

IV JORNADAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“CIUDAD DE ALICANTE”

ALICANTE, 7 DE FEBRERO DE 2004

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carmen Pineda Nebot

1.- INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor el 1 de enero de 2004 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local supone en lo que respecta a la participación ciudadana un cambio importante.

En primer lugar, por la importancia que se le concede al tema. Incluyéndolo junto al modelo orgánico-funcional y el rígido uniformismo como ámbitos preferentes de reforma. En segundo lugar, al destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local; lo que no constituye un elemento contradictorio con la necesidad planteada también en la ley de un mayor liderazgo del ejecutivo local, sino que, por el contrario lo complementa y lo enriquece (liderazgo democrático). Por último, al plantear la necesidad de aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos.

Aunque debido al poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la nueva ley no existen todavía experiencias prácticas de su aplicación, si que se puede hablar de alguno de los nuevos mecanismos de participación que han surgido en algunas ciudades españolas. En los últimos tiempos, debido sobre todo a la celebración de elecciones municipales, se han planteado nuevos mecanismos de participación que faciliten el acercamiento de los ciudadanos a la vida pública local; siendo uno de ellos el presupuesto participativo.

Las razones para ello son variadas. En primer lugar, el modelo seguido por todos de presupuesto participativo (Orçamento Participativo) de Porto Alegre ha conseguido, debido a los Foros Internacionales celebrados en esta ciudad de Brasil, un

reconocimiento a nivel internacional. En segundo lugar, el triunfo en las últimas elecciones presidenciales de Brasil de Lula ha provocado en todo el mundo una corriente de esperanza por una “nueva” forma de hacer política distinta a la dominante y el presupuesto participativo es uno de los proyectos más conocidos de esa nueva forma. En tercer lugar, el descenso de los niveles de participación electoral de los ciudadanos europeos, considerado por muchos como una falta de interés de éstos por los asuntos públicos¹, ha forzado a los gobiernos a intentar adaptar los procesos de decisión a los deseos de los ciudadanos. Por último, la dificultad creciente de los ayuntamientos españoles para subsanar su déficit presupuestario además de sus dificultades para emplear eficiente y eficazmente los recursos disponibles, hacen cada vez más necesario una priorización estratégica de sus recursos. La participación directa de los ciudadanos en el proceso de asignación de estos recursos es una línea relativamente nueva para la mejora de la gestión presupuestaria, que podría permitir alcanzar de manera sostenida el equilibrio presupuestario y mantener la legitimidad ante el ciudadano en términos de provisión de servicios de acuerdo con las prioridades elegidas en colaboración con todos los actores que participan en el proceso presupuestario.

2.- EL MODELO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

El Presupuesto Participativo (PP) es una institución creada con el fin de transformar la vida de los ciudadanos en la medida en la que abre esferas, normalmente restringidas, de toma de decisiones gubernamentales. Es una “escuela” en la cuál los ciudadanos adquieren un conocimiento sobre lo que los gobiernos hacen, sobre lo que los gobiernos no pueden hacer y sobre ellos, ciudadanos, que pueden presentar sus intereses y demandas a los representantes públicos. El PP permite la deliberación, la negociación y el control. Con la deliberación se consigue que un conjunto amplio de cuestiones, frecuentemente cuestiones conflictivas, estén en la agenda política. Con la negociación logra que los grupos entiendan mejor como obtienen y qué durante la fase de

¹ Esta opinión no es compartida por el grupo de expertos convocados por el Consejo de Europa para estudiar el tema, que en su Informe sobre “*La participación de los ciudadanos en la vida pública local*” señalan que no es que haya disminuido la participación de los ciudadanos sino que únicamente ha cambiado de forma.

planificación del presupuesto. Y el control público aumenta los niveles de transparencia y establece las bases iniciales para el proceso de *accountability*.

El Presupuesto Participativo es un proceso dinámico que intenta adecuarse periódicamente a las necesidades locales, buscando siempre un formato que permita el debate entre los ciudadanos y el Gobierno Municipal.

Por todo ello ha despertado un gran interés en la comunidad científica y en el debate político. El número de ciudades que en Brasil utilizan el PP ha crecido continuamente²: entre 1989 y 1992 eran 12, entre 1993 y 1996 eran 36 y entre 1997 y 2002 ya eran 140, la gran mayoría (127) en ciudades de 500.000 habitantes³. Aumentando su número⁴ después de las elecciones municipales de 2002⁵ y el triunfo en las presidenciales del Partido de los Trabajadores. Esto significa que las decisiones tomadas dentro del PP están afectando a millones de personas. Pero no sólo ha ocurrido en Brasil, también otras ciudades de América Latina (como por ejemplo, Montevideo) y de Europa (Córdoba, Albacete, San Sebastián, Getafe...) han comenzado un proceso similar.

2.1.- Instituciones de participación

El PP es una estructura y un proceso de participación basado en tres grandes principios y un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular. Los tres principios son:

- Todos los ciudadanos tienen derecho a participar
- La participación esta dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno esta determinado por los participantes.
- Los recursos son distribuidos de acuerdo a un método objetivo basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos.

² El Forum Nacional de Participación Popular con la participación de distintas ONGs y el apoyo de la Fundación Ford realizo en el 2002 una investigación “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil - gestão 1997-2000”, en él se hace un mapa exhaustivo de las experiencias de gestión participativa a nivel municipal.

³ Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer: “Introdução: para ampliar o cânone democrático” en *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Pág. 67.

⁴ Es importante señalar que de los ayuntamientos que aplicaban en el 2000 el PP, sólo la mitad estaban gobernados por el PT.

⁵ Aunque no existen datos de los municipios que comenzaron a aplicar el PP después de 2001, es posible según Chaves Teixeira que el número se haya duplicado.

La estructura institucional básica del PP esta formada por tres tipos de instituciones⁶:

- a) Unidades administrativas del Ejecutivo Municipal encargadas de dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos: Gabinete de Planificación (Gaplan), Coordinador de las Relaciones con las Comunidades (CRC), Forum de las Asesorías de Planificación (Asseplas), Forum de las Asesorías Comunitarias (Fascom), Coordinadores Regionales y Temáticos del PP (CROPs y CTs). Las dos más importantes son el CRC y el Gaplan.
- b) Organizaciones comunitarias dotadas de autonomía⁷ frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de base regional: consejos populares, uniones de barrios...
- c) Instituciones de participación comunitaria con funcionamiento regular: Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Asambleas Plenarias Regionales, Forum Regional del Presupuesto, Asambleas Plenarias Temáticas y el Forum Temático del Presupuesto.

2.2.- Metodología del proceso

Para ello dividieron la ciudad en dieciséis regiones⁸. Cada región elige representantes para los consejos superiores en las asambleas regionales. Las asambleas son los principales vehículos de participación popular, estando abiertas a todos los ciudadanos.

- a) En la **primera reunión** (rodada) el ejecutivo municipal da cuenta del presupuesto del año anterior, con explicaciones sobre la situación de las obras públicas decididas anteriormente. Ello permite el control por parte de los ciudadanos. También presentan la estimación que han realizado de los recursos

⁶ Boaventura de Sousa Santos : “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva” en *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Pág. 468.

⁷ Siendo estructuras autónomas, que dependen por tanto del potencial de organización de cada región, no surgen necesariamente en todas las regiones del PP.

⁸ En 1989, el primer gobierno del PT comenzó dividiendo la ciudad en cinco regiones. Pero los dirigentes de las organizaciones comunitarias consideraron que eran demasiado grandes, provocaban problemas de transporte y esa división no tenía tradición política. Por eso se decidió, en colaboración con las organizaciones comunitarias, dividir la ciudad en dieciséis regiones. Esta división se ha mantenido hasta hoy aunque se han ido introduciendo algunos pequeños cambios. En los últimos años se ha planteado la división de la región Centro, ya que al ser la que más población tiene y la más rica parece que sale favorecida con el sistema en vigor.

financieros disponibles para el año siguiente y de las inversiones a ejecutar. La comunidad elige en ese momento parte de los delegados⁹ que la representará en el Forum de Delegados de acuerdo con un criterio¹⁰ previamente establecido.

- b) Entre la primera y la segunda reunión se celebran las llamadas **intermedias**, en las que la población discute¹¹ las propuestas y son elegidos delegados. Cada región escoge cuatro entre las trece prioridades temáticas¹² y se les atribuyen notas a las prioridades de cada región. Sumando las notas de todas las prioridades escogidas por las regiones se llega a seleccionar las tres prioridades de la ciudad para el próximo año, que son las que tienen mayor puntuación.
- c) En la segunda reunión los participantes en las asambleas regionales y temáticas eligen dos consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP)¹³. Cuando finaliza la segunda reunión en todas las regiones y temáticas, el Consejo esta formalmente formado y se convierte en el órgano más importante para la definición del próximo presupuesto.

Durante los meses de **julio y agosto se inicia la elaboración del presupuesto por el Consejo del Presupuesto Participativo y representantes del gobierno**, a partir de las prioridades definidas en las asambleas. Primero el Ejecutivo prepara la propuesta presupuestaria de ingresos y gastos intentando conciliar las exigencias de los ciudadanos con las llamadas “exigencias institucionales” (las propuestas de las secretarías municipales) y el Consejo realiza el proceso interno de formación de los

⁹ Resulta muy difícil que en esta primera reunión sean elegidos para delegados ciudadanos no integrados en estructuras colectivas.

¹⁰ El criterio para determinar el número de delegados se ha modificado con los años. Inicialmente era un delegado por cada cinco personas que asistían a la asamblea; a comienzos de los 90 cambió y se elegía un delegado por cada diez personas, después uno por cada veinte y posteriormente se utilizó un criterio más complejo. A propuesta del Coordinador de Relaciones con la Comunidad (CRC), este último criterio excesivamente riguroso, fue abolido en 1997 y en 1998-1999 se utilizó otro. A partir del 2000 se volvió a utilizar un número fijo: 1 delegado por cada 10 participantes.

¹¹ Los niveles de conflicto dependen del nivel de organización de la comunidad y del nivel de polarización política entre los líderes.

¹² Hasta 1997, las regiones escogían de entre ocho temas para priorizar, cuatro. A partir de 1998, se seguían eligiendo cuatro pero los temas ahora eran doce. En el 2001 se volvieron a realizar cambios, aumentando las topciones a trece.

Estos cambios reflejan las discusiones en el seno del Consejo del Presupuesto para aumentar los temas que deben ser cubiertos por el PP.

¹³ La articulación de los consejos regionales con los temáticos y con el Consejo del Presupuesto Participativo (COP) es problemática y suscita a veces problemas de competencias. En opinión de Sousa Santos y Brunet la articulación entre las diversas instancias de participación debe ser construida a partir de una premisa clara: la centralidad del COP en el proceso de decisión presupuestaria.

consejeros recién elegidos, durante el cuál estos se familiarizan con el Régimen Interno y con los criterios de distribución de recursos. Posteriormente el Consejo discute la matriz presupuestaria preparada por el Ejecutivo .Esta matriz, después de ser aprobada por el Consejo, es convertida en propuesta de Ley Presupuestaria que es entregada el 30 de septiembre a la Cámara de Vereadores (por exigencia legal). Mientras que es discutida la ley, el COP sigue los debates y ejerce presión sobre los legisladores de varias formas (por ejemplo, reuniéndose con miembros individuales de la Cámara y movilizándolo a las comunidades).

De **septiembre a diciembre**, el COP prepara el plan de inversiones, en el cuál incluye una lista pormenorizada de las obras y de las actividades que considera prioritarios y, la distribución específica de los recursos programados para cada región y cada área temática.

Las inversiones son distribuidas de acuerdo con criterios que tienen en cuenta las diferencias entre las regiones. Actualmente¹⁴ los criterios¹⁵ son:

- 1) Prioridad de la micro-región o comunidad (el peso de las prioridades es el siguiente: cuarta: 1; tercera: 2; segunda: 3 y primera: 4)
- 2) Carencia del servicio o infraestructura (el peso de las prioridades es el siguiente: de 0,01% A 14,99%: 1; de 15% A 50,99%: 2; de 51% A 75,99% y; del 76% en adelante: 4).
- 3) Población total de la región (el peso de las prioridades es el siguiente: hasta 25.000 habitantes: 1; de 25.001 à 45.000 habitantes: 2; de 45.001 à 90.000 habitantes: 3 y; por encima de 90.001 habitantes: 4).

¹⁴ Los criterios han cambiado con los años.

¹⁵ Al principio los criterios eran los mismos pero seguían otro orden de prioridad (carencia de servicios e infraestructuras, población y prioridad). Se intentaba de esa forma beneficiar a las áreas pobres de la ciudad y estimular la participación de la población con menos recursos.

En 1991, por primera vez se utilizó para la distribución de los recursos una metodología previamente negociada con los líderes comunitarios. En ese año un 70% de los recursos se aplicaron en las regiones prioritarias, las cuáles fueron escogidas en base a criterios objetivos. En 1992 las inversiones pasaron a ser distribuidas por sectores prioritarios, siguiendo una metodología muy parecida a la que se sigue en estos momentos.

3.- EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

3.1.- CORDOBA

Desde las primeras elecciones municipales en 1979, el Ayuntamiento de Córdoba inició una línea de trabajo de potenciar la implicación ciudadana en el gobierno de la ciudad. Elaboró y aprobó el primer Reglamento de Participación Ciudadana donde se instituían los Consejos de Distrito y el Consejo del Movimiento Ciudadano, a nivel ciudad, como órganos de participación ciudadana municipales. En 1984 empezaron a desarrollar los Servicios Sociales, pusieron en marcha los equipos de trabajo social comunitario en los distritos, posibilitando un trabajo conjunto de vecinos y técnicos municipales. El programa Ciudades Saludables auspiciado por la O.M.S. que inició su desarrollo en 1989, también posibilitó entre otras cosas un marco de coordinación de las áreas municipales y el movimiento asociativo.

La puesta en marcha del presupuesto participativo fue un paso más en esta línea de implicación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad. Su objetivo es articular mecanismos para implicar a los ciudadanos de forma directa en el proceso de toma de decisiones, con relación al gasto público en la Áreas Municipales de Infraestructuras, Cooperación y Solidaridad, Educación e Infancia y Participación Ciudadana. Para conseguirlo las estrategias planteadas han sido: a) creación de espacios donde la ciudadanía pueda trasladar sus consideraciones y contrastarlas con otros ciudadanos a la hora de pensar en las preferencias con relación al gasto público de algunas Áreas municipales; b) Potenciar la renovación y ampliación del movimiento asociativo, dando un paso cualitativo en el proceso, pasando de participar en actividades a participar en las políticas que se van a desarrollar; c) realizar un proceso ciudadano en el que se articule el espacio más próximo (barrio) con el de la ciudad como un todo.

3.1.a.- METODOLOGÍA DEL PROCESO

I FASE: ENERO-FEBRERO

- Realización de Asambleas Ciudadanas en cada uno de los distritos (14) de la ciudad (población organizada y población no organizada).

Presentación de la iniciativa de los Presupuestos Participativos, por parte de los técnicos y de la concejala de Participación Ciudadana. Se informa de los resultados del año anterior con las acciones y de las decisiones tomadas por los propios vecinos/as como propuesta ciudadana.

Selección Agentes, en número proporcional a los asistentes. Los Agentes son las figuras que junto a los técnicos coordinarán el proceso de debate y la II Fase de los Presupuestos Participativos. Capacitación de los Agentes sobre el Presupuesto Municipal y las Áreas municipales implicadas en el proceso, por parte de los técnicos municipales.

Discusión y debate por parte de los Agentes sobre la reglamentación del proceso: funciones de los Agentes, método a seguir para votar en las Asambleas y realizar la priorización de las propuestas que obtengan el respaldo vecinal.

Resultados 2003: en total asistieron a las Asambleas de distrito alrededor de 600 personas y fueron elegidos 87 Agentes, entre agentes titulares y agentes suplentes.

- Realización de dos cursos sobre participación y Presupuestos Participativos a los técnicos del Ayuntamiento del área de Hacienda e Infraestructuras y a los técnicos del área de Relaciones Ciudadanas.
- Realización de un proceso de capacitación para los 87 agentes elegidos en las Asambleas de distrito.

Exposición por parte de la jefa de presupuestos del Ayuntamiento y del jefe de área de Infraestructuras a los agentes con el objeto de informar del funcionamiento de ambas áreas.

A lo largo de las restantes jornadas (4) se expuso la idea general de los Presupuestos Participativos, así como se debatió y consensuó la función y las tareas que los agentes realizarían a lo largo del proceso. Como fruto de las jornadas de capacitación se obtuvo un Autorreglamento de los Presupuestos Participativos, el cual ha servido de marco de

referencia y de actuación para los agentes y los técnicos que han trabajado en el proceso.

II FASE: MARZO-ABRIL-MAYO

- Realización de las Asambleas de barrio en la ciudad (en total se realizaron en 2003, 43 asambleas y asistieron alrededor de 1600 personas).
- Conformación de las Mesas de Distrito (14), cuyos integrantes son los agentes elegidos, los colectivos del distrito que quisieran sumarse a ella y un técnico de Relaciones Ciudadanas. Las funciones de las Mesas de Distrito son, fundamentalmente, coordinar el trabajo de los Presupuestos Participativos en cada uno de los distritos, de forma consensuada con los colectivos organizados. De este modo, se acordaron en ella el número de Asambleas de barrio a realizar, el lugar y la fecha, así como la realización explícita de cada Asamblea, siempre y cuando respetara lo previamente acordado y reflejado en el Autorreglamento.
- La coordinación de las Asambleas de barrio ha sido realizada por los Agentes elegidos en las primeras Asambleas de distrito, junto al apoyo de los técnicos del área de Relaciones Ciudadanas. En términos generales, cada Asamblea de barrio ha seguido los siguientes pasos:

Información a los asistentes de los Presupuestos Participativos.

Puesta en común y luego escrita de las demandas de los asistentes con relación al área de Infraestructuras.

Presentación de una propuesta de criterios (previamente consensuada en la Mesa de distrito) a tener en cuenta con el objeto de efectuar la ordenación de dichas obras al nivel del distrito. Se pueden sumar otros criterios o quitar los propuestos.

- Una vez acabadas las Asambleas de barrio, se convoca la Mesa de Distrito para ordenar las demandas de las obras realizadas en cada una de las Asambleas y confeccionar una lista única para todo el distrito en cuestión:

Se sumaron todas las puntuaciones dadas a los criterios en las distintas Asambleas, obteniendo una lista de criterios en orden jerárquico.

Cada una de las demandas que los asistentes a las Asambleas expresaron fueron valoradas a partir de los criterios obtenidos para todo el distrito. Así, cada obra fue valorada y puntuada con el objeto de ordenar todas ellas en orden jerárquico.

III FASE: JUNIO-SEPTIEMBRE

- Realización de 14 Asambleas de Distrito (a las que asistieron alrededor de 1200 personas).
- La coordinación de las Asambleas dependió de los agentes de cada distrito y los técnicos de Relaciones Ciudadanas.
- Cada Asamblea de Distrito se lleva a cabo como sigue:

Presentación a los asistentes de los Presupuestos Participativos.

Información, por parte de los Agentes, del proceso realizado en dicho distrito con las Asambleas de barrio y la Mesa de Distrito.

Explicación del método seguido para ordenar las obras y presentación de la matriz general de las obras ya valoradas y ordenadas según los criterios del distrito en cuestión.

Los asistentes no podían refutar la lista ordenada, pero sí podían cuestionar la valoración establecida a obras en particular con el objeto de que éstas fueran modificadas en su valoración.

Elección de dos Representantes titulares y dos suplentes para continuar el proceso a nivel de la ciudad: se eligieron 56 Representantes.

- Constitución de la Mesa de Representantes el 5 de Julio
- La Mesa de Representantes, a partir de la ordenación de las obras de cada distrito, que no pueden modificar, tendrán que consensuar una propuesta de obras para toda la ciudad.

Para facilitar esta labor, los/as representantes contarán con el siguiente material:

Informe técnico sobre las primeras obras de cada distrito, con el objeto de que tengan conocimiento de su valor económico, viabilidad financiera, complejidad de la obra, población afectada, etc.

Fotografías acerca de la situación actual de las primeras obras demandadas.

La propia ordenación de las obras elaborada en cada distrito.

- Para el proceso de toma de decisiones, además del material que el Ayuntamiento pueda aportar, presentará a los Representantes una propuesta metodológica para llevar a efecto la toma de decisiones.
- Esta previsto que durante el mes de **septiembre** los Representantes elaboren la propuesta de obras para toda la ciudad, con el objeto de entregarla al consistorio dentro de los plazos legales y estipulados por la normativa vigente.

3.1.b.-COMENTARIOS

Cualquier proceso nuevo supone un aprendizaje que nos permite conocer las debilidades y fortalezas de la experiencia con el fin de poder mejorarlas o subsanarlas. En el caso del presupuesto participativo de la ciudad de Córdoba, los puntos fuertes y débiles que ellos han constatado son los siguientes:

- a) Puntos fuertes (fortalezas y oportunidades): 1) Deliberación entre los ciudadanos acerca de las actuaciones públicas y aprendizaje sobre los límites económicos y de competencia del Ayuntamiento; 2) Implicación ciudadana en la discusión y organización del proceso; 3) Interrelación del trabajo técnico de diferentes Áreas Municipales.
- b) Puntos débiles (debilidades y amenazas): 1) Ritmos distintos en las actuaciones entre el Ayuntamiento y la ciudadanía; 2) Falta de credibilidad del proceso si no se van realizando las propuestas decididas; 3) Ir adecuando el proceso metodológico a la realidad del momento y a la evolución del propio proceso con el fin de no quedar estancado y poder ampliar más los espacios de participación 4) Falta consensuar el objetivo central: qué se decide. Necesidad de aumentar la formación y la información en el proceso.

3.2.- ALBACETE

Albacete¹⁶ decidió a partir del año 2000 con el fin de aumentar el grado de participación ciudadana¹⁷ incluir al movimiento asociativo en la gestión y construcción de la ciudad y para ello creó los Plenos de la Participación. Desde entonces se han celebrado tres plenos: el primero el 15 de febrero de 2000 en el que participaron 65 de las 323 asociaciones invitadas (el 20% de las asociaciones invitadas); el segundo el 15 de febrero de 2001 en el que participaron 83 de las 364 asociaciones invitadas (el 23%) y; el tercero el 24 de enero de 2002 en el que participaron 277 de las 365 asociaciones invitadas (el 76%). El IV Pleno, el de 2003, ha supuesto un cambio con respecto al anterior al haberse creado y puesto en marcha, con la participación de 107 asociaciones, el 9 de noviembre de 2002 el I Foro de Participación.

La misión de este Foro fue la elección de un coordinador así como de un consejo, en el que deberían estar presentes representantes de los diferentes sectores agrupados por la temática de su trabajo habitual. La comisión elegida estaría compuesta por 25 ó 30 personas¹⁸, que en sesiones posteriores, se debían encargar de ir agrupando las propuestas por temas, que se presentarían en la negociación del presupuesto. La negociación tendría lugar en una comisión más reducida en la que estarían presentes el Alcalde, el concejal de Hacienda y 1 miembro de cada partido político con representación municipal. Del resultado de esta negociación saldrán las propuestas y la cuantificación de las mismas que se incluirán sin modificaciones en el presupuesto, el cuál finalmente será presentado para su aprobación en el Pleno del Ayuntamiento.

También se creó en junio de 2002 un enlace en la página web municipal del Foro Ciudadano (www.amialbacete.com) donde los ciudadanos pueden consultar información y seguir las noticias que se generan en relación a esta iniciativa. Asimismo, las 482 asociaciones que hay registradas en Albacete, así como otros colectivos sociales, pueden registrarse como usuarios y hacer llegar sus propuestas al Foro Participativo.

¹⁶ Con una población de 153.636 habitantes según el censo de 2001.

¹⁷ Antes de esa fecha su marco de participación ciudadana era el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado el 28 de octubre de 1988 y reformado el 29 de enero de 1993 y el 26 de octubre de 2000. Este Reglamento es similar en su contenido a casi todos los aprobados en los ayuntamientos españoles.

¹⁸ El Consejo del Presupuesto elegido el 9 de noviembre de 2002 esta formado por: 3 representantes de la Federación de Asociaciones de Vecinos, 2 de la Federación de Padres de Alumnos, 2 de Mayores, 2 de Discapacitados, 2 de Mujeres, 2 de Jóvenes, 2 de Ecología y Medio Ambiente, 2 de Sindicatos, 2 de Consumidores/Sociosanitarios, 1 de Deportivas, 2 de Culturales, 2 de ONGs, 1 de Empresariales, 1 de Familia, 2 de Inmigrantes y 1 de Comunidad Gitana.

Después de la realización del IV Pleno, el Foro de la Participación, decide dotarse de un Reglamento. Con este fin crean una Comisión para elaborarlo. Pretenden con ello que una norma escrita materialice los usos utilizados en el Foro y reconozca y facilite el derecho de las asociaciones, incluso de los vecinos no organizados en asociaciones, a presentar propuestas en el Presupuesto municipal anual del Ayuntamiento. En él señalan su independencia y su carácter **consultivo**, determinando las normas de su funcionamiento. Se espera que se discuta y se apruebe en marzo o abril de 2004.

El Foro Participativo contará con los siguientes órganos colegiados y personales:

- 1.- Foro participativo Plenario
- 2.- Foros temáticos
- 3.- Foros territoriales
- 4.- Consejo del Presupuesto
- 5.- Coordinador o Coordinadora del Consejo del Presupuesto
- 6.- Coordinador o Coordinadora del Foro Participativo
- 7.- Secretaría del Consejo del Presupuesto
- 8.- Comisiones

3.2.a.- METODOLOGÍA DEL PROCESO

Octubre: Asamblea de la Participación (presentación propuestas, elección Consejo del Presupuesto)

Octubre-Diciembre: Consejo del Presupuesto (selección de propuestas, elaboración Presupuesto Participativo)

Diciembre: Presentación Presupuesto (presentación del presupuesto al gobierno municipal y a los partidos políticos)

Enero-Febrero: Consejo del Presupuesto (acompañamiento del presupuesto y organización de los foros territoriales y temáticos)

Enero-Mayo: Foros Territoriales y Temáticos (recogida de propuestas)

Junio: Foro Plenario (presentación propuestas de los foros, evaluación del proceso, presentación del plan de trabajo del siguiente foro)

Septiembre: Consejo del Presupuesto (petición de propuestas a las asociaciones y ciudadanos, organización del Foro Plenario de octubre).

3.2.b.- Funcionamiento del Foro de Participación

El Consejo de Presupuesto, elegido en el Foro Ciudadano, presentaron en 2002 las principales líneas de las propuestas para el Presupuesto Participativo de 2003¹⁹. Aunque los veintisiete miembros del Consejo representan sectores muy variados de la sociedad y enfoques a veces contrarios y, a pesar de la multiplicidad y variedad de las cuestiones afectadas por las propuestas de las Asociaciones consiguieron un consenso.

Las preocupaciones que apuntaban el conjunto de las propuestas, las resumieron en cuatro direcciones:

- 1 Igualdad de oportunidades, sobre todo en la línea de conciliar la vida laboral y la vida familiar, para que sea posible la plena incorporación de la mujer al mercado laboral.
- 2 Integración social, atención a los colectivos que se ven más dificultado es su acceso a los recursos municipales, como es el caso de discapacitados, inmigrantes o presos.
- 3 Gestión más cercana, operativa y corresponsable de los recursos municipales. La concreción de muchas de las propuestas, además de mejorar el análisis del que debe partir la previsión de respuestas, se aprecia un interés porque la política municipal responda a la realidad más inmediata y cotidiana.
- 4 Apostar por un desarrollo sostenible, empezando por supervisar el gasto energético y aprovechar mejor nuestro medio.

Este año 2003, para fomentar una mayor participación de las asociaciones y un mayor conocimiento y debate de sus propuestas, el Consejo del Presupuesto planteó que las propuestas se presentaran *previamente en los Consejos y Federaciones* de los respectivos ámbitos de participación: Consejo Local de la Juventud, FAVA, Consejo de la Mujer... sin perjuicio de que se pudieran presentar también directamente al Foro, tanto por las asociaciones que así lo decidieran como por ciudadanos a título individual. Una vez presentadas las propuestas, el Consejo elaboró con ellas un borrador de presupuesto en el que se destacan algunas *líneas principales de actuación* que, por una parte englobaban la multitud de propuestas muy concretas que hacen los ciudadanos, y por otra permiten un seguimiento de su ejecución más claro y efectivo. Con este enfoque, el borrador del presupuesto consta de las líneas principales de actuación y, en anexo, el total de las propuestas aceptadas.

¹⁹ Después de un duro trabajo, ya que las propuestas presentadas por las asociaciones eran 2.000.

3.2.c.- Criterios utilizados en el 2003 para seleccionar las líneas de actuación.

1. Modelo de ciudad. Frente a la mera reducción de los presupuestos participativos a un buzón de sugerencias han intentado tener presente un modelo de ciudad que se desprenda del cúmulo de propuestas que se presentaron el año pasado. Cuando trabajaron aquellas demandas y sugerencias vieron que se perfilaba un proyecto de ciudad en cuatro direcciones convergentes:

- Una *ciudad más igualitaria*, que superase cualquier tipo de discriminación o tratamiento injusto.
- Una ciudad que se desarrolle de manera *sostenible* para que su calidad y salud de vida no se base en la destrucción o agotamiento de los recursos.
- Una ciudad con una *administración más cercana* al vecindario y con más calidad en la prestación de sus servicios así como en la gestión de sus recursos.
- Una ciudad que responda con solidaridad a las injusticias locales y globales.

2. Participar para convivir. En este punto han recogido todas las propuestas y sólo han excluido aquellas que se contraponían entre sí. Basándose en la convergencia de fines últimos y en la coincidencia de muchas propuestas, así como en resaltar aquellas que benefician a un mayor número de ciudadanos.

3. La tolerancia como procedimiento. La ventaja de buscar un solo presupuesto desde la diferencia de puntos de vista representados en el Consejo le ha permitido hacer del diálogo y la tolerancia el método de selección y formulación de líneas de actuación.

4. La memoria ayuda a avanzar. No han olvidado las situaciones y problemas que no hallaron realización de sus propuestas. El hecho de que se repitan propuestas del año pasado es señal inequívoca de incumplimiento así como de pervivencia de la situación denunciada, por lo que han recogido también esas propuestas irrealizadas.

3.2.d.- COMENTARIO

A pesar de la publicidad que se ha dado al proceso en los medios de comunicación el Presupuesto Participativo en Albacete no se puede considerar más que un proyecto que esta comenzando. Existe una voluntad política clara, manifestada en innumerables

ocasiones por parte del alcalde de impulsar el proyecto y una actitud muy positiva por parte de las asociaciones.

Pero deben buscarse soluciones para alguno de los problemas existentes. El primero es la falta de información a las asociaciones; aunque es cierto que se ha hecho un esfuerzo creando un enlace al Foro ciudadano en la página web del ayuntamiento muchas de ellas no tienen posibilidad de acceso a esta página. Por ello creemos que debían utilizarse también, mientras fuera necesario, otros medios más clásicos de información. Sería conveniente, también que se publicitara la inclusión de las propuestas aprobadas en un documento presupuestario. La necesidad de medios materiales y humanos es otro de los problemas que parecen ir solucionándose poco a poco.

3.3.- RUBÍ

Este proceso se empezó a gestar en la elaboración del programa político que Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) de Rubí presentó a la ciudadanía con motivo de las elecciones municipales (1999) en las que volvió a ser la fuerza más votada de la ciudad. Se trataba de trabajar de forma decidida en la búsqueda de nuevas fórmulas de relación entre quienes ostentan el poder formal y quienes lo otorgan; entre los gobiernos y los ciudadanos. El objetivo básico de la propuesta de elaboración del Presupuesto Participativo de Rubí, era intentar desmitificar todo lo que significa la participación ciudadana, integrar la decisión pública de los y las rubinenses en la cotidianidad. En resumen, pretendían generar una nueva conciencia ciudadana que permitiera socializar y democratizar la vida política.

Existen algunas ideas que pueden ayudarnos a entender mejor su propuesta:

- La primera idea es la de entender el Presupuesto Participativo como un proceso revisable en las fases de implementación.
- Otra idea hace referencia a los actores que han de participar. Existe un consenso muy general a entender el proceso de Presupuesto Participativo como un espacio de participación abierto al conjunto de la ciudadanía. El ciudadano asociado, el no asociado, el técnico municipal, el político, han de tener un espacio de propuesta, de debate, de consenso y de reflexión común. Cada uno de los ámbitos de participación define a los actores que en él han de participar.

· La tercera idea importante es la del ámbito del presupuesto municipal que se abre a la participación. Las inversiones se consensúan como la parte del presupuesto que permite iniciar el proceso de Presupuesto Participativo con más garantías. Esto tiene mucho que ver con esta idea de proceso que los participantes han manifestado en diferentes ocasiones: hoy son las inversiones, esto no impide que mañana puedan ser también otras partes del presupuesto.

Este modelo se desarrolla temporalmente en tres fases. Cada una de las cuales requiere una determinada composición, respecto al tema de actores, y de unas funciones o objetivos que ha de lograr.

3.3.a.- METODOLOGÍA DEL PROCESO

Este modelo se desarrolla temporalmente en tres fases. Cada una de las cuales requiere una determinada composición, respecto al tema de actores, y de unas funciones o objetivos que ha de lograr. La **primera fase** tiene un ámbito territorial de aplicación y una metodología asamblearia. Es en la fase donde han de generarse las propuestas de inversión de ciudad que se hacen desde cada territorio. Es un momento del proceso abierto al conjunto de la ciudadanía que pretende listar las propuestas que hacen los ciudadanos individuales entorno a las necesidades de inversión en la ciudad. En este momento también será necesario elegir los representantes de las asambleas en los Consejos Temáticos y el Consejo de Ciudad.

La **siguiente fase** tiene diferentes ámbitos temáticos de participación. Se trata de crear unos espacios de participación (Consejos) para temas más transversales (educación, salud, bienestar social, urbanismo, medio ambiente...) donde se dirigirán las propuestas que se han hecho en las diferentes asambleas territoriales, agrupadas por tipologías. Estos Consejos analizarán las propuestas presentadas. Su tarea requerirá un informe del coste que significa la realización de cada una de ellas, una evaluación de viabilidad técnica y de necesidad social o de ciudad. Igualmente podrán introducir nuevas propuestas que no hayan aparecido en la fase anterior. La composición de los Consejos será por representación. En cada uno de ellos habrá representantes de las asambleas territoriales, de las asociaciones implicadas en el ámbito temático correspondiente y representantes municipales (técnicos y políticos). Como puede observarse la función de

los Consejos es más de elaboración que de decisión. Se evalúan las propuestas generadas en las asambleas para ser dirigidas al Consejo de Ciudad.

El **Consejo de Ciudad** es el órgano de participación donde se toma la decisión sobre que propuesta de presupuesto se trasladará al gobierno de la ciudad. Así pues se entiende el Consejo de Ciudad como el espacio de participación que toma la última decisión sobre la propuesta ciudadana. La composición del Consejo incluye a los representantes de las asambleas territoriales, representantes de cada uno de los Consejos Temáticos, entidades de 2º grado, técnicos y representantes de los grupos políticos con presencia municipal.

3.3.b.- COMENTARIO

Las elecciones locales de 2003 cambiaron el mapa político de la ciudad, no siendo en esos momentos, como lo había sido en las anteriores elecciones, Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) el partido más votado. Esto ha provocado que el Presupuesto Participativo, proyecto estrella de ese partido, ha dejado de momento de funcionar. No sabemos si la medida será definitiva o dentro de un tiempo se retomará.

Cualquier proceso nuevo, como el que se puso en marcha en Rubí, supone un aprendizaje que permite conocer las debilidades y fortalezas de la experiencia con el fin de poder mejorarlas o subsanarlas. En el caso del presupuesto participativo de Rubí, los puntos fuertes y débiles que ellos constataron durante su funcionamiento son los siguientes:

a) Puntos fuertes (fortalezas y oportunidades):

1. La constatación de que el ciudadano de a pie aplica sentido común a sus decisiones.
2. Es posible hacer política de una manera más cercana a la ciudadanía y más cotidiana.
3. Son proyectos que provocan interés ciudadano y mediático.

b) Puntos débiles (debilidades y amenazas):

1. La participación ciudadana organizada es muy débil.
2. No siempre se entiende que la corresponsabilidad en la decisión no

significa una delegación o dejación del ejercicio del poder que legalmente corresponde al Gobernante, sino un diálogo.

3. Son procesos complejos y costosos, tanto en el terreno económico como en el de esfuerzo (Asambleas, reuniones, etc...).

3.4.- SAN SEBASTIÁN

La Alcaldía de San Sebastián²⁰, por medio de la Delegación de Participación Ciudadana y con la colaboración de distintos Departamentos, ha impulsado desde hace años dinámicas de participación, consulta y debate; siendo las iniciativas y medios desarrollados numerosos y muy variados (Consejos asesores, Foro Cívico, Consultas, Audiencias, Proyectos urbanísticos, NIP, Agenda 21...). Al dar comienzo una nueva legislatura el Gobierno Municipal se planteo mejorar y ampliar los mecanismos de participación existentes.

El primer paso fue consensuar con todas las entidades y asociaciones de la ciudad, con el fin de de analizar lo que hasta ahora se había realizado, de ver qué cosas han funcionado y qué cuestiones hay que corregir, un Plan municipal de participación (2003-2007) que responda al reto que supone hacer de la participación algo transversal a toda la organización municipal.

Los elementos estratégicos del Plan son:

- Código Ético de la Participación. Elaboración de un código que signifique un verdadero pacto político y ciudadano por la calidad de la democracia local.
- Revisión del Reglamento de Participación
- Carta Ciudadana, garantizar un servicio público más cercano, eficaz y transparente, situando al ciudadano en el centro y el eje de la actividad pública.
- Órganos de participación: Consejos Sectoriales, Consejos Territoriales, Foro Cívico, Consejo de Participación Ciudadana o del movimiento asociativo, ...
- Servicios de apoyo y promoción a la participación

²⁰ La población de la ciudad es de 181.700 habitantes según datos de 2002

- Creación de un Servicio Municipal de apoyo al trabajo asociativo
- Observatorio de la Participación. Funciones de estudio- investigación de la realidad, de planificación, elaboración de criterios e impulso de acciones novedosas.
- Programas e instrumentos para la participación de la ciudadanía:
 - Oficina de atención ciudadana
 - Registro Municipal de Asociaciones
 - Audiencias Públicas
 - Jurados ciudadanos, Consejos ciudadanos o N.I.P.s
 - Talleres ciudadanos, Grupos de discusión,...
 - Encuestas.
 - Reuniones abiertas a los vecinos para debatir proyectos.
 - Exposiciones sobre proyectos y planes urbanísticos de carácter interactivo.
 - Página web: utilización de las nuevas tecnologías como instrumento de participación de la ciudadanía en la vida de la ciudad
 - Tablones ciudadanos
 - Medios de comunicación públicos con vocación de servicio a la comunidad (Radio de Altza, revista abierta a la ciudadanía, ...)
 - Presupuestos participativos
 - Elementos urbanos de proximidad: espacios públicos y equipamientos de proximidad.

Uno de los instrumentos planteados en el Plan Estratégico de Participación de la ciudad de San Sebastián es el **Presupuesto Participativo**, que comienza a ponerse en marcha con la elaboración del presupuesto para el 2004. Siendo los destinatario todos los ciudadanos y ciudadanas de Donostia, las entidades y asociaciones de la ciudad, los agentes sociales y económicos, la CIUDAD en su conjunto. Su marco de discusión es el gasto municipal, en concreto los programas de mantenimiento y mejoras y, los capítulos de inversiones en equipamientos y servicios básicos. En el futuro su intención

es incorporar otras partes el presupuesto. Su ámbitos de intervención es : 1) Territorial
2) Temática o sectorial

Las distintas fases del presupuesto participativo son:

- **Junio:** Presentación del proyecto. A cada uno de los grandes colectivos a los que se dirige el proyecto (representantes, técnicos, políticos) y a los ciudadanos.
- **Julio:** presentación de propuestas por parte de la ciudadanía mediante una ficha tipo que se podrá presentar por distintos medios (fax, correo, correo electrónico...). Las propuestas pueden referirse a: actividades, obras de reparación, mejoras y equipamiento; con carácter anual o plurianual y; de cualquier naturaleza, siempre y cuando sean competencia municipal.

Se podrán generar un número ilimitado de propuestas, de las que finalmente el Ayuntamiento seleccionará 30 en base a unos determinados criterios, que pasarán a la siguiente fase.

Los criterios utilizados para seleccionar las propuestas son:

- c) la no existencia de ningún otro equipamiento o servicio en la zona.
 - d) que contenga necesidades básicas de la población
 - e) que tenga en cuenta el impacto medioambiental y social
 - f) que considere el volumen de coste o inversión
- **Agosto:** recopilación y elaboración de las propuestas en el Ayuntamiento. Los técnicos del Ayuntamiento completan las fichas de propuesta con una valoración del coste que supone su realización, su viabilidad técnica y de necesidad social o de ciudad. Posteriormente se remite a todas las entidades y colectivos para su información y estudio de modo que en la siguiente fase puedan decidirse las prioridades del gasto.
 - **Septiembre:** elección de prioridades. Propuesta al equipo de gobierno. Inclusión de las propuestas en el proyecto de presupuesto a debatir en el Ayuntamiento.

Aspectos prioritarios para la valoración de las propuestas:

- 1.- Mejora colectiva
- 2.- Actuaciones de apoyo a personas con discapacidades

- 3.- Inversiones en grandes infraestructuras de servicios, viarias o de transporte público
 - 4.- Número de personas a las que afecta la propuesta e incidencia en el presupuesto total del programa
 - 5.- Que sirvan para completar la red básica de equipamiento de cada barrio
 - 6.- Que permitan mejoras en la red de centros educativos
 - 7.- Que favorezcan el medio ambiente y la sostenibilidad
 - 8.- Que potencien los programas y la red de servicios sociales
 - 9.- Que incidan en el desarrollo cultural
 - 10.- Que favorezcan a los peatones y ciclistas
 - 11.- Que ayuden a integrar territorios
 - 12.- Que desarrollen el civismo, la limpieza de la ciudad y la seguridad ciudadana
- **Noviembre/ Diciembre**: al finalizar y hasta comenzar el trabajo del año siguiente, realizan una evaluación del proceso para mejorarlo e intentar corregir los errores.

Hasta el momento sus esfuerzos se han centrado en informar sobre el contenido de los proyectos de presupuesto, ofreciendo la posibilidad de presentar sugerencias que tras ser analizadas, en algunos casos han sido incorporadas al presupuesto. La participación ha sido escasa.

BIBLIOGRAFÍA

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

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

Ayuntamiento de Albacete: <http://www.amialbacete.com>

Ayuntamiento de Cordoba

Ayuntamiento de Porto Alegre

Ayuntamiento de Rubí

Ayuntamiento de San Sebastián

CASSEN, B.: “Democracia participativa em Porto Alegre: Uma experiência exemplar no Brasil”. 1998. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto6.htm>

Fedozzi, Luciano. 1997: Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.

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

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

Marquetti, Adalmir. 2002. “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*

NAVARRO, V.: “La sociedad civil como actor para el desarrollo humano: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre” en *Magazine Dhial*, nº 25, 18 de diciembre de 2001.

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

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

Santos, Boaventura. 1998. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

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

_____(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

Utzig, J. Eduardo: “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.

_____ El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental

Wampler, Brian. 2002. "Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados". *Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*