, hasta los Presupuestos Participativos.

En general los Informes adoptan siempre un punto de vista administrativo, orientado a la práctica cotidiana de los gobiernos y los ejecutivos. En este sentido, las iniciativas que recomiendan poner en marcha tienen como referencia básica la de incrementar la legitimidad de los gobiernos, supuestamente desafiada durante los últimos lustros. Ahora bien, lo nuevo es

que este desafío no sólo sería provocado por el déficit de participación e implicación política que en general las encuestas de opinión pública registran. Se considera la existencia de unas condiciones sociales específicas que de por sí plantean un escenario diferente. Así se alude a los cambios sociales derivados de las nuevas tecnologías, a la progresiva autonomización del individuo, a la existencia de una complejidad que hace imposible establecer decisiones “correctas”. Tales cambios transformarían la forma de la política, por ejemplo ante la multiplicación de la información accesible o el incremento de las interdependencias y la fluidez de la comunicación. En este sentido los Informes presuponen que los datos registrados por las encuestas de opinión pública, como la negativa tendencia a participar en lo público, evidencian la emergencia de formas distintas de participación que, como dice el Consejo de Europa, reclama la puesta en marcha de formas de participación más abiertas y flexibles vinculadas a procesos claros de influencia política.

Dentro de este contexto, durante los últimos años se han puesto en marcha en España novedosas iniciativas que, si bien muchas se plantean en línea con los procesos de modernización administrativa, de algún modo abren la posibilidad a iniciar procesos de democratización de los procesos de toma de decisiones públicos.

Quizás los mecanismos implementados cuantitativamente no sean muy significativos, por el número relativo de administraciones que los ejecutan, más allá de que sean relativamente recientes. Sin embargo, su aparición se hace acompañar o permite presuponer una relación política diferente que en mayor o en menor medida comparten la pluralidad de los mecanismos que implementan los diferentes municipios. En este sentido señalamos algunas características e implicaciones de los nuevos procedimientos, los cuales plantean un escenario de la esfera pública diferente al presupuesto por los mecanismos de participación tradicionales.

1. En general son mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegia la participación asociativa, es decir, están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada.
2. Son mecanismos reglados que protegen un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa y la discusión. Esto genera un espacio público regulado que permite la participación amplia de la ciudadanía.
3. Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas.
4. Los mecanismos presuponen, en mayor o en menor medida, un proceso de discusión sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la creación de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares, más allá de que sea a partir de ellos cómo se realice la vinculación práctica con lo público.
5. No son mecanismos vinculantes, sin embargo, son procesos participativos sensibles al grado de eficacia e influencia que se les atribuya políticamente.

No todos los mecanismos se plantean los mismos límites, ni las mismas condiciones (PIRES, 2000). Cada uno desarrolla procesos singulares que no

necesariamente cumplen con la relación anterior. Tampoco todos los procedimientos similares son implementados de igual forma. Ahora bien, los elementos señalados estarán más o menos presentes y en alguna medida serán objeto de atención o discusión, con lo cual habrá que responder o considerar de que forma se desarrollan más allá de que se pongan en marcha adecuadamente.

Uno de estos mecanismos, el de la participación ciudadana en el presupuesto local es el que nos interesa analizar (CABANNES, 2001; PIRES, 2001). Este mecanismo ofrece un nuevo espacio plural, regulado e integrador, a partir del cual emergen nuevos perfiles al hilo de un nuevo escenario público eminentemente democrático (BAIERLE, 1999).

Las dificultades y los desafíos (PIRES, 2000) a los que se enfrenta este nuevo mecanismo están muy vinculados a la capacidad que los distintos grupos presentes en un municipio tengan para articularse y coordinar un proceso que presupone nuevas relaciones públicas y políticas entre todos ellos (BAIOCCHI, 1999, 2001). Ya que la participación presupuestaria presupone otro escenario, distinto al existente, en el que se amplía la interlocución social con el objeto de considerar ya un escenario plural y heterogéneo, planteando una interlocución transparente y pública, fuera de los despachos, donde es más difícil la tutela de las relaciones; además se dirige a tomar decisiones sobre el Presupuesto del ejecutivo, es decir, la principal herramienta política de los gobiernos elegidos democráticamente a escala local (PINEDA, 2002, 2004).

2. Origen de las experiencias de participación presupuestaria.

Aunque, en general, se considera que el Presupuesto Participativo tiene su origen en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en 1989; no se deben 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 diálogo 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.

Pero realmente no es hasta las elecciones de 1988, cuando el Partido dos Trabalhadores (PT) (ABERS, 1998) gana las elecciones en 36 municipios, cuando se comienza a poner en marcha la experiencia del Presupuesto Participativo que conocemos (GENRO y SOUZA, 1998). 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 (WAMPLER, 2002) 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 (BAIOCCHI, 2001a, 2003,2004, 2005; DE SOUSA, 1998, 2002a), 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).

La segunda fase, que llaman de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, período durante el cual más de 140 municipios brasileños adoptan el modelo, con variaciones notables (WAMPLER, 2000a; PIRES, 2000a). 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 civil 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. Algunos de estos factores son: la incorporación del principio de participación ciudadana en la Constitución Brasileña de 1988; la utilización de la participación de los ciudadanos en la gestión de algunas políticas públicas, como la sanidad o la educación, mediante consejos municipales; los resultados positivos conseguidos en la ciudad de 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 (ALLEGRETTI y HERZBERG, 2004; PINEDA y FERNANDEZ, 2006). Es en este momento cuándo comienzan a surgir las experiencias españolas.

La experiencia de la ciudad de Porto Alegre, por su mayor antigüedad y reconocimiento, ha sido motivo de estudio por investigadores de muy distintos países lo que ha permitido ir conociendo diversos aspectos de su desarrollo (ABERS, 2000; ARAGONÉS y SÁNCHEZ-PÁGES, 2005; BAIOCCHI, 2003, 2004, 2005; DE SOUSA, 1998, 2002a; WAMPLER, 2002).

3. Investigaciones sobre el presupuesto participativo.

Aunque empieza ya a ser extensa la literatura sobre el tema, no existen apenas investigaciones de conjunto y no se ha realizado hasta la fecha un estudio global de todas las experiencias en marcha en el mundo. Las razones son debidas al gran número de experiencias, la dispersión territorial, la juventud de la mayoría de las experiencias y la dificultad de sistematizar las metodologías utilizadas (WAMPLER, 2000).

En el caso de nuestro país (PINEDA, 2004a), aunque el número de experiencias ha aumentado mucho en los dos últimos años, existen muy pocos estudios globales. La mayoría de las publicaciones existentes son teóricas o de estudios de caso. Sólo en el caso de Cataluña existe una mayor coordinación de los estudios realizados sobre las experiencias en marcha en esta comunidad, gracias al apoyo de la Diputación, de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat y de las distintas Fundaciones que trabajan sobre temas de Administración Pública (BLANCO,2002).

Los dos estudios globales más importantes realizados hasta la fecha son: el Documento Base *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*, y el proyecto *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*, todavía no publicado.

El documento base elaborado para el lanzamiento de la red URBAL No. 9, *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales* fue publicado en febrero de 2004, coordinado por la ciudad de Porto Alegre en Brasil y apoyado por la Unión Europea a través de su programa URBAL. El estudio fue dirigido por Yves Cabannes (Coordinador Regional Programa de Gestión Urbana PGU-ALC (UN. Habitat) (CABANNES, 2003, 2003c, 2003d) y Sergio Baierle (Director ONG Cidade, Brasil) (BAIERLE, 2003), e incluye 25 experiencias de participación presupuestaria que fueron documentadas por las propias ciudades a partir de una guía común de 50 preguntas. Cubre un abanico amplio de regiones, de tamaño de ciudades, de tipo de proceso y de nivel de consolidación: 11 son brasileñas, 9 del resto de América Latina (CABANNES, 2003b) y 5 Europeas. La guía para documentar las experiencias fue construida a partir de trabajos previos y de la investigación realizada por el Foro Nacional de Participación Popular Brasileño. Las guías fueron trabajadas por los propios municipios, asesorados en algunos casos, por especialistas e investigadores externos. Para el análisis se estudiaron cuatro dimensiones que consideraban claves: presupuestaria (o financiera); participativa; normativa y jurídica (en relación al marco legal) y territorial.

El proyecto "Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe", todavía no publicado aunque ya finalizado, ha sido financiado por la Fundación Hans Böckler y la Delegación de la Ciudad del Gobierno francés, y ha sido coordinado por el profesor Yves Sintomer de la Universidad Paris 8 y del Centro Marc Bloch de Berlín. En este estudio se han comparado 11 experiencias de participación ciudadana en nueve países (Francia, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Alemania, Finlandia, Portugal, Polonia y Bélgica). El proyecto comenzó en febrero de 2004 y su duración ha sido de 18 meses. Los criterios de selección de las experiencias han sido la voluntad política, el contexto, la consolidación y dinámica, la función del modelo y los mecanismos participativos y relación con la Nueva Gestión Pública. La investigación tenía varios objetivos: uno descriptivo, en el cuál se presentarían once experiencias de una forma muy detallada; otro analítico, con indicadores cualitativos y cuantitativos de comparación, tipología, especificidades de las experiencias, tratamiento de género y relación con la Nueva Gestión Pública; y

un tercero de propuesta de modelos. La metodología utilizada ha sido fundamentalmente cualitativa basada en la observación participante, las entrevistas en profundidad (actores políticos, técnicos, actores externos y ciudadanos participantes) y el análisis de materiales (SINTOMER, 2004).

4. Experiencias.

4.1. Albacete

Origen y Evolución

Albacete (166.570 habitantes)¹ comienza en el año 2000 a celebrar los Plenos² de la Participación³, cuya filosofía es producto de la voluntad del nuevo equipo de gobierno⁴ (PEREZ CASTELL, 2004) de ir creando cauces de implicación de los ciudadanos en el desarrollo de la política municipal, para construir la ciudad entre todos⁵. Este proceso, aunque ya iniciado, no está todavía concluido, y cada año se van incorporando nuevas aportaciones⁶, estudiando y modificando⁷ aquellos procedimientos que puedan no dar resultado (AVILÉS, 2004). Cinco pues, son los años que llevan los Presupuestos Participativos en Albacete, los correspondientes a los ejercicios del 2003 - 2007. Pero son tan diferentes que casi constituyen experiencias distintas, prueba del carácter abierto y autorregulado de este proceso.

¹ Datos oficiales del INE según el Padrón municipal a 1 de enero de 2007.

² En dichos Plenos, las asociaciones, a través de los Consejos Municipales sectoriales (juventud, mayores, mujeres, discapacidad, medio ambiente...) eran invitados a hacer propuestas para que fueran tenidas en cuenta en la elaboración de los presupuestos municipales.

³ Se celebraron Plenos los años 2000, 2001 y 2002.

⁴ Tras la pérdida de las elecciones municipales por el PSOE en 1995, la Agrupación Municipal del partido con su secretario general, Manuel Pérez Castell, elaboraron un programa basado en la máxima cercanía posible con los vecinos, que se plasmó en lo que llamaron "Concejos Abiertos". Ellos fueron el origen de los Plenos de la Participación, que posteriormente se convirtieron en Foros de Participación.

⁵ La *crisis política* que supuso para el PSOE la pérdida del gobierno local en 1995, después de haber gobernado en todas las legislaturas de la democracia, exige de esta formación una revisión de sus hábitos políticos. Dentro de esta revisión tiene importancia la renovación de su apuesta por los movimientos participativos, que después de años de apoyo y promoción en la vida municipal se consideraban, y no sin razón, postergados y domesticados. Durante la oposición, el grupo socialista retoma el contacto con las asociaciones y realiza los llamados "concejos abiertos" por barrios.

⁶ Para supervisar el grado de ejecución de cada Pleno, a partir del II Pleno se creó la Comisión de Seguimiento, que se reúne de forma periódica y que está formada por los representantes de los colectivos que intervienen en cada Pleno, miembros del Equipo de Gobierno municipal y técnicos del Ayuntamiento.

⁷ El IV Pleno de la Participación supuso un cambio en relación al III, al crearse el llamado Foro de la Participación. La misión de este foro era la elección en la asamblea de una mesa integrada por un representante de cada uno de los distintos colectivos que habían participado en anteriores plenos de la participación, así como la elección de un coordinador, cuyo perfil debía ser el de una persona no identificada con ningún tipo de organización ni partido y con proyección ciudadana. Posteriormente se eligió un consejo (compuesto por 27 personas) en el que están presentes representantes de los diferentes sectores, agrupados por la temática de su trabajo habitual. A partir de la aprobación por parte del Foro del Reglamento del Foro de Participación pueden también formar parte del Consejo ciudadanos no organizados.

Los vecinos⁸ pueden presentar propuestas⁹ sobre proyectos y servicios a través de una asamblea abierta a todos los ciudadanos. El consejo del Foro, integrado por representantes de asociaciones de diversos ámbitos (vecinos, cultura, educación, ecología, inmigrantes, etc.) y ciudadanos no organizados, estudia las propuestas y después negocia con el ayuntamiento los proyectos que se realizarán¹⁰ -teniendo en cuenta los recursos del presupuesto y la viabilidad técnica y legal-. Hay que señalar, por su importancia, que siempre junto a las propuestas cuantificables, se incluyen algunas más de orden político o general. Posteriormente, hace un seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados. Para la clasificación de las propuestas, se elaboraron y aprobaron durante 2005 unos criterios de priorización¹¹ que tienen en cuenta cuestiones como la necesidad, la población beneficiada, etc. El proceso de Albacete supera ya el simple debate sobre proyectos de inversión, al discutirse otros gastos e ingresos (tasas y precios públicos). El Foro ha asumido también un papel de mediador social entre la ciudadanía y el Gobierno Local (en el conflicto del botellón, la subida del precio en las tarifas del agua, etc.). Además ha realizado un análisis sobre la infraestructura urbana que permite especificar las demandas de las asociaciones en el proceso (PINEDA, 2003; PÉREZ CASTELL, 2004).

Las dificultades encontradas para que converjan, de una manera efectiva, los tres ejes que sostienen el proceso¹² -*el eje técnico*, que comprende las áreas del ayuntamiento; *el eje político* y finalmente el *Foro de la Participación*-, junto con la falta de encaje entre los tiempos de presentación de propuestas y los plazos que marca la ley para la elaboración de los presupuestos municipales, llevaron al Consejo del Foro de la Participación a tomar la decisión de que para el presupuesto del 2006 no se presenten propuestas, y se aprovechara ese año para adaptar el calendario del Foro¹³ a los plazos del presupuesto municipal. Para los presupuestos del año 2007, no sólo pretenden respetar los plazos de presentación de propuestas, sino también cuantificar el número de las mismas para conocer mejor cuánto vale lo que se pide¹⁴. Con ello el proceso ganará en credibilidad (PINEDA, 2004c).

⁸ Hasta la aprobación del Reglamento del Foro de Participación el 17 de diciembre del 2003 sólo podían presentar propuestas las asociaciones. A partir de esa fecha lo pueden hacer también los ciudadanos no organizados. También se eligen entre los ciudadanos individuales que hubieran presentado propuestas dos miembros para el Consejo del Foro de la Participación.

⁹ Al presupuesto de 2005 se presentaron en la Asamblea del Foro de la Participación 525 propuestas, que se agruparon en unas Líneas Estratégicas que subrayaban las coincidencias y resumían muchas de las actuaciones concretas.

¹⁰ Esta selección se hace por consenso después de un debate largo pero sumamente enriquecedor.

¹¹ Para el presupuesto del 2005 una comisión del consejo elaboró unos criterios para la priorización de las propuestas, que se presentaron y aprobaron en el último Foro de la Participación.

¹² En el reglamento del Foro se arbitró un canal para que estos tres ejes convergieran de una manera más efectiva. Fue lo que se denominó la oficina del presupuesto participativo, una mesa técnica. Sin embargo, ésta no se ha puesto todavía en marcha.

¹³ A partir del 2006 las propuestas se recogerán de enero a mayo, y en mayo-junio se presentará la propuesta de presupuesto participativo y se realizará la asamblea.

¹⁴ Las propuestas de 2007 han sido presentadas en 135 formularios, 65 de Asociaciones, Federaciones y Consejos, y 40 individuales; con una participación directa estimada de 1200 personas. Se ha realizado el borrador de presupuestos, un documento con 141 propuestas.

4.2. Segovia

Origen y Evolución

Segovia (55.476 habitantes)¹⁵ empieza su andadura oficial en el mundo de la participación ciudadana tal y como aquí la entendemos en 2003, como consecuencia del resultado electoral que lleva a la alcaldía al PSOE, apoyado por IU, después de 20 años. Aunque el contexto sociopolítico de la larga precampaña electoral ya había situado a la participación ciudadana como una de las protagonistas de los discursos políticos (MARTÍN, 2005), fue gracias al acuerdo de gobierno firmado por ambos partidos cuando se comprometieron firmemente a poner en funcionamiento un reglamento municipal de participación ciudadana, crear consejos sectoriales en cada concejalía y desarrollar las medidas oportunas para abordar un presupuesto participativo.

El Reglamento Municipal de Participación Ciudadana¹⁶, que realmente regula el funcionamiento de los Foros, se aprobó a finales de 2003, y los Consejos Sectoriales de cada concejalía, posteriormente denominados Foros de Participación¹⁷, también se pusieron en marcha a partir de noviembre de ese mismo año, aunque no todos y con éxito desigual.

Tal y como ocurrió en Albacete en sus inicios, la participación está basada en los ciudadanos organizados, esto es, en las asociaciones ya que los ciudadanos, a título individual no pueden participar en los mismos. Además, se otorga un papel destacado a las asociaciones de vecinos, cuando no sobresalen precisamente por su activa participación ni son el mejor ejemplo de transparencia y participación¹⁸.

Es finalmente en mayo de 2006, tras un intercambio de críticas en la prensa entre gobierno y oposición acerca del buen funcionamiento o no de los Foros de Participación, cuando el Ayuntamiento hace pública su intención de que los presupuestos del año 2007 -año electoral- sean participativos¹⁹. El presupuesto

¹⁵ Datos oficiales del INE según el Padrón municipal a 1 de enero de 2006.

¹⁶ Puede consultarse su versión electrónica en la web del Ayuntamiento de Segovia <http://www.segovia.es/segovia/contenidos.downloadatt.action?id=7155000> (consulta 1 de julio de 2007).

¹⁷ En los últimos párrafos de su exposición de motivos se fija la filosofía del proyecto: "(...) La participación ciudadana es un proceso vivo que precisa de marcos jurídicos que la favorezcan pero que, sobre todo, necesita de la ilusión y la voluntad de intervenir directamente en la mejora del gobierno de las ciudades.

Lo que se quiere potenciar desde el Ayuntamiento es una más amplia participación e implicación ciudadana en el desarrollo del municipio (...) que reconozca la iniciativa social ciudadana como un valor a incentivar (...).

La participación de los ciudadanos debe fundamentarse en el estudio y cuantificación de los problemas para una solución adecuada a las necesidades, mantener el seguimiento y el control de las actuaciones de la administración en el tratamiento de las mismas y, por último, encauzar sus propuestas y alternativas y participar en actividades promovidas por la administración".

¹⁸ En MARTÍN, 2005 pueden leerse los principales puntos de crítica del tejido asociativo en el Informe "Dinamización del movimiento vecinal de Segovia". Miguel Ángel Álvarez, Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Segovia. Diciembre de 2003.

¹⁹ Hubo un intento experimental de implementarlos en el año 2005 de cara al ejercicio 2006 que consistió en que las Asociaciones de Vecinos decidieran la prioridad de las obras que debían llevarse a cabo en la ciudad, pero no llegaron a ponerse de acuerdo.

ciudadano se pondrá en marcha para toda la ciudad y sus barrios o pueblos incorporados y se discutirá el capítulo de inversiones municipales, con el único límite económico del sentido común y que las inversiones deben ser anuales (en previsión de los resultados electorales y para hacer más manejables las propuestas).

Respecto a su funcionamiento²⁰, está basado en los trece Foros de Participación²¹, ya que son ellos quienes eligen a un representante que acudirá al “Gran Foro”, escenario donde se debatirán todas las propuestas recibidas. Este nuevo Foro estuvo formado por once representantes de los trece foros, más la Concejala de Participación Ciudadana y un técnico del Ayuntamiento, celebrando ocho reuniones entre los meses de julio, agosto y septiembre.

El calendario²² resumido del mismo fue el siguiente. En el mes de mayo se dio a conocer el proyecto de los presupuestos participativos, constituyendo el Gran Foro. En el mes de junio se recibieron las propuestas, que en esta ocasión, no sólo se ciñeron a propuestas de asociaciones sino de todos los ciudadanos. En julio, agosto y septiembre se reunió el Gran Foro para valorar, seleccionar y priorizar las propuestas, a la vez que se elaboraban los informes técnicos sobre las propuestas. En octubre y noviembre se elaboró el presupuesto para ser aprobado en diciembre.

El proyecto de los presupuestos participativos contemplaba un amplio abanico de criterios de priorización: ser una necesidad básica para las personas; necesidades de colectivos especiales; calibrar el impacto de la ejecución de la propuesta en términos sociales y ambientales; potenciar las propuestas innovadoras; volumen de personas a las que afecta la propuesta.; que tengan una perspectiva de ciudad; solidaridad; superar barreras arquitectónicas, sociales, naturales y geográficas; integrar territorios; movilidad; urgencia; financiación compartida; favorecer aquellas propuestas que incorporen metodologías participativas; y favorecer aquellas propuestas que incorporen elementos educativos y culturales. En la sexta reunión del Gran Foro, sus miembros fijaron finalmente los criterios en seis (infraestructuras; locales colectivos; medio ambiente, zonas verdes y espacios de ocio; innovación; espacios deportivos y juveniles; y otros).

Al contrario de los Foros de participación donde se exige formar parte de una asociación, los presupuestos participativos se concibieron de forma universal,

²⁰ Puede consultarse la versión electrónica del “Proyecto de Presupuestos Participativos 2007” en <http://www.segovia.es/segovia/contenidos.downloadatt.action?id=6271484> (consulta 1 de julio de 2007).

²¹ Existen los siguientes dentro del organigrama municipal de concejalías (2003-2007): Concejalía de Urbanismo, Vivienda y Rehabilitación; Concejalía de Cultura y Turismo; Concejalía de Tráfico, Transporte, Policía Urbana y Seguridad; Concejalía de Obras y Servicios; Concejalía de Servicios Sociales; Concejalía de Medio Ambiente y Protección Civil; Concejalía de Patrimonio Histórico; uno común para las Concejalías de Hacienda, Desarrollo y Economía, y Empleo y Patrimonio Municipal; dos separados de Juventud y Educación, de la Concejalía de Juventud, Educación y Deportes; otro de la Concejalía de Participación Ciudadana y dependiendo de ésta los Foros de Cooperación y de Convivencia.

²² Puede consultarse con más detalle la versión electrónica del “Calendario de los Presupuestos Participativos 2007” en <http://www.segovia.es/segovia/contenidos.downloadatt.action?id=6309625> (consulta 1 de julio de 2007).

como “un espacio abierto al conjunto de la ciudadanía, tanto a los ciudadanos que pertenezcan a entidades y colectivos como a título individual, de forma que todos puedan presentar propuestas”.

En total²³ se presentaron 90 propuestas²⁴ que se ordenaron en tres listas con tres grados de priorización²⁵, estando en la primera lista 24 proyectos (que son los que realmente se incluirán en los presupuestos), 27 en la segunda y 16 en la tercera. De las 23 propuestas restantes, bastantes estaban repetidas, otras se descartaron porque eran competencia de otras administraciones, estaban en trámite de realizarse o quedaron como recomendaciones de actuación.

En cuanto a los segundos presupuestos participativos, teniendo en cuenta que el anterior abarcó desde mayo a noviembre, en el momento de redactar esta comunicación en el mes de julio, todavía no se ha iniciado su calendario que ha quedado paralizado por las elecciones municipales de mayo (y tampoco se ha convocado ningún Foro de participación).

El proceso de Segovia, como primera aproximación a los presupuestos participativos, surge bajo una lógica de justicia redistributiva, todavía con los “simples” objetivos de involucrar a los ciudadanos asociados -a los que prima por encima de los no organizados- en la participación activa, en su implicación con la ciudad, donde el principal beneficio para la gestión local es la retroalimentación de información para mejorar la calidad y prioridad de las acciones a implementar, y la principal innovación no es sino iniciar el propio proceso de la democracia participativa y la participación presupuestaria.

5. Variables de comparación.

5.1. Objetivos

Los objetivos que desarrollan las distintas experiencias de presupuesto participativo son tan distintos como el de las metodologías utilizadas. A pesar de ello SINTOMER en su investigación europea ha diferenciado a nivel analítico tres tipos potenciales, que pueden ser útiles y que resumen los varios objetivos concretos que explicitan los actores (GRET/SINTOMER, 2003; BACQUÉ/REY/SINTOMER, 2004):

²³ Puede consultarse la versión electrónica de las propuestas presentadas a los presupuestos participativos 2007 en <http://www.segovia.es/segovia/contenidos.downloadatt.action?id=3944812> (consulta 1 de julio de 2007).

²⁴ Según fuentes municipales, el 42% pertenecían a las Asociaciones de Vecinos de los Barrios Incorporados, el 4% a las Asociaciones de Vecinos de Segovia, alrededor del 34% a diferentes asociaciones y un 20% a ciudadanos a título individual, aunque de la lectura detallada de las mismas se desprende que son personas que pertenecen al movimiento asociativo.

²⁵ Puede consultarse la versión electrónica de las propuestas ciudadanas priorizadas por el Gran Foro para los presupuestos participativos 2007 en <http://www.segovia.es/segovia/contenidos.item.action?id=4025625&menuId=1582908048&type=1582908048> (consulta 1 de julio de 2007).

- A nivel administrativo, se puede utilizar la participación para mejorar la gestión pública.
- A nivel social, se puede pensar que los presupuestos participativos van a influir sobre las relaciones sociales.
- A nivel político, parece posible convertir esta metodología innovadora en un instrumento para “democratizar la democracia”, como dicen los brasileños de Porto Alegre.

En el caso de Albacete, el aspecto que más ha primado desde el principio ha sido el social (PINEDA, 2005). Sin negar la necesidad de atender las propuestas referidas a aspectos de infraestructura y equipamiento, pues se deben a la preocupación y el deseo de los ciudadanos, quienes forman el Consejo, gracias a una visión de conjunto, siempre han tenido muy en cuenta el ideal de una ciudad justa, solidaria y sostenible. Para el Consejo lo más transformador hasta ahora es el hecho de que la política se haga en diálogo continuo entre los ciudadanos y el gobierno municipal, así como la búsqueda de consenso que ha guiado siempre su trabajo.

Otra originalidad de la experiencia es el papel de mediación social que ha desarrollado el Foro. Ya sea por el factor mediático, o bien sea por la credibilidad que ha conseguido en cierta medida, han surgido diferentes situaciones planteadas por parte de distintas instancias (asociaciones, grupos de ciudadanos afectados por algún problema, debates públicos) que han requerido del Foro de la Participación un estudio de los problemas y una toma de postura.

En el caso de Segovia, también podemos afirmar que el objetivo que ha primado sobre el resto ha sido el social, ya que a nivel administrativo se ha puesto de relieve el desconocimiento del funcionamiento básico de la Administración por parte de los ciudadanos; y las dificultades de los políticos para compartir decisiones con los ciudadanos, por lo que se considera necesario una importante labor pedagógica tanto a nivel político como de los ciudadanos, que tampoco son un ejemplo de transparencia y toma de decisiones democráticas en sus asociaciones. En este caso, además, se pone de manifiesto la necesidad de insistir en la labor de formación iniciada con escaso éxito en el 2005²⁶, haciendo buenas las declaraciones de la concejala al manifestar que “si no se ha hecho antes el primer presupuesto participativo es porque el proceso precisa un aprendizaje y en Segovia no estábamos acostumbrados a la participación” (El Norte de Castilla, edición Segovia, 15 de octubre de 2006).

²⁶ Como se ha comentado anteriormente (MARTÍN, 2005) el tejido asociativo segoviano está atomizado; es poco participativo; está mal organizado; carece de una visión de conjunto para la ciudad; no sabe o no quiere canalizar los apoyos institucionales, a pesar de que depende exclusivamente de ellos; está falto de recursos e ideas, etc. lo que conduce a un capital social empobrecido. Por estos motivos, y ante la escasa formación asociativa en múltiples aspectos, desde la Concejalía de Participación Ciudadana se programó un Plan de Formación para las asociaciones de vecinos que tuvo que ampliar finalmente al resto de asociaciones debido a la ausencia de respuesta por su parte. Finalmente, unas cuarenta personas (de las 188 asociaciones que forman parte del Registro Municipal de Asociaciones y Entidades Ciudadanas, RMAEC) asistieron a las acciones formativas.

Sin embargo, y al igual que ocurre en Albacete, hay que destacar el trabajo (recordemos que se reunieron ocho veces en doce semanas de los meses de verano) y el alto grado de consenso entre los miembros del Gran Foro que, pese a lo extraño de su elección²⁷ y sin querer pretenderlo, resultó ser un ágora bastante representativo de las diferentes fuerzas y sensibilidades de la ciudad.

5.2. Actores

La experiencia desarrollada en el municipio de Albacete se puede considerar fruto de la ciudadanía y esto no sólo porque el Presupuesto Participativo fuera una iniciativa de la ciudadanía (organizada) sino por el papel que tiene en el proyecto (BAIOCCHI, 1999,2001, 2001, 2003a). Reconocida, desde el primer momento, la decisiva voluntad política favorable al Foro de la Participación por parte del equipo de gobierno del Ayuntamiento de Albacete, del PSOE, así como el apoyo matizado pero igualmente favorable de IU, la iniciativa, sin embargo, no parte de la instancia política, sino del movimiento ciudadano. El alcalde de Albacete y su grupo político, han apostado por esta iniciativa favoreciendo con medios y decisiones su andadura. Pero, al mismo tiempo, y esa es una de las características más novedosas, el Foro de la Participación de Albacete se autorregula con independencia y da, libremente, los pasos que su desarrollo le va exigiendo.

Aunque los destinatarios del proyecto son todos los ciudadanos y ciudadanas, la convocatoria se dirige, principalmente a la sociedad articulada a través de asociaciones, se les 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. Esta situación ha provocado un reforzamiento del peso de lo asociativo en la vida de la ciudad.

En cambio el papel de los ciudadanos individuales no ha sido muy importante aunque parece que esta situación va modificándose poco a poco (PINEDA y FERNANDEZ, 2006).

La experiencia necesita la implicación de la mayor parte posible de la sociedad albaceteña, asociada y no asociada: el Consejo valora la necesidad de compartir entre todos los ciudadanos y ciudadanas ideas, aportaciones, sugerencias, sobre el modelo de ciudad que queremos. Y para ello necesitan, previo a las propuestas planteadas al Ayuntamiento, crear espacios de reflexión, de información y formación públicos, donde todos los ciudadanos puedan profundizar en ese modelo del que posteriormente se realizarán propuestas al Ayuntamiento (PINEDA, 2004).

²⁷ Recordamos que cada Foro elige a su representante del Gran Foro, pero de las 62 entidades y asociaciones que conforman los diferentes Consejos, existen diferencias de representación (por ejemplo, la Cámara de Comercio participa en 3 foros, la Federación de Asociaciones de Vecinos de Segovia en 9, la Federación Empresarial Segoviana en 7 y bastantes asociaciones sólo en uno), por lo que la representación final podría haber quedado sesgada o en situación de desequilibrio.

En lo que respecta a Segovia, la participación presupuestaria, a pesar de ser una reivindicación de algunos colectivos ciudadanos (MARTIN, 2005), ha sido impulsada desde arriba hacia abajo, dependiendo del equipo de Gobierno, al contrario que en Albacete. Además, la sociedad civil no acaba de liderar el proceso, en parte porque la iniciativa parte de las Concejalías, que en varias ocasiones han sido acusadas de celebrar foros meramente informativos (“ruedas de prensa con público”), y en parte porque no acaban de creerse las nuevas posibilidades que se le ofrecen, transitando por el círculo vicioso de la inoperancia más inocente

Según datos de la Concejalía de Participación Ciudadana se han tratado un centenar de temas en los foros, formulándose 72 propuestas y adoptando más de una treintena de acuerdos según se desprende de la lectura de las actas, lo que no es un mal bagaje para los siempre dubitativos comienzos. Es decir, si ante estos resultados nos encontramos con el escepticismo ciudadano es que, o ha fallado la comunicación, o las decisiones adoptadas en los foros no son de suficiente calado, reservándose sólo las decisiones más banales que no otorgan ningún protagonismo a la ciudadanía.

Aunque podemos decir que cronológicamente se ha cumplido el ciclo de los primeros presupuestos participativos, al no haberse reunido el Gran Foro para analizar los del ejercicio 2008, hay aspectos que todavía no han podido ser completados. Esto es, los escasos mecanismos de evaluación, reducidos al conocimiento del porcentaje de implementación de las priorizaciones, ya que los mecanismos de control y fiscalización no se extienden al ámbito ciudadano, sino que son los habituales del Ayuntamiento, realizados por sus técnicos. Tampoco existen, ni se ha planteado poner en marcha, instancias ciudadanas para el control presupuestario ni normativas de garantía de control de su ejecución.

Como nos encontramos en una situación inicial y de aprender de los errores, ya sea por acción u omisión, creemos que sería recomendable otorgar mayor protagonismo en este sentido a la ciudadanía para reforzar su papel, lo que quizás contribuya beneficiosamente a sus organizaciones, pensando que al tener cierta capacidad de control, se interesen más por los asuntos municipales y exijan más de sus representantes en los foros municipales (información, debate y reflexión internos, exposición pública, etc.).

Como decíamos en el caso de Albacete, es obvio que cuanto mayor implicación exista de la sociedad en su conjunto, asociada o no, más jugoso será el debate de los presupuestos participativos, que saldrán reforzados ante los altos índices de participación. Pero para ello, es necesario mimar los cauces que ya tenemos creados y fomentar nuevos espacios de reflexión, información y formación públicos.

5.3. Retos y dificultades

Las principales dificultades, de la experiencia de Albacete, las podemos resumir desde cuatro ámbitos:

1. *Dimensión Política.* Interesan especialmente dos cuestiones: la legitimidad del proceso y el papel de los que tienen responsabilidad política (partidos y miembros electos). Respecto a la legitimidad, el problema estriba en ponderar en su justa medida la representatividad que se otorga al resultado de los procesos participativos, que no pueden ser sino parciales en su alcance. En cuanto al papel de los políticos, existe unanimidad en cuanto a la necesidad de ellos para la puesta en marcha y la continuidad de la experiencia. Por otra parte, aun hay que añadir una última dificultad, la que plantean los sectores críticos y escépticos: el riesgo de que, ante su cierto éxito mediático, se manipulen interesadamente los presupuestos participativos por su posible rentabilidad electoral y de imagen, pero vaciándolos de su verdadero contenido.
2. *Dimensión social.* Conocer quien participa y de que forma es una tarea importante para conseguir aumentar esta participación. Además es necesario crear mecanismos que consigan ampliar esta participación de los ciudadanos. Los miembros del Consejo desean que la participación sea transformadora y no se limite a meras peticiones de obras u otras actuaciones menores.

Uno de los mayores problemas de esta experiencia puede ser la corporativización que se desprende de su modelo y que puede darse en el tiempo, pues si sus miembros no se renuevan habitualmente, pueden generarse dinámicas y prácticas corporativas que no ayuden a una democratización significativa, replicando las estructuras tradicionales de participación ciudadana ya vigentes. Si a esto añadimos que en Albacete la participación de la ciudadanía no asociada no se recoge prácticamente, podemos pensar que el Presupuesto Participativo en Albacete no hace un uso intensivo de la participación, pudiendo quedar ésta cercenada a los 28 miembros del Consejo de los Presupuestos Participativos (GANUZA, 2007)

3. *Dimensión técnica.* A los técnicos de las administraciones locales, la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos les suscita muchos interrogantes y rechazos lo que dificulta la marcha de estos procesos. No saben cómo llevar a cabo el ensamblaje entre las demandas que provienen del proceso participativo y el resto del presupuesto, ni tampoco cómo se relaciona éste con el resto de las dinámicas de participación que están en marcha en el ayuntamiento. Además de no contar con las herramientas adecuadas para dar respuesta a los ciudadanos. Asimismo las dificultades que tiene un proceso que, implica una acción transversal y coordinada pesan mucho para los técnicos municipales no siempre acostumbrados a esta nueva forma de trabajo. Estas dificultades han retrasado el seguimiento de las propuestas presentadas.
4. *Dimensión metodológica.* Hay que tener en cuenta la importancia de las dinámicas y la organización que se va a emplear para articular todo el proceso de elaboración de los Presupuestos Participativos. La cuestión organizativa (resuelta a través de Asambleas territoriales o sectoriales,

Consejos de Presupuestos, comisiones específicas...) es inevitable, si bien se corre el riesgo de una institucionalización que debilite la consecución del fin primordial, que no es otro que devolverle a los ciudadanos el puesto y la continuidad que les corresponde en la política. También es importante cuidar y aumentar la comunicación para que la participación llegue a más ciudadanos y para que sea un ciclo completo en el que se devuelve la información a quienes han participado. Por una parte, deben mantener lo más alto posible el grado de información de quienes han participado: asambleas de supervisión, cartas a las asociaciones, información por parte de las asociaciones a todos sus miembros... por otro lado, quieren hacer llegar la información a quienes no han participado, para que cuenten con los datos necesarios.

Siguiendo el modelo anterior, estableceremos a continuación las principales dificultades de la experiencia de Segovia:

1. *Dimensión Política.* En sintonía con el municipio manchego, a efectos de plantearnos la legitimidad del proceso, volveríamos a las críticas iniciales de cómo se organizó la participación, porqué fueron elegidas unas asociaciones y no otras y qué ocurriría si no hubiera consenso a la hora de designar a los representantes del Gran Foro. En cuanto al papel de los políticos, es obvio que son necesarios si estamos hablando de unos presupuestos municipales, aunque siempre existirá el riesgo de que se apropien de los beneficios colectivos de los mismos, rentabilizándolos electoralmente, dirigiéndolos para aprobar proyectos polémicos bajo la neutralidad e inocencia de las decisiones ciudadanas²⁸ o vaciarles de su verdadero significado.
2. *Dimensión social.* Hemos mencionado anteriormente que el tejido asociativo es pobre y que siempre suelen participar los mismos. Para el éxito de esta iniciativa es necesario tanto ampliar la nómina de actores como los mecanismos que permitan ampliarla, algo que no se antoja complicado con las nuevas herramientas de tecnologías de la información y el conocimiento (MARTIN, 2005a).
En nuestro caso, y debido a la juventud del proceso, todavía no corremos el riesgo de caer en el corporativismo y la rutina. Sin embargo, si queremos que la participación sea realmente transformadora de la realidad, debemos implicar a toda la ciudadanía, especialmente a aquellos no organizados o que se encuentren en situaciones de exclusión social.
3. *Dimensión técnica.* En todas las administraciones, la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos supone un cambio de cultura y de funcionamiento, lo que provoca cierto rechazo inicial. El éxito de la participación presupuestaria exige un gran esfuerzo a nivel

²⁸ Es el caso de un asunto polémico, la construcción de un aparcamiento en una zona de cuestionable edificabilidad, que surge todas las legislaturas y que quedó de los últimos puestos de priorización en los presupuestos participativos del 2007, pero que el equipo de Gobierno está iniciando los trámites para ejecutarlo en esta legislatura.

organizacional y de coordinación técnica dentro de la propia administración, debido a las diferentes dinámicas entre concejalías y departamentos y rutinas de trabajo que es necesario acomodar al calendario del proceso participativo. Si a lo largo de esta comunicación hemos hablado de la conveniencia de realizar una labor pedagógica tanto entre la clase política como entre la asociativa, no estará de más buscar aliados en la función pública.

4. *Dimensión metodológica.* Quizá sea la crítica más clara a todo el proceso, no tanto por su diseño, sino por las dinámicas de funcionamiento. La ausencia de dinamizadores, expertos o consultores externos en los Foros obliga a que el concejal escenifique demasiado poder en las reuniones, o que los secretarios -rotativamente miembros de los Foros- que toman nota para el acta no puedan prestar el mismo nivel de atención y comprensión que sus compañeros. Por lo menos, en el Gran Foro si que participa un técnico que ayuda a favorecer la calidad deliberativa del proceso, pero esa figura se echa de menos en el resto de mecanismos que pueda ayudar a la participación.

Al contrario de Albacete, en Segovia todavía no se corre el riesgo de institucionalizarse, no solo por la brevedad de la experiencia acumulada sino porque la organización creada es bastante sencilla al no existir asambleas territoriales ni consejos de presupuesto ni comisiones específicas. Solamente los Foros de Participación que eligen a un representante para el Gran Foro.

Sin embargo, sí coincidimos en señalar la comunicación como elemento fundamental para dar a conocer todas las fases del proceso de participación a todos los ciudadanos. La rueda de prensa informativa, la carta a todas las asociaciones y la información vía página web se antojan insuficientes para un proceso que presume de ser tan importante para el futuro de la ciudad. Por un lado se debe informar a los miembros de las asociaciones que participan en los Foros para que ellos compartan dicha información con el resto de asociados y retroalimenten a su representante para completar el ciclo de la participación. Por otra parte, se debe llegar a quien no participa, para que cuente con la información necesaria y se facilite su concurso.

Para que esta comunicación sea eficaz, y sin pretender generalizar, debemos remover los cimientos del movimiento asociativo segoviano, todavía en una concepción decimonónica de la idea de conocimiento y poder. E instar al Ayuntamiento a diseñar un buen plan de comunicación, sensibilización y comprensión, y a utilizar todas las herramientas a su alcance (MARTÍN, 2005a) y no sólo en un periodo de tiempo determinado.

6. Cuestiones generales de este tipo de experiencias.

6.1. Transparencia

Las prácticas institucionalizadas de transparencia en las diferentes etapas del presupuesto son deficientes o casi nulas. No existe un marco regulatorio que

obligue la implementación de la transparencia, en lo local, siendo pocos los municipios que cuentan con el mismo. Las experiencias y conocimientos son limitados en materia de transparencia municipal. Los temores de los funcionarios públicos de abrir mecanismos de transparencia es notorio por el grado de politización del presupuesto; por su parte la ciudadanía no cuenta con los conocimientos necesarios, los niveles organizativos son aún deficientes y existe desconfianza hacia las instituciones y los funcionarios públicos.

De ahí que es indispensable impulsar iniciativas que busquen institucionalizar prácticas que garanticen la transparencia municipal en las diferentes etapas del presupuesto, promoviendo para ello una participación ciudadana conciente, responsable y con conocimiento, bajo un marco regulatorio que privilegie el acceso a la información y la práctica de la crítica pública a través del control y evaluación constante de la ciudadanía hacia sus Gobernantes.

Para conseguir mejorar los niveles de transparencia tienen un papel fundamental las experiencias de presupuesto participativo, ya que permiten hacer públicos los ingresos y gastos del ayuntamiento y que los ciudadanos puedan no sólo manifestar sus preferencias sino también tener un control sobre los gastos públicos.

6.2. Control Social

Generalmente, pensamos que el control social de la ejecución presupuestaria es algo muy difícil porque es un proceso con muchas cuestiones legales y técnicas y por tanto inaccesibles a la mayoría de las personas. Pero las limitaciones de conocimiento no son la mayor dificultad pues estos pueden ser superados con procesos de formación; los mayores desafíos son de orden político. Normalmente hay poca o ninguna disposición por parte de los gestores de recursos públicos para que exista control social. No quieren que la sociedad civil ejerza su derecho de control porque así se convertiría en público el uso político de la gestión presupuestaria y de esta forma se ampliaría la capacidad de influencia de la sociedad. Lo que quieren es mantener a la sociedad distante del presupuesto, basándose en la complejidad técnica del tema y en la rigidez de las reglas que dificultan los cambios.

Para cambiar esta situación es necesario que la sociedad se sensibilice y ejerza mayor presión sobre la gestión presupuestaria, una vez que se conoce que los gastos se realizan por intereses y presiones políticas (PIRES, 2001).

Una forma nueva de control social de los gastos públicos es aquella en la cuál la población es llamada a participar, junto con el gobierno, en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto público y que recibe el nombre de presupuesto participativo. El presupuesto participativo se ha revelado como una forma muy eficiente de control social (externo) de los gastos públicos por dos motivos, uno técnico y otro político. La razón técnica es que un control más directo por parte de los interesados, además de dar más confianza es también más eficiente, pues permite corregir errores antes de que ocurran. La razón política es que el proceso de negociación entre gobernantes

y ciudadanos, crea un mayor nivel de confianza mutua, ampliando la capacidad colectiva de solucionar problemas y profundizando la democracia.

Aunque como las prácticas de presupuesto participativo son aún muy recientes, no están suficientemente desarrolladas las técnicas que pueden permitir una relación adecuada entre todos los grupos implicados en el presupuesto. La innovación que estas experiencias representan no está suficientemente asimilada por el modo tradicional de gobernar, por ello no sirve, como debería, para subsanar las insuficiencias que los mecanismos tradicionales tienen (PIRES, 2000).

6.3. Evaluación

La evaluación es uno de los elementos más claves de la buena gobernanza, capaz de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto y de responder simultáneamente a los retos de ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades (GARDE, 2004). La evaluación debe institucionalizarse, debe incorporarse como prioridad de la agenda gubernamental dentro de los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ello un factor clave de gobernanza que ayude a arbitrar la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales.

Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar las componentes internas del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

También hemos de ser conscientes que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser “accountables” frente a la ciudadanía, de seguir siendo “legítimas”.

Pero, las administraciones públicas democráticas no pueden nunca olvidar que su poder esta condicionado, es indirecto. Su capacidad de actuación, su propia razón de ser deriva de que logren mantener su legitimidad, su influencia sobre el conjunto de la ciudadanía. Una ciudadanía que siga entendiendo que esas administraciones son “sus” administraciones.

El hecho que “los individuos y los grupos en que se integran” (art. 9.2 CE) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaba sin duda influyendo en la percepción sobre la legitimidad de la actuación de unos poderes públicos que han situado a la participación democrática entre uno de sus valores fundamentales; o la sensación que las

decisiones del ejecutivo responden mayoritariamente a la voluntad de la ciudadanía (SUBIRATS, 2004).

En definitiva, el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa hoy ya sólo en el cómo hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a las preguntas de qué deben ocuparse los poderes públicos y de quién mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

7. Algunas conclusiones

El presupuesto participativo se trata de una experiencia que, a pesar de la simpatía con la que viene siendo aceptada y adoptada por grupos con distintos posicionamientos políticos e ideológicos, está, todavía en fase de desarrollo y consolidación, careciendo del tiempo suficiente para estar madura, así como de los esfuerzos analíticos que permitan calificarla como una innovación de las técnicas de gobierno, de los patrones de relaciones democráticas y de la lógica de asignación de los recursos económicos.

En cambio, está aparentemente consolidada la percepción de que el Presupuesto Participativo puede contribuir a profundizar la calidad de la democracia, ayudando a combatir el desinterés por los asuntos públicos y llevando al campo del debate a personas alejadas del mismo. En relación a esto, las experiencias intentan combinarse con las tesis de la democracia activa, deliberativa o participativa. También se va configurando una percepción, todavía carente de una demostración más cualificada, de que el Presupuesto Participativo ayuda a focalizar mejor las políticas públicas en la dirección de la justicia social, hasta el punto en que es un elemento que aglutina los esfuerzos para la inclusión de los individuos y los grupos económicamente marginados. Aunque el Presupuesto Participativo carece todavía de validación desde el punto de vista de las técnicas de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, hoy en claro desarrollo.

Es importante alcanzar una posición mínimamente clara a este respecto, porque es evidente que las decisiones económico-financiero-presupuestarias están entre las más complejas que deben ser tomadas y ejecutadas, planteando un desafío adicional la participación del ciudadano, a no ser que se quiera nada más que vender la ilusión de que los ciudadanos pueden decidir adonde va el dinero público, cuando de hecho no pueden hacerlo.

La participación ciudadana no es conveniente solamente en los asuntos presupuestarios y ocurre de hecho, en muchos lugares, también en otros frentes (consejos gestores diversos, grupos de trabajo tripartitos, forums, etc.); lo que es necesario es asegurar que no haya colisión, ni superposición de funciones y poderes entre los diversos canales de participación – se trata de un tema aún mal resuelto en las experiencias.

Otro problema es que las metodologías de presupuestación participativa todavía no se han imbuido de las técnicas de gestión presupuestaria propiamente

dichas (presupuesto por programas, presupuesto por desempeño, etc.), tampoco de otras técnicas que permiten elevar el grado de eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas (métodos de planificación, indicadores de desempeño, técnicas de elaboración y evaluación de políticas públicas, etc.), llegándose a la conclusión de que el aspecto participativo ha sido más enfatizado que el presupuestario.

Lo que se decide (¿solo una parte de las inversiones?) y como se decide (¿bastan plenarios y asambleas, cuales son los criterios de corte?) a lo largo del proceso participativo, no son tampoco aspectos plenamente resueltos en las experiencias del Presupuesto Participativo; son muy convenientes estudios empíricos para que sean identificados los puntos fuertes a ser reforzados y débiles para ser gestionados.

Se podrían plantear otras dudas y conclusiones parciales, reforzándose la percepción de que aunque prometedora, la presupuestación participativa no es fácil de implementar, a no ser por aquellos que esperan de ella un barniz de democratización o un reclamo para atraer oportunamente la adhesión popular.

A pesar de esto, sigue siendo una esperanza que conviene mantener; una iniciativa que ha ofrecido pequeños pero prometedores y consistentes resultados en algunas localidades; un tema que merece una investigación sistemática para cuestionar las teorías políticas y económicas establecidas acerca de las relaciones políticas y de asignación de los recursos públicos; una punta del hilo de la madeja que puede ayudar a encontrar la salida del laberinto de la injusticia social y de la fragilidad democrática

El presupuesto participativo tiene potencial para ampliar la *accountability*, el *empowerment*, el capital social, la equidad, la ciudadanía, la democracia, el republicanismo y la gobernanza, fortaleciendo los gobiernos locales y ampliando la descentralización. Por tanto, desarrolla aspectos de las relaciones entre individuos, instituciones y gobiernos que pueden contribuir al aumento de la cohesión social. Mientras que el uso oportunista y/o mal conducido de la metodología del Presupuesto Participativo, puede provocar incredulidad, desmotivación, desconfianza y hasta desesperanza que pueden debilitar la cohesión social.

Bibliografía.

- ABERS, REBECCA (1998): "Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS." <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>
- ABERS, REBECCA (2000a): "Do clientelismo à cooperação: Governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre". *Cuadernos de CIDADE* n° 5. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto11.htm>
- ALLEGRETTI, G Y HERZBERG, C. (2004): "El "retorno de las carabelas". Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo" en *Transnacional Institute and the Centre for Democratic Policy Making. Briefing Series*.n° 2004/5. Fundación de Investigaciones Marxistas.
- ARAGONÉS, E. y SÁNCHEZ-PÁGES, S. (2005): "A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre", *CREA paper 235*, Barcelona, marzo.
- AVILÉS, JAVIER (2004): "Técnicas de organización de los Presupuestos Participativos" en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, n° 113. págs. 45-49.
- BACQUE, M.H., REY, H., SINTOMER, Y. (coord.) (2004), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique ?*, La découverte, París.
- BAIERLE, SERGIO (1999): "Democracia radical e cidadania: A economia moral dos sujeitos". <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto9.htm>
- BAIERLE, SERGIO (2003): "La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (1999). *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*. <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF>
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2001): "Activism, Participation and Politics. The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", *Politics and Society*, marzo.
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2001a): "From Militance to Citizenship: The Workers' Party, Civil Society and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil", *Tesis Doctoral*, Department of Sociology, University of Wisconsin, Madison.
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2003): *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, New York, Zed Books.
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2003a): "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment," in Fung, A. and E.O. Wright, *Deepening Democracy*, New York: Verso
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2004): 'Porto Alegre: The Dynamism of the Unorganised', in Benjamin Goldfrank and Daniel Chavez (eds), *The Left in the City*, London: Latin America Bureau
- BAIOCCHI, GIANPAOLO (2005): *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press.
- BLANCO, I. (2002): " Presupuestos Participativos y Democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, octubre.

CABANNES, YVES (2001): « Les Budgets Participatifs. De la déclinaison comme un art Municipal », *Villes en développement*. N°52, junio, París.

CABANNES, YVES (2002): "Variables e indicadores para monitorear presupuestos participativos", *Presupuestos Participativos en Bolivia*, La Paz. Memorias del Primer Seminario Nacional. *Cuadernos de Trabajo*. PGU-ALC (UN Hábitat).

CABANNES, YVES (2003): "Panorama Latinoamericano de la Planificación Participativa del Desarrollo". Relatorías del 1er. Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. *Cuadernos de Trabajo*; n° 94, 2ed. PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp.45-54.

CABANNES, YVES (2003a): Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red URB-AL N°9. Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento base. En: Serie: *Cuadernos de Trabajo*, Quito, Octubre.

CABANNES, YVES (2003b): "A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America". *Habitat Debate*, Marzo, Nairobi.

CABANNES, YVES (2003c): "Introducción y Metodología" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.

CABANNES, YVES (2003d): "Presupuestos Participativos en ciudades europeas y latinoamericanas: lecciones aprendidas de las experiencias" en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n° 9*, Porto Alegre.

GANUZA FERNÁNDEZ, ERNESTO y ALVAREZ DE SOTOMAYOR, CARLOS (coords.): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona.

GANUZA FERNÁNDEZ, ERNESTO (2007), "El dios Jano de los Presupuestos Participativos en España", *Viejo Topo*, próxima publicación.

GARDE ROCA, J.A. (2004), "La evaluación de políticas y su institucionalización en España", en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 30-31, Madrid, INAP, pp. 11-28.

GENRO, TARSO; SOUZA, UBIRATAN (1998): *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires.

GRET, M., SINTOMER, Y. (2003), Porto Alegre. La esperanza de otra democracia, Debate, Barcelona

MARTÍN GRANADOS, IGNACIO (2005), "El proceso de construcción de la participación ciudadana a través de canales institucionales. Un estudio de caso: Segovia", *VII Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid, 21-23 septiembre. [http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-14/MARTIN-GRANADOS-Ignacio\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-14/MARTIN-GRANADOS-Ignacio(UCM).pdf)

MARTÍN GRANADOS, IGNACIO (2005a), "El impacto de las nuevas tecnologías en la transformación de los actores políticos" en *Revista 'Investigaciones Sociales' del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales* N° 15, Año 9, 2005. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. ISSN Versión electrónica: 1818-4758. http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/N15_2005/a23.pdf

PÉREZ CASTELL, M. (2004): "La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete" en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, n° 113. págs. 54-57.

PINEDA, C. Y FERNÁNDEZ, C. J. (2006): "Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de

Albacete y Salford” *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 28-29, INAP, Madrid, pp. 119-136.

PINEDA NEBOT, C. (2002): “Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario” en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 22, Madrid, INAP, pp. 153-161.

PINEDA NEBOT, C. (2004): “Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos” en *Temas para el Debate* n° 113, Madrid, Sistema, págs. 41-44.

PINEDA NEBOT, C. (2004a): “Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional”, *Revista de Estudios Locales*, n° 78, 64-76.

PINEDA NEBOT, C. (2005): “Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n° 298-29, INAP.

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

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

PIRES, VALDEMIR. (2001): *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Editora Manole.

SINTOMER, Y. (2003): “Cinq défis de la démocratie participative”, *Territoires*, 434, janvier.

SINTOMER, Y. (2004): “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. Comunicación presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 noviembre.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>

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

SUBIRATS, J. (2004), “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?”, *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 Nov.

WAMPLER, BRIAN (2000). A guide to Participatory Budgeting. <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>

WAMPLER, BRIAN (2000a): “Participatory Publics and the Executive: Participatory Budgeting Programs in Recife and Porto Alegre”. Texto preparado para el *XXII Congreso de Latin American Study Association*, Florida.

WAMPLER, BRIAN (2000b): *Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. PhD Dissertation. The University of Texas at Austin, www.democraciaparticipativa.org

WAMPLER, BRIAN (2002) “Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados” <http://www.democraciaparticipativa.org>