

## **Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España**

ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ  
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA (CSIC)

En los últimos lustros se han incrementado las experiencias de participación ciudadana emprendidas por las Administraciones. Paralelamente se han creado condiciones legislativas dirigidas a modificar la Administración teniendo en consideración los cambios sociales. Más allá de los alcances prácticos de las experiencias, así como de los marcos legislativos desarrollados, en conjunto presuponen un cambio de tendencia cualitativo respecto al diseño institucional de nuestras democracias, sobre todo en el ámbito local. Los cambios vienen precedidos por una preocupación sobre la progresiva desafección de la ciudadanía hacia lo público. Sin embargo, tal tendencia no es planteada en términos negativos o anómicos, sino como una señal de un cambio de cultura política que demanda nuevas formas de participación política. La puesta en marcha así de nuevos instrumentos de participación plantean un escenario social y político diferente, entre otras cosas porque inciden en modelos que no privilegian la actuación de grupos corporativos, vinculando además la participación a procesos de toma de deci-

sión que suponen una vía distinta a los mecanismos habitualmente implementados, como es el caso en España de los Presupuestos Participativos. El artículo discurre sobre los límites de esos nuevos instrumentos, particularmente los Presupuestos Participativos, analizando y describiendo el alcance y los desafíos con los que su desarrollo se encuentran. Las experiencias, hasta ahora, son pocas, pero sus implicaciones son cualitativamente relevantes. De alguna manera, la baja participación en grupos organizados y la disminución de la confianza en la política y los políticos marcan un camino inclinado a explorar nuevas formas de relación social y política en el espacio público. Si los Presupuestos Participativos representan un mecanismo orientado en ese sentido, aún son muchas las cuestiones a resolver, aunque suponen ya una nueva red social que pone en evidencia nuevos valores políticos.

**Palabras clave:** participación ciudadana, cultura política, Administración pública, Presupuestos Participativos.

# Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España

Ernesto Ganuza Fernández

## **Nuevas tendencias de la participación**

Desde hace dos décadas se habla insistentemente sobre participación ciudadana en Europa. Desde hace poco más de un lustro las discusiones se han actualizado en reformas legislativas en diferentes países. La ley de la democracia de proximidad aprobada por la Asamblea Nacional en Francia en 2002, la Local Government Act 2000 desarrollada por el gobierno británico, la ley sobre Modernización de los Gobiernos locales elaborada en España el año 2003 o la reforma legislativa sobre Dualismo y Democracia local en Holanda en el 2002. Todas las reformas legislativas tienen una motivación semejante, aunque encontremos matizaciones y diferencias singulares. En la mayoría de los casos la justificación de los legisladores converge en la necesidad de dotar de mayor protagonismo a la ciudadanía en la gestión pública. Los argumentos esgrimidos, así como el desarrollo de cada una de las leyes, pretenden solucionar un problema asociado al bajo desempeño de las instituciones públicas, cristalizado de forma desigual por cada una de las reformas en los bajos niveles de participación pública que se registran, la disminución relativa de la afiliación a organizaciones sociales y políticas, el estancamiento y a veces disminución de la participación electoral, así como la escasa confianza en los partidos políticos, los representantes políticos e instituciones públicas en general, lo que se une al bajo interés provocado por los asuntos políticos. En este sentido todas las reformas se dirigen a modificar en algún sentido las relaciones

entre las Administraciones locales y la ciudadanía, proponiendo nuevos mecanismos de relación entre los gobernados y los gobernantes mediante el empleo de mecanismos de participación (por ejemplo, la obligatoriedad de los Consejos de barrio en las ciudades francesas) y reforzando el rol ejecutivo y legislativo de la Administración local.

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

En general los Informes adoptan siempre un punto de vista administrativo, orientado a la práctica cotidiana de los gobiernos y los ejecutivos. En este sentido, las iniciativas que recomiendan poner en marcha tienen como referencia básica la de incrementar la legitimidad de los gobiernos, supuestamente desafiada durante los últimos lustros. Ahora bien, lo nuevo es que este desafío no sólo sería provocado por el déficit de participación e implicación política en general que las encuestas de opinión pública registran. Se consideran igualmente unas condiciones sociales específicas que de por sí plantean un escenario diferente. Así se

alude a los cambios sociales derivados de las nuevas tecnologías, a la progresiva autonomización del individuo, a la existencia de una complejidad que hace imposible establecer decisiones “correctas”. Tales cambios transformarían la forma de la política, por ejemplo ante la multiplicación de la información accesible o el incremento de las interdependencias y la fluidez de la comunicación. En este sentido los Informes presuponen que los datos registrados por las encuestas de opinión pública, como la negativa tendencia a participar en lo público, evidencian la emergencia de formas distintas de participación que, como dice el Consejo de Europa, reclama la puesta en marcha de formas de participación más abiertas y flexibles vinculadas a procesos claros de influencia política.

Este giro social acentuaría cambios de una indudable dimensión práctica. Si pensamos en la ecuación tradicional que vinculaba participación e interés político, ahora se plantea la posible transformación de la relación interna de los términos de esa ecuación. Como consecuencia se piensa que podríamos estar asistiendo al surgimiento de nuevas formas de acción colectiva que se escaparían a los estudios contemporáneos. De alguna manera, las recomendaciones y análisis realizados pretenden recoger los espacios cotidianos de sociabilidad, habitualmente separados de la política, pero que ahora se cargan intensamente de contenido público. Se habla así de la posibilidad de pertenecer virtualmente a organizaciones sociales con las que no hace falta implicarse activamente, aunque eso no signifique “inmovilismo”, sino una actuación en el supermercado, en la utilización de unos u otros canales de comunicación, en la elección de una prenda de vestir o un alimento determinado, o en la vinculación puntual a protestas de carácter público. Desde aquí las tradicionales formas de participación y representación presentarían ciertos límites, por lo que la implementación de nuevos mecanismos de participación también se fomenta como una nueva mediación política que pretende vincular políticamente nuevas formas y nuevas relaciones sociales.

Los grandes marcos legislativos mencionados alcanzan puntos distintos y no en todos los casos, sobre todo el español, introducen mecanismos claros en este sentido. Sin embargo queremos destacar los fines perseguidos. Por un lado, aproximar la Administración a la ciudadanía con el objetivo de hacerla más eficiente y, en consecuencia, aumentar los niveles de legi-

timidad de los gobiernos, reforzando el papel de los ejecutivos y el papel de mediación de los concejales sin roles ejecutivos. Por otro lado, se persigue implementar nuevos mecanismos orientados a un tipo de participación menos estructurada, abierta a la participación individual y tendente a implicar a la ciudadanía en la gestión, lo que presupone nuevas mediaciones con la ciudadanía. Dentro de este contexto, durante los últimos años en Europa se han puesto en marcha novedosas iniciativas que, si bien muchas se plantean en línea con los procesos de modernización administrativa, de algún modo abren la posibilidad a iniciar procesos de democratización de los procesos de toma de decisiones públicos. Resumidamente podríamos hablar de los jurados ciudadanos (Reino Unido, Alemania y España), planes integrales en barrios con la participación directa de la ciudadanía (Reino Unido, Alemania), la incorporación sistemática de los referéndum en los municipios, por ejemplo, alemanes; la extensión de Consejos de barrio en Francia; o la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos (en España, pero también en Portugal, Italia, Francia y Alemania).

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

- 1) En general son mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegia la participación asociativa, es decir, están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada.
- 2) Son mecanismos reglados que protegen un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa y la discusión. Esto genera un espacio público regulado que permite la participación amplia de la ciudadanía.

- 3) Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas.
- 4) Los mecanismos presuponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la creación de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares, más allá de que sea a partir de ellos cómo se realice la vinculación práctica con lo público.
- 5) No son mecanismos vinculantes, sin embargo, son procesos participativos sensibles al grado de eficacia e influencia que se les atribuya políticamente.

No todos los mecanismos se plantearan los mismos límites, ni las mismas condiciones. Cada uno desarrollará procesos singulares que no necesariamente cumplan con la relación anterior. Ahora bien, los elementos señalados estarán más o menos presentes y en alguna medida serán objeto de atención o discusión, con lo cual habrá que responder o considerar de que forma se desarrollan más allá de que se pongan en marcha adecuadamente. A este respecto vamos a ver un panorama de los Presupuestos Participativos en España que desde el año 2001 se implementan en diversos municipios de su geografía.

### **Tendencias políticas en la implementación de los Presupuestos Participativos**

En España actualmente se hacen presupuestos participativos en cinco municipios andaluces, Getafe en Madrid, Petrer en Alicante y Albacete y Almansa. Hay otros que tienen pensado ponerlos en marcha en Andalucía, en la Comunidad Valenciana o en la Comunidad de Madrid, aparte de otros gobiernos municipales que ya lo tengan en mente. Sin embargo, vamos a hablar del desarrollo de los Presupuestos Participativos en los municipios anteriores, cómo lo llevan a cabo y qué dificultades encuentran. Los municipios que implementan el proceso vienen descritos en el cuadro 1. En tres de ellos se inició la experiencia

en el año 2001, en Albacete se iniciaron en el año 2002 y en los otros en el año 2004, después de las elecciones municipales del año 2003, lo que quiere decir que en cuatro municipios ya llevan dos legislaturas.

Como se puede observar en el cuadro 1 en la gran mayoría de los ejecutivos municipales destaca la presencia de IU, incluso en aquellos en los que existe actualmente una coalición de gobierno, o existió en la anterior legislatura, fue IU el partido que impulsó el proceso. La nota distintiva pertenece a Jérez con una coalición de gobierno entre el Partido Socialista de Andalucía y el Partido Popular. La iniciativa partió del PSA, pero el PP la asumió como parte del acuerdo de gobierno.

Cuadro 1. Municipios donde se implementan los Presupuestos Participativos.

Municipio	Tamaño municipio	Año de inicio	Partidos políticos en Gobierno
Córdoba	320.000 hab.	2001 (2 legislaturas)	PSOE-IU IU
Albacete	150.000 hab.	2002 (2 legislaturas)	PSOE
Puente Genil	29.000 hab.	2001 (2 legislaturas)	IU IU
Cabezas de San Juan	16.000 hab.	2001 (2 legislaturas)	IU IU-PA
Almansa	23.782 hab.	2003	PSOE
Sevilla	709.000 hab.	2004	PSOE-IU
Jérez de la Frontera	194.000 hab.	2004	PSA-PP
Getafe	158.363 hab.	2004	PSOE-IU
Petrer	31.564 hab.	2004	IU

Fuente:Elaboración propia.

Al preguntarnos por qué en Andalucía es dónde más experiencias de Presupuestos Participativos podemos encontrar la respuesta no es fácil. La primera, por supuesto, se inclina a valorar la presencia de IU, que en su programa federal marco incluye como política propia la puesta en marcha de procesos participativos de



esta naturaleza. No obstante es imposible hacer una inferencia entre gobierno de IU es igual a Presupuestos Participativos, pues la coalición de izquierdas gobierna en otros muchos municipios en Andalucía y el resto del Estado, lo que no se sigue con una extensión de estas prácticas. Entendiendo que una de las cuestiones básicas de los Presupuestos Participativos es la voluntad del equipo de gobierno para ponerlos en marcha, en cuanto es hasta ahora una iniciativa ante todo política y ejecutiva, hay pocas razones para no pensar acerca del peso que adquieren los partidos políticos en torno a los límites del Presupuesto Participativo. Lo cual nos lleva a pensar que, hasta ahora, más que una estrategia de partido (de IU o del PSOE), lo que hay es una estrategia de personas concretas en llevar a cabo dicho proceso, sustentada en lo que decíamos al principio y en una tendencia social a valorar los procesos participativos y nuevos mecanismos de relación política. De cualquier manera es difícil, por no decir imposible, calibrar adecuadamente la compleja red de relaciones que cohabitan en un gobierno y sus motivaciones para llevar a cabo ciertas actuaciones políticas. En este sentido hay varios factores que sí parece que haya que considerar y que están muy presentes en las motivaciones que llevan adelante los diferentes gobiernos para poner en marcha los Presupuestos Participativos, al menos como “fondo” a partir del cual amarrar la justificación de dicha iniciativa:

- a) El estado de derecho se fundamenta en un diálogo entre gobierno y ciudadanía. Desde el punto de vista de la Administración Local este diálogo se articuló durante los últimos 25 años en España en torno a los movimientos organizados. Claro ejemplo de ello sería la avalancha de Reglamentos de Participación Ciudadana con los que la realidad local del estado español se cubrió en el periodo que va de 1987 a 1991. Aún hoy los Ayuntamientos siguen esa senda, reforzada aún más por la ley de modernización del gobierno local del año 2003, que convierte tal Reglamentación en una obligación. De los Reglamentos partirían los Consejos Sectoriales y Territoriales, con una predominante vocación informativa y consultiva, y poco a poco darían paso a la co-gestión de servicios públicos y programas socioculturales. Sin embargo, los Ayuntamientos se encuentran en una situación cada vez más perpleja, pues en cierta manera el movi-

miento organizado tradicional es ampliamente rebasado por los nuevos movimientos sectoriales y la complejidad social que no consiguen representar (Font, 2001). De alguna manera pierden base social y, en consecuencia, puede debilitarse su influencia sobre la ciudadanía en general, aunque dominan las estructuras de representación ciudadana y, en algunos casos, son la única interlocución legítima con los medios de comunicación. En este camino, durante los últimos cinco años, en el que el sujeto ciudadano se amplía, es posible percatarse de la necesidad de nuevas vías de comunicación, lo que ya viene años planteando por otro lado la Nueva Gestión Pública, con su insistencia en considerar como elemento clave de la gestión pública la satisfacción del cliente. Esta necesidad en ampliar las bases de comunicación obliga, si se percibe como un problema, a considerar la heterogeneidad ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, por tanto se pueden plantear nuevos mecanismos de participación que permitan a la ciudadanía expresar efectivamente sus inclinaciones y reflexiones<sup>1</sup>. Esta búsqueda de una nueva mediación puede legitimarse en la modernización administrativa, en la que la relación con la ciudadanía se considera cada vez más importante (Reichard, 2002), pero de alguna manera inclina la Administración a mirar ahora hacia otros actores que los tradicionales, además de profundizar dicha relación hacia mediaciones implicativas y no tan solo consultivas. En este sentido la ciudadanía en general aporta un punto de apoyo con el que a veces las administraciones no saben articularse. Por eso, aparte de otras nuevas formas de participación como las IAP<sup>2</sup> y los planes integrales, incli-

---

<sup>1</sup> La popularización de las encuestas de satisfacción en el seno de las Administraciones es un claro signo de la búsqueda de interlocución con la ciudadanía en un amplio sentido, más allá de los límites asociados a dichos procedimientos, eminentemente consultivos. Tanto en el modelo CAF (2000) de autoevaluación impulsado por la UE, como en los modelos de Calidad EFQM o el Modelo de Ciudadanía del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) impulsado en España en 1999, la atención puesta en las relaciones con la ciudadanía ocupa un lugar clave que llega en el Modelo del OCSP a adquirir un peso relativo del 50% sobre la evaluación de la gestión.

<sup>2</sup> Investigación Acción Participativa progresivamente utilizada por las administraciones españolas como cauce para implicar a la ciudadanía en la elaboración de soluciones o alternativas a problemas concretos.

nados a ampliar la participación e implicación de la ciudadanía en asuntos públicos, rebasando los canales tradicionales de comunicación y relación con la ciudadanía, los Presupuestos Participativos pueden ser interpretados como una nueva forma de relación social que presupone políticamente esa amplia mediación y diálogo.

- b) Desde el punto de vista del ciudadano de a pie la Administración es una gran 'elefante' alejado de los problemas cotidianos. Este argumento carecería de importancia si no fuera por el paralelo incremento de la sensación subjetiva de autonomía individual, según la cual para el individuo prevalece socialmente el hecho de poder decidir por sí mismo. Esto substraer el monopolio de la representación social hasta ahora en manos de los movimientos sociales, al menos como un hecho a priori, haciendo que la Administración se enfrente con un escenario crecientemente heterogéneo y autónomo. En algún sentido, cambia el contrato social. Ahora, antes que nada, está la implicación auto-consciente del individuo en el proceso, actividad o movimiento asociativo en el que se incorpore, lo cual presupone un espacio de autonomía desde el cual se atribuye al individuo derecho a decir y pensar 'por su cuenta'. Lo público deja de ser observado como un simple espacio de integración, para absorber la cualidad reflexiva de su desarrollo, lo cual significa plantear el espacio también como espacio implicativo. El resultado se refleja en cualquier municipio a partir, por ejemplo, de la multiplicación y la fragmentación del mapa asociativo o la existencia de un porcentaje elevadísimo de personas no asociadas. En este sentido, más que un problema de falta o déficit de cultura cívica, el declive en las prácticas asociativas empieza a valorarse como un hecho que dibuja una nueva forma de acción colectiva y no tanto un déficit de integración normativa. Es más, estaría asociado a un problema de desafección política y no tanto de desafección social, lo que pondría en evidencia los arreglos institucionales destinados a adoptar decisiones políticas y no un desinterés por lo público (Norris, 2001; Newton, 2001). Esta trama eleva a un punto cardinal la conciencia que el individuo tenga sobre la influencia de su participación en la política en general, desde donde las estructuras tradicionales, políticas y asociativas, no son bien

valoradas. Si bien esto puede desmotivar o crear cierto escepticismo acerca de la participación en los asuntos públicos y la posibilidad de poder hacer algo respecto a ellos siguiendo los mecanismos tradicionales, sin embargo puede permitir que mecanismos nuevos de participación puedan tener su cabida y articulación, como los Presupuestos Participativos. En ellos cada ciudadano habla y decide, partiendo de un amplio sentido de democracia que se traduce en escritos y presentaciones que inciden una y otra vez en la transparencia y la rendición de cuentas de las decisiones adoptadas participativamente. Por eso también lo que acabamos de decir juega como un indicador sensible de los nuevos mecanismos de participación, pues su presentación como procesos abiertos, transparentes y públicos plantea un serio cuestionamiento a las formas tradicionales de hacer política, a las negociaciones privadas entre políticos y entre estos y las asociaciones.

- c) Un tercer elemento, y no por ello menos desdeñable, es la tendencia secular de la ciudadanía a desfragmentar la Administración. Ésta podrá actuar sectorialmente, internamente desvinculada unas Áreas de otras, pero para la ciudadanía la Administración es un conglomerado, lo que siempre ha planteado el problema de la coordinación. Esto no es nuevo, claro, lo que es nuevo es la tendencia durante los últimos años a plantear el problema de la coordinación institucionalmente (la gobernanza), reflexionando sobre la necesidad de articular la complejidad y la heterogeneidad no sólo puertas adentro de la Administración, sino puertas afuera con, primero, la ciudadanía y, segundo, el resto de Administraciones con competencias en el mismo espacio físico (Denhardt, 1999; Rhodes, 1997; Comisión Comunitaria Europea, 2001). Desde hace menos de 10 años en España una parte importante de municipios han desarrollado Planes Estratégicos y Agendas 21 que se justifican y planean precisamente alrededor de este marco, haciendo hincapié en puntos claves como el Medioambiente. Esto no pretende evaluar sus logros, muy desiguales, tan sólo se quiere señalar el sentido dado a dichas actuaciones públicas. En este caso, los Presupuestos Participativos también se inclinan a plantear una forma de gobierno más transversal y general.

## Rasgos comunes: fortalezas y debilidades de los Presupuestos Participativos

Por ahora las experiencias españolas de los Presupuestos Participativos no parecen entenderse al margen de la voluntad ejecutiva que decide llevar a cabo el proceso. Esto pone de relieve la importancia de la implicación política, a la vez que manifiesta la dependencia a los criterios de los respectivos ejecutivos, lo cual de por sí ya establece a priori unos límites políticos a las experiencias a tener en consideración. Si valoramos los orígenes de los Presupuestos Participativos en España todas las experiencias han partido de los ejecutivos, aunque también contamos con un contexto social proclive a los mismos, como señalábamos al principio. Sin embargo, dada la heterogeneidad de los escenarios en los que se implementan las distintas experiencias, en los que a veces encontramos la existencia de un tejido asociativo fuerte, en otros débil; en algunos municipios se parte de una importante experiencia participativa y en otros no, así como que las experiencias son aún muy recientes, no podemos valorar eficientemente qué rasgos pueden incidir en mayor grado a la hora de poner en marcha los Presupuestos Participativos, de la misma manera que sería arriesgado hablar con certidumbre de los rasgos que facilitarán su consolidación. De momento nos vemos obligados a partir de un elemento que hasta ahora resulta clave en todas las experiencias: la importancia e influencia que los respectivos ejecutivos tienen tanto en el inicio como en el desarrollo de los Presupuestos Participativos. En este sentido, en España los Presupuestos Participativos pueden verse como un intento de las diferentes administraciones por ampliar 1) la *participación pública* y 2) hacer más *transparente el ejercicio del gobierno*. Como expresa el Ayuntamiento de Jerez con relación a los Presupuestos Participativos en la página web del mismo:

«El Ayuntamiento de Jerez, consciente de la importancia de contribuir al desarrollo de la Democracia Participativa, en base al artículo 4.1. de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, pone en marcha este consejo [de los Presupuestos Participativos] con el fin de acercar la Administración a la ciudadanía, de esta forma fomentar el derecho a participar en los ámbitos políticos, económicos, culturales y sociales, tal y como recoge de

forma explícita el contenido del artículo 9.2 de la Constitución y en su artículo 23. A su vez, el derecho a la participación se encuentra recogido en el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.»

Bajo ambas dimensiones se pretende hacer frente al escenario actual caracterizado por una baja participación, baja confianza en los gobiernos y partidos políticos, baja afiliación en las organizaciones sociales y la atomización de la sociedad en una multiplicidad creciente de grupos organizados. Todo ello convergerá en un tercer rasgo, quizás derivado de los dos anteriores, pero no por ello secundario, que hace referencia a los desafíos con los que se enfrenta la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos. Los mecanismos implementados por estos incorporan una forma de participar y organizar el espacio público diferentes, lo cual lleva aparejado un aprendizaje que evidencia las implicaciones que los Presupuestos Participativos tienen social y políticamente y que afectan directamente a la organización de la Administración. Por ejemplo, el proceso implica de una forma obligatoria la coordinación entre Áreas municipales. Por eso, este tercer rasgo constituye una eficaz manera de observar los límites de los Presupuestos Participativos. Al entender que implica cambios de organización interna es de suponer las resistencias que se pueden generar. De una forma general vamos a ver ahora las semejanzas y las dificultades en cada una de los tres rasgos mencionados.

### *1. La participación pública*

Ampliar la participación supone desde el punto de vista de la Administración considerar una mayor heterogeneidad, tanto en la consideración de grupos socialmente excluidos como sectores de población (como la mujer o los jóvenes) habitualmente fuera de los canales de participación formales. El primer paso hacia ese horizonte, en la mayoría de las experiencias españolas, se traduce en la implementación de mecanismos dirigidos a toda la ciudadanía, donde cualquier persona puede implicarse individualmente en el proceso, sin ningún otro requisito que el de ser vecino o vecina. Así se eluden y evitan condicionamientos a la participación en un escenario en el que la mayoría dice no

participar en asociaciones de forma activa<sup>3</sup>. En este caso todas las experiencias desarrollan Asambleas públicas y universales. Las experiencias de Albacete y Almansa tienen como objeto fundamentalmente las asociaciones ciudadanas, pero incluso en este ámbito se parte de la pluralidad y la heterogeneidad del tejido asociativo, rebasando las formas tradicionales de participación corporativa al incluir procesos deliberativos en torno al interés general entre la totalidad de los grupos organizados. Específicamente algunas experiencias establecen mecanismos adicionales dirigidos a fomentar la participación de sectores particulares de población. Por ejemplo, en Puente Genil todas las Asambleas que se realizan son acompañadas de guarderías con el objeto de facilitar la participación de las mujeres, al igual que ha hecho el Ayuntamiento de Sevilla en el primer año de los Presupuestos Participativos. En cualquier caso, a excepción de la experiencia de Albacete (y Almansa), los Presupuestos Participativos buscan articular mediante Asambleas públicas una alta participación que permita a cualquier ciudadano participar en el proceso de toma de decisiones. Las implicaciones derivadas de un proceso que tiene como objetivo la participación universal de la ciudadanía son importantes, como por ejemplo reforzar el tejido social precisamente en un escenario con una marcada tendencia al individualismo. Por un lado, los colectivos organizados pueden pasar a un escenario público en el que sus acciones pueden ser vistas y valoradas, además de conectar con amplios sectores de la población. Por otro lado, la ciudadanía en general puede participar en un proceso en el que se discute sobre cuestiones comunes, estrechando vínculos de corresponsabilidad con el espacio público y con la ciudadanía junto a la cual siempre se discute. Ambas cuestiones sobrepasan consi-

---

<sup>3</sup> Se puede consultar el estudio del CIS 2450 en [www.cis.es](http://www.cis.es). En él se constata que el 42% de la población dice estar asociado en una tipología de 28 clases distintas, en la que la mayoría son asociaciones deportivas, culturales y de ocio. Este porcentaje disminuye no obstante al 31% para los que además participan en algunas actividades organizadas, al 23% para los que donan dinero (de los cuales el 45% pertenecen a organizaciones de caridad) y disminuye al 16% para los que dedican tiempo a organizar actividades. Pero de los que dicen participar en las actividades (31%) sólo el 11,7% afirma tomar parte de las decisiones y reuniones habituales de las organizaciones, lo que supone un 2,67% de la muestra total.

derablemente las posibilidades manifiestas del entramado social tradicional, en primer lugar porque se prima un ámbito público a partir de la pluralidad y la toma de decisiones sobre el espacio público y en segundo lugar porque no se establece ninguna restricción a participar (bien sea dentro del ámbito asociativo, bien sea dentro del ámbito ciudadano) en un proceso que además gira alrededor de la toma de decisiones pública.

Indudablemente esto plantea un alto grado de organización. Es un proceso que dura varios meses a lo largo del año, lo cual en ningún caso puede ser valorado como un hecho poco significativo (en Córdoba por ejemplo se realizan de media anual cerca de 70 Asambleas). Su propia configuración tiene importantes implicaciones en la cultura organizativa de la Administración Local. En primer lugar, se plantea la necesidad de coordinación entre diferentes Áreas municipales como un prerrequisito de la puesta en marcha del proceso, algo que la Nueva Gestión Pública llamará "conectividad", pero que a falta de impulsos prácticos encuentra importantes obstáculos en su desarrollo. Sin embargo, los Presupuestos Participativos no pueden desarrollarse sin esa "conectividad". Esto más allá de que sean pocas (o muchas) Áreas las que estén directamente implicadas tiene como virtud conectar internamente diferentes Áreas de acuerdo a unos objetivos comunes, lo cual implica un ejercicio de transversalidad y coordinación importante, que es previsible que aumente de acuerdo a la generalización y consolidación del proceso en cada municipio. Por otro lado, lleva la Administración afuera, es decir, todo el proceso organizado fundamentalmente por las Administraciones locales obliga a éstas a tener que entrar en contacto directo con la heterogeneidad ciudadana en un proceso largo y previsible, lo cual puede suponer pensar previamente sobre lo que se va a decir, cómo se va a decir y para qué. Además de abrir la Administración a la ciudadanía, el Presupuesto Participativo tiene el mérito de plantear el problema de la comunicación y la información directamente. Desde luego que el Presupuesto Participativo plantea un uso de los recursos municipales (humanos y materiales) que de otra manera no se emplearían a ese fin, sin embargo, esa reorientación de los recursos tiene como contrapartida una cultura organizativa distinta que puede a medio y largo plazo generar importantes valores dentro de las Administraciones.



Desde el punto de vista de la ciudadanía la ampliación del marco participativo permite responder a varias cuestiones que, por lo mismo, se convierten también en indicadores de la fiabilidad de los procesos. Habitualmente la ciudadanía no conoce la forma en que se adoptaron unas u otras decisiones, no comprende a menudo el sentido de unas normas que son percibidas como ajenas, de la misma manera que entiende que realizar una inversión aquí o allá en muchos casos depende de la voluntad discrecional de los representantes políticos. Esto hace que se suela atribuir a las Administraciones importantes cotas de arbitrariedad, lo que queda ampliamente reflejado en las encuestas de opinión pública al preguntarse acerca de la confianza que despiertan en la ciudadanía los políticos, la política o las instituciones públicas. De este modo la ampliación del marco participativo con los Presupuestos Participativos implica posibilidades efectivas de co-participar en la definición del presupuesto público, lo cual puede fortalecer la confianza, así como la corresponsabilidad pública en torno a un espacio que puede empezar a verse como común, por supuesto, de acuerdo a la transparencia de los Presupuestos Participativos.

## *2. Transparencia y eficiencia en los gobiernos locales*

En segundo lugar, podemos entender que la emergencia de los Presupuestos Participativos persigue también una mayor transparencia de las tareas de los gobiernos con el objetivo de hacer converger en las decisiones públicas una mayor heterogeneidad que dote a las mismas de más legitimidad ante la ciudadanía. En este sentido los Presupuestos Participativos atribuyen una gran importancia a la transparencia del proceso de toma de decisiones y a la devolución de los resultados, con lo que se pretende dotar a la ciudadanía de información con la que realizar un seguimiento de las actuaciones públicas. En España las experiencias de Presupuestos Participativos tienen un alto grado de formalidad en este apartado, lo cual permite hacer los procesos previsibles para el conjunto de la ciudadanía, facilitando su seguimiento. En todas ellas hay una discusión previa por parte de la ciudadanía de las reglas a partir de las cuales se van a desarrollar los Presupuestos Participativos. Las reglas, vertidas en un autorreglamento o reglamento interno, público, describen el

modo en el que tendrá lugar el proceso de toma de decisiones, las Asambleas, así como aquellos rasgos considerados controvertidos. Esto dota a las experiencias españolas de una relevancia importante, otorgándolas una formalidad que las aleja de voluntades y circunstancias, incentivando la posibilidad de establecer lazos de confianza, además de plantear una discusión pública sobre la regulación, más que sobre los contenidos, lo cual imprime a los procesos un sentido de justicia social que en conjunto las experiencias españolas incorporan a partir de debatir criterios de justicia redistributiva. En la mayoría de las experiencias los procesos de toma de decisiones se dividen en dos momentos distintos. El primero tiene lugar bajo una votación directa en las Asambleas y el segundo tiene lugar indirectamente a la hora de priorizar las propuestas para el conjunto del municipio. En este caso, al menos en casi todas las experiencias españolas, la ciudadanía discute previamente criterios de distribución, según los cuales las decisiones finales nunca serán adoptadas directamente por delegados o representantes, sino a partir de la aplicación de criterios generales e impersonales. En la casi totalidad de las experiencias que utilizan criterios el primero de ellos es priorizar las propuestas que afecten a la población o barrios que tengan una mayor carencia de servicios o infraestructuras. Después se suman otros como la población afectada por el servicio o la inversión, las actuaciones que tengan como prioridad servicios públicos, etc, compensándose el peso relativo que cada propuesta obtiene de acuerdo a las características ponderadas.

Igualmente en la casi totalidad de las experiencias se plantea como un elemento importante el control y seguimiento de las actuaciones ejecutivas, una vez se adoptan las decisiones a lo largo del proceso. Hay que entender que ningún proceso tiene naturaleza vinculante, sin embargo no son entendidos de forma consultiva. Es más el carácter que los Presupuestos Participativos imprimen a la discusión y a la toma de decisiones junto a la ciudadanía dota a los procesos existentes de un rasgo diferenciador, sobre el cual se construyen y sobre el cual depende su éxito. Es por ello que las actuaciones de control y seguimiento son recogidas por todas las experiencias y es por ello por lo que la influencia de los Presupuestos Participativos en la gestión pública se torna fundamental en el desarrollo de las experiencias. De este modo la transparencia y publicidad de las actua-

ciones de los gobiernos se conjugan con la posibilidad de que las discusiones y decisiones adoptadas tengan un reflejo real en las actuaciones ejecutivas. Sin ese requisito las experiencias carecen de posibilidades de éxito, en cuanto es el elemento central por el cual la ciudadanía se implica. Los esfuerzos por incorporar esta lógica de actuación plantea, al igual que el incremento de la participación pública, importantes desafíos dentro de las administraciones tanto en el ámbito político como en el ámbito técnico. De cómo se desarrolle esa transparencia y vinculación hacia las decisiones emanadas del proceso participativo va a depender la consolidación de los procesos.

Aquí el Presupuesto Participativo plantea un proceso de modernización de las administraciones nada desdeñable y que se cristaliza en términos concretos en la propia configuración de la Administración a partir de su articulación con el proceso participativo. En tanto en cuanto se vincule el proceso de toma de decisiones con la acción ejecutiva, la Administración se puede ver obligada a incorporar transversalmente la participación ciudadana en su programación, lo que podría fortalecer una acción administrativa por objetivos o, al menos, por programas, en lugar de la secular tendencia a prorrogar año tras año los presupuestos y las actuaciones de las diferentes delegaciones. El desafío que induce esta orientación es importante y es resuelto de distinta manera, pero en suma expresa claramente, por un lado, las fortalezas de los Presupuestos Participativos, generando un horizonte modernizador, pero, por el otro lado, plantea también las dificultades con las que se encuentra su desarrollo.

### *3. Un proceso cívico y regulación pública*

Por todo ello el Presupuesto Participativo abre unas dimensiones nuevas que pueden efectivamente implicar algunos cambios significativos en la cultura política. Desde el punto de vista individual el proceso asambleario permite tener siempre como referencia al otro o a una red ciudadana como mediadora entre los deseos individuales y las acciones políticas generales. Esto significa que las decisiones dejan de ser arbitrarias o dejan de depender de personas ajenas a la discusión, siendo junto a los mismos vecinos con quienes hay que tomar una decisión de lo que es mejor o preferible para el barrio o la ciudad. Aquí se pone

en juego la pluralidad de miradas y la posibilidad de ver que en la ciudad habitan muchos ciudadanos con muchos deseos y preferencias distintas. Esto carecería de importancia si no estuviera vinculado a un proceso de toma de decisiones. Tal proceso permite introducir a debate la idea de escasez de recursos y, en consecuencia, la idea de prioridad, lo cual contextualiza siempre las discusiones desde un plano de generalidad o un ámbito público en el que no sólo son importantes las propuestas de una persona, sino el hecho de tener que decidir cuáles de las propuestas realizadas en una misma Asamblea por distintas personas son prioritarias. Es decir, se trata efectivamente de un proceso deliberativo sobre intereses generales. Además de plantearse la comunicación entre ciudadanos, se extienden lazos de corresponsabilidad hacia un espacio público que ha sido objeto de discusión. Aquí los Presupuestos Participativos plantean directamente el conflicto entre el interés general y el interés particular. Por eso cuanto más transparente y público sea el proceso, también menos conflictivo será la articulación de ambos, lo que no quiere decir que la ciudadanía acepte cualquier cosa y que no siempre los resultados sean acordes a sus intereses. Sin embargo, en cualquier experiencia se puede observar que una persona es capaz de desplazar a un segundo plano sus intereses personales en el caso de que el proceso de decisión sea transparente y público, lo cual obliga a la Administración a un ejercicio de transparencia y devolución de los resultados importante, a la vez que plantea el problema del espacio público alrededor de los mecanismos transparentes de decisión (Subirats, 2003). No obstante esta articulación es básica en el desarrollo de los procesos, pues es a partir de ella como la ciudadanía puede valorar el sentido y eficiencia de los Presupuestos Participativos.

Desde el punto de vista técnico el Presupuesto Participativo supone compartir la experiencia y el conocimiento con la ciudadanía, lo cual en muchos casos puede acarrear conflictos, aunque en términos generales simplemente suponga una democratización de las formas en que se adoptan las decisiones. En este sentido, la potencialidad del Presupuesto Participativo reside en la regularización del espacio público que implica, permitiendo la participación de toda la ciudadanía sobre un espacio regulado. Se convierte así en un espacio previsible, que facilita su comprensión y la participación por parte de la ciuda-

danía. En este sentido, los Presupuestos Participativos ofrecen un importante caudal de información sobre el funcionamiento de las Administraciones, elemento básico sin el cual no se pueden llevar a cabo los Presupuestos Participativos, lo que aumenta la capacidad de interlocución y acción de la ciudadanía. Desde el punto de vista político el Presupuesto Participativo supone un ejercicio de transparencia y publicidad que juega en contra de las relaciones políticas clientelares y privadas, a favor de un espacio público regulado, que no es monopolizado por la Administración. Más que delegar poder de decisión, el Presupuesto Participativo plantea una democratización de las decisiones políticas, ampliando el entorno susceptible de influir en las decisiones ejecutivas mediante procesos regulados que no privilegian la acción directa de los grupos corporativos.

### Modelos de Presupuestos Participativos.

El entramado relacional que sirve de apoyo a los Presupuestos Participativos en España se desarrolla de forma variada. Teniendo en cuenta el tipo de participación que se recoge en cada una de las experiencias podemos encontrar tres modelos distintos de acuerdo a que la participación en ellos sea fundamentalmente asociativa, individual o mixta. En el cuadro 2 detallamos la tipología de los distintos modelos que hasta el momento se implementan en España.

Cuadro 2. Modelos de Presupuestos Participativos.

Presupuestos Participativos	España	América
Modelos de base asociativa	Albacete Almansa	Cotacachi (Ecuador)
Modelos de base mixta	Puente Genil Jérez de la Frontera Getafe Cabezas S. Juan Petrer	Buenos Aires (Argentina)
Modelos de base individual	Córdoba Sevilla	Porto Alegre (Brasil)

Fuente: elaboración propia.

En su elaboración acentuamos el tipo de participación predominante, es decir, el tipo de participación que habitualmente los mecanismos implementados recogen. Esto no quiere decir que en los diferentes modelos no se recojan otros tipos de participación. Por ejemplo, el Foro de la Participación de Albacete en su Reglamento aprobado en abril del 2004 deja abierta la posibilidad a una participación individual, al igual que en los procesos de Córdoba o Sevilla las asociaciones participan también en algunos momentos del Presupuesto Participativo. Incluso podríamos señalar una evolución de los distintos procesos hacia un modelo mixto, más o menos acentuado ya en los diferentes lugares donde se implementan los Presupuestos Participativos, es decir, modelos inclinados a incorporar la participación individual y organizada.

Para acercarnos a la variedad de modelos existentes podemos establecer una división clara siguiendo la división en dos momentos: la primera estaría dirigida a proponer y priorizar respecto a un barrio o sector, mientras que la segunda se dirigiría a priorizar las propuestas para el conjunto del municipio y hacer el control y seguimiento de las propuestas finalmente adoptadas. *La primera fase* se dirigiría a abrir espacios comunes de participación, en los que, según el modelo, los participantes proponen, argumentan y deciden propuestas específicas de actuación. En este caso en la mayoría de las experiencias se realizan Asambleas públicas, en las que la ciudadanía puede asistir a proponer y votar directamente las propuestas que se consideran mejores para su barrio o la ciudad. En el caso de Albacete y Almansa esta primera fase se dirige predominantemente a las organizaciones sociales existentes en el Registro Municipal, lo que no impide que haya una participación a título individual. Sin embargo, aquí hay que tener en cuenta hacia qué grupos se dirige la acción de los Presupuestos Participativos y en este caso se refuerza la participación asociativa, mientras que en el resto de los modelos, incluidos los de naturaleza mixta, los Presupuestos Participativos se dirigen a incentivar y canalizar la participación universal de la ciudadanía, tanto organizada como no organizada.

El desarrollo de las Asambleas es más o menos similar. Teniendo en cuenta el grado de formalidad que tienen todas las experiencias españolas hay que destacar que las Asambleas

son organizadas previamente. En casi todos los lugares dicha organización es realizada conjuntamente por la Administración y la ciudadanía. Esto posibilita que las Asambleas adquieran un perfil vertebrado, con una duración limitada y siempre orientada a una toma de decisiones final. Casi siempre son los técnicos quienes moderan y coordinan las mismas, pero en algunos casos (como en Córdoba) son los propios ciudadanos quienes realizan la coordinación, contando siempre con un apoyo técnico, después de haber pasado por unas jornadas de capacitación. En este sentido, las Asambleas son espacios abiertos de participación en los que se discute y prioriza sobre las actuaciones que se consideran mejores y prioritarias para el ámbito de competencia de las mismas. Respecto a este ámbito, todas las experiencias, a diferencia de las ya consolidadas experiencias brasileñas, realizan Asambleas territoriales. Esto no quiere decir que sus ámbitos de actuación se queden cercenados a políticas territoriales, pues por ejemplo en Puente Genil o en Córdoba se discuten también aspectos sectoriales de ámbito general. Teniendo en cuenta que las experiencias más antiguas llevan tan solo cuatro años en marcha, es previsible pensar, como ya ocurre en Córdoba, en la ampliación del proceso con Asambleas sectoriales cuyo ámbito de actuación no sea el territorio, es decir, un barrio o un distrito, sino la ciudad, discutiendo políticas generales. En el caso de Albacete o Almansa la Asamblea es sustituida por un Foro de Participación que si bien no llega a un proceso de toma de decisiones final, sí discute criterios de distribución a partir de los cuales realizar en la segunda fase la toma de decisiones. Su ámbito de competencia es general (territorial y sectorial).

En esta primera fase, después de haber decidido las propuestas o en su defecto plantearlas, son elegidos en las mismas Asambleas ciudadanos y ciudadanas. Sus funciones vienen determinadas en los Reglamentos elaborados con anterioridad, pero fundamentalmente son los encargados de aplicar en la fase posterior los criterios de distribución con el objetivo de priorizar una sola propuesta de conjunto para el municipio. Aquí empezaría *la segunda fase* que de acuerdo al perfil de los miembros que participan podríamos establecer diferencias entre las experiencias existentes. En esta fase se crea un órgano de coordinación con funciones específicas que en la mayoría de los

Presupuestos Participativos se pueden resumir en dos: a) priorización del conjunto de las propuestas de las Asambleas con el objetivo de elaborar una propuesta común para el conjunto del municipio y b) control y seguimiento del ejecutivo sobre las decisiones adoptadas. Dicho órgano recibe el nombre de Consejo de los Presupuestos Participativos, Consejo de Ciudad, Observatorio Ciudadano, etc. Siguiendo los diferentes modelos detallados en el cuadro 2 podemos observar tres modelos diferentes de dicho órgano, aunque es clara la tendencia a reforzar la naturaleza mixta del mismo.

Cuadro 3. Modelos de Control en los Presupuestos Participativos.

<b>Presupuestos Participativos</b>	<b>Municipios</b>	<b>Órgano de coordinación</b>
<b>Modelos de base asociativa</b>	Albacete	Consejo de los Presupuestos Participativos
<b>Modelos de base mixta</b>	Puente Genil	Consejo de los Presupuestos Participativos
	Jérez de la Frontera	Observatorio Ciudadano
<b>Modelos de base individual</b>	Córdoba	Mesa de ciudad
	Sevilla	Consejo de los Presupuestos Participativos

Fuente: elaboración propia.

En los modelos de base asociativa sólo las asociaciones entran a formar parte del Consejo, mientras que en los modelos de base individual solo la ciudadanía elegida en las Asambleas forma parte del mismo. En los modelos mixtos, que recordemos realizan Asambleas públicas abiertas a toda la ciudadanía, estos órganos se configuran a partir de ciudadanos elegidos a título individual en las Asambleas y con representantes de asociaciones (por ejemplo, una representación de cada Consejo Sectorial, de cada una de las Federaciones de asociaciones existentes, etc.). Aquí es dónde quizás encontremos mayores diferencias con los modelos de Presupuestos Participativos brasileños, los cuales tienen una marcada tendencia a establecer modelos de base individual, aunque no falten experiencias mix-



tas e incluso experiencias en las que se realiza una discriminación positiva para que haya una representación directa de sectores de población desfavorecidos en estos órganos (como en Sao Paulo, por ejemplo). Además del perfil de la ciudadanía, también hay que contar con la presencia de técnicos y representantes políticos, aunque estos en la mayoría de los casos no tienen voto, sino solamente voz. La priorización del conjunto de las propuestas de las Asambleas pone de relieve el alto grado de formalización de las experiencias en España. En todas ellas se realiza a partir de criterios de justicia distributiva, que además son debatidos y decididos participativamente por la ciudadanía.

En la segunda de las funciones atribuidas a dicho órgano (control y seguimiento) los mecanismos implementados son varios, aunque por ahora, y a excepción de algunas experiencias, es la parte más deficitaria. Dada la importancia que tiene esta dimensión dentro de un proceso que tiene como horizonte la democratización de la Administración y la sociedad civil en general, el déficit de regulación puede crear un ambiente de cierta incertidumbre, más teniendo en cuenta que el proceso depende para su desarrollo de la relación clara y diáfana entre las propuestas adoptadas en los Presupuestos Participativos y la acción ejecutiva. En caso contrario el mismo proceso sería incapaz de generar mínimos lazos de confianza entre la población.

Entre los mecanismos de control y seguimiento concebidos destacamos los más comunes. El primero es que las decisiones son enteramente públicas y todo el mundo conoce cuáles son las propuestas priorizadas o puede saberlo tan solo preguntando. De por sí esto solo puede establecer una dinámica de control significativa, aunque implica un conocimiento previo de los canales viables (a quién y cómo se puede preguntar), así como un conocimiento del proceso y su autorreglamento muy significativo, lo que cercena su uso a un reducido número de personas ya con experiencia previa. Esta forma de control basada fundamentalmente en información, siendo básica e importante, puede prestarse también a equívocos en caso de que sólo se descansa en ella, entre otras cosas porque elude la posibilidad efectiva de realizar un control eficiente por parte de la mayoría de la población. El segundo y más extenso mecanismo es publicitar las decisiones adoptadas en un periódico hecho para la ocasión, ampliamente difundido, en el que se pue-

den ver las propuestas priorizadas. De esta manera toda la ciudadanía tiene acceso a identificar las propuestas aprobadas e incluidas en el Presupuesto Municipal. Ninguno de estos mecanismos habilita en realidad procedimientos para hacer efectivo el control, más allá de poder cerciorar el cumplimiento o no de las propuestas. Por último está el órgano de los Presupuestos Participativos habilitado para hacer el seguimiento de la ejecución por parte del Ayuntamiento. Sus miembros tienen capacidad para pedir información a los técnicos con el fin de conocer el estado de ejecución de las propuestas, así como tienen la posibilidad de plantear los problemas detectados en el Ayuntamiento.

Los tres mecanismos señalados tienen la virtud de generar un debate acerca de la efectividad de los Presupuestos Participativos continuamente. Tan solo eso es significativo, porque advierte continuamente que si las propuestas no se ejecutan la ciudadanía puede no participar. No obstante, las articulaciones habilitadas entre el proceso de los Presupuestos Participativos y la Administración son escasas. Hay que considerar el período de iniciación y consolidación en el que en general están inmersas la totalidad de las experiencias, lo que hace que el seguimiento aún dependa significativamente de la voluntad política. A este respecto habría que mencionar como excepción el alcance de la experiencia del Consejo de los Presupuestos Participativos de Albacete, aunque de la misma manera todo gira también alrededor de la voluntad política.

En otro sentido, en el que no se suele insistir mucho pero es tan básico como el anterior, podemos hablar del control y seguimiento de los ciudadanos que son elegidos en las Asambleas, el cual apenas existe. Las relaciones entre los mismos vecinos, sobre todo entre los que son elegidos en las Asambleas para realizar actividades dentro del Presupuesto Participativo y los vecinos que fueron a esa Asamblea o pertenecen a ese barrio, es escasa. De alguna manera aquí se refleja el bajo perfil del tejido asociativo y la fragilidad de las redes ciudadanas. En este ámbito no hay aún mecanismos de coordinación implementados, apenas siquiera son contemplados, lo que directamente nos remite a un aspecto de cultura y organización social que, al igual que en los ámbitos políticos y técnicos, pueden llegar a

suponer significativos obstáculos al desarrollo de los Presupuestos Participativos. Las devoluciones a la población en este sentido son pocas y casi siempre institucionales. Esto no quiere decir que la falta de control y seguimiento, tanto en el ámbito administrativo, como en el ámbito ciudadano, implique que no se estén ejecutando las propuestas, porque en todas y cada una de las experiencias se están implementando con más o menos retrasos. Sin embargo, el proceso de control y seguimiento es menos intenso que otros.

### **Dificultades y Desafíos**

Los Presupuestos Participativos se enfrentan a un escenario social y político poco habituado a descansar en la participación ciudadana, al menos, como escenario de una toma de decisiones. Hasta ahora los procesos de participación, habitualmente de naturaleza corporativa, se dirigían fundamentalmente a establecer canales de consulta e información con los cuales los ejecutivos conseguían alcanzar la necesaria interlocución social para el ejercicio de gobierno. Estos mecanismos en España experimentaron un importante auge en la década de los ochenta y establecieron las pautas de las relaciones democráticas entre la Administración y la ciudadanía. Los Presupuestos Participativos, en cambio, presuponen otro escenario en el que se amplía la interlocución social con el objeto de considerar ya un escenario plural y heterogéneo, planteando una interlocución transparente y pública, fuera de los despachos, donde es más difícil la tutela de las relaciones; además se dirige a tomar decisiones sobre el Presupuesto del ejecutivo, es decir, la principal herramienta política de los gobiernos elegidos democráticamente a escala local. Las dificultades con las que se encuentra el desarrollo de los Presupuestos Participativos se van a nutrir de este complejo entramado, en el que cada municipio plantea articulaciones diferentes y soluciones particulares de acuerdo también a las relaciones (y su evolución) entre los agentes implicados. Sin embargo podemos detallar algunos desafíos que ya en los poco más de cuatro años que llevan algunas experiencias en España sobresalen como elementos controvertidos.

### *1. La eficiencia y la deliberación*

La pregunta que atraviesa el desarrollo de los Presupuestos Participativos es la capacidad del proceso para hacer una buena gestión, en tanto en cuanto incorpora la pluralidad de la ciudadanía en un proceso antes cercenado a los técnicos, grupos corporativos y los representantes políticos. ¿Cómo puede un ciudadano valorar adecuadamente los factores que hay que considerar para tomar una buena decisión? ¿Cómo pueden ciudadanos a título individual discutir cualificadamente problemáticas del municipio? ¿Cómo se pueden articular los intereses generales a partir de la participación activa de ciudadanos a título individual, supuestamente plegados a intereses particulares? Todas estas cuestiones acentúan la importancia que adquieren los mecanismos desarrollados para informar y comunicar a la ciudadanía, a partir de los cuales se pueda alcanzar un grado de cualificación considerado óptimo. En todos los procesos se establecen mecanismos informativos sobre el Presupuesto Municipal (distribución del gasto dentro del Ayuntamiento y en cada una de las Áreas municipales), las competencias de la Administración Local, las obligaciones legislativas, etc, con el objetivo de cualificar las deliberaciones. El cómo se desarrolle esta dimensión a partir de mecanismos concretos y la fluidez de la comunicación que se consiga (cómo se llega a la ciudadanía y de qué manera se informa, con cuánta antelación) pueden favorecer un buen desarrollo.

¿Cómo se pueden tomar decisiones en un ámbito cercenado a una Asamblea, cuando está en juego el desarrollo de un municipio? En principio hay que decir que en España casi todas las experiencias han establecido un proceso de toma de decisiones cualificado. En este sentido, a las decisiones adoptadas en las Asambleas le sucede una priorización debida a criterios de justicia social, que imprime una orientación y unos límites ampliamente debatidos con anterioridad al proceso de toma de decisiones. Por ahora los criterios son sencillos, pero es de suponer que a medida que los Presupuestos Participativos se desarrollen también lo harán los criterios. Estos criterios ya presuponen un modelo de ciudad y una priorización sesgada por los mismos. De cualquier manera ante la cuestión de la eficiencia algunas experiencias (Puente Genil y Córdoba, por ejemplo)

han empezado a articular procesos de diagnóstico urbano con los Presupuestos Participativos, lo que algunas experiencias en América hacen desde algunos años (Santo André, Villa el Salvador, por ejemplo). Con ello se trata de articular un diagnóstico sobre el municipio, en el que se señalen las prioridades y un horizonte más o menos consensuado de desarrollo, con las decisiones del Presupuesto anual. Este diagnóstico servirá de criterio para establecer la priorización de las propuestas. Todo ello vuelve a incidir en los temas claves relacionados a la eficiencia en los Presupuestos Participativos: una buena información y una deliberación cualificada que permitan articular adecuadamente los intereses generales y los intereses particulares. El problema residirá en cómo se nutra y cualifiquen tanto los espacios de información y deliberación, como la información dada para alcanzar una deliberación cualificada. Aunque hay que recordar que la información como tal será siempre más densa y estará más disponible en escenarios en los que la implicación de la ciudadanía es un ejercicio continuo con relación a escenarios en los que la implicación ciudadana en debates públicos es residual.

## *2. La participación*

Un tema recurrente en los Presupuestos Participativos es aquel que acentúa el nivel de representatividad del proceso. ¿Cuánta gente participa? ¿Es realmente representativa? Habitualmente en las experiencias españolas participa alrededor de 1% de la población (en una experiencia como la de Porto Alegre, con 15 años, la participación puede llegar a alcanzar un 5-7% de la población), la mitad de la cual suelen ser mujeres, aunque los sectores de población socialmente excluidos no suponen un gran porcentaje dentro de esa participación. Igualmente en España, como en casi todos los lugares en los que se implementa el Presupuesto Participativo, la cuestión de que la participación se dirija a toda la ciudadanía, independientemente de que esté organizada o no organizada, se convierte en un tema importante de discusión, a pesar de que los Presupuestos Participativos no implican en su funcionamiento, ni en su diseño la sustitución de los mecanismos representativos tradicionales, pero ¿pueden ciudadanos a título individual tomar decisiones

que van a afectar a todos?. La pregunta acerca de si la ciudadanía puede decidir sobre un Presupuesto que afecta al conjunto de la ciudad plantea innumerables desafíos y dificultades. Primero entre los grupos corporativos, que en cierta manera aluden a la escasa representatividad que supone la participación individual, además de la pérdida de cualificación que para ellos presupone que el proceso de toma de decisiones considere potencialmente al conjunto de la ciudadanía. En segundo lugar entre los diferentes grupos sociales (jóvenes, mujeres, hombres, mayores, inmigrantes, grupos sociales desfavorecidos, etc), que de acuerdo a su participación se plantea hasta qué punto todos ellos son representados en las decisiones finales. Esto desde el punto de vista de las Administraciones que implementan los Presupuestos Participativos implica un desafío continuo orientado a ampliar la participación. En este sentido, el proceso genera nuevos mecanismos dirigidos a incentivar la participación de grupos que habitualmente no lo hacen, como el de los jóvenes y las mujeres, con iniciativas lúdicas y nuevas. Esto hace que se convierta en un tema clave la forma a través de la cual se llega a la ciudadanía, muchas veces despreciada por las instituciones públicas. La población es heterogénea y no siempre es receptiva a los canales de comunicación habitualmente empleados. Innovar en este sentido se vuelve casi una necesidad, pues si la población es dispar, las Administraciones van a tener que considerar esa realidad heterogénea que demanda mayor versatilidad y amplitud comunicativa por parte de las Administraciones si es que realmente se pretende ampliar la interlocución hacia grupos sociales habitualmente excluidos del debate público.

Dentro de la importancia que implica la participación y su fomento mediante mecanismos innovadores, más flexibles y heterogéneos, hay que señalar que para la población tiene una importancia cardinal el hecho de que las propuestas finalmente adoptadas se ejecuten. Esa conexión permite establecer relaciones de confianza que más que ninguna otra cosa incentiva la participación. En el mismo sentido, el Presupuesto Participativo como mecanismo participativo se inserta en la dinámica administrativa, lo cual hace que aquel sea un proceso dentro de la dinámica institucional que si bien plantea y fomenta cambios en su seno, no conlleva una transformación radical desde un punto

de vista político. Esto quiere decir que los representantes políticos no delegan su poder de decisión ganado electoralmente (la aprobación del presupuesto sigue siendo una tarea del Pleno Municipal), más bien con el Presupuesto Participativo se amplía el proceso y los sujetos susceptibles de influir directamente en el proceso de toma de decisiones. Los mecanismos habituales quedaban cercenados a pocos grupos sociales que además establecían sus relaciones de forma privada. El Presupuesto Participativo aquí transforma tales mecanismos ampliando, primero, los grupos sociales con influencia y, segundo, haciendo el proceso transparente y eminentemente público.

### *3. La articulación entre la Administración y los Presupuestos Participativos*

Por último planteamos las dificultades que los diferentes procesos encuentran en su articulación con las estructuras administrativas. Quizás sea el desafío más importante, porque si bien el Presupuesto Participativo no implica un cambio radical de las instituciones representativas, si presuponen una forma de organización y trabajo distinto, además de que conllevan una transformación de las relaciones de la Administración con la ciudadanía. Su buena articulación y su no competencia son elementos claves para el desarrollo de los Presupuestos Participativos. En Brasil el Presupuesto Participativo a menudo ha servido para introducir cambios en la Administración local, haciendo converger ésta con las implicaciones institucionales derivadas de los Presupuestos Participativos: transparencia, socializar la política y, sobre todo, la regulación del espacio público. Trasladando la transparencia y la eficiencia a la Administración en muchos municipios brasileños se ha conseguido incrementar la recaudación propia<sup>4</sup>, lo que ha potenciado aún

---

<sup>4</sup> En un estudio efectuado en Brasil sobre 103 municipios que aplicaban el Presupuesto Participativo como mecanismo de gestión pública entre 1997-2003, el IBAM (Instituto Brasileño de Administración Pública) comparó su desempeño institucional con el resto de los municipios de la Unión. Los datos obtenidos hablaban de un peso de los ingresos propios relativamente más alto y de la existencia de un mayor esfuerzo inversor en los municipios con Presupuestos Participativos (PGU-ALC, 2004:28).

más las reformas administrativas. En España hasta ahora la articulación con el proceso se realiza fundamentalmente mediante el órgano de control y seguimiento (el Consejo de los Presupuestos Participativos), aparte de los propios cambios que en el seno de la Administración produce el Presupuesto Participativo y que presuponen ya una búsqueda de acoplamiento entre ambos, como una mayor coordinación interna, una reorientación de recursos hacia el proceso participativo y un mayor contacto entre técnicos y políticos con la ciudadanía. Sin embargo, aún la articulación es débil. En algún caso los Presupuestos Participativos pueden ser instrumentalizados, vaciando de sentido el alcance social y político del proceso. De cómo se haga dependerá el grado de autonomía de la ciudadanía, la importancia y el papel de los técnicos, así como el desempeño de los representantes políticos. En España las experiencias son muy jóvenes y a excepción de las experiencias de Puente Genil y Albacete (con sus diferencias significativas), las demás no plantean aún el Presupuesto Participativo de una forma integral, lo cual tampoco exige a la Administración una articulación integral. Esto hace que los Presupuestos Participativos aún tengan que desarrollarse en este sentido y que será un problema a debate en el futuro. Hasta ahora casi todas las experiencias dependen orgánicamente de las Áreas de Participación Ciudadana y, en algunos casos, del Área de Hacienda, por tanto, prevalece aún una visión sectorial de la participación y del proceso de los Presupuestos Participativos. Cuál va a ser el grado de influencia de los Presupuestos Participativos en el seno de la Administración o cuál va a ser el grado de influencia de la Administración sobre el Presupuesto Participativo. Si son muy independientes uno de otro, el Presupuesto Participativo puede vaciarse de sentido, al tener una importante dependencia aún de la voluntad política para acceder a discutir los "presupuestos", en cambio si están plenamente entrelazados la Administración se verá obligada a incorporar cambios en su cultura organizativa, aunque sea a favor de un proceso plural y heterogéneo como el que se da junto a los Presupuestos Participativos. Pero eso exige una acción política sostenida que, si bien los discursos del PSOE e IU integran, aún no queda clara su vinculación práctica. Qué se quiere y cómo se plantea es un problema clave que no se puede eludir, pero que nos remite a la posibili-



dad de que los Presupuestos Participativos puedan ser instrumentalizados por parte de las Administraciones en el caso de que la articulación con los Presupuestos Participativos sea meramente un ejercicio de maquillaje.

## **Conclusiones**

En España la nueva ley de modernización de los gobiernos locales (2003), más allá del contenido y alcance de las propuestas legislativas, ha tenido la virtud de plantear un pequeño debate alrededor de la participación ciudadana. La propia justificación del “legislador” se apoya en la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa promulgada en el año 2001, la cual incidía, entre otras cosas, en la necesidad de incorporar nuevos instrumentos de participación orientados también a la toma de decisiones. Esto permite pensar que desde un punto de vista político hay una preocupación por mejorar el contexto de las relaciones entre las administraciones y la ciudadanía, lo cual si bien no significa que todo el mundo vaya a implementar nuevos procesos de participación, si nos expresa que políticamente hay cierta permeabilidad a procesos participativos, innovadores y dirigidos a fortalecer la legitimidad de los gobiernos. Desde el punto de vista ciudadano la política en general experimenta niveles bajos de confianza, pero sobre todo hay un repliegue muy significativo respecto a los grupos corporativos, bien sean políticos o sociales. Esto puede generar un nuevo contexto social que a su vez también puede reclamar nuevos instrumentos de relación social y política. Desde el punto de vista corporativo se vive una prolongada crisis a causa de la baja participación, lo cual bien puede alentar una inclinación a valorar nuevos procesos en los que los grupos sociales adquieran un nuevo papel en la trama social. Por último, la propia Administración desde hace años está inmersa en procesos de mejora de la calidad y la eficiencia, lo cual plantea importantes desafíos orientados a mejorar las relaciones con la ciudadanía. Esto supone que también se está abierto a nuevos procesos de participación o al menos a nuevos procesos dirigidos a mejorar la gestión y las relaciones en un amplio sentido con la ciudadanía.

Todo ello hace que los Presupuestos Participativos de alguna manera puedan beneficiar a todos, aunque su desarrollo e implementación también dependerá de cómo todos los grupos se relacionen. En tanto en cuanto todos los grupos se tienen que relacionar en el Presupuesto Participativo, éste ofrece un nuevo espacio plural, regulado e integrador, a partir del cual emergen nuevos perfiles al hilo de un nuevo escenario público eminentemente democrático. Las dificultades y desafíos estarán muy vinculados a la capacidad que los distintos grupos mencionados tengan para articularse y coordinar un proceso que presupone nuevas relaciones públicas y políticas entre todos ellos.

### Referencias bibliográficas

- CABANNES, Y (2003): *Financiación local y Presupuesto Participativo*. Red 9 URB-AL.
- COMISIÓN COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *La gobernanza europea*. Libro Blanco. Bruselas.
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA (2001): *Recomendación e informe explicativo: "La participación de los ciudadanos en la vida pública local"*, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals, 2002. (puede consultarse en [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org))
- DENHARDT, R.B. (1999): "The future of public administration" en *Public Administrations and Management*, 4 (2), pp. 279-292.
- FONT, J. (2001): "Participación local. Más allá de la democracia asociativa". *Paper presentado al Seminario sobre Nueva política*, CCCB, Barcelona, Junio 2001.
- NEWTON, K. (2001): "Social trust and political disaffection: social capital and democracy", EURESCO Conference "Social capital: interdisciplinary perspectives". Exeter, UK, 15-20 Septiembre 2001.
- NORRIS, P. (2001): "Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 societies", EURESCO Conference "Social capital: interdisciplinary perspectives". Exeter, UK, 15-20 Septiembre 2001.
- OCDE (2001): *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, ed. OCDE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

- PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004): "Presupuestos Participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio", en *Cuadernos de trabajo* vol. 139, Quito.
- PNUD (2002): *Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- RHODES, R. (1997): *Understanding Governance*, Open University Press, Londres.
- REICHARD, Ch. (2002): "The 'New Steering Model' and the citizen" en *German Journal of Urban Studies*, vol 41 (2).
- SUBIRATS, J. (2003): *Democracia representativa y democracia participativa ¿Dilema o complemento?*, ed. Attac-Catalunya, Barcelona.