

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos

Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes


FUNDACIÓN
alternativas

Ernesto Ganuza Fernández

Doctor en Sociología con una tesis sobre la teoría sociológica contemporánea y el desarrollo de la participación en la democracia, ha trabajado como investigador social para diferentes instituciones como la UNESCO o administraciones públicas, en todos los casos haciendo investigación cualitativa o investigación participativa. Desde el año 2000 participa como miembro del equipo pedagógico y profesor en el Máster telemático Investigación participativa para el desarrollo local impartido por la UCM. Desde el año 2001 trabaja en el IESA-CSIC en investigaciones sobre la participación ciudadana y procesos de innovación democrática tanto en España como en Europa. Igualmente asiste regularmente como profesor visitante en distintos posgraduados. Sus líneas de investigación se pueden enmarcar dentro del cambio social y la teoría sociológica, además de la participación ciudadana desde diferentes ámbitos temáticos, procesos de innovación democrática y la investigación participativa.

Braulio Gómez Fortes

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense y Maestro en Análisis de Datos e investigación social aplicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Ha desarrollado parte de su carrera como investigador en Portugal en el Instituto de Ciencias Sociais de Lisboa. Ganó la Beca-Premio “Jorge Sampaio” (2005) de la Fundación Europea de Yuste por sus investigaciones sobre Portugal. Ha participado en distintos proyectos relacionados con la democracia en la Fundación Juan March, y en el Centro de Investigaçao e Estudos de Sociología de Lisboa. Actualmente investiga sobre la calidad de la democracia, la opinión pública y el comportamiento electoral en las elecciones autonómicas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes

ISBN: 978-84-???????

Depósito Legal: M-????????-2008

Índice

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 El control de los políticos y los presupuestos participativos	9
3 El desarrollo de los presupuestos participativos en Europa	11
3.1 Los presupuestos participativos en Francia	17
3.2 Los presupuestos participativos en Italia	17
3.3 Los presupuestos participativos en Alemania	18
3.4 Modelos de los presupuestos participativos en Europa	19
4 Los presupuestos participativos en España	20
4.1 Los partidos políticos españoles y la apuesta por la participación en la gestión local	21
4.2 El contexto de los presupuestos participativos: dónde se hacen y quién los impulsa	23
5 Los presupuestos participativos dentro de la Administración local	27
5.1 La gestión de los presupuestos participativos: ¿de qué concejalía dependen?	29
5.2 La información dentro de los presupuestos participativos	34
5.3 La viabilidad técnica de las propuestas ciudadanas	35
5.4 La rendición de cuentas y transparencia en los presupuestos participativos	36
6 Un análisis de la participación dentro de los presupuestos participativos	38
6.1 Representatividad y participación en los presupuestos participativos	38
6.2 Participación en los presupuestos participativos según variables sociodemográficas	40
6.3 Participación en los presupuestos participativos y orientación política	41

6.4	Participación y asociacionismo dentro de los presupuestos participativos	43
6.5	Factores explicativos de la activación de propuestas dentro de los presupuestos participativos	44
6.6	Valoración de los presupuestos participativos por los participantes	45
7	Propuestas a modo de conclusiones	47
8	Bibliografía	50
9	Índice de Gráficos y Tablas	51

Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos

Existe una percepción extendida entre la mayoría de los ciudadanos de que sus representantes, una vez elegidos, explican muy pocas veces sus decisiones políticas. Los ciudadanos se quejan de que los políticos no rinden cuentas de sus acciones. Y si los políticos no rinden cuentas de sus acciones, difícilmente los ciudadanos podrán responsabilizarlos de una gestión que la mayoría desconoce.

Entre elección y elección, la democracia representativa que se ha impuesto como modelo de gobierno en el mundo carece de mecanismos concretos en los que los ciudadanos puedan participar directamente en el control de sus representantes y en la toma de decisiones políticas. Creemos que cuantas más ventanillas tenga el sistema para recibir las opiniones y las demandas de los ciudadanos, más posibilidades de ajuste entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas; y cuantos más escaparates ofrezca el sistema para que los políticos sean escrutados por la ciudadanía, mayor capacitación ciudadana para discernir entre la mala gestión y la buena gestión de sus representantes y para castigarles o premiarles en consecuencia.

La apuesta por los presupuestos participativos puede ser vista como una apuesta por el aumento de poder de control de la ciudadanía sobre sus representantes, que serviría tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema, como de escape de la gestión municipal aumentando la transparencia de la administración local. En el momento en que los representantes locales se comprometen a dar cuentas de forma directa a sus ciudadanos de su acción política, están creando las condiciones para que la decisión electoral se forme con un mayor nivel de conocimiento de la gestión local. Del mismo modo, a través de la implementación de los presupuestos participativos, se está extendiendo la elaboración del programa de gobierno más allá del programa electoral, posibilitando la inclusión de nuevas demandas ciudadanas.

En este Estudio de Progreso analizamos el impacto de la introducción de los presupuestos participativos en la gestión de algunos ayuntamientos europeos y damos cuenta por primera vez del perfil, de las actitudes y del comportamiento político de los ciudadanos

que asisten a las asambleas que configuran los presupuestos participativos en España. Defendemos que el presupuesto participativo sustituye la forma tradicional en que los representantes políticos distribuyen el erario público, una vez son elegidos en las urnas. Supone la introducción en la gestión de criterios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, además de la participación directa de la ciudadanía. Con el presupuesto participativo se apuesta por una forma pública y transparente de distribución de los recursos públicos, lo cual significa que el proceso participativo no es solo participación, pues afecta medularmente a la gestión pública.

Introducción

La ciudadanía parece progresivamente desconfiar más de las instituciones políticas representativas, distanciándose de ellas y de la política en general¹. Dentro del general clima de desconfianza, los ayuntamientos son vistos en todos los estudios de opinión pública como la institución más cercana a los ciudadanos. En cambio, en muchas ocasiones dicha cercanía no está relacionada con el contacto más directo entre los representantes políticos y la ciudadanía. De hecho, los ciudadanos que dicen sentirse muy cercanos a sus ayuntamientos ni se ponen en contacto con sus representantes locales, ni envían sus propuestas o sus quejas al ayuntamiento, ni tan siquiera votan en mayor medida en las elecciones municipales, sino todo lo contrario.

Esa cercanía tampoco está relacionada con la transparencia². Los ciudadanos que consideran que los ayuntamientos no son transparentes son mayoría. Se podría decir que existen muy pocas ventanas entre elección municipal y elección municipal por las que el ciudadano pueda enterarse por cuenta propia de la gestión de sus representantes y son muy limitados los balcones desde donde los políticos puedan rendir cuentas a los ciudadanos de sus decisiones.

Esta falta de transparencia, asociada a la falta de canales de comunicación entre representados y representantes, dificulta, por un lado, que los políticos tomen sus decisiones en función de las principales demandas de la mayoría de los ciudadanos y, por otro, posibilita que los cargos públicos no rindan cuentas de sus decisiones políticas y escapen al control de los ciudadanos, con lo que dos de las condiciones básicas para que se cumpla el ideal normativo de la teoría democrática representativa, que el sistema favorezca el ajuste entre las demandas ciudadanas y la oferta de políticas (*responsiveness*) y la rendición de cuentas y control de los políticos (*accountability*), no se ven favorecidas por los mecanismos tradicionales de la administración de la política local.

1 Una buena panorámica sobre la desafección ciudadana, con datos y perspectiva comparada en M. Torcal y J. R. Montero (2006).

2 Estudio CIS 2661.

Para que las elecciones cumplan su función de castigar a los malos gobernantes y premiar a los buenos, el ciudadano necesita reducir al mínimo la asimetría de información que existe entre los representantes y los representados. Cuanto más parecida sea la información de que disponen los ejecutores de las políticas y la ciudadanía, más posibilidades habrá de que el proceso electoral sirva para alejar del poder a los que no cumplen con sus promesas, a los que engañan o a los incompetentes.

Normalmente, los ciudadanos tienen que delegar en instituciones que escapan a su control democrático, como los medios de comunicación y los partidos políticos, la vigilancia de los representantes. No hay duda de que es fundamental la existencia de estas instituciones para el buen funcionamiento de la democracia, pero su prestigio cada vez es menor y cada vez se hace más necesario que las instituciones arbitren de alguna forma procedimientos que permitan recoger las demandas de los ciudadanos entre elección y elección y que a la vez sirvan para capacitar cívicamente a la ciudadanía en el control y la exigencia de rendir cuentas a los políticos para la mejora de la calidad de la democracia.

Por eso se han desarrollado en Europa en los últimos años un buen número de instrumentos para posibilitar la participación ciudadana activa en el ámbito local, que no pretenden sustituir la legitimidad de las elecciones, sino incrementar los recursos de la ciudadanía para poder seleccionar a los mejores agentes políticos y reducir en lo posible la capacidad de abuso por parte del poder. Precisamente, los presupuestos participativos podrían convertirse en una plataforma ideal para mejorar el control de los políticos e incrementar la capacitación cívica de los ciudadanos a través de la participación.

El presente trabajo se inserta dentro de esa trama, valorando hasta qué punto son necesarias reformas administrativas que favorezcan una mayor implicación de la ciudadanía dentro del sistema político representativo. A continuación describiremos y valoraremos uno de los instrumentos de participación más novedosos creado en los años noventa y del que ya existen suficientes experiencias en España y en Europa: los presupuestos participativos. El objetivo que perseguimos es poder ofrecer una visión general de los presupuestos participativos y su capacidad para mejorar la calidad de la democracia local, que haga más fácil identificar los diferentes modelos existentes de presupuestos participativos, así como sus problemas, para, finalmente, facilitar su adopción como instrumento político de gestión pública.

Los presupuestos participativos serían un instrumento democrático cuya capacidad no tendría que ver con la corrección de desigualdades económicas y con el reparto más justo de los recursos públicos como nacieron en Porto Alegre, sino que sería una plataforma desde la que los ciudadanos pudieran mirar a los ojos a los gobernantes cada año y recriminarles, si fuera preciso, su conducta, y sería un mecanismo de apertura a la ciudadanía de la gestión pública y un potenciador de las virtudes cívicas de una comunidad, al fomentar la participación de todos en los asuntos públicos.

El control de los políticos y los presupuestos participativos

Los principios liberales de la democracia representativa (derechos individuales, autonomía y elecciones periódicas) no son un problema, son el punto de partida. Por tanto, no estamos hablando de que la atención prestada a la implicación ciudadana y a la desafección lleve aparejada contenidos radicales de reforma. Incluso si nos ceñimos a una visión minimalista de la democracia, encontramos sólidos argumentos para justificar la relación entre la implementación de los presupuestos participativos y el aumento de la calidad de la democracia representativa.

Habría dos mecanismos normativos que producirían más y mejor democracia. Por un lado, debe existir receptividad (*responsiveness*), es decir, que las políticas públicas deberían estar determinadas por las demandas de los ciudadanos. Los políticos serían sensibles a las opiniones y a los deseos de los ciudadanos. Cuantas más ventanillas tenga el sistema para recibir las opiniones y las demandas de los ciudadanos, más posibilidades de ajuste entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas. El segundo mecanismo deseable sería la *accountability*, el control de los políticos: cuantos más escaparates ofrezca el sistema para que los políticos sean escrutados por la ciudadanía, mayor capacitación ciudadana para discernir entre la mala gestión y la buena gestión de sus representantes y para castigarles o premiarles en consecuencia.

La apuesta por los presupuestos participativos puede ser vista como una apuesta por el aumento de poder de control de la ciudadanía sobre sus representantes, que serviría tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema, como de escaparate de la gestión municipal, aumentando la transparencia de la Administración local. En el momento en que los representantes locales se comprometen a dar cuentas de forma directa a sus ciudadanos de su acción política, están creando las condiciones para que la decisión electoral se forme con un mayor nivel de conocimiento de la gestión local. Del mismo modo, a través de la implementación de los presupuestos participativos, se está extendiendo la elaboración del programa de gobierno más allá del programa electoral, posibilitando la inclusión de nuevas demandas ciudadanas.

Cualquier innovación institucional dentro del entramado de la Administración local que mejore la información de la ciudadanía sobre la actuación de los políticos debería ser tomada en cuenta, no solo por su efecto en la capacitación cívica de los ciudadanos, sino como efecto disuasorio de malas prácticas de los políticos. Los presupuestos participativos permiten a los ciudadanos preguntar críticamente a sus representantes políticos por cuestiones concretas que afectan a su municipio, y los políticos se ven obligados a informar de forma veraz. Asimismo, una de las características de este mecanismo participativo es la devolución a los ciudadanos del estado de los proyectos comprometidos por el ayuntamiento. Esta información ayudará a los ciudadanos a determinar el nivel de cumplimiento de las promesas del equipo municipal para tenerlo en cuenta a la hora de apoyar su reelección en las elecciones municipales.

Cuando Bernan Manin, en su ya clásico *Los principios del gobierno representativo*, analizaba alguna de las instituciones de la democracia griega que actualmente están en desuso, comentaba que habían desaparecido las dos únicas formas que tendrían los electores de controlar entre elecciones a sus representados. El mandato imperativo, que se volvió antidemocrático, y la capacidad de revocar un gobernante, que tras la Revolución Francesa se invirtió por un férreo dispositivo legislativo antirrevocación, incluida la condición de aforados de los representantes públicos. La democracia representativa se debilitaría por la falta de mecanismos entre elecciones mediante los cuales los ciudadanos pudieran influir directamente en las decisiones del Gobierno, sin tener que esperar a las siguientes elecciones. La canalización de la protesta o el apoyo popular por vías institucionales de participación entre elecciones reforzaría la robustez de la democracia representativa.

La posibilidad de que los ciudadanos deliberen y expongan en libertad sus argumentos a favor de una determinada acción política, al mismo tiempo que escuchan los argumentos que sustentan las opiniones de sus vecinos, crea el escenario adecuado para que la política pública más adecuada para el interés general se abra camino. En este sentido, mediante los presupuestos participativos, se pone al alcance de la ciudadanía la posibilidad de realizar elecciones de carácter práctico en el espacio público, desde y a partir de lo público, teniendo como referencia las interrelaciones de los individuos como expresión pragmática de lo social.

En cierta manera, los presupuestos participativos pueden actualizar dicha posibilidad mediante un proceso formalizado que tiene como objetivo debatir y priorizar el presupuesto municipal. Las motivaciones de sus promotores siempre subrayan que con los presupuestos participativos se persigue la “democratización de la democracia”, mediante la reformulación de las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, a partir de la democratización y la racionalización de las relaciones que entablan unos y otros.

El desarrollo de los presupuestos participativos en Europa

La preocupación por el acercamiento de las administraciones a las reales preocupaciones de los ciudadanos y para crear dispositivos que disminuyan la capacidad de abuso de los representantes políticos ha dado lugar en los últimos años a un largo y profuso debate a nivel internacional, en los que los propios representantes políticos han contribuido de forma destacada. Tanto el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CMCE), como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han elaborado en los últimos varios informes³ en los que denuncian la incapacidad manifiesta de las administraciones locales para vincular a la ciudadanía a la gestión de los asuntos públicos y apuestan por alcanzar soluciones cabales y prácticas a los desafíos que enfrentan las administraciones públicas, principalmente locales, en el contexto contemporáneo.

Los gobernantes europeos han acentuado el carácter universal de la participación y no tan solo su dimensión corporativa (asociativa). El reconocimiento expreso de la importancia que adquiere la participación activa se ampara en esa creciente capacidad autónoma de los ciudadanos para discutir y generar opciones políticas, lo que plantea ahora el problema de la política más que nunca vinculado a la participación universal de la ciudadanía y en torno a procesos donde esté clara y sea transparente la relación de influencia con la gestión. El caldo de cultivo del que emanan los distintos modelos de participación ciudadana que se están ensayando en la actualidad se caracteriza por dos factores complementarios:

- Los desafíos a los que actualmente se enfrentan todos los países exigen la utilización de todos los recursos de la sociedad (capital humano e ideas políticas) y no solo aquellos meramente gubernamentales. Desde este punto de vista, la inversión en políticas participativas deja de ser observada al margen de los marcos de eficiencia administrativa, para constituirse con sus costes y beneficios en un valor que considerar en la programación administrativa.

³ CMCE (2001) y OCDE (2001; 2002).

- Los ciudadanos demandan cada vez más una mayor participación en definir las políticas que afectan a sus vidas y un papel más amplio en la dirección de los asuntos públicos, lo que sitúa a la Administración frente a un escenario heterogéneo que es más complejo y requiere de otras formas de interrelación, entre ellas, la participación activa.

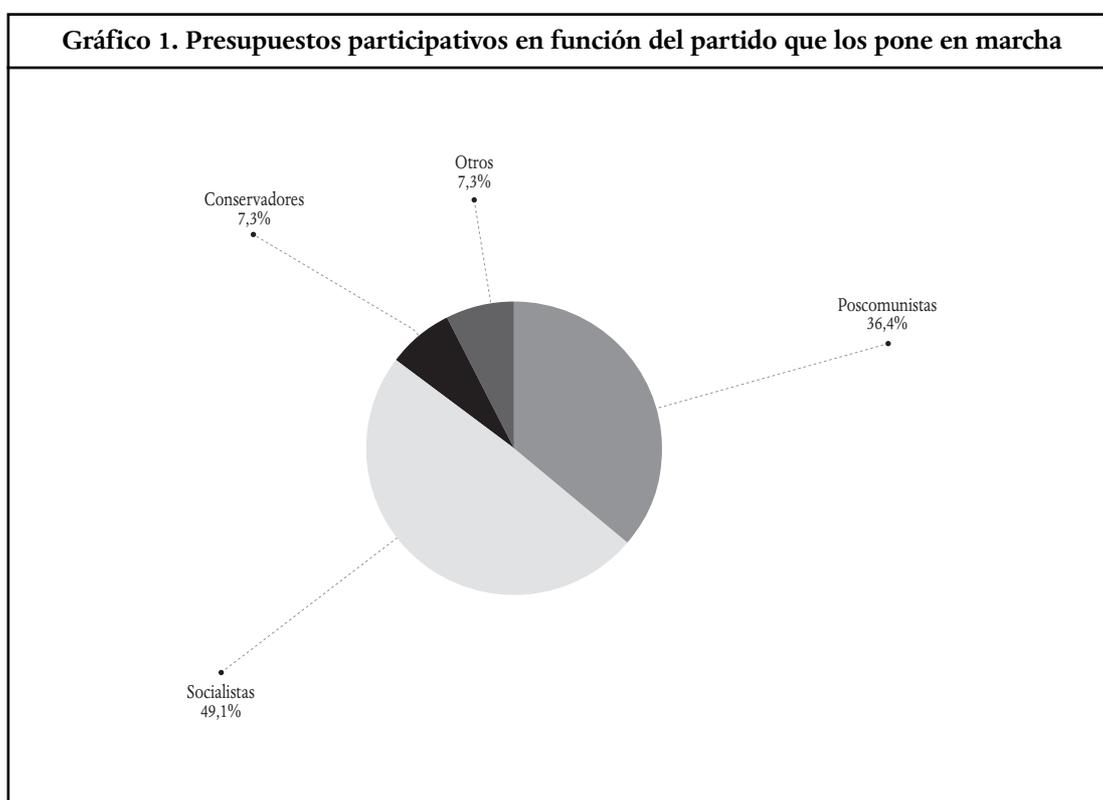
Los presupuestos participativos nacen en este contexto, intentando conciliar las instituciones representativas locales con la participación directa de la ciudadanía a partir de una relación apoyada en la información, la deliberación y la rendición de cuentas de los ejecutivos municipales. Los primeros presupuestos participativos surgieron en Brasil, en la ciudad de Porto Alegre, en 1989. En Europa no empezaron a implementarse hasta el 2000. Para entender la aparición de los presupuestos participativos en Europa parece más adecuado atender el proceso político reciente: desafección pública, crisis de los partidos políticos, baja confianza social hacia la política, poca participación y, por supuesto, los cambios sociales a los que hacíamos alusión anteriormente. En este contexto, los presupuestos participativos plantean una idea nueva de articulación en la que la dimensión representativa conserva su idiosincrasia, pero integra formas de participación directa. En cierta manera, suponen una alternativa a un escenario sentido como cansado de las viejas formas de participación y representación. Ahora bien, con este nuevo escenario, partiendo de esa idea genérica, los procesos en Europa son muy diferentes entre sí y respecto a la experiencia portoalegrense, tanto a la hora de hablar de las metodologías empleadas, como de los límites pensados en cada una de las experiencias.

Los promotores del presupuesto participativo en Brasil mencionan casi siempre dos grandes objetivos: la inversión de prioridades políticas y la democratización de la democracia. El primer objetivo tiene como horizonte la racionalización del gasto público de una forma más equitativa y tendente a favorecer a la ciudadanía con mayores grados de carencia. El segundo objetivo camina hacia una gestión pública más transparente, en la que las relaciones entre gobernados y gobernantes dejen de ser dominadas por las relaciones clientelares. La metodología desarrollada en Brasil, iniciada por el Partido de los Trabajadores, aunque luego extendida a otros partidos políticos, tiene así un horizonte más o menos claro, en el que predominan una serie de procedimientos muy generalizados en las experiencias brasileñas, a saber: a) un proceso reglado que es formalizado en un reglamento, b) aplicación de criterios de justicia distributiva para adoptar las decisiones, c) participación universal en asambleas públicas y d) rendición de cuentas de los gobernantes anualmente. Son procesos, en este sentido, muy formales, que dotan a la ciudadanía de cierta autonomía procedimental para cambiar las reglas e incidir directamente en la agenda política.

En Europa, los presupuestos participativos se insertan dentro de un proceso más amplio de modernización de la Administración local. En el contexto europeo, el proceso participativo debe su impulso más a una apuesta por la racionalización administrativa que a una inversión de las prioridades políticas. El rasgo que destacar, en línea con lo que hemos mostrado en la introducción, es lo que implica políticamente a día de hoy modernizar la Administración. Aparte de la modernización liberal basada en la generalización de prácticas de gestión privada, en la que se importan los valores de una gestión guiada por la relación entre costes y beneficios, se considera también la participación de la ciudadanía en unos términos diferentes a los tradicionales y que incluye una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados a partir de nuevos mecanismos en los que la ciudadanía puede tener un acceso directo al proceso público de toma de decisiones.

El debate alrededor de la participación en Europa se refleja en las reformas legislativas que distintos Estados europeos emprendieron con el fin de modificar las bases de la relación entre la ciudadanía y los gobiernos (la Ley sobre democracia de proximidad del 2002 en Francia, la *Local Government Act* 2000 en el Reino Unido, las Medidas para la Modernización del Gobierno local en España en 2003, una nueva ley sobre participación del 2002 en Holanda, iniciativas públicas de los *Länder* y el Estado federal en Alemania para impulsar la participación desde el 2000, etc.). En este sentido, la participación de la ciudadanía es tratada como una prioridad, aunque no en el sentido propuesto por los promotores brasileños del presupuesto participativo. En Europa, lo realmente nuevo es que el debate tiene lugar en torno a la necesidad de innovar en la participación, con nuevos procedimientos y técnicas que incluyan, a diferencia de los procedimientos tradicionales, escenarios deliberativos y ampliamente participativos.

El presupuesto participativo en Europa es, sin lugar a dudas, la iniciativa más ambiciosa en este sentido, aunque no es la única. En Europa, durante los últimos dos lustros se ha integrado una política de participación que ha permitido la realización en diferentes lugares de jurados ciudadanos (Sintomer y Koehl, 2002; Sintomer *et al.*, 2006), encuestas deliberativas y procesos de cogestión. No obstante, la implementación de los presupuestos participativos no responde a una estrategia nacional o europea, ni tan siquiera se podría decir que es la estrategia de un partido político concreto. Es cierto que desde un punto de vista general la mayoría de las experiencias es promovida por partidos de izquierdas (socialdemócratas y poscomunistas), aunque los partidos conservadores también ponen en marcha este tipo de experiencias en Alemania e incluso en España (Gráfico 1). Sin embargo, los presupuestos



Fuente: Sintomer, Herzberg y Röcke, *Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernization of Public Administration* (<http://www.buergerhaushalt-europa.de:80/>).

participativos a día de hoy responden más a una acción aislada, concreta, que no tiene por qué tener continuidad entre los cargos electos de un mismo partido en diferentes lugares. Casi todos los procesos van a responder así al impulso de personas y procesos concretos. Es por ello también que las experiencias son todas, excepto una, municipales. En cierta manera la política local permite introducir mayores innovaciones sin la necesidad de considerar implicaciones políticas a gran escala, lo cual permite desarrollar procesos innovadores con menos presión y ataduras políticas.

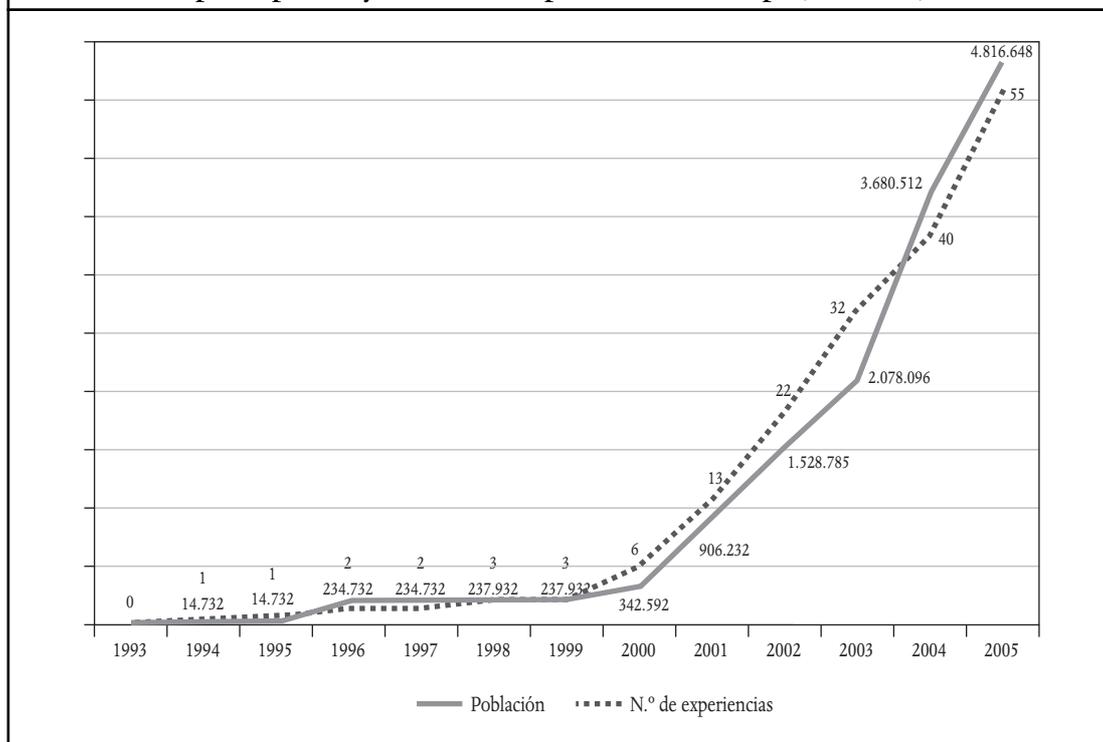
Por eso, más que hablar de principios en los presupuestos participativos en Europa, casi tendríamos que hablar, como menciona Yves Sintomer (2004)⁴, de metodologías diferentes de participación ciudadana alrededor del presupuesto público. Es decir, el presupuesto público sirve aquí de razón para emprender ciertas reformas que a nivel político se consideran adecuadas, tales como acercar la ciudadanía al gobierno local, legitimar decisiones o hacer más transparente la gestión pública de los recursos. A partir de aquí, cada Administración dibuja un proceso diferente, con procedimientos y límites distintos. Los presupuestos participativos en Europa muestran diferencias sustantivas respecto a los tradicionales instrumentos de participación, es decir, presuponen un escenario nuevo en el que el objetivo (los presupuestos públicos) y los procedimientos empleados dibujan un proceso participativo distinto, aunque su desarrollo sea muy dispar. Casi todas las experiencias puestas en marcha comparten cinco criterios, que moldean el proceso y establecen un marco práctico común. A partir de estos criterios, podemos hacernos una imagen del sentido que se trata de dar a los presupuestos participativos, una vez se decide implementarlos:

- Las experiencias tienen como objeto una discusión financiera (las cuentas públicas), en la que prima el debate sobre recursos limitados. Eso significa que todas las experiencias de presupuestos participativos tienen como objetivo reflexionar sobre el destino de los recursos públicos, decidiendo qué es mejor o más conveniente.
- Todas las experiencias se desarrollan en escenarios generales que implican un conjunto de subunidades territoriales (por ejemplo, barrios o distritos) y un espacio general (por ejemplo, la ciudad).
- Las experiencias son periódicas en el tiempo, es decir, se implementan de forma continuada y repetida todos los años o un periodo distinto, pero estable.
- Todas las experiencias recogen un espacio deliberativo en el que los participantes pueden dialogar abiertamente.
- El proceso incluye una rendición de cuentas de los resultados derivados del proceso deliberativo, permitiendo a los participantes valorar la gestión de acuerdo con el proceso participativo y las deliberaciones entabladas.

Hasta el 2005 se pueden contabilizar alrededor de 50 ciudades europeas que implementan el presupuesto participativo (Gráfico 2) (cerca de diez en Francia, unas quince en España,

⁴ Yves Sintomer es el investigador principal de un estudio sobre los presupuestos participativos en Europa, llevado a cabo por el Centro Marc Bloch (Berlín), en el que los autores han participado.

Gráfico 2. Población total de las ciudades donde se realizan presupuestos participativos y número de experiencias en Europa (1994-2005)



Fuente: Sintomer, Herzberg y Röcke, Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernization of Public Administration (<http://www.buergerhaushalt-europa.de/80/>).

quince en Alemania, alrededor de otras diez en Italia, dos en Portugal e Inglaterra, una en Bélgica). La mayoría de las ciudades tienen menos de 100.000 habitantes; ocho de ellas superan esa cifra (Córdoba, Albacete, Getafe o Terrasa en España; Roma XI en Italia; Berlin Mitte, Hamm o Erfut en Alemania; Salford en Inglaterra) y solo una sobrepasa el medio millón (Sevilla). Hay una experiencia supralocal en Francia, en la región de Poitou-Charentes, de más de un millón y medio de habitantes.

La mayoría de las experiencias puestas en marcha en Europa depende directamente de la Administración, que es quien organiza y configura el proceso participativo. Exceptuando la experiencia de Albacete en España, singular en toda Europa, el resto se construye como un proceso dependiente enteramente de la Administración. De esta forma, los presupuestos participativos han sido contemplados como un instrumento más de la gestión pública y no como una forma distinta de llevarla a cabo, lo que podemos entender que ocurre en algunas ciudades brasileñas. No obstante, su puesta en marcha tiene implicaciones significativas si tenemos en cuenta el contexto administrativo en el que se implementa. De algún modo, la puesta en marcha de los presupuestos participativos implica para la Administración un cambio, aunque sea mínimo, con respecto a las formas de gestión habituales que, por supuesto, cada una realizará de distinta manera. Todas las administraciones van a tener que afrontar así modos distintos de relacionarse con la ciudadanía a través de los presupuestos participativos; por eso, su implementación no solo significa un cambio político (participación directa de la ciudadanía en una parte del presupuesto de la Administración), sino también un cambio administrativo, por pequeño que éste sea.

Desde el momento en que los presupuestos participativos se inician, la Administración tiene que informar a la ciudadanía sobre las cuentas públicas o, al menos, sobre los contenidos de la gestión pública, tiene que realizar cierta coordinación dentro de la propia Administración entre los diferentes departamentos con el objetivo de poder responder a las reuniones públicas, y tiene que habilitar procedimientos internos para responder a una relación más directa con la ciudadanía con el objetivo de atender las preguntas, devolver información y valorar las propuestas de la ciudadanía. Esto alienta a crear formas de comunicación e información que hasta ahora no se habían empleado, lo que permite visualizar bien el impacto interno que puede tener el presupuesto participativo. Podemos encontrarnos desde ciudades como Sevilla o Córdoba que hacen asambleas públicas y abiertas, hasta ciudades como Emsdetten, en Alemania, donde se realiza una selección aleatoria de ciudadanos para participar. Igualmente podremos asistir a experiencias con una discusión vinculada a un procedimiento reglado y público (sobre todo en España e Italia), mientras asistiremos a otras experiencias donde la discusión carece de procedimientos y formalización (Francia).

El presupuesto participativo se basa principalmente en la participación activa de la ciudadanía. Esto condiciona por ahora la participación a personas previamente motivadas o activas. Sólo en Alemania podemos encontrar experiencias en las que los participantes sean elegidos al azar, lo que convierte a toda la ciudadanía en potencial participante. Y solo en España podemos encontrar experiencias que tengan lugar únicamente alrededor de las asociaciones (Albacete). Los procedimientos a través de los cuales son implementados los presupuestos participativos deja fuera de la participación habitualmente a la mayoría de los grupos excluidos. No hay procedimientos de discriminación positiva, lo cual favorece la participación de personas con un interés previo para participar o que ya lo hacen a través de asociaciones.

Si tuviéramos que ofrecer una visión general, la mayoría de los presupuestos participativos europeos se caracterizan más por su informalidad, es decir, las reglas en muchos casos no están claras y la voluntad de los ejecutivos ejerce una influencia importante, tanto sobre el diseño de los procesos participativos, como sobre su puesta en marcha. El diseño mayoritariamente corresponde a la Administración, aunque en algunas experiencias, sobre todo en España, la ciudadanía puede participar en su elaboración. El grado de autonomía de la ciudadanía está muy vinculado a la formalidad del proceso, pues cuanto más claras son las reglas, mayor autonomía procedimental tiene la ciudadanía para actuar. En Francia, por ejemplo, las experiencias se basan en el nuevo espíritu reflejado en la ley de la “democracia de proximidad”, inclinado a dar peso a la ciudadanía en los barrios. Los presupuestos participativos han servido para dar un salto del barrio a la ciudad, pero con una metodología similar, basada en grandes encuentros y una discusión no vinculante. Sin embargo, la síntesis de esa discusión la realiza el ejecutivo y no se hace en el mismo encuentro.

A diferencia de los procesos brasileños, el impacto social de los presupuestos participativos es bajo. Sólo algunas experiencias incluyen criterios de justicia distributiva. Por ejemplo, en Grotammare, Italia, junto con el presupuesto participativo se consiguió que dos barrios caracterizados por la exclusión social iniciaran un proceso de cambio e integración. Sin embargo, en la mayoría de las experiencias no se recogen procedimientos destinados a favorecer la inclusión social. En España, los presupuestos participativos habitualmente recogen criterios de justicia distributiva. Sin embargo, bien sea por la juventud de las experiencias, bien sea por la capacidad limitada de actuación propia de los entes locales, o bien sea por los límites procedimentales de

los presupuestos participativos no es posible constatar ningún desarrollo en este sentido. En Alemania, por ejemplo, las experiencias han profundizado en dos direcciones. La primera hacia la evaluación de servicios públicos y las propias instituciones, la segunda a realizar discusiones públicas sobre los equilibrios presupuestarios en un entorno en el que los municipios experimentan una prolongada crisis financiera. Para ofrecer una idea más concreta de los presupuestos participativos, vamos a describir genéricamente las experiencias en Francia, Italia y Alemania, donde se encuentran, junto con España, la mayoría de las experiencias europeas.

3.1 Los presupuestos participativos en Francia

En Francia podemos contar hasta el 2005 cerca de 10 experiencias. En el país galo, los presupuestos participativos se enmarcan dentro del impulso dado a la participación mediante la ley sobre la democracia de proximidad del 2002. Esta ley obligaba a todos los municipios con más de 80.000 habitantes a realizar asambleas barriales con el objeto de discutir sobre los asuntos que afectaban a los ciudadanos. El presupuesto participativo ha sido defendido por los partidos de izquierda, tanto para frenar el declive electoral a nivel local, como para contrarrestar las tendencias centralistas del republicanismo francés. Con el presupuesto participativo, los ayuntamientos y ejecutivos pueden ir un poco más allá del marco de la ley de 2002. En este sentido, el proceso participativo ha servido para pasar de la visión del barrio a la visión de la ciudad. Los motivos esgrimidos por los promotores de las experiencias francesas se centran en: a) la idea de mejorar la Administración pública, aumentando las relaciones horizontales con la ciudadanía, b) transformar las relaciones sociales vigentes ampliando el diálogo social entre ciudadanos de distinta procedencia socioeconómica con el objetivo de integrar grupos sociales desfavorecidos (muchas de las experiencias se encuentran precisamente en el cinturón metropolitano de París) y c) presentar una propuesta alternativa a la ley de la democracia de proximidad, presentando una propuesta basada en la democracia participativa. Los presupuestos participativos en Francia suelen tener como objeto cuestiones de carácter urbano. La participación se estructura a través de asambleas públicas abiertas y mientras algunos procesos recogen la posibilidad de que la ciudadanía decida cuestiones a nivel del distrito, la vinculación del debate con las decisiones públicas a nivel de ciudad no existe. Las reuniones se apoyan en un debate entre los representantes municipales y la ciudadanía, pero la priorización de las propuestas surgidas en el debate queda reservada a los representantes políticos. El presupuesto participativo supone en Francia un salto significativo en el orden de las ideas, da cabida a formas distintas de deliberación entre gobernantes y gobernados, pero el número de participantes no suele ser elevado. No obstante, el presupuesto participativo no es vinculante a nivel de la ciudad y los procedimientos de priorización son muy confusos, lo que no favorece la confianza de los ciudadanos.

3.2 Los presupuestos participativos en Italia

En Italia, la fuerza del discurso participativo arranca en los años noventa, ante una crisis política relevante a nivel nacional. En 1993 se modifica la ley electoral municipal, lo cual iba a permitir la elección directa de los alcaldes. Eso significaba un mayor contacto entre la

gestión pública y el electorado, que poco a poco ha ido permitiendo una mayor apertura institucional hacia los procesos participativos. En el año 2000 tiene lugar una reforma legislativa de los entes locales dirigida a mejorar su gobernabilidad. Uno de los elementos más importantes de la ley fue precisamente el impulso que daba a la creación de instrumentos de participación con el objetivo de que ésta pudiera desarrollarse en términos efectivos. Tras las elecciones municipales del año 2001, muchos municipios, incluidos algunos de gran tamaño, como Nápoles, Venecia o Roma, expusieron abiertamente su interés por implementar presupuestos participativos. Pocos fueron los que materializaron ese compromiso abierto. El impulso de los presupuestos participativos en Italia viene precedido de la referencia de Porto Alegre, como en el caso de Francia y España.

A diferencia de Francia, muchas experiencias italianas han desarrollado los presupuestos participativos a partir de procedimientos más transparentes y vinculados al proceso público de toma de decisiones. Desde el año 2002, Pieve Emanuele (18.000 habitantes) realiza asambleas de distrito, abiertas a la participación de toda la ciudadanía, en la que se plantean las necesidades y propuestas. En un segundo ciclo se organizan mesas de planificación en las que se reúnen administradores, técnicos, organizaciones sociales y económicas con el objeto de elaborar planes operativos para cada uno de los proyectos. En Grottammare (14.000 habitantes), por ejemplo, hasta el año 2002 los ciudadanos no tenían posibilidad de decidir directamente la priorización de las propuestas del proceso participativo. A partir del año 2003, incorpora metodologías de otras ciudades italianas dirigidas a que la ciudadanía tomara parte directamente de las decisiones públicas.

3.3 Los presupuestos participativos en Alemania

En Alemania, la desafección política hacia las instituciones representativas planteó ya en los años noventa algunas reformas legislativas que trataron de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en la gestión pública. En esa década se pasó a elegir al alcalde directamente y se multiplicaron significativamente los marcos legales para permitir hacer iniciativas ciudadanas y referéndum en el ámbito local. El presupuesto participativo se enmarca dentro de este proceso, pero también dentro de una especial crisis financiera de los municipios alemanes, que ya había extendido el compromiso de la ciudadanía para participar en los servicios públicos.

La crisis financiera de los entes locales diferencia los presupuestos participativos alemanes del resto de los países europeos. Por eso, en Alemania se han concentrado más esfuerzos en mejorar la transparencia e información de la gestión local que en implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones concretas sobre inversiones. La referencia principal de los procesos participativos en Alemania no es Porto Alegre, sino una ciudad neozelandesa (Christchurch) galardonada en 1993 por su modelo de gestión pública. En este contexto, los primeros promotores de los presupuestos participativos en Alemania fueron fundaciones cívicas que trabajan ya en la modernización de las instituciones, como el Instituto de Investigación de la Asociación de Municipios (KGSt) o las fundaciones Bertelsmann y Hans Böcker de la confederación de los sindicatos. En 1998 y en 2000 aprobaron sendos proyectos pilotos para que seis ciudades pusieran en marcha los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos alemanes se caracterizan básicamente por ofrecer a la ciudadanía información sobre el estado de ingresos y gastos de los ayuntamientos, detallando los impuestos, las transferencias recibidas por parte de otras administraciones, los gastos fijos y las inversiones. A continuación, se consulta a la ciudadanía en asambleas públicas o a partir de una muestra de la población seleccionada por sorteo (en Emsdetten). Tras la consulta ciudadana se procede a la rendición de cuentas, una vez aprobado el presupuesto en el ayuntamiento. En Emsdetten, por ejemplo, el ayuntamiento organiza un seminario público para una selección aleatoria de ciudadanos. Éstos pueden informarse de los gastos y los ingresos de la Administración local, para después proponer aumentar los impuestos en unas u otras cuestiones o recortar gastos en unas u otras partidas. Las propuestas elaboradas no son vinculantes, aunque el Gobierno debe justificar sus decisiones respecto a ellas.

3.4 Modelos de presupuestos participativos en Europa

Como vemos, se distinguen tres grandes modelos de presupuestos participativos en Europa. En ellos podemos enmarcar las experiencias más emblemáticas de los presupuestos participativos europeos. Como en toda idealización de tipos, hay muchos caminos intermedios. Cada uno de los modelos recoge una serie de características de acuerdo con unos criterios. La Tabla 1 pretende ofrecer un perfil genérico de las distintas experiencias europeas, antes de sumergirnos de lleno en la realidad de los presupuestos participativos en España.

Tabla 1. Modelos de participación política en Europa			
	Modernización participativa (Alemania)	Democracia participativa (España e Italia)	Democracia de proximidad (Francia, Bélgica y Portugal)
Objetivo	Consulta sobre finanzas públicas	Toma de decisiones de parte del presupuesto municipal	Discusión no vinculante sobre las necesidades del distrito o la ciudad
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> • Sin objetivos redistributivos • Fuerte modernización administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de justicia redistributiva • Control político sobre una parte pequeña del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad sin redistribución • Gestión microlocal
Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Consultivos • Existen algunas reglas, pero baja calidad de la deliberación 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación a la toma de decisiones: cogestión • Reglas claras y alta calidad deliberativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultivos • No hay reglas claras, baja calidad deliberativa
Ciudadanía	Baja autonomía procedimental	Autonomía procedimental media y alta	Baja autonomía procedimental
Control político	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas media • Transparencia media 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas fuerte • Transparencia fuerte 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa rendición de cuentas • Poca transparencia

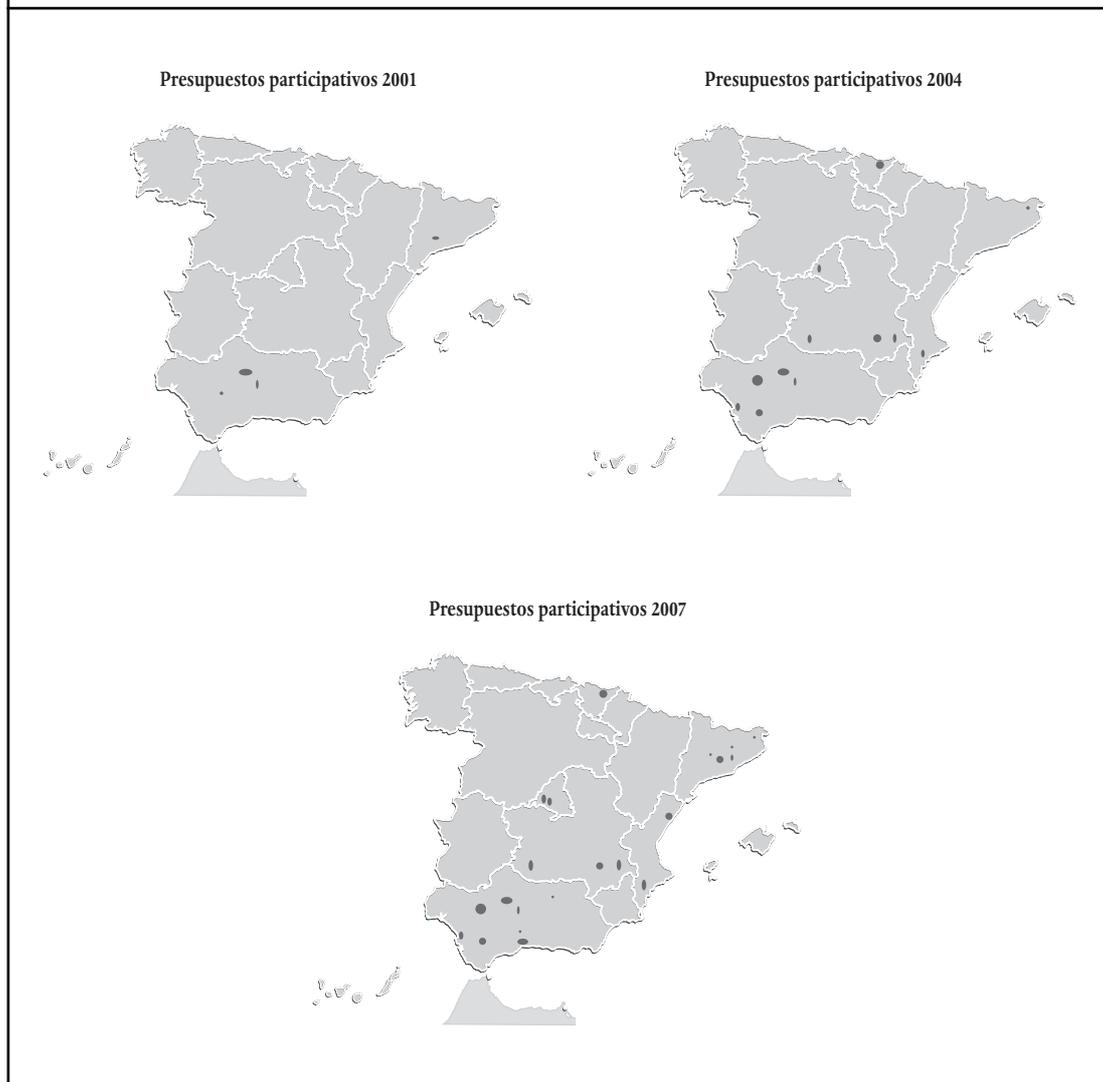
Fuente: Sintomer, Herzberg y Röcke, Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernization of Public Administration (<http://www.buergerhaushalt-europa.de:80/>) y elaboración propia.

Los presupuestos participativos en España

Los presupuestos participativos empiezan a implementarse en España en 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan en Sevilla, Córdoba y Puente Genil en la provincia de Córdoba). Desde entonces hasta finales de 2006 son 22 municipios los que han puesto en marcha el proceso. Después de las elecciones locales del año 2003, el número de municipios con presupuestos participativos se amplía a 12 municipios y antes de las elecciones locales del 2007 el número de experiencias llegaría a 22. La evolución de los presupuestos participativos en el tiempo se puede ver en el Gráfico 3. Durante ese tiempo solo dos experiencias han sido abandonadas, coincidiendo con cambios de gobierno local tras las elecciones de 2003.

Por un lado, la generalidad de los partidos políticos en España incorpora como un hecho básico de sus programas electorales la necesidad de modernizar la Administración con el objeto de atender los cambios sociales. Por otro lado, los partidos políticos hacen también referencia a la necesidad de incorporar soluciones articuladas en el nivel político mediante la revisión de las relaciones entre gobernantes y gobernados. La reconsideración, habitualmente realizada desde la socialdemocracia y la izquierda política, no implica dudas sobre el sistema político, sino que se orienta a señalar pautas sociales que demandarían una relación de representación diferente, sustentada sobre bases más democráticas y participativas. Los partidos deducen así la necesidad de reforzar el sistema representativo desde una nueva dimensión política que tenga como centro de gravedad la implicación de la ciudadanía en la política. Esto es visible en los lineamientos generales que cada partido establece como estrategia futura, donde se mencionan estas intenciones democratizadoras a partir del desarrollo de instrumentos de participación adecuados a los cambios sociales.

Entender la implementación de los presupuestos participativos en España solo parece cobrar sentido desde esta óptica, pues uno de los objetivos prioritarios que en Brasil centró la puesta en marcha de los presupuestos participativos (la inversión de prioridades) pierde peso en un contexto sociopolítico en el que las diferencias económicas no son consideradas, ni interpretadas, desde el punto de vista político, en términos de riesgo social, por lo que en España,

Gráfico 3. Evolución de los presupuestos participativos en España (2001-2007)

Fuente: Elaboración propia.

a diferencia de Porto Alegre, la corrección de las desigualdades sociales y el reparto más justo de la riqueza no entran dentro de los objetivos centrales que llevan a algunos municipios a implementar los presupuestos participativos. La apuesta nace orientada hacia la ampliación de la participación ciudadana encaminada a la mejora del proceso democrático.

4.1 Los partidos políticos españoles y la apuesta por la participación en la gestión local

Un ejemplo ilustrativo de lo que decimos puede observarse en la evolución programática del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). A principios del nuevo siglo elaboró un documento político acerca de las grandes líneas que el partido tendría que seguir durante su inmediato futuro. El PSOE recogía explícitamente la necesidad de “ampliar las fronteras de la de-

mocracia”, “facilitando la implicación (del ciudadano) en las deliberaciones y en las decisiones públicas”⁵. La doctrina política del PSOE en aquel documento buscaba identificarse con el republicanismo como marco político en el que desarrollar sus estrategias y actividades. Un poco más tarde y al igual que en la VIII Asamblea Federal de Izquierda Unida (IU) (septiembre del 2004), el XXXVI Congreso federal del PSOE (junio de 2004) estableció como base genérica de actuación política el problema de la representación. En las resoluciones de ambos congresos (IU y PSOE), la estrategia política se concibe como alternativa a la actual distancia experimentada entre representantes y representados. Distancia que se percibe como fruto de los cambios sociales. Se entiende que esa distancia política no puede ignorarse por tratarse de cuestiones claves para el sistema político y su supervivencia. Por tanto, los partidos españoles de izquierda plantean una estrategia política que tiene como punto de partida el desarrollo de la democracia, abriendo ésta a la implicación y participación ciudadana.

El proyecto político del Partido Popular (PP) en España, a partir de su derrota en las elecciones generales del Estado en marzo del 2004, muestra igualmente una inclinación a considerar estos argumentos, más allá de que en su programa electoral concreto las alusiones a esta problemática sean menos enfáticas y su desarrollo programático difiera de aquel concebido por IU y PSOE. No obstante, el Congreso del Partido Popular del 2004 apostaba por primera vez por abrir caminos para la regeneración democrática, lo que invitaba al partido a adoptar una estrategia política en línea con una concepción abierta a la participación.

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

Para el PSOE la democracia exige una dimensión consensuada y más participativa, que tome cierta distancia con las pretensiones ilustradas, pues “la pretensión ilustrada de que basta que una decisión sea técnicamente acertada para que merezca ser apoyada casa cada vez peor con la realidad y la sensibilidad ciudadana” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p. 20). La ampliación de la legitimidad democrática de las instituciones políticas ya no pasaría solo por gobiernos técnicamente adecuados, sino por ampliar los cauces de implicación de la ciudadanía. A raíz de ello emergen con fuerza los problemas asociados a la legitimidad y los cauces necesarios para conseguir incrementarla. Ciertamente se plantea una nueva modulación política alrededor de un interés general que vendría de la mano de la ciudadanía. Esto abre un amplio campo de acción pública, a

⁵ Conferencia política: ciudadanía, libertad y socialismo, ed. PSOE, Madrid 2002 (&116 y &117).

entender ésta de forma plural y con base en la misma ciudadanía. Para los partidos políticos supone un desafío significativo, pues de alguna manera se afirma que la acción pública deja de ser monopolizada por ellos y, por ende, por la Administración pública. La ciudadanía, nos dicen, no puede ser sustituida representativamente, por tanto, “los partidos necesitamos desplegar herramientas institucionales que faciliten la incorporación de la ciudadanía al debate público”⁶.

En España, sin embargo, el problema de la participación no es un proceso que caiga sobre tierra baldía, pues ya existe una estructura de participación ciudadana desde hace más de tres décadas. A nivel local, el modelo de participación se halla fuertemente institucionalizado. Esto sugiere considerar con más atención el énfasis que los partidos políticos ponen al incorporar en sus respectivos programas la dimensión participativa y nuevos instrumentos de participación como los presupuestos participativos. En principio, porque insisten en la necesidad de crear nuevas estructuras y no solo consolidar las ya existentes. Y en segundo lugar, porque se asume la necesidad de abrir el modelo tradicionalmente implantado en España, de naturaleza principalmente consultiva, hacia un modelo de participación que conceda a la ciudadanía un mayor protagonismo en la vida política de los municipios. Cuando en España el ejecutivo de un ayuntamiento inicia los presupuestos participativos, tiene en cuenta la diferencia que trae consigo su implementación respecto al modelo de participación vigente, lo cual establece un horizonte común a todas las experiencias: la participación directa de la ciudadanía dentro de las instituciones representativas.

Por eso, si podemos partir de un escenario general es porque en España todos los presupuestos participativos tienen como objetivo implicar a la ciudadanía en el proceso público de toma de decisiones. Da igual si hablamos del Partido Popular o del Partido Socialista. Siempre, a diferencia del resto de las experiencias europeas, salvo en Italia, el proceso participativo está diseñado para que la ciudadanía pueda decidir directamente una parte del presupuesto de la Administración local. La heterogeneidad entre las distintas experiencias es significativa, pero las diferencias están relacionadas con la forma de implementar esa implicación. Esto no significa que las consecuencias democratizadoras de los presupuestos participativos sean idénticas en todos los procesos, ni todas las experiencias alcancen los mismos niveles de participación e implicación ciudadana.

4.2 El contexto de los presupuestos participativos: dónde se hacen y quién los impulsa

Hasta el 2007, existían 22 experiencias de presupuestos participativos en España, aunque siempre hay que tener en cuenta el tipo de criterio empleado para contar una experiencia como presupuesto participativo (Tabla 2). En este documento de trabajo vamos a partir de una definición laxa, con el objetivo de incluir las distintas experiencias que se autodenominan presupuestos participativos, más allá de que la heterogeneidad de estas experiencias pueda incluso crear algunas suspicacias sobre la naturaleza participativa de algunas de ellas.

⁶ Resolución del XXXVI Congreso Federal del PSOE.

Tabla 2. Los presupuestos participativos en España (2007)

Municipio	Tamaño del municipio	Fecha de inicio	Partidos políticos en el gobierno
Córdoba (Córdoba)	320.000 hab.	2001	2001-03 IU-PSOE 2003-07 IU 2007-11 IU-PSOE
Puente Genil (Córdoba)	29.000 hab.	2001	IU
Cabezas de San Juan ⁽¹⁾ (Sevilla)	16.000 hab.	2001-2003	IU
Rubí ⁽¹⁾ (Barcelona)	66.425 hab.	2001-2002	IC
Albacete (Albacete)	150.000 hab.	2002	PSOE
Almansa (Albacete)	23.782 hab.	2003	PSOE
San Sebastián (Guipúzcoa)	178.559 hab.	2003	PSOE
Sevilla (Sevilla)	709.000 hab.	2004	PSOE-IU
Jerez de la Frontera (Cádiz)	194.000 hab.	2004	2003-07 PSA-PSOE 2007-11 PSOE
Getafe (Madrid)	158.363 hab.	2004	PSOE-IU
Petrer (Alicante)	31.564 hab.	2004	IU
Santa Cristina d'Aro (Gerona)	4.100 hab.	2004	PSC
Puertollano (Ciudad Real)	50.477 hab.	2004	PSOE-IU
Puerto Real (Cádiz)	37.893 hab.	2004	IU
Leganés (Madrid)	178.630 hab.	2005	PSOE
Terrassa (Barcelona)	200.000 hab.	2005	PSC-ERC-IC
Viladecavalls (Barcelona)	5.653 hab.	2005	CiU-ERC
Figaró (Barcelona)	1.000 hab.	2005	Independientes
Torreperogil (Jaén)	9.000 hab.	2005	IU
Parets del Vallés (Barcelona)	15.700 hab.	2005	PSC
Campillos (Málaga)	8.066 hab.	2006	IU PSOE
Logroño (Logroño)	146.000 hab.	2006	2006 PP 2007 PSOE-IU
Castellón (Castellón)	174.163 hab.	2006	PP
Málaga (Málaga)	500.000 hab.	2007	PP

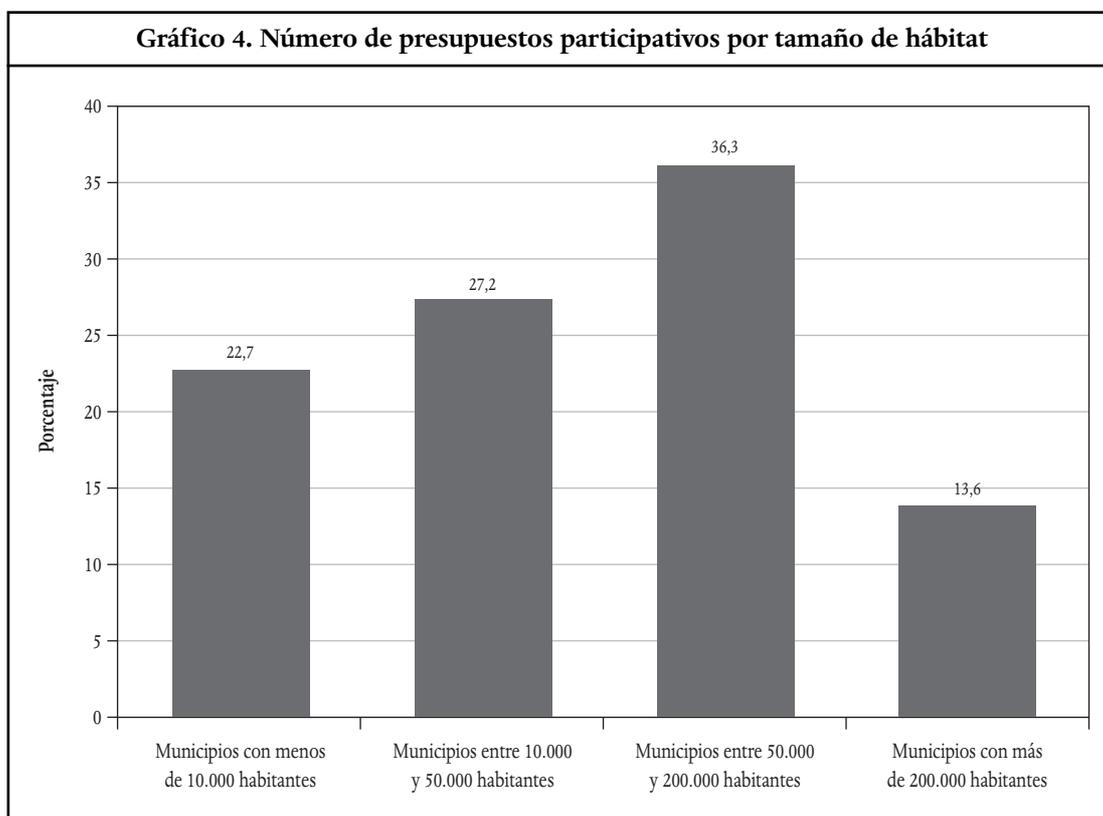
⁽¹⁾ Ambas experiencias finalizaron en 2003 después de las elecciones locales.

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, pensamos que es preferible ofrecer un panorama general de lo que hoy se hace en España y después analizar las diferencias que podamos encontrar entre ellas, considerando que todas tienen un rasgo común: la participación de la ciudadanía en la decisión de una parte del presupuesto municipal.

La manera de implementar el proceso participativo varía muy notablemente de una experiencia a otra, aunque será difícil entender tales diferencias al margen de la voluntad política. Los rasgos que comparten experiencias similares, respecto a otras, no están completamente relacionadas ni con el partido que impulsa los presupuestos participativos, ni con el tamaño del municipio, ni con su contexto socioeconómico. Hasta ahora, el diseño de los presupuestos participativos se ha nutrido principalmente de la voluntad de los miembros del ejecutivo local, lo cual dota a todas las experiencias de cierta singularidad.

Al contrario de lo que a menudo se ha podido pensar respecto a los presupuestos participativos, no hay más experiencias ni son más comunes en municipios pequeños. El 50% de las experiencias se localizan en municipios de más de 150.000 habitantes, incluyendo ciudades grandes como Sevilla, Málaga o Córdoba (Gráfico 4). Por regiones es Andalucía la comunidad autónoma en la que más municipios se implementan los presupuestos participativos (36%), seguida de Cataluña (22,7%). Entre ambas regiones se encuentran más del 50% de las experiencias españolas. En Castilla-La Mancha encontramos tres experiencias (13,6%), mientras que en Madrid y el País Valenciano dos (un 9% respectivamente) y, por último, en el País Vasco y La Rioja una sola experiencia. Esto nos permite, en principio, pensar que el presupuesto participativo no es observado un instrumento apto únicamente para pequeñas



Fuente: Elaboración propia.

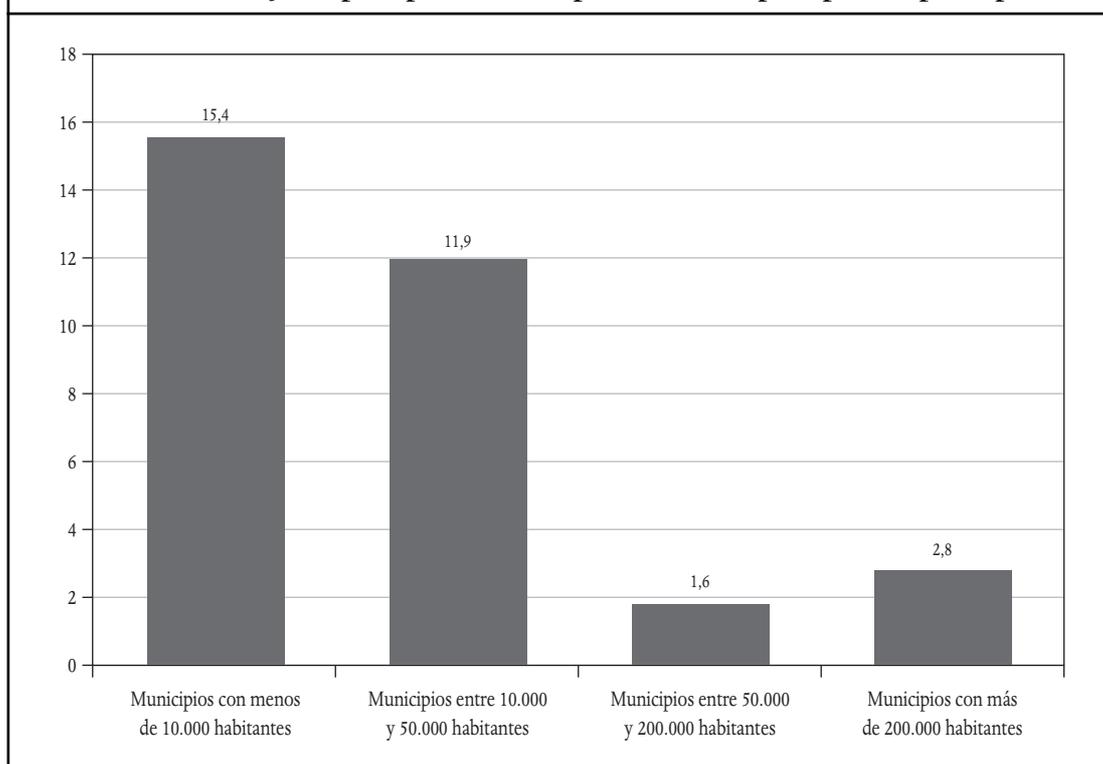
dimensiones. El impulso que reciben en ciudades grandes plantea un horizonte democrático en ciudades pobladas.

Podemos encontrar presupuestos participativos en municipios pequeños y grandes. Esta heterogeneidad se reduce si miramos a los partidos políticos que los impulsan. El 76% de los procesos implementados dependen del PSOE e IU, aunque son más los municipios del PSOE (44%) los que han realizado presupuestos participativos. Aun así, el Partido Popular ha iniciado el 14% de las experiencias, lo cual nos permite pensar los presupuestos participativos como una nueva forma de participación y articulación política al margen de la ideología partidista. Otro partido conservador, como Convergencia i Unió, ha impulsado también una experiencia en Cataluña.

Los presupuestos participativos dentro de la Administración local

Cuando decimos que la ciudadanía puede decidir directamente sobre una parte del presupuesto municipal, ¿cuál es el límite de gasto al que pueden llegar los ciudadanos? o ¿sobre qué materia pueden decidir? En términos generales, el presupuesto participativo abre la posibilidad a que la ciudadanía influya solo en las partidas de gastos y dentro de éstas únicamente en aquéllas que están relacionadas con las inversiones y programas. De esta manera, abrir el presupuesto a la ciudadanía, por ahora, no significa abrir el debate de los ingresos a la ciuda-

Gráfico 5. Porcentaje del presupuesto municipal decidido en presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia.

danía. Solo algunos municipios, como Albacete o Santa Cristina d'Aro, abordan de alguna manera los ingresos del municipio, aunque no de forma sistemática y siempre a voluntad del ejecutivo. De este modo, los presupuestos participativos se centran alrededor de los gastos, dejando de lado cualquier discusión sobre los gastos destinados a cubrir los salarios del personal, deudas y los gastos de funcionamiento o mantenimiento de los servicios públicos. Igualmente, hasta ahora casi siempre se discute sobre los gastos del presupuesto del ayuntamiento, dejando los gastos de las empresas municipales aparte. No obstante, hay experiencias que incluyen la discusión de las actividades de algunas empresas municipales, por ejemplo, Puente Genil o Albacete. El porcentaje del gasto del presupuesto abierto a la participación sí es muy variable entre unas experiencias y otras, aunque se puede decir que la ciudadanía en los municipios más pequeños tiene más posibilidades de influir proporcionalmente que en los más grandes. El resultado de las medias, no obstante, puede llevar a equívocos, pues las diferencias entre municipios dentro de una misma categoría son a veces importantes, aunque en términos generales la distribución que mostramos en el Gráfico 5 nos da una idea bien aproximada de la realidad. En los presupuestos participativos en municipios con menos de 10.000 habitantes, la ciudadanía decide mediante el proceso participativo algo más del 15% del presupuesto, porcentaje que no llega al 3% en las ciudades más grandes.

El nombre de presupuestos participativos puede resultar engañoso para aquellos que no están familiarizados con estas experiencias. Quizás el nombre que más se ajustaría a la realidad municipal española sería presupuestos parcialmente participativos. De hecho, la mayoría de los ciudadanos que participan en los presupuestos participativos no tienen una idea clara sobre qué cantidad del gasto del ayuntamiento están decidiendo. Este dato viene a confirmar que más allá de la participación de los ciudadanos en la redistribución del gasto municipal, los presupuestos participativos sirven para que los ciudadanos interesados en la esfera pública local puedan informarse, sugerir actuaciones y censurar a los políticos que no cumplen, como así ocurre generalmente en las asambleas de los presupuestos participativos. Como decíamos, el presupuesto municipal no es lo más importante, y la mayoría desconoce el porcentaje del presupuesto que el ayuntamiento ha decidido que gestionen directamente los ciudadanos. Sólo un 16% de los asistentes a los presupuestos participativos es consciente del gasto que va a decidir con su participación en las asambleas de los presupuestos participativos. Incluso uno de cada cuatro ciudadanos que acude a las asambleas está convencido de estar participando en un órgano vecinal en el que se acuerda el gasto de más del 25% del presupuesto municipal⁷.

Esta falta de conocimiento no está relacionada con los recursos educativos del individuo, ni con el consumo de información política, ni con el interés en la política local. Los ciudadanos que leen la información política todos los días tienen la misma intensidad de desconocimiento que aquéllos que reconocen no leer nunca los periódicos. Por nuestra observación externa en muchas de estas asambleas, podemos decir que no se suele hacer explícito a los ciudadanos la cantidad real de recursos que están en juego en cada presupuesto participativo en relación con el proceso total. De cualquier forma, parece razonable que una minoría de ciudadanos –por lo menos un tercio de la población de cada pueblo– no tenga la capacidad de alterar en profundidad el programa que ha votado en las urnas.

⁷ A partir de ahora todos los datos referidos a la opinión y a las actitudes de los ciudadanos que han participado en experiencias de presupuestos participativos deben su origen a la encuesta IESA 1506.

Dentro de las materias sobre las que la ciudadanía puede incidir, descontando las partidas presupuestarias dedicadas al mantenimiento de los servicios públicos, los salarios y las deudas municipales, podemos hacer una gran división. Por un lado, están las partidas presupuestarias dedicadas a pequeñas infraestructuras. Por otro lado, están los gastos destinados a programas y servicios propios de las políticas sectoriales. Más de la mitad de las experiencias de presupuestos participativos (54,5%) únicamente abren la participación de la ciudadanía en la decisión de pequeñas infraestructuras, mientras que el resto permite la participación en programas y servicios municipales. Eso significa que la ciudadanía puede también debatir qué cursos, programas culturales, proyectos, etc., realizará el ayuntamiento. Respecto a las grandes infraestructuras o a las obras de ciudad, únicamente el 22% de las experiencias recoge la posibilidad de que la ciudadanía pueda decidir u opinar sobre ellas, aunque en estos casos la decisión es frecuentemente colegiada entre la ciudadanía y los representantes políticos, y no solo una propuesta participativa (Albacete, Santa Cristina d'Aro, Puente Genil, Torreperogil, Figaró).

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

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

5.1 La gestión de los presupuestos participativos: ¿de qué concejalía dependen?

Dejando aparte los organismos autónomos y las empresas públicas, que en una ciudad como Sevilla gestionan la mitad del presupuesto consolidado de la Administración, la organización habitual de una Administración local se apoya en delegaciones independientes, cada

una de las cuales tiene como objetivo un abanico limitado de temas. Esto hace que muchas veces las diferentes delegaciones actúen sin coordinación entre sí, multiplicando los esfuerzos y, a veces, incluso los programas. Esto se refleja bien en la forma ordinaria en que se construyen los presupuestos municipales. Cada delegación hace su propia previsión, que se envía a la delegación de Hacienda y es defendida por el representante político frente al resto de las delegaciones. El presupuesto es distribuido habitualmente de forma lineal, aumentando proporcionalmente las partidas de las diferentes delegaciones, sin atender a objetivos y proyectos concretos, salvo apuestas decididas del ejecutivo que son directamente dependientes del área de alcaldía o presidencia. Todo ello no facilita la comunicación y convierte la distribución presupuestaria más en una negociación que en una coordinación de objetivos.

Veamos el caso concreto de la delegación de participación ciudadana. La participación de la ciudadanía suele depender orgánicamente de una sola delegación, la cual tiene encomendadas las tareas de relacionarse, sobre todo, con las asociaciones territoriales (asociaciones vecinales), otorgarles subvenciones, además de favorecer la participación de la ciudadanía en general mediante proyectos concretos. De ella suelen depender los centros cívicos donde tiene lugar la oferta de talleres a la ciudadanía en general. No obstante, no toda la participación ciudadana depende de esta delegación. Por ejemplo, los consejos locales sectoriales, mediante los cuales las asociaciones sectoriales participan de manera consultiva en las políticas públicas, dependen de las delegaciones correspondientes. Igualmente se pueden dar procesos de participación que no dependan de la delegación de participación ciudadana. Las Agendas 21, por ejemplo, suelen ser coordinadas por otras delegaciones (infraestructuras, medio ambiente, etc.), sin mencionar otros procesos como la participación alrededor del Plan General de Ordenamiento Urbano, que, aun siendo escasa, se realiza desde la gerencia de urbanismo, que, en muchos casos, además, es un organismo autónomo respecto al ayuntamiento.

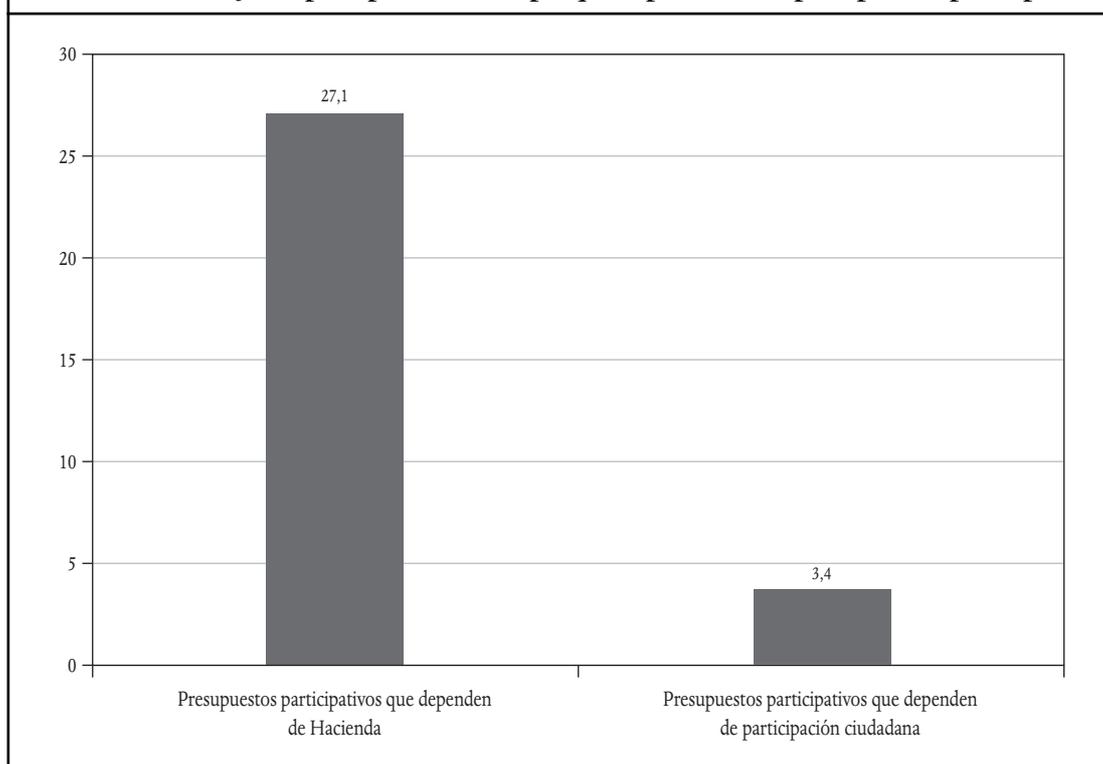
Siendo así, parece importante considerar de qué modo la organización de los presupuestos participativos se inserta en el ayuntamiento, dependiendo de una u otra delegación, pues no parece que sea lo mismo depender de una u otra. En España, la organización de los presupuestos participativos depende mayoritariamente (81%) de la delegación de participación ciudadana. Para la mayoría de las administraciones, la puesta en marcha y el impulso del presupuesto participativo depende de esta delegación. Sólo el 14% de las experiencias depende de otra delegación, la de Hacienda, encargada de los presupuestos municipales. El dato pasaría por ser meramente descriptivo si no tuviéramos en mente la organización habitual de las administraciones locales.

Ninguna otra delegación depende de la de participación ciudadana para realizar procesos participativos, pues ni siquiera se entiende que dicha delegación tenga que controlar las relaciones de la Administración con la ciudadanía. Al no existir vínculos fuertes entre unas delegaciones y otras, la delegación de participación ciudadana padece una situación endémica de debilidad. Esto es claro, por ejemplo, respecto a las asociaciones de vecinos. Estas dependen orgánicamente de participación ciudadana (allí tienen que darse de alta, pedir las subvenciones y realizar los trámites); en cambio, muchos de sus intereses miran a otras delegaciones, con cuyos representantes tratan de reunirse para ampliar su influencia (desde infraestructuras a cualquier otra delegación).

Esta situación de debilidad plantea un problema al afrontar los presupuestos participativos, pues éstos plantean una acción pública integral que afecta a varias delegaciones de forma simultánea. Ante esta situación, a menudo se dan situaciones paradójicas, como que las delegaciones de participación ciudadana no tengan los recursos (humanos y materiales) necesarios para afrontar esa coordinación entre distintas delegaciones o que, debido a la falta de una coordinación previa entre ellas, se haga difícil el simple hecho de establecer la coordinación, cuando simplemente desde dentro de la Administración se puede entender que hay relaciones con la ciudadanía que no pueden dejarse al departamento de participación ciudadana. La habitual desprotección de la concejalía de participación ciudadana debilita en origen el surgimiento y la implementación del presupuesto participativo. Desde la delegación de participación ciudadana los presupuestos participativos se limitan a un área que históricamente ha cumplido un papel menor dentro de las administraciones. Considerando este contexto, sí podemos hablar de diferencias importantes entre unas experiencias y otras.

De las tres experiencias de presupuestos participativos que dependen de la delegación de Hacienda, dos de ellas diseñaron un proceso participativo que abre a la ciudadanía un 32% y un 48% del presupuesto municipal, respectivamente. La tercera plantea un proceso participativo alrededor solo del 0,65% del presupuesto. El resto de experiencias disminuye considerablemente el grado de acción de la ciudadanía. En el Gráfico 6 podemos observar esas diferencias. Si en el caso de las experiencias que dependen de la delegación de Hacienda quitamos el tercer municipio, el resultado sería aún más notable, subiendo la media del 27% al 40%.

Gráfico 6. Porcentaje del presupuesto municipal que depende de los presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia.

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

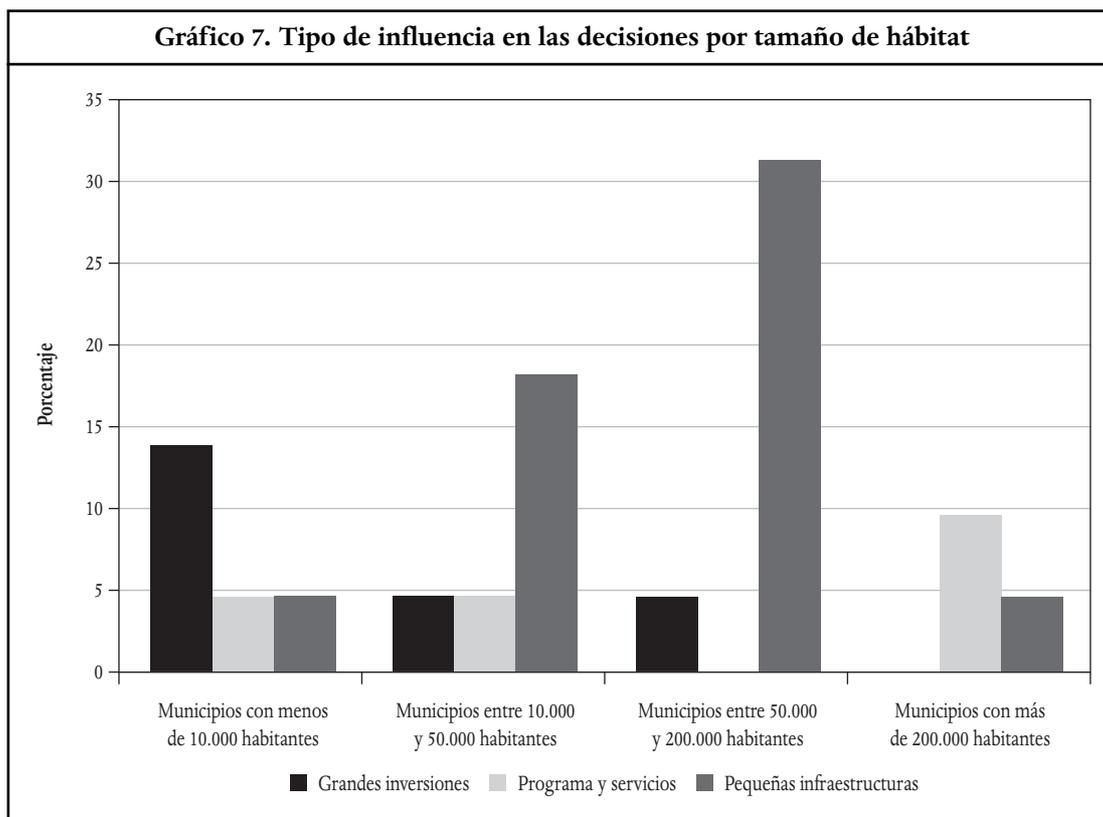
Otro dato que avala la importancia que adquiere la dependencia orgánica de los presupuestos participativos es ver las diferencias existentes entre los procesos según el tipo de decisiones y materias en las que la ciudadanía puede tomar parte. Siguiendo la distinción realizada más arriba, los presupuestos participativos suelen diferenciar tres tipos de ámbitos de actuación (Gráfico 7):

- Los grandes proyectos de la ciudad, que implican la mayoría de las veces grandes inversiones y afectan al municipio en general.
- Programas y servicios públicos que tienen que ver con acciones públicas sectoriales.
- Pequeñas obras e infraestructuras que tienen que ver con pequeños arreglos o pequeñas inversiones que afectan habitualmente a un barrio o una zona del municipio concreta.

Las experiencias en las que la ciudadanía puede tomar parte de las discusiones generales del municipio son minoritarias, pues solo ocurre en el 22% de los casos. Sin embargo, la mayoría de ellas tiene lugar en municipios pequeños (13,6%) y en dos de los tres municipios que organizan las experiencias desde la delegación de Hacienda. En el resto de municipios, la mayoría de las experiencias se concentra alrededor de las pequeñas infraestructuras (59%) y, algunas, además, en programas y servicios sectoriales (18,2%).

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

Las tareas que la puesta en marcha del presupuesto participativo exigen a la Administración son importantes, tanto por lo que implican respecto a la forma de gestionar los asuntos pú-



Fuente: Elaboración propia.

blicos, como por lo que implican con relación a las relaciones administrativas internas. Aunque la mayoría de los presupuestos participativos solo recojan la posibilidad de decidir sobre pequeñas infraestructuras, la Administración tiene ineludiblemente que atender la coordinación entre la delegación de Participación Ciudadana, la de Infraestructuras y la de Hacienda, como mínimo, cuando no la de Presidencia. Todo ello ha llevado a la mayoría de las administraciones locales a habilitar procedimientos que faciliten la actuación conjunta de diferentes delegaciones con el objeto de responder a las necesidades emanadas del proceso participativo. Con el objeto de afrontar esa acción conjunta, que la propia dinámica de la Administración a menudo no contempla, los ayuntamientos tienen que organizar procesos internos de coordinación, los cuales, sin una decidida apuesta organizativa, pueden ser débiles.

No obstante, todos los ayuntamientos se ven forzados a realizarla. La coordinación se realiza habitualmente de dos maneras distintas, aunque a veces son complementarias. Por un lado, algunas experiencias (31,8%) han creado una mesa de coordinación entre las delegaciones políticas implicadas directamente en el proceso con el objeto de aunar los objetivos de la Administración frente a los presupuestos participativos, lo cual incluye desde pensar estrategias de forma conjunta hasta coordinar el trabajo técnico derivado del proceso participativo. Por otro lado, la mayoría de las experiencias afrontan la coordinación en un momento específico del proceso, cuando el ayuntamiento tiene que valorar la viabilidad de las propuestas ciudadanas y, por tanto, los técnicos municipales de las áreas involucradas en el proceso participativo tienen que valorar dichas propuestas. Dicha coordinación suele depender de la delegación en la que descansa internamente la responsabilidad del proceso, lo cual dota, en este caso, a las delegaciones de participación ciudadana

de una proyección dentro de la Administración que no había tenido hasta entonces. La coordinación interna dentro de las Administraciones supone la comunicación entre técnicos de distintos campos y, por tanto, supone el intercambio de información, de experiencias y de saberes que, al menos, posibilita establecer una diferencia sustantiva de funcionamiento con relación a la manera tradicional de la gestión pública. La no creación de una dinámica estable nos habla de un procedimiento débil, sujeto a la voluntad política de los representantes de cada delegación. Ahí adquiere mayor sentido el argumento que venimos contando, pues la importancia orgánica de la delegación responsable de los presupuestos participativos dentro de la Administración puede generar respuestas más o menos fiables, además de facilitar la estabilidad de una dinámica orientada a gestionar lo público desde la comunicación y la coordinación de las acciones.

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

5.2 La información dentro de los presupuestos participativos

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

No todas las experiencias dan la misma información, ni todas abordan el proceso informativo de la misma manera. Como hemos visto a través de los datos recogidos en nuestra

encuesta y por medio de la observación de algunas asambleas participativas, una cosa es lo que dice el reglamento de aplicación del presupuesto participativo, que incide en informar sobre el presupuesto, y otra es lo que ocurre en la práctica, en la que los ciudadanos tienen dificultades para obtener la información real del porcentaje del presupuesto público sobre el que van a decidir. En cualquier caso, todas las experiencias necesitan iniciar un proceso de información ciudadana que, con mayor o menor intensidad, socializa una información que a menudo no es conocida por la ciudadanía. En el siguiente punto trataremos más pormenorizadamente de la organización de la información, así como del resto de las acciones que el ayuntamiento se ve obligado a realizar desde el momento en que acepta implementar los presupuestos participativos. Ahora solo queremos resaltar el hecho de que todas las experiencias tienen que construir esa información y, además, tienen que hacerlo pensando en que van a comunicarla a personas no especializadas, lo cual incluye cierta creatividad o la exploración de formas distintas de comunicación. La elaboración de la información implica el uso de recursos humanos y la síntesis de información. Por tanto, requiere de una predisposición comunicativa que abre el ayuntamiento a la ciudadanía. La información, además, no se hace únicamente en un momento del proceso participativo, sino que es una constante. Al principio se informa sobre el proceso, sus pasos y objetivos; después se da información sobre el presupuesto municipal; más tarde se informa sobre las propuestas realizadas por la ciudadanía y finalmente sobre las propuestas priorizadas. En todo momento, el ayuntamiento tiene que decidir la estrategia comunicativa más adecuada, emplear recursos materiales con el objetivo de mantener un flujo de información constante.

5.3 La viabilidad técnica de las propuestas ciudadanas

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

Independientemente de que la Administración informe, mejor o peor, sobre las competencias municipales, hay innumerables exigencias técnicas, legales o propiamente financieras que pueden hacer que una propuesta sea inabordable desde la acción pública del ayuntamiento. Esto ha hecho que todas las experiencias de presupuestos participativos planifiquen, antes de la priorización final de las propuestas ciudadanas, una fase en la que los técnicos municipales valoran las propuestas con el objeto de saber si son viables desde el punto de vista del ayuntamiento. Esta fase se planifica antes de la priorización final, porque se quiere evitar que la ciudadanía priorice propuestas que después no pueden llevarse a cabo. De esta manera, cuando la ciudadanía prioriza las propuestas, aplicando, en la mayoría de los casos, aunque no en todos, criterios de justicia distributiva, todo el mundo tiene la certeza de que las propuestas priorizadas serán viables y, por tanto, ejecutables por parte de la Administración local.

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

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

5.4 La rendición de cuentas y transparencia en los presupuestos participativos

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

En este sentido, la rendición de cuentas es una etapa del proceso participativo recogida por todas las experiencias. Se entiende que un proceso de toma de decisiones donde la ciudadanía delibera y propone tiene que tener una respuesta política por parte de la Administración. Esta respuesta tendrá lugar bajo la garantía política de que las decisiones finalmente priori-

zadas serán ejecutadas, lo cual necesita de la implicación política. La forma de abordar la rendición de cuentas, que es lo que en último lugar legitima todo el proceso participativo, es muy desigual, aunque formalmente todas las experiencias de presupuestos participativos se apoyan en último término en ella.

Todas las administraciones informan, una vez terminado el proceso participativo, de las decisiones adoptadas e incluidas en el presupuesto municipal. A partir de aquí las estrategias políticas seguidas para formalizar esa rendición de cuentas son muy diferentes. Muchas experiencias (68%) crean comisiones de control y seguimiento, formadas bien con participantes del proceso, bien con miembros de asociaciones, bien a partir del consejo local de participación ciudadana, si lo hubiera, o con todos ellos a la vez. Esta comisión tiene el objetivo de garantizar el compromiso político de la ejecución de las propuestas, lo cual dota a sus miembros de la posibilidad de realizar un seguimiento de la ejecución de las propuestas por parte de las administraciones locales. El mayor problema que afrontan los presupuestos participativos es la escasa formalidad de los procedimientos contemplados para hacer efectivo ese seguimiento. De esta manera, muchas veces el seguimiento queda en manos de la voluntad de los representantes políticos. Solo la experiencia de Sevilla ha habilitado los instrumentos necesarios para que ese seguimiento pueda ser realizado por parte de la ciudadanía, sin necesidad de contar con la voluntad política, mediante la identificación de todas las partidas presupuestarias con una clave específica que permite su consulta pública. Aunque el procedimiento exige una habilidad personal para tratar con la Administración, ciertamente se puede hacer directamente. De cualquier manera, la mayoría de los procesos recogen la realización de un seguimiento y control de la acción del ejecutivo, lo cual da argumentos a los participantes para exigir la rendición de cuentas por parte de los representantes políticos. Esto sitúa la transparencia del proceso en un lugar clave de su desarrollo, pues la participación es muy sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en que el proceso participativo es real.

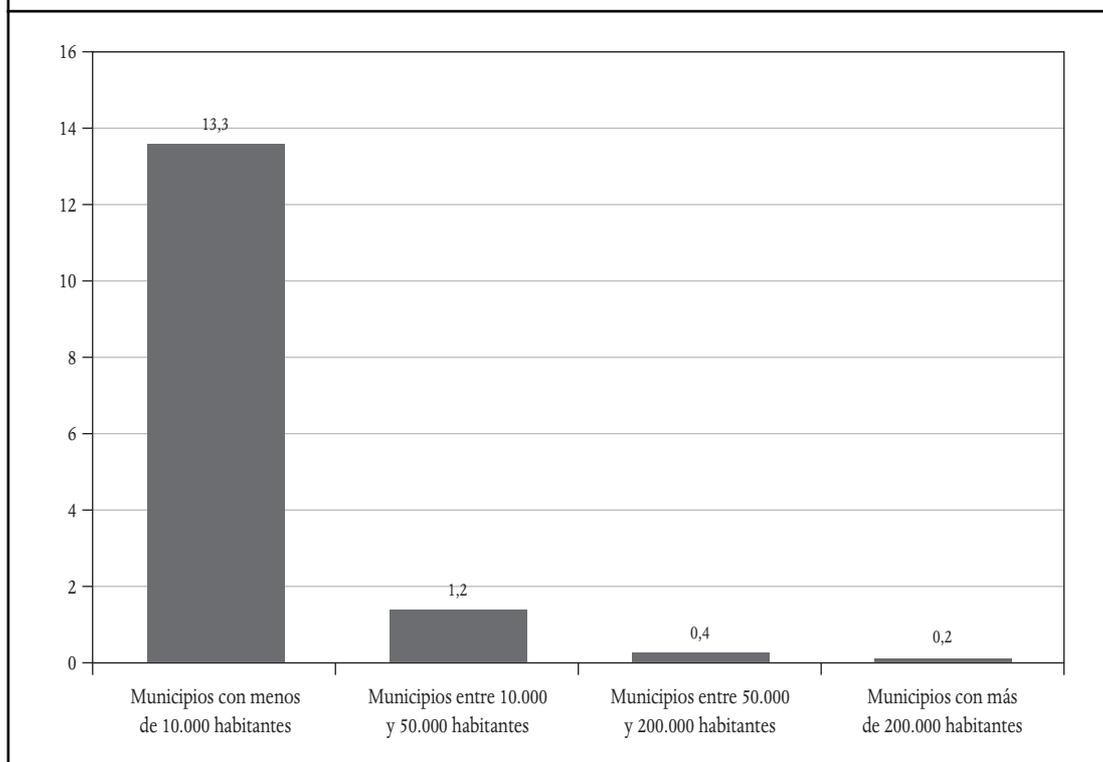
Un análisis de la participación dentro de los presupuestos participativos

6.1 Representatividad y participación en los presupuestos participativos

En los presupuestos participativos están invitados a participar todos los ciudadanos del ámbito territorial donde se realizan⁸. Generalmente se publicitan a través de cartas enviadas a todos los domicilios, con anuncios en los principales medios de comunicación y utilizando cualquier soporte publicitario existente en las calles. La realidad es que, sobre todo en los municipios de mayor tamaño, hay un importante número de ciudadanos que no es consciente de la existencia de este mecanismo de participación en su municipio. Y, como es obvio, una mayoría de los ciudadanos conscientes de la existencia de los presupuestos participativos decide no tomar parte en ellos. Como se puede ver en el Gráfico 8, la participación media en estos procesos solo se sitúa por encima del 10% de los ciudadanos en los municipios de menos de 10.000 habitantes. En el resto de las ciudades la participación apenas alcanza al 1% de la población total, y a veces ni eso.

Tanto desde el punto teórico del ideal de la democracia participativa, como desde el marco normativo de la democracia representativa, sería preferible una alta participación para robustecer en mayor medida la fortaleza del sistema democrático. Cuantos más ciudadanos asistan a las asambleas de los presupuestos participativos, existirán más vigilantes de los gestores públicos y más difícil les resultará a los representantes abusar de su poder. Y cuantos más ciudadanos participen en la toma de decisiones, mayor ajuste existirá entre las demandas de los ciudadanos y la oferta de los representantes. Pero no se puede obligar a los ciudadanos a asumir el coste que supone participar en la gestión pública. De cualquier forma, los representantes que asumen el compromiso de incorporar a su gestión los presupuestos participativos están creando un espacio abierto que puede utilizar cualquier ciudadano. Esa in-

⁸ En la práctica podría participar cualquier persona que no viviera en el municipio, ya que no existe ningún control en la organización de estos procesos que impida o deniegue a nadie, por ninguna causa, su asistencia y participación en las asambleas de los presupuestos participativos.

Gráfico 8. Porcentaje de población que participa respecto al total de población del municipio

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

certidumbre sobre la potencialidad de la participación obliga al responsable a estar en guardia y presentar sus mejores virtudes, aunque finalmente sean una minoría exigua de ciudadanos la que participe. Esa minoría exigua ya está mejorando el dispositivo de control de las democracias, al obligar a sus representantes a rendir cuentas de forma anual, al incrementar el número de ciudadanos informados y al incorporar al programa de gobierno legitimado en las últimas elecciones nuevas demandas que pueden surgir entre elección y elección o recordar viejas reclamaciones de vecinos que, aunque no estuvieran recogidas en el programa electoral, posibiliten a estos ciudadanos plantear sus argumentos y persuadir tanto a sus conciudadanos como a sus representantes políticos.

Como hemos comentado a lo largo del documento de trabajo, los presupuestos participativos todavía no han alcanzado el grado de madurez y de institucionalización en el sistema democrático local en aquellos municipios donde se realizan. La experiencia de más larga duración, la de Córdoba, apenas alcanza los seis años y más de la mitad de los presupuestos participativos tan solo tienen tres años de duración. Los presupuestos participativos no tienen la cobertura mediática que atiende cada uno de los procesos electorales. Ni tampoco cuenta con la implicación y movilización de los distintos partidos políticos, ni en el plano local, ni a nivel estatal. A través de la encuesta IESA 0705, se puede comprobar cómo una de las variables que más influyen en el aumento de la participación es el número de años de existencia de los presupuestos participativos. Cuantos más años hayan pasado desde la implementación de los primeros presupuestos participativos, mayor será la probabilidad de que los ciudadanos de ese municipio decidan participar.

Uno de los factores que parecen afectar en mayor medida al nivel de participación registrado en los presupuestos participativos es su ubicación dentro de la estructura de gestión de cada ayuntamiento. La situación orgánica de los presupuestos participativos dentro del entramado institucional local provoca diferencias sustanciales en el nivel de implicación de la ciudadanía. Como expusimos en el apartado anterior, los presupuestos participativos que dependen directamente de la concejalía de Hacienda disponen de un mayor poder de decisión sobre el total del gasto público, además de permitir una mayor coordinación con el resto de las concejalías del ayuntamiento para poder implementar las decisiones tomadas por los ciudadanos en las asambleas de los presupuestos participativos. Según los datos que hemos recogido, la participación ciudadana es también mayor precisamente en los presupuestos participativos que dependen orgánicamente de la concejalía de Hacienda.

6.2 Participación en los presupuestos participativos según variables sociodemográficas

En las siguientes páginas, ilustraremos las principales características sociodemográficas y políticas de los ciudadanos que asisten a los presupuestos participativos atendiendo a los datos recogidos en la encuesta aplicada por los autores en nueve municipios que desarrollan presupuestos participativos (Tabla 3). En primer lugar, como en los procesos electorales, son los jóvenes los que menos participan. Sabemos que la participación va aumentando en la misma medida en que la edad avanza, hasta llegar a un punto en el que comienza a declinar. Un 14,9% de los participantes tiene entre 14 y 29 años. Las personas mayores de 60 años están representadas en las asambleas de los presupuestos participativos por un porcentaje parecido, 15,3%. Y los grupos de edad más numerosos son los de las edades intermedias, especialmente el que se sitúa entre los 30 y los 45 años. En cuanto al sexo de los participantes, los datos muestran que no hay desigualdad de género en la participación. En las asambleas de los presupuestos participativos, el porcentaje de hombres y mujeres es un reflejo casi perfecto de la realidad de cada municipio⁹. Las mujeres asisten a los presupuestos participativos tanto como los hombres, pero como veremos más adelante, su participación es significativamente menos activa que la de los hombres y se animan en menor medida a introducir sus propias propuestas en las asambleas de los presupuestos participativos.

Por último, al contrario que en los procesos electorales, donde cada vez tiene menos impacto el nivel educativo del individuo para decidir si vota o no vota en unas elecciones, sí podemos ver un importante sesgo dentro de los participantes en los presupuestos participativos. Los ciudadanos que no tienen estudios están infrarrepresentados de forma notoria en las asambleas de los presupuestos participativos. Y hay una sobrerrepresentación significativa de ciudadanos que tienen terminados sus estudios superiores. De hecho, ya se ha llamado la atención sobre este sesgo dentro de los presupuestos participativos en un estudio sobre la igualdad y la representación en distintos procesos participativos¹⁰. Los ciudadanos con es-

⁹ Así también se confirma en los datos obtenidos a partir de la comparación de la muestra del total de la población con la participación recogida en los presupuestos participativos de Córdoba, Puente Genil y Leganés (I. Palacios, 2007).

¹⁰ Éste ha sido el trabajo de tesina realizado por Irene Palacios (2007), quien empleó la encuesta del IESA 0705 para estudiar la representatividad de los participantes en el presupuesto participativo.

Tabla 3. Variables sociodemográficas de los participantes en los presupuestos participativos		
Edad	N (número de casos)	%
De 14 a 29 años	137	14,9
De 30 a 45 años	386	41,9
De 46 a 60 años	258	28,0
Más de 60 años	141	15,3
Total	922	100,0
Nivel de estudios		
Sin estudios	135	11,9
Estudios primarios	343	30,1
Estudios secundarios	286	25,1
Estudios superiores	284	24,9
Total	1.139	100,0
Sexo		
Hombre	501	49,1
Mujer	519	50,9
Total	1.020	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de estudio IESA 0705.

tudios primarios y secundarios están representados en su proporción, aunque existan variaciones que no son significativas entre distintos municipios.

6.3 Participación en los presupuestos participativos y orientación política

Los presupuestos participativos no son una alternativa a las elecciones ni a la democracia representativa. Así al menos lo han entendido los ciudadanos que acuden a las asambleas. Casi el 80% reconoce participar en los procesos electorales municipales, solo un 5% reconoce que no vota y un 17% no contesta a esta pregunta. Es decir, al analizar de forma individual a través de las encuestas qué es lo que caracteriza a los ciudadanos que contribuyen a elaborar parte del presupuesto de su ciudad, no nos hemos encontrado con una mayoría de desafectos al régimen representativo, sino que son ciudadanos que suman a su condición de elector su participación en las asambleas participativas.

Al no disponer de datos desagregados que nos permitan ver las diferencias entre la autoubicación ideológica media de cada municipio y la autoubicación ideológica de los ciudadanos que participan en las asambleas de los presupuestos participativos, no podemos testar directamente la representatividad ideológica de estos últimos. Pero con los datos disponibles podemos decir que la ubicación ideológica de los participantes guarda bastante relación con la ubicación ideológica de los partidos que han puesto en marcha presupuestos participativos. Si la mayoría de los ayuntamientos están gobernados por partidos de izquierda, era lógico que nos encontráramos con esta mayor proporción de ciudadanos de izquierda que del resto de las ideologías, y que los ciudadanos que se declaran de derechas estuvieran infra-representados (Tabla 4).

Tabla 4. Variables políticas. Ideología e intención de voto		
Ideología	N (número de casos)	%
Extrema izquierda	108	11,3
Izquierda	346	36,3
Centro	456	47,8
Derecha	24	2,5
Extrema derecha	20	2,1
Total	954	100,0
Recuerdo de voto		
IULV-CA	406	35,6
PP	94	8,3
PSOE	272	23,9
PA	15	1,3
Partido local	10	0,9
Partido regional	40	3,5
Blanco	47	4,1
No votó	58	5,1
No contesta	197	17,3
Total	1.139	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

De hecho, encontramos que el partido que tiene más representantes dentro de los presupuestos participativos es Izquierda Unida, con un 35%, seguido del PSOE, con un 23%, y muy lejos de ellos el Partido Popular, con un 8,3% de votantes. Estas diferencias, si no atendemos a los resultados reales de los municipios que incluye la muestra, no son fácilmente interpretables. Por eso, podemos ver los problemas que hay de representación de algunos partidos políticos en el seno de las asambleas de los presupuestos participativos. En todos los municipios de la muestra, salvo en el gaditano de Puerto Real, los votantes del Partido Popular están infrarrepresentados, llegando incluso en municipios como Leganés o Córdoba a alejarse 30 puntos porcentuales de su representación real, atendiendo al resultado de las elecciones municipales. La media de desvío de la representación es de 16 puntos porcentuales. La igualdad de la representación del PSOE es desigual; en algunos municipios está extremadamente sobrerrepresentado en las asambleas de los presupuestos participativos, como Jerez y Leganés, pero en otros sus votantes tienen mucho menos peso en las asambleas que el que representan atendiendo a los resultados electorales, como es el caso de Torreperogil. Aun así, se compensan sus sobrerrepresentaciones y sus infrarrepresentaciones y su media casi calca la media de sus resultados electorales en dichos municipios. La representación de los votantes de Izquierda Unida, finalmente, es la que más coincide con su fuerza electoral en la mayoría de los municipios, con diferencias que no son significativas.

Quizás valga la pena presentar las características políticas de los asistentes –atendiendo a su recuerdo de voto– de otra forma distinta que puede resultar más ilustrativa para explicar quién está ayudando al gobierno municipal a gestionar el presupuesto. Podría existir el peligro de que al ser una iniciativa institucional, nacida desde el ayuntamiento, fuera deslegitimado por los partidos de la oposición. Como vemos en la Tabla 5, no es así exactamente. Las asambleas de los presupuestos participativos no son asambleas dominadas por los fieles del alcalde. La mayoría de los ciudadanos que acuden a las asambleas de los presupuestos participativos no había votado al alcalde en las últimas elecciones municipales. La función de

Tabla 5. Participantes en los presupuestos participativos y apoyo político al ayuntamiento	
Recuerdo de voto al Alcalde	Porcentaje
Votantes	56,4
No votantes	43,6
Total	100,0
Evaluación de la gestión del alcalde	
Aprueba	45,2
Ni aprueba, ni desaprueba	27,9
Desaprueba	16,4
No contesta	10,4
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

control de los gobernantes que cumplen los presupuestos participativos se ve legitimada por la asistencia de una mayoría de ciudadanos potencialmente críticos. Los ciudadanos que aprueban la gestión del alcalde no son mayoría, un 45%, por un 16% que desaprueba la gestión.

6.4 Participación y asociacionismo dentro de los presupuestos participativos

Por último, vamos a describir cómo son los ciudadanos que participan en los presupuestos participativos atendiendo a su pertenencia a alguna organización de carácter social o político. Puede existir el peligro de que las organizaciones y movimientos sociales ya existentes en el municipio utilicen las asambleas como un área de influencia más dentro de su relación con el ayuntamiento y la participación individual de los ciudadanos no asociados se vea relegada a la aprobación de las propuestas que elaboren los miembros de estas organizaciones que están dotados de mayores habilidades para la participación política. Si vemos los datos de la Tabla 6, comprobamos que ciertamente la representación de los ciudadanos asociados en los presupuestos participativos es significativamente mayor que el nivel de asociacionismo existente en dichos municipios. El porcentaje de asociados dentro de las asambleas alcanza el 72%, si contamos a los que son miembros de organizaciones vecinales, sociales o están afiliados a algún partido político. El peligro de un mayor protagonismo de los ciudadanos asociados en la elaboración de los presupuestos participativos se confirma si atendemos a los datos. Los ciudadanos asociados hacen significativamente más propuestas que los ciudadanos que no pertenecen a ningún tipo de organización.

Tabla 6. Participación y pertenencia a organizaciones		
Pertenencia a asociaciones	%	% que hace propuestas
Asociados	72,6	63
No Asociados	27,4	50

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

6.5 Factores explicativos de la activación de propuestas dentro de los presupuestos participativos

Una de las aspiraciones de los instrumentos de participación directa, como los presupuestos participativos, es que el ciudadano consiga convertirse en un sujeto activo en la toma de decisiones de su ayuntamiento y que tenga la capacidad de generar y proponer sus propias iniciativas sobre el gasto público. Es decir, que la oportunidad de recoger con mayor exactitud las demandas ciudadanas incorpore las necesidades del mayor número de ciudadanos posibles.

Según los datos de que disponemos¹¹, casi el 60% de los ciudadanos que asisten a los presupuestos participativos ha hecho llegar de alguna manera sus propuestas para mejorar la situación de su municipio. El resto se limita a votar y priorizar las propuestas de sus vecinos en el mejor de los casos, y en el peor a la asistencia sin dejar constancia de su opinión, siendo este grupo el más reducido, apenas el 10% de los que asisten a las asambleas de los presupuestos participativos.

Si analizamos las razones que llevan a unos ciudadanos a plantear alternativas a través de un análisis individual de su comportamiento, hallamos que ni la edad ni los estudios determinan el nivel de implicación dentro de los presupuestos participativos. No hay ningún grupo de edad que participe significativamente menos que los demás y tampoco existen diferencias entre los ciudadanos que no tienen estudios y los que tienen estudios superiores. Como vimos anteriormente, el sexo y la pertenencia a una asociación sí que tienen efectos en la incorporación de demandas propias. Las mujeres tendrían una probabilidad más alta de no activar una propuesta, lo mismo que los ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización. Los factores que más influyen para activar las propuestas en los ciudadanos son el haber asistido anteriormente a una asamblea de presupuestos participativos; los ciudadanos que tienen experiencia en el uso de este mecanismo de participación tendrían más probabilidades de hacer propuestas. También en la misma línea, la pertenencia a municipios que llevan más años haciendo presupuestos participativos aumentaría el grado de participación de los ciudadanos dentro de las asambleas de los presupuestos participativos. Por otro lado, la percepción de compromiso real por parte del ayuntamiento de asumir las decisiones tomadas por los vecinos aumenta la probabilidad de que cada ciudadano asuma el coste de elaborar una propuesta propia. El conocimiento del porcentaje real del presupuesto municipal sobre el que están decidiendo los vecinos afecta a la participación activa dentro de las asambleas. Los más informados sobre lo que son los presupuestos participativos son los que tienen más probabilidades de generar propuestas. Todas estas variables aumentan la probabilidad de hacer propuestas¹².

Por un lado, los datos refuerzan la impresión de que los presupuestos participativos necesitan rodaje para que los ciudadanos se vayan incorporando de una forma activa a la toma de decisiones sobre el gasto público de su ayuntamiento. Por lo que sería conveniente la bús-

11 Encuesta de Participación en los presupuestos participativos dirigida por Ernesto Ganuza y Braulio Gómez, IESA 0705 (2006).

12 En la Tabla 7 se pueden ver los resultados de la regresión logística aplicada para ver los factores que determinan la participación activa dentro de las asambleas de los presupuestos participativos.

Tabla 7. Modelo de regresión logística. Activación de iniciativas en los presupuestos participativos	
Variables independientes	Modelo 1
Ideología	
Izquierda	0,132 (0,385)
Centro	0,057 (0,382)
Sociodemográficas	
Género (femenino)	0,309 (0,149) ⁽¹⁾
Políticas	
Conocimiento	0,465 (0,196) ⁽¹⁾
Eficacia externa	0,074 (0,029) ⁽¹⁾
Pertenencia a una asociación	0,706 (0,197) ⁽¹⁾
Experiencia	0,962 (0,157) ⁽¹⁾
Contextuales	
Años de presupuesto participativo	0,192 (0,050) ⁽¹⁾
Constante	1,245⁽¹⁾
Nagelkerke R²	0,140
N	823
⁽¹⁾ Significativo al 1%.	

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

queda de algún compromiso institucional entre las principales fuerzas políticas que posibilitara que este mecanismo alcanzara la madurez democrática de otras instituciones. Si los ciudadanos van sumándose a la elaboración de las prioridades del ayuntamiento, las decisiones representarán en mayor medida el interés general. Y es lógico que, al ser un mecanismo tan novedoso, los que han repetido vayan adquiriendo las habilidades básicas para situar sus preferencias en igualdad de condiciones que el resto.

Por otro lado, comprobamos cómo la confianza institucional es fundamental para que un ciudadano asuma el coste de generar de forma propia una propuesta. Si cree que el ayuntamiento no va a tener en cuenta lo que se decide en las asambleas, es lógico que no pierda el tiempo en formalizar o verbalizar su propuesta. Así que los ayuntamientos deben hacer un esfuerzo de información y transparencia para devolver a los ciudadanos que han actuado con eficacia y que han considerado las decisiones generadas en los presupuestos participativos.

6.6 Valoración de los presupuestos participativos por los participantes

La mejor forma de medir cómo valoran los presupuestos participativos los ciudadanos que han participado en ellos es preguntándose directamente. En la encuesta IESA 0705, tenemos por primera vez información basada en datos reales de cómo ven los ciudadanos los presupuestos participativos atendiendo a criterios de eficacia, transparencia, utilidad, igual-

dad y capacitación cívica. Para ello se les pedía a los encuestados que puntuaran de 0 a 10 cada uno de los indicadores que contenía una frase, en la que el 0 representaría estar en total desacuerdo con la frase y el 10 expresaría un máximo acuerdo (Tabla 8).

Las tres dimensiones donde mejor nota reciben los presupuestos participativos, por encima del 7 son las que miden su utilidad como nuevo mecanismo de participación ciudadana en el gobierno local, que alcanza un 8,09 de media, la que da cuenta de cómo es de transparente el proceso de toma de decisiones en el interior de los presupuestos participativos, con un 7,14, y la que registra la capacidad de los presupuestos participativos de aumentar la capacitación cívica de los ciudadanos a través de la participación, con un 7,32.

Las restantes tres dimensiones, aunque son aprobadas también por los ciudadanos, reciben una puntuación más baja. La eficacia de los presupuestos participativos es el indicador que recibe la nota más baja, 6,50. Es más débil el apoyo a la creencia de que las propuestas aprobadas dentro de las asambleas de los presupuestos participativos serán finalmente aprobadas por el gobierno. La accesibilidad, que posibilita la igualdad en la participación, es puntuada con un 6,84 de media. El funcionamiento de los presupuestos participativos es fácil de entender para la mayoría de los ciudadanos que asisten, y no hay diferencias significativas por nivel de estudios. La valoración de su accesibilidad no depende de la capacidad educativa del individuo. Por último, también parece haber un acuerdo mayoritario en la valoración positiva de la utilidad de los presupuestos participativos como mecanismo para mejorar las condiciones de vida del municipio.

Tabla 8. La valoración de los asistentes a los presupuestos participativos			
Indicador	N (número de casos)	Media	Desv. típ.
Las propuestas aprobadas en el presupuesto participativo serán ejecutadas por el ayuntamiento	1.007	6,5	2,659
Los presupuestos participativos son una buena forma de que gente como yo participe en las decisiones de mi ciudad	1.016	8,09	2,215
Las decisiones que se toman en el presupuesto participativo son transparentes y abiertas	1.004	7,14	2,582
El funcionamiento del presupuesto participativo es fácil de entender	1.003	6,84	2,581
Los presupuestos participativos mejoran las condiciones de vida	775	6,91	2,497
Los presupuestos participativos animan a la participación	780	7,32	2,351

Fuente: Elaboración propia a partir de IESA 0705.

Propuestas a modo de conclusiones

- El presupuesto participativo sustituye la forma tradicional en que los representantes políticos distribuyen el erario público, una vez son elegidos en las urnas. Supone introducir en la gestión criterios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, además de la participación directa de la ciudadanía. Con el presupuesto participativo se apuesta por una forma pública y transparente de distribución de los recursos públicos, lo cual significa que el proceso participativo no es solo participación, pues afecta medularmente a la gestión pública. Si se da un solapamiento entre las distintas formas de distribución de los recursos (la de antes de los presupuestos participativos y la que estos conllevan), el impacto puede ser muy perjudicial y puede afectar al proceso participativo y a la credibilidad de los representantes políticos. Todo el mundo tendría que tener claro que las decisiones adoptadas mediante el presupuesto participativo no se pueden conseguir utilizando las relaciones tradicionales.
- El impacto de los presupuestos participativos es sensible a la importancia de que se concedan dentro de la Administración. Como hemos visto repetidamente a lo largo del trabajo, cuando dependen del área de Hacienda su impacto sobre la población y la Administración es mayor. El presupuesto participativo reclama una coordinación interna de las delegaciones y concejalías municipales, lo que parece más fácil cuando la coordinación es liderada por un área con un peso relativamente alto dentro del organigrama municipal. En este sentido, pensamos que implementar los presupuestos participativos requiere un trabajo de liderazgo que será mejor ejecutado cuanto más importancia se conceda al proceso participativo, lo que conlleva garantizar su funcionamiento desde dentro de la Administración. El presupuesto participativo no es solo una nueva forma de participación ciudadana, implica una forma distinta de gestión pública (transparencia, información, rendición de cuentas, relacionalidad dentro de la Administración, etc.)
- Los ayuntamientos que decidan ceder parte de su soberanía a la ciudadanía y que implementen los presupuestos participativos en su municipio deberán explicar de una manera clara, sintética e inteligible qué porcentaje o, al menos, el tipo de gasto concreto del pre-

supuesto municipal que va a ser decidido por los ciudadanos que asistan a la elaboración de los presupuestos participativos, para reducir en la medida de lo posible la desinformación que tiene la inmensa mayoría sobre este crucial punto. Con esta información se debería abrir el proceso de los presupuestos participativos, pues garantiza una finalidad práctica a las reuniones o actividades de los presupuestos participativos.

- El cuidado de la transparencia es esencial en todo el proceso si no se quieren devaluar las virtudes democráticas de los presupuestos participativos. No se deben escatimar esfuerzos en explicar convenientemente la forma en que se tomarán las decisiones en el proceso participativo, pues la claridad ayuda a generar una formalidad que facilita la participación e implicación de la ciudadanía. Se debe prestar especial atención a posibilitar el seguimiento de las decisiones tomadas en el seno de los presupuestos participativos por parte de cualquier ciudadano, como hasta ahora solo ha hecho el Ayuntamiento de Sevilla.
- Si un gobierno municipal que representa a la mayoría de los ciudadanos decide poner en práctica los presupuestos participativos en su ciudad, debería buscar el apoyo de los partidos de la oposición para alcanzar un acuerdo por la continuidad institucional de los presupuestos participativos, retirándoles de la contienda política y de la incertidumbre de todo proceso electoral. El acuerdo para la institucionalización de este mecanismo de participación directa solo sería posible si todos los partidos políticos acuerdan la validez del instrumento participativo en el pleno municipal, lo cual resta protagonismo al partido en el poder local, pero garantiza la continuidad de los presupuestos participativos en el tiempo. El compromiso interpartidista es necesario para el éxito de los presupuestos participativos. Véase cómo ahora nadie discute ya la existencia de los consejos sectoriales o territoriales en la dinámica municipal. Según nuestra encuesta, cuantos más años lleva un individuo asistiendo a los presupuestos participativos, más posibilidades tiene de participar activamente en la elaboración de propuestas para mejorar su ciudad. Por tanto, la continuidad del proceso participativo parece un elemento crucial para que la ciudadanía se implique y participe de forma activa.
- Los presupuestos participativos pueden ser una plataforma ideal para extender los derechos de ciudadanos que no pueden participar en los procesos electorales, a pesar de tener las mismas obligaciones con su municipio que el resto de sus vecinos. Los ayuntamientos podrían encontrar en los presupuestos un cauce de participación real en la vida pública de los inmigrantes que no tienen derecho a voto y de este modo se les posibilitaría decidir sobre lo público, aunque fuera sobre una pequeña parte del gasto del ayuntamiento. Así se favorecería la integración de los inmigrantes y la calidad de la democracia local al incorporar las demandas de personas excluidas del demos electoral.
- La corrupción urbanística ha sido una plaga que ha assolado la imagen de buena parte de la clase política local. Los presupuestos participativos nos muestran un proceso participativo alrededor de una materia medular en la gestión local. De la misma manera, pensamos que éstos podrían ser la ventana perfecta para que los ciudadanos tuvieran la oportunidad de ver el Plan General de Ordenación Urbana, facilitando la participación directa de la ciudadanía en la elaboración del PGOU, lo que aumentaría el número de ciudadanos que vigilarían el desarrollo urbanístico del municipio, aumentando los costes que

originaría cualquier decisión política que favoreciera de modo irregular a terceros o a los propios dirigentes políticos.

- La incorporación de más información siempre reforzará la democracia local e incrementará la capacidad cívica de los ciudadanos. Apostamos por la dignificación de la clase política y de los partidos políticos, por lo que sería recomendable que los vecinos recibieran información sobre el gasto de personal que afronta el municipio, además de los diferentes gastos referidos a la deuda municipal y producidos en el mantenimiento de los servicios públicos, aunque en los presupuestos participativos no se decida sobre ellos. La propagación del conocimiento del gasto es garantía de su contención, pero sobre todo puede facilitar una socialización de los gastos y una toma de conciencia por parte de los ciudadanos del trabajo público que hace la Administración. Los políticos no son unos vividores, pero cuantos más mecanismos existan para prevenir desafueros en este terreno, mejor.
- Si es verdad que los ayuntamientos que desarrollan presupuestos participativos están interesados en incrementar la cercanía de los representantes a los representados, deberían hacer un esfuerzo para que esa cercanía fuera palpable en el proceso de los presupuestos participativos. Ya que se deciden sobre partidas presupuestarias de muchas concejalías, sería una buena oportunidad para que los ciudadanos pudieran entablar una interlocución directa y pudieran plantear directamente a los responsables de cada área los argumentos en los que basan sus opiniones. El presupuesto participativo es un marco idóneo para el acercamiento de unos y otros. Por tanto, recomendamos la presencia del mayor número de concejales para mejorar la tan deteriorada cercanía entre representantes y representados a partir de procedimientos y mecanismos que faciliten ese contacto (por ejemplo, en las asambleas públicas de los presupuestos participativos).
- En España conviven tres niveles de gobierno en un municipio. El ayuntamiento tiene competencias sobre ciertas demandas ciudadanas y sobre otras no. La atribución de responsabilidades es esencial para poder castigar o premiar a los distintos gobiernos por aquello que hacen. Los presupuestos participativos reciben muchas veces propuestas sobre temas que escapan al ayuntamiento. Ayudaría a incrementar el control de los políticos el suministro de una información detallada y resumida de aquellas actividades que son competencia en exclusiva del ayuntamiento, de aquellas que son compartidas y de aquellas sobre las que el ayuntamiento no puede hacer nada. Si los presupuestos participativos aumentan la claridad de responsabilidades, disminuye la posibilidad de que los políticos se escapen al control ciudadano.

Bibliografía

- Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001), Recomendación (2001) 19: La participación de los ciudadanos en la vida pública local. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals, 2002.
- Manin, B. (1999), Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza.
- Manin, B. (2002), Open Government, fostering dialogue with civil society. Ed. OCDE, París.
- OCDE (2001), Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making. Ed. OCDE, París.
- Palacios, I. (2007), Igualdad y representación: un estudio empírico de los modelos de democracia participativa en España. Tesina de doctorado presentada en el Departamento de Ciencia Política de la UNED.
- Sintomer, Y. (2004), Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. Ponencia presentada en el IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado Administración Pública. Madrid, 2-5 de noviembre de 2004. Mimeo.
- Sintomer, Y., y Koehl, E. (2002), Les jurys citoyens de Berlin. Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, Berlín. (<http://server.cmb.huberlin.de/publi/index1.html>).
- Sintomer, Y., *et al.* (2006), Participatory Budgets in an European Comparative Approach. Volume I, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität, Berlin, 2006
- Torcal, M., y Montero, J. R. (2006), Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics. Londres, Routledge.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Modelos de participación política en Europa	19
Tabla 2. Los presupuestos participativos en España (2007)	24
Tabla 3. Variables sociodemográficas de los participantes en los presupuestos participativos	41
Tabla 4. Variables políticas. Ideología e intención de voto	42
Tabla 5. Participantes en los presupuestos participativos y apoyo político al ayuntamiento	43
Tabla 6. Participación y pertenencia a organizaciones	43
Tabla 7. Modelo de regresión logística. Activación de iniciativas en los presupuestos participativos	45
Tabla 8. La valoración de los asistentes a los presupuestos participativos	46

Gráficos

Gráfico 1. Presupuestos participativos en función del partido que los pone en marcha	13
Gráfico 2. Población total de las ciudades donde se realizan presupuestos participativos y número de experiencias en Europa (1994-2005)	15

Gráfico 3. Evolución de los presupuestos participativos en España (2001-2007)	21
Gráfico 4. Número de presupuestos participativos por tamaño de hábitat	25
Gráfico 5. Porcentaje del presupuesto municipal decidido en presupuestos participativos	27
Gráfico 6. Porcentaje del presupuesto municipal que depende de los presupuestos participativos	31
Gráfico 7. Tipo de influencia en las decisiones por tamaño de hábitat	33
Gráfico 8. Porcentaje de población que participa respecto al total de población del municipio	39

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
- EP 4/2000 La educación a debate. *Victoria Camps.*
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarin y Santiago Díaz de Sarralde.*
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.^a *Ángeles Catalina Benavente.*
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. *Anabel Moriña Díez.*
- EP 27/2007 La reforma del Senado. *Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.*
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. *Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.*
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. *Yolanda García Ruiz.*
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. *Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.*
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. *Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.*
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. *Andrés Montero Aparicio.*
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. *Pedro Brufao Curiel.*
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. *Jesús Pérez Mayo.*

- EP 35/2008 “Ampliar para ganar”: las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007.
Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España.
Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segrera.
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. *Susana Borràs Pentinat.*