

Los orígenes de los presupuestos participativos en España¹.

Ernesto Ganuza Fernández
IESA-CSIC

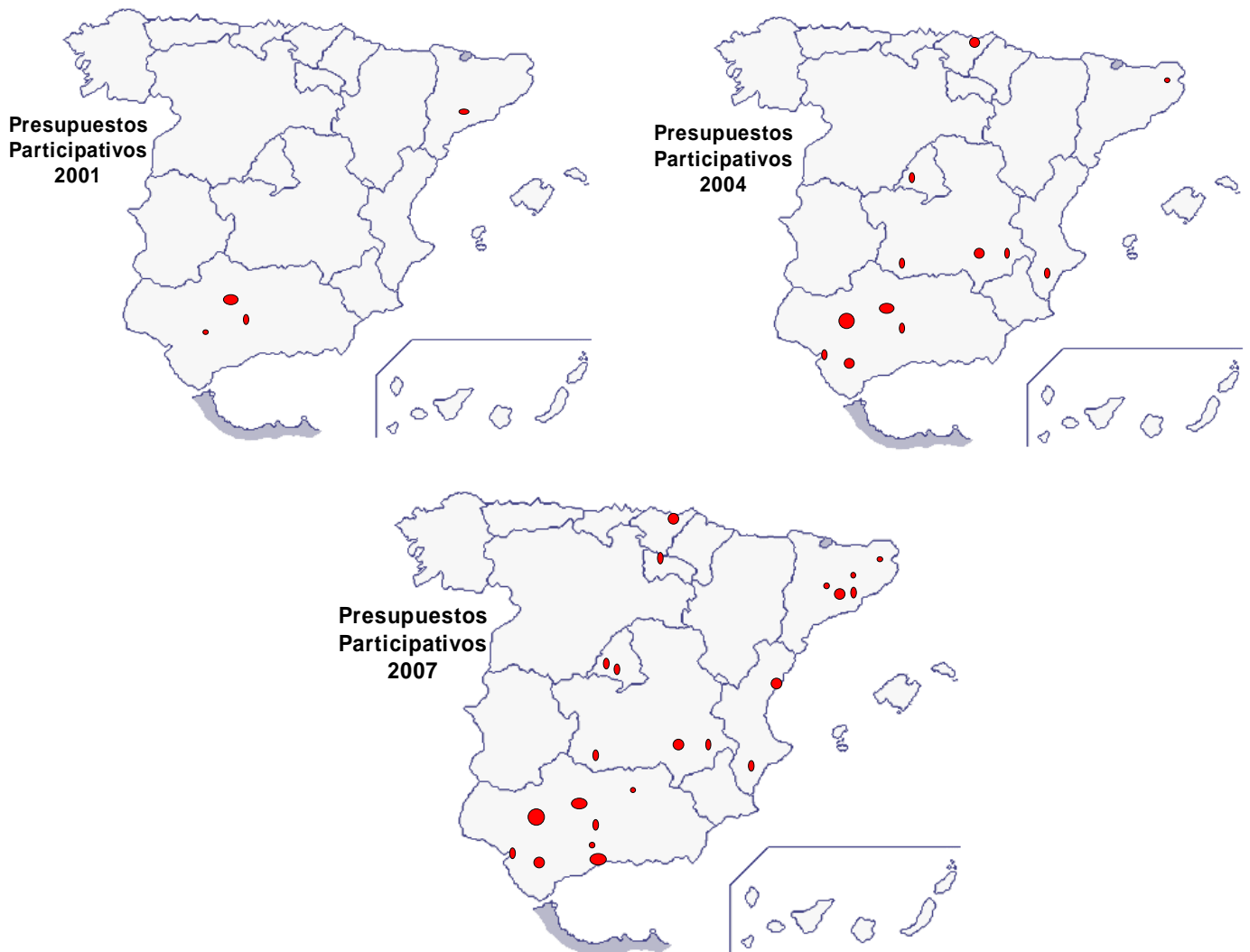
1. Introducción.

En España los Presupuestos Participativos se iniciaron simultáneamente en tres municipios de Andalucía en el año 2001 (Córdoba, Puente Genil y Cabezas de San Juan). En el año 2007, después de las elecciones locales del mes de mayo, había 24 experiencias en municipios pequeños (Torreperogil en Jaén o Figaro en Barcelona), medianos (Getafe, Leganes en Madrid, Petrer en Alicante o San Sebastián) y grandes (Sevilla o Córdoba), en entornos rurales o coronas metropolitanas. Algunas de ellas se quedaron en el camino, como las de Cabezas de San Juan en Sevilla y Rubi en Barcelona después de las elecciones locales del año 2003. Además el presupuesto participativo ha dejado de ser una experiencia exclusivamente impulsada por la izquierda, pues el 15% de los presupuestos participativos son iniciativa de gobiernos locales conservadores.

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre el origen de estas experiencias en España, tratando de comprender las razones que dan cuenta de su desarrollo. Para ello vamos a realizar un análisis concreto de la puesta en marcha de las experiencias a partir de las condiciones particulares de los municipios. El objetivo que perseguimos es poder ofrecer un análisis de las condiciones que llevaron a municipios concretos a impulsar el presupuesto participativo, teniendo en cuenta las personas que lo llevaron a cabo y los actores que a nivel local influyeron notablemente tanto en su puesta en marcha como en su desarrollo posterior.

¹ Este artículo fue publicado como capítulo en francés (“Les origines des budgets participatifs”) en la obra colectiva editada por Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (2010), *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions*, Saint-Etienne: Yves Michel (23-42)

EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA



2.- Los sistemas de participación locales.

La apertura de los partidos políticos a nivel estatal, y más aún en el ámbito municipal, a incorporar la participación en sus discursos es un elemento crucial para entender la motivación de algunos gobernantes para poner en marcha los presupuestos participativos. Esto, sin embargo, no es una singularidad española. En toda Europa corre un aire que lleva el discurso participativo a todas sus esquinas (Sintomer, 2004). Por eso pensamos que esta apertura política a la participación no puede explicar del todo el desarrollo de las experiencias concretas. Ni todos los municipios hacen presupuestos participativos, ni todos los gobernantes de un mismo partido lo llevan a cabo. Puede que

sea una condición necesaria, más cuando en España el presupuesto participativo significa siempre un proceso de participación directa en la toma de decisiones sobre una parte del presupuesto municipal. En este nivel, el desarrollo de los presupuestos participativos tiene obligatoriamente que contar con la aprobación del gobierno municipal.

Hay otro elemento sin el cual es muy difícil entender la participación en España. Seguramente no porque, al igual que la apertura política, sea un elemento determinante en el origen de los presupuestos participativos, pero sí porque da un sentido concreto al desarrollo de estas experiencias. Hablamos del sistema de participación local existente, con más o con menos intensidad, en la mayoría de los municipios españoles. Este sistema ha sido construido paulatinamente desde el inicio de la democracia y ha dado lugar a un sistema de participación local muy estructurado, que se acerca mucho a lo que es una democracia de consejos. En una ciudad como Córdoba existen actualmente nueve consejos. Esta estructura ha dado a las asociaciones un papel clave en los sistemas de participación local. La mayoría de los municipios españoles recogen este sistema en un Reglamento de participación ciudadana, el primero de los cuales data de 1979, elaborado en la ciudad de Córdoba. En el año 2001, estos reglamentos estaban presentes en más del 50% de los municipios (FEMP, 2001). Mediante estos se regula la forma en la que la ciudadanía puede participar en la política local. La historia de estos reglamentos es compleja y este no es el sitio para desarrollarla (Font y Gomá, 2001), sin embargo esa historia nos ayuda también a entender por qué en España los presupuestos participativos se desarrollaron tal y como lo han hecho.

Brevemente, los reglamentos de participación locales recogen las diferentes formas que tiene la ciudadanía para participar. En términos generales han generado una estructura muy institucional de participación alrededor de las asociaciones civiles, concediendo un gran protagonismo a las asociaciones de vecinos. El nacimiento de los reglamentos nada más empezar la democracia en España los marca con un espíritu que no ha dejado de estar presente desde entonces. Los partidos progresistas en las primeras elecciones locales del año 1979 no pararon de plantear el derecho político a la participación en la gestión pública. Una idea que a lo largo de los años ochenta se traduciría en la creación de un marco regulado para la participación. El conflicto que ha estado siempre rondando los reglamentos de participación es el de los límites de esa participación. Las

asociaciones de vecinos, por ejemplo, siempre han reivindicado mecanismos directos para participar en la gestión pública. La democracia de consejos que instauran los reglamentos genera un límite que muchas asociaciones entienden que hay que superar (lo consultivo). Esto no ocurre en todos y cada uno de los municipios en España. De todas maneras, la idea que queremos trasladar es el sentido mediante el cual se acogen los presupuestos participativos en España. La democracia de consejos está muy institucionalizada en muchos municipios y sus miembros reclaman dar un paso más allá. Cuando los presupuestos participativos se presentan en el mundo de la mano del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, muchas asociaciones civiles en España entienden que ese es el mecanismo idóneo para avanzar en la democracia de consejos.

Esta sensibilidad de los sistemas de participación local hacia los presupuestos participativos es efectivamente materializada cuando un partido político presta atención a la idea señalada por el PT brasileño acerca de las virtudes que tiene el presupuesto participativo, presentado como un mecanismo capaz de articular la democracia directa y las instituciones representativas (Pont, 2003; Dutra, 2001). Aquí es el momento en el que los partidos políticos preocupados por los síntomas de una sociedad que se aleja de la política, miran el presupuesto participativo como un mecanismo que ha conseguido articular lo que parecía a todas luces inarticulable. Desde este momento, la convergencia que se produce entre la evolución de la democracia de los consejos de la mano de las asociaciones y la evolución hacia la participación por parte de los partidos políticos, supone un impulso importante para el desarrollo de los presupuestos participativos, lo que da a éstos su color especial. En España los presupuestos participativos son para todo gobernante municipal un mecanismo de participación directa de la ciudadanía en una parte del presupuesto público.

Esto concede a los presupuestos participativos españoles cierta singularidad en el panorama europeo (Sintomer, 2004), pues no es lo mismo construir un mecanismo de participación consultivo que otro ligado a un proceso de toma de decisiones. El desarrollo de las experiencias participativas, no obstante, responde a elementos concretos. Es cierto que esta atmósfera política que acabamos de dibujar es crucial para entender el sentido con el que se acoge esta experiencia, sin embargo, su desarrollo y forma crece al amparo de una intensa relacionalidad entre diferentes actores.

3.- Los inicios del presupuesto participativo.

Las experiencias concretas de los presupuestos participativos se deben a un cúmulo de personas e instituciones implicadas, cuya interacción impulsa de forma definitiva estas experiencias. Es difícil diferenciar el grado de influencia de cada una por separado y además en cada una de las experiencias concretas el grado de influencia difiere. Una vez hemos reparado en el contexto más general sobre el que los presupuestos participativos se van a asentar (el sistema de participación local), vamos a describir un mapa general de las influencias y redes implicadas en el nacimiento de las experiencias a partir de tres sujetos diferentes: 1) los políticos; 2) las asociaciones; y 3) los empleados públicos, que diferenciaremos entre funcionarios y expertos contratados. Aunque la descripción nos va a exigir detenernos en cada uno de ellos por separado, sus acciones están todas ellas interrelacionadas.

Los representantes políticos y los límites de los presupuestos participativos. En un sistema político representativo, en el que toda la decisión ejecutiva y legislativa descansa en los representantes políticos, hay que decir poco sobre la importancia que tienen estos a la hora de plantear un proceso de participación nuevo y directamente vinculado a la distribución del gasto público.

El discurso de los partidos locales está atravesado por la idea de una apertura hacia la ciudadanía, pero en el orden práctico hay muchas formas de llevarlo a cabo y no todas son coincidentes. A este respecto el presupuesto participativo es para los partidos políticos una experiencia de participación muy diferente a las formas tradicionales y no todos los representantes de un mismo partido están de acuerdo en su implementación. Por ejemplo, en ninguno de los partidos políticos españoles se recoge un plan general de actuación política inclinado a la implementación de los presupuestos participativos. Nunca se rebasa el límite de la recomendación general hacia formas de participación que, sin embargo, no son concretadas. Esto tiene como consecuencia que en una misma región haya muchos municipios gobernados por un mismo partido, en los que en algunos encontraremos presupuestos participativos, mientras que en otros ni siquiera se plantean su posibilidad.

Al entender el presupuesto participativo en España como un proceso de toma de decisiones a imagen del de Porto Alegre, la organización del proceso implica políticamente un salto cualitativo. Nunca antes se había llegado tan lejos. A diferencia de lo que pudiera parecer, la historia participativa del municipio no representa aquí un impulso determinante, al menos, en sentido positivo. No son los municipios con mejores registros participativos los que finalmente los impulsan. Hay excepciones, como la ciudad de Córdoba, considerada en España como pionera en temas de participación. Getafe que en su entorno en la corona metropolitana de Madrid destaca por el impulso de procesos participativos. Pero no es así en muchas otras experiencias como la de Jerez de la Frontera, Sevilla, Málaga, Logroño, Petrer, Terrassa, Puertollano. Todos estos municipios con una historia de la participación modesta son deudores de la estructura de participación española, casi todos tienen reglamentos de participación y un tejido asociativo que en algunos casos es grande (Terrassa) y en otros pequeño (Jerez de la Frontera), pero en ningún caso se podría decir que destacaban por tener una historia participativa intensa.

Uno de los impulsos definitivos de los presupuestos participativos se debe a políticos concretos y singulares, que veían con buenos ojos la experiencia de Porto Alegre y consideraban el presupuesto participativo una herramienta capaz de profundizar en la democracia. En casi todos los casos esta figura no corresponde al candidato a la Alcaldía, sino a otros candidatos mejor o peor situados dentro de la jerarquía del partido. Por supuesto, podemos encontrar experiencias como la de Puente Genil o Terrassa en la que el impulso partiría de un compromiso general del equipo de gobierno. En muchos de los municipios pequeños fue el gobierno en su conjunto el que apoyaría el proceso, pero en muchos otros municipios el presupuesto participativo partió de un representante político en concreto, quien poco a poco iría enrolando otros compañeros en la idea hasta alcanzar el visto bueno del equipo de gobierno. Esto ha provocado que en muchos casos, la organización y el desarrollo de los presupuestos participativos haya dependido excesivamente de las áreas de gobierno de la que eran responsables esos representantes, lo que ha generado problemas relevantes de coordinación una vez se emprendió el proceso participativo. Podemos hablar de Córdoba, Sevilla, Getafe, Petrer, Puertollano, Leganés, Jerez de la Frontera, Campillos, Torreperogil, Viladecavalls, Parets del Vallés o Puerto Real.

¿Qué importancia podría tener que fuera únicamente una persona la que impulsara el presupuesto participativo? Ciertamente es impensable que los presupuestos participativos se puedan implementar sin el beneplácito del equipo de gobierno. Se está hablando de dar cobertura a la ciudadanía para que decida una parte del presupuesto municipal. Eso implica que diferentes áreas de gobierno tienen que estar implicadas en el proceso, principalmente el área que gestiona los recursos financieros y las áreas que dispongan de los recursos para invertir. La acción conjunta de diferentes áreas presupone una coordinación entre secretarías con objetivos de acción aparentemente distintos, lo cual se traduce en reuniones, planificación y gastos compartidos, sin considerar que decidir parte del gasto público implica al equipo de gobierno en su totalidad. Dado el funcionamiento tradicional de la Administración local, con diversas secretarías que actúan como si fueran compartimentos estancos, la coordinación entre ellas plantea todo un desafío. En este contexto, que el presupuesto participativo se vincule excesivamente a un solo representante hace que aquel dependa en exceso de la capacidad que este tenga para movilizar al resto de compañeros, lo que en muchas ocasiones ha supuesto obstáculos notables al desarrollo de la experiencia.

El 80% de las experiencias de presupuestos participativos en España se organizan alrededor de la Concejalía de participación ciudadana (Ganuzo y Gómez, 2008). En el imaginario político local esto tiene importantes connotaciones, pues dicha Concejalía es considerada menor respecto a las áreas importantes, donde se gestiona la gran parte del presupuesto (por ejemplo, Urbanismo, Hacienda o Presidencia). Todo ello ha hecho que los presupuestos participativos nacieran, en la mayoría de los municipios, como un proceso de participación de baja intensidad, al margen de las grandes decisiones de la política local y orgánicamente emplazados en un área menor dentro de la Administración.

Esta peculiaridad de los presupuestos participativos en España no quiere decir que todo sea debido a los representantes políticos, pero sí que los límites de los presupuestos participativos parten de ellos. Su organización y desarrollo es una cuestión, sin embargo, más abierta, en la que han jugado un papel central las asociaciones, los empleados municipales y los expertos en participación.

Las Asociaciones y la participación en el presupuesto participativo. Las asociaciones son los sujetos protagonistas de la estructura de participación local en España. No obstante, tenemos que diferenciar entre asociaciones territoriales (vecinales) y asociaciones sectoriales. Las segundas han desempeñado un papel marginal en los orígenes de los presupuestos participativos. Son las asociaciones de vecinos las que han jugado un papel central, sobre todo, en su desarrollo. Esta diferencia acentúa la importancia que ocupan las asociaciones de vecinos en la estructura de participación española. Por otro lado, nos indica desde qué lugar se pensó el presupuesto participativo (el territorio, las pequeñas inversiones), mucho más cercano al campo de acción de las asociaciones vecinales que de las sectoriales.

Así y todo, el papel activo de estas asociaciones ha sido desigual en los diferentes municipios, lo que evidencia la importancia que ha tenido la decisión de los representantes políticos en la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Es cierto que en Córdoba, un año antes del inicio de los mismos, la Federación de Asociaciones de Vecinos organizó un seminario para tratar esas experiencias y demandó a los partidos locales su puesta en marcha. En Albacete son las mismas asociaciones, aunque no solo vecinales, sino también sectoriales, quienes regulan y sostienen toda la estructura del presupuesto participativo. Sin embargo, el único elemento que se repite en todas y cada una de las experiencias participativas es la decisión formal del ejecutivo local por iniciar los presupuestos participativos, mientras que la influencia directa de las asociaciones en su puesta en marcha es notoria en algunos municipios, pero es muy débil en la mayoría de las experiencias. No obstante, en tanto en cuanto los presupuestos participativos son pensados por los representantes políticos dentro del sistema de participación (secretaría de participación ciudadana), con el objeto de mejorarla, las asociaciones desempeñan un papel central, y más aún las asociaciones de vecinos. Primero, porque son los sujetos llamados a participar tal y como se plantean los presupuestos participativos, empleando los mismos canales de comunicación y acción que son utilizados para relacionarse habitualmente con los protagonistas de la estructura de participación tradicional. Segundo, a costa de lo anterior, las asociaciones son decisivas en su desarrollo porque son los sujetos que tienen ya una interlocución directa con los representantes políticos, forjada en los últimos treinta años, lo que les da un acceso privilegiado a discutir cualquier asunto del municipio con ellos.

Los objetivos planteados en general por los cuadros municipales (políticos y empleados públicos) al iniciar los presupuestos participativos se resumen en dos elementos: 1) incrementar la participación y 2) ampliar la heterogeneidad de los participantes. Estos dos principios, además de la más genérica y difusa motivación para democratizar las relaciones entre Administración y ciudadanía, plantearon importantes cuestiones acerca de la organización de los presupuestos participativos. Si se quería incrementar la participación y hacerla más heterogénea había que crear un proceso que permitiera establecer nuevos canales de comunicación con la ciudadanía, de tal modo que se pudiera implicar gente distinta de la que habitualmente participaba alrededor de la estructura de participación vigente. Una de las alternativas fue optar por extender la participación más allá de los miembros de las asociaciones, lo que suponía organizar un proceso dirigido a toda la ciudadanía. Esta idea fortaleció también las estrategias para favorecer la participación de las asociaciones sectoriales. Los mecanismos pensados para ello se diferenciaban de los mecanismos habituales en que reclamaban la participación individual. Eso implicaba un gasto adicional en información y comunicación.

La diferencia fundamental a tener en cuenta en los orígenes de las experiencias será el límite hasta el que se lleva la pretensión de incrementar la participación, donde jugarán un papel fundamental las asociaciones de vecinos. En el conjunto de las experiencias españolas podemos distinguir tres modelos atendiendo el tipo de participación por el que se opta: a) Participación Universal (toda la ciudadanía), b) Participación Mixta (asociaciones e individuos) y c) Participación de Asociaciones.

En el panorama de las experiencias españolas juega un papel clave el presupuesto participativo de Córdoba. No tanto porque fuera la primera experiencia (2001) y, además, en una ciudad grande (300.000 habitantes), como por el desarrollo que tuvo la misma hasta el año 2003. En ese periodo, en el que podemos contar solo con tres experiencias estables, la de Córdoba adelanta al resto de los municipios las consecuencias que tendría llevar los presupuestos participativos a una estructura de participación universal en el contexto de la participación española. Esto influirá decisivamente en muchas de las experiencias iniciadas después de las elecciones locales del año 2003 (un total de nueve experiencias) Resumidamente, en Córdoba, la Federación de las asociaciones de vecinos criticó desde el inicio la experiencia, porque

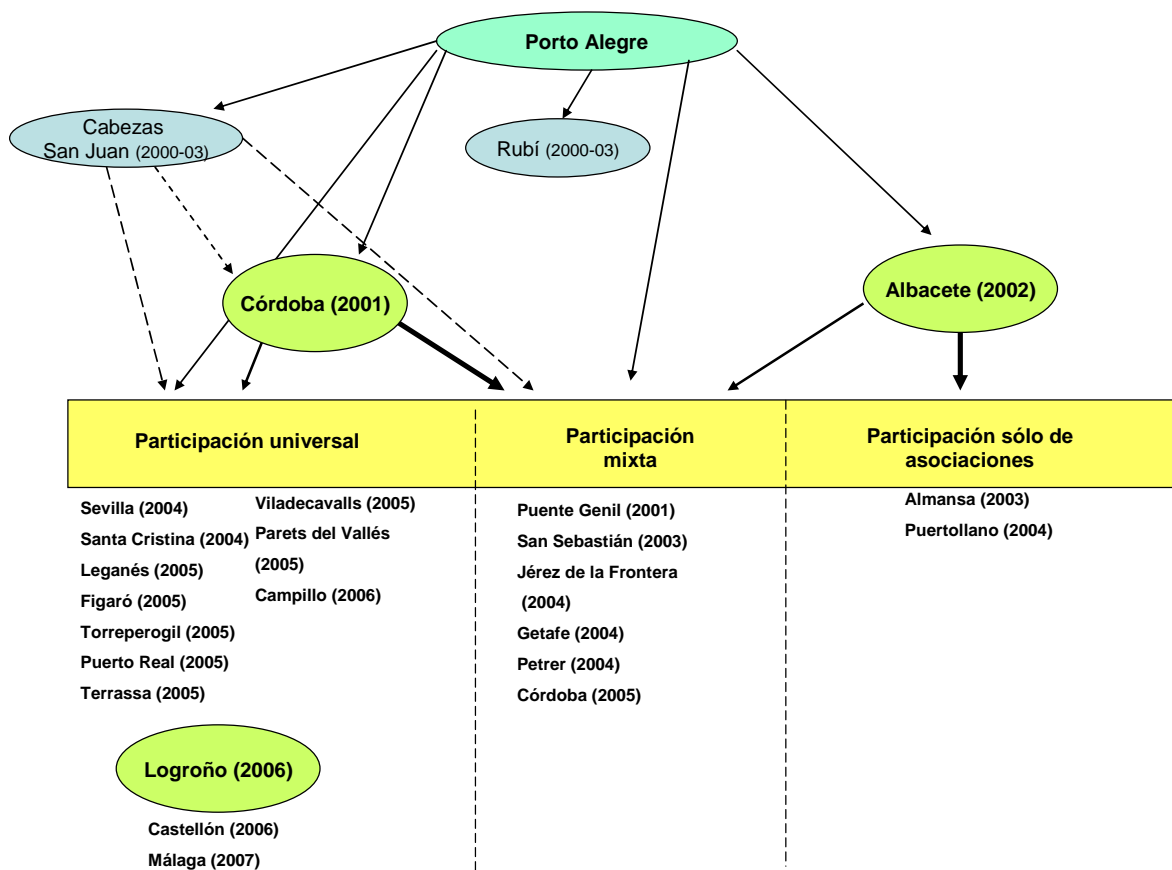
pensaba que las asociaciones de vecinos no habían tenido una implicación formal acorde a su relevancia en el diseño de los presupuestos participativos, juzgando que tenían un papel menor en el desarrollo del proceso. El segundo año de la experiencia el posicionamiento crítico aumentó, hasta el año 2003 en el que se solicitó, antes de las elecciones locales del mes de mayo, directamente la interrupción del proceso participativo, lo que tendría lugar en el año 2004. Tras un año de negociación directa entre el Ayuntamiento y la Federación, en el año 2005 se reanudaron los presupuestos participativos bajo una estructura mixta.

Este conflicto se extendió por el resto de municipios a punto de iniciar los presupuestos participativos en el año 2004 y en muchos casos se decidieron las estrategias a seguir a partir de él, también de acuerdo a la fuerza inicial del movimiento asociativo en cada ciudad. En el caso de Getafe, San Sebastián, Jerez de la Frontera o Petrer tuvieron el caso de Córdoba como una referencia explícita y optaron por una estructura desde los inicios mixta. En Jerez de la Frontera, por ejemplo, la Administración local concedió un papel central a las asociaciones en el diseño de los presupuestos participativos. En los pueblos pequeños (Figaró, Torreperogil, Santa Cristina, Campillos) no se consideró este problema, iniciando la experiencia la mayoría de ellos con una participación universal, mientras que en Sevilla o en Leganés se optó por una participación también universal, aunque con la idea de ofrecer a las asociaciones una atención privilegiada con el objetivo de evitar en lo posible un conflicto futuro con ellas. El caso más emblemático será el de Terrassa que iniciaría la experiencia contando sólo con la participación de las asociaciones. Sin embargo, las propias asociaciones solicitarían al gobierno local ampliar la participación a todo el mundo en el segundo año.

El caso de Terrassa, Córdoba o Albacete, donde nos encontramos con la única experiencia de presupuestos participativos que no es organizada por la Administración, sino por un consejo de asociaciones, evidencian hasta qué punto son importantes las asociaciones en el desarrollo de los presupuestos participativos en uno u otro sentido. Pero también hay experiencias que nos indican que esa importancia viene precedida de una decisión política autónoma. Los casos de las ciudades de Burgos y Zaragoza señalan la fragilidad de esta relación. Tanto en una como en otra ciudad, la Federación de asociaciones de vecinos ha demandado el impulso de los presupuestos participativos desde hace tiempo, organizando jornadas en torno a los presupuestos participativos

(Burgos en el año 2003 y 2007; Zaragoza en el año 2005). Sin embargo, ese impulso aún no ha dado sus frutos y ni el partido conservador en Burgos, ni el partido socialista en Zaragoza han emprendido ninguna acción ejecutiva en esa dirección.

Figura nº 1. Relaciones de influencia entre las experiencias al origen de los presupuestos participativos.



Los empleados municipales, las instituciones de participación y los expertos. El presupuesto participativo en España, a excepción de la experiencia de Albacete, depende de las Administraciones locales, de ahí la importancia que tienen los representantes políticos, como impulsores de las iniciativas, y las asociaciones de vecinos que, como los sujetos privilegiados en la estructura formal de la participación (RPC), tienen una gran influencia en la forma y desarrollo de los mismos. La organización del proceso participativo por la Administración concede una importancia

también notable a las personas que trabajan en ella. Aquí, podemos distinguir dos tipos de perfiles: 1) los empleados municipales, sobre todo, aquellos que trabajan directamente en las secretarías de participación ciudadana y 2) los expertos en participación, personas contratadas para asesorar y, en muchos casos, ejecutar también los presupuestos participativos.

La mayoría de los municipios que tienen empleados públicos en participación llevan diez o más años dentro de la Administración. Estos empleados han crecido profesionalmente alrededor de la participación, han acudido a seminarios y jornadas organizados por instituciones supramunicipales, universidades o redes municipales (como la red Kaleidos, el Observatorio Internacional de Democracia Participativa o la Federación Española de Municipios), han tenido la oportunidad de conocer a otros trabajadores municipales, muchos de ellos han conocido procesos participativos de otros municipios, han podido observar experiencias y metodologías participativas distintas. Cuando un representante político sugiere a estos empleados públicos qué se puede hacer en participación que sea diferente o que suponga un avance respecto a lo que hay hasta el momento, algunos de ellos sugerirán la importancia de implementar una metodología distinta con el objetivo de hacer la participación ciudadana más heterogénea y efectiva. Ante la pregunta de si sería posible hacer los presupuestos participativos, muchos de ellos afirmarían inmediatamente la posibilidad de implementarlos. Este tipo de encuentro entre políticos y empleados ha sido muy importante para impulsar los presupuestos participativos (así lo declaran los empleados públicos en el caso de Córdoba, Jerez, Puente Genil, San Sebastián, Getafe o Terrassa).

Pongamos el ejemplo de la red de municipios Kaleidos. Su objetivo general es mejorar los servicios públicos municipales y uno de sus objetivos concretos es “promover nuevas líneas de actuación para conseguir una participación ciudadana efectiva en los municipios” (www.kaleidosred.com). Se creó a finales de los años noventa a propuesta de los mismos empleados municipales. Su objetivo ha sido desde entonces crear un foro de discusión y análisis, del que ha surgido un diagnóstico general de la participación en España. Los encuentros de Kaleidos permiten un contacto directo y continuado entre empleados de diferentes ciudades. Kaleidos nace al margen de los presupuestos participativos y en ningún momento estos han sido materia de trabajo para la red. Sin embargo, desde su fundación han estado continuamente debatiendo e investigando sobre

nuevas metodologías de participación, así como una nueva estructuración de la participación en las ciudades. De los municipios que han implementado presupuestos participativos cuatro de ellos están vinculados formalmente a esta red (Córdoba, San Sebastián, Getafe y Logroño), mientras que Jerez de la Frontera lo está informalmente. Los trabajos de la red han sido publicados y difundidos por la Federación Española de Municipios, además de ser conocidos por muchos otros municipios. Zaragoza y Burgos, por ejemplo, que llevan años con la idea de impulsar los presupuestos participativos, también pertenecen a esta red. No podemos generalizar el efecto Kaleidos, pero sí podemos imaginar que las redes supramunicipales ayudan a visualizar experiencias e intercambiar conocimientos, lo que facilita una buena recepción a propuestas como la de los presupuestos participativos.

Al igual que ocurre con Kaleidos en el ámbito administrativo, podemos hablar de lo que pasa en la Universidad alrededor de la participación. En 1996, Tomás R. Villasante fundó un Curso de Postgrado sobre Investigación Acción Participativa (IAP) en la Universidad Complutense de Madrid orientado a estudiantes y personas que ya trabajaran sobre participación en las Administraciones locales. Su objetivo era enseñar nuevas metodologías de trabajo sobre participación, basadas en la pedagogía de Paulo Freire y la IAP desarrollada en los setenta y ochenta en Latinoamérica. La IAP añade un componente reflexivo a los procesos participativos, mediante los cuales son los propios ciudadanos quienes deciden las alternativas posibles a los problemas que comparten. El Curso de Postgrado fue replicado a finales de los años noventa en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Estos tres Cursos universitarios han formado a muchas personas en esas metodologías, incluidos empleados municipales. Estos Cursos van a tener una relevancia notable en los orígenes de los presupuestos participativos, pues más de la mitad de las experiencias de presupuestos participativos contrataron en sus inicios a personas formadas directamente en ellos. Esto facilitó incorporar nuevas metodologías de participación, lo que permitió dar una respuesta inmediata y eficaz a las preguntas que tanto políticos como empleados públicos se hacían respecto a innovar en la forma de trabajar la participación y un proceso participativo vinculado a la toma de decisiones.

Al igual que la red Kaleidos o las Universidades, otras instituciones cuyo objetivo ha sido promocionar la participación han jugado un papel relevante. Por ejemplo, el

Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Fundado en el año 2001, el OIDP ha servido como plataforma de discusión e información sobre procesos de participación, entre los cuales estarían los presupuestos participativos. El mayor potencial de la OIDP ha sido permitir un contacto en red entre diferentes municipios, siempre alrededor de la democracia participativa. Ha generado bibliografía, estudios, seminarios y un banco de experiencias que facilita el intercambio y el aprendizaje sobre nuevos métodos de participación. Los Programas Urbanos de la Unión Europea alrededor de los presupuestos participativos han impulsado también la creación de una red de ciudades trabajando alrededor de estos procesos de participación. El impacto notable que tuvo la participación de Córdoba en un Programa Urbano a partir del año 2002, generó un nuevo espacio de comunicación e intercambio de experiencias, así como planteó el presupuesto participativo desde una perspectiva cualificada, apoyada por la Unión Europea. Por supuesto, jugó también un papel fundamental Internet. Fue una fuente de información muy valiosa para los empleados municipales a la hora de buscar textos, experiencias y estudios sobre los mismos. En este caso, la accesibilidad de la experiencia de Porto Alegre por Internet favoreció enormemente su difusión.

Esta atmósfera participativa, inclinada a innovar metodológicamente, ha estado presente en los inicios de muchas de las experiencias. Brevemente vamos a describir las relaciones que se han dado entre los municipios y estas instituciones (Kaleidos, OIDP, FEMP, Cursos Universitarios) para visualizar su impacto en los orígenes de los presupuestos participativos. Aquí diferenciaremos aquellas experiencias impulsadas por personas externas que fueron contratadas por la Administración y experiencias impulsadas con los trabajadores de la misma Administración.

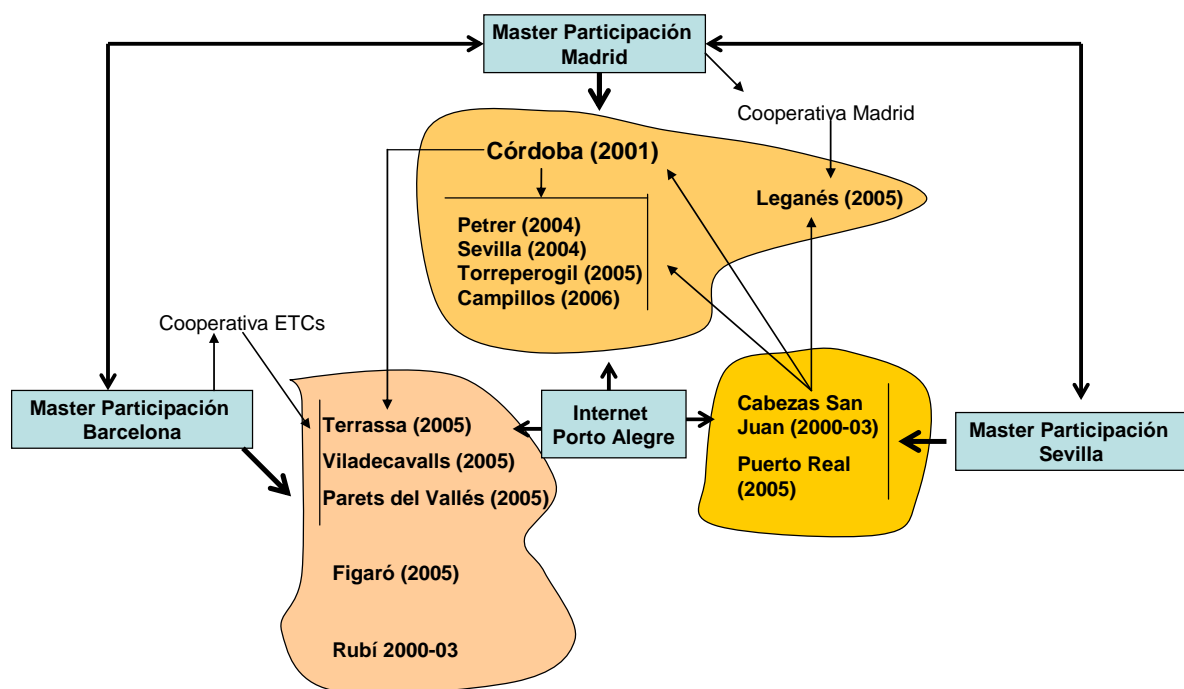
1) Experiencias asesoradas desde fuera.

Muchos representantes políticos pensaron que llevar a cabo los presupuestos participativos requería un apoyo explícito de personas externas a la Administración y especialistas en el tema. Se pensaba que el proceso participativo era muy diferente a cualquier otro proceso realizado hasta la fecha. Así, trece de los veinticuatro presupuestos participativos que se han iniciado en España desde el año 2001, contaron con asesoramiento externo. Este variaba desde la contratación de un equipo de trabajo

completo de cinco personas (Sevilla) a una sola persona contratada (Córdoba, Petrer, Terrassa) o a la contratación de un equipo de estudiantes en prácticas de los referidos Cursos universitarios sobre la IAP (Cabezas de San Juan, Rubi, Figaró, Campillos). En la figura nº2 hemos tratado de representar las influencias más destacadas en cada una de las experiencias.

La contratación de personas ajenas a la Administración permitió diseñar un proceso a partir de las metodologías participativas desarrolladas alrededor de la IAP. Esto permitió siempre garantizar una participación directa, sin perder la idea original de incrementar el número y la heterogeneidad de los participantes. Con esa metodología de trabajo se diseñaron las asambleas abiertas a toda la población para elaborar propuestas, los procesos de toma de decisiones conjuntos y, en algunos casos, los procesos comunicativos. Con el objeto de no extendernos demasiado, vamos a describir sucintamente esos inicios siguiendo el esquema presentado en la figura nº 2, en el que se han destacado tres escenarios distintos según contemos unos municipios u otros, en tanto en cuanto en cada uno de ellos se han utilizado metodologías parecidas y han recibido la influencia de uno de los Cursos universitarios mencionados.

Figura nº2. Relaciones e influencia en el inicio de los presupuestos participativos.



Cabezas de San Juan iniciaría el camino dos años antes de empezar el presupuesto participativo en el año 2001. La Administración contrató dos equipos en prácticas del Curso de IAP de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla. El empleo de las metodologías participativas fue intenso y se concretó en un proceso de comunicación en el municipio para dar a conocer el presupuesto participativo. Este fue grabado en video y se expandió rápidamente por toda España, mediante seminarios o conferencias dictadas por los responsables, que generó un gran impacto entre todas las personas interesadas en los presupuestos participativos. Con ese video se aceptó la idea de que al participar había que hacer cosas innovadoras y diferentes que atrajeran la atención de la gente y no solo esperar a que la gente participara. Los asesores externos de la experiencia participativa dieron seminarios particulares a los empleados públicos de varias ciudades (por ejemplo, en Córdoba y Jerez de la Frontera) y parte del equipo implicado se trasladó a trabajar a otros municipios en el 2004 (Sevilla, Jerez de la Frontera, Puerto Real).

Córdoba representó un impulso definitivo a la idea de los presupuestos participativos. El proceso se inició con la contratación de un asesor externo, que venía del Curso de IAP de la Universidad Complutense de Madrid. Se inició así un proceso aplicando las metodologías participativas. La idea fue abrir espacios de decisión para que participaran los ciudadanos en el diseño del proceso. Esta idea posteriormente se replicaría en otros municipios (Sevilla, Torreperogil, Leganés, Campillos, Santa Cristina d'Aro). De esta manera, los participantes pudieron discutir los límites de los presupuestos participativos que no afectaran a los principios impuestos por la Administración. El asesor externo impartiría un curso de formación sobre metodologías participativas a los empleados municipales, lo que serviría para extender internamente la idea del proceso participativo.

El Curso de postgraduado sobre IAP impartido por la Universidad Autónoma de Barcelona ha ejercido una influencia notable sobre todas las experiencias de presupuestos participativos en la región catalana. La Diputación Provincial de Barcelona, Administración supramunicipal, subvenciona además el curso de postgraduado a todos los empleados municipales que soliciten hacerlo. Esto ha permitido que muchas personas que trabajan en los municipios hayan realizado este curso especializado en IAP. Así, por ejemplo, en Terrassa hay tres personas que trabajan

en la secretaria de participación ciudadana que han hecho el curso y, por ejemplo, los representantes políticos que iniciaron el presupuesto participativo en Figaró estaban vinculados orgánicamente al Curso de Postgraduado. Así, cuando los representantes políticos deciden buscar asesoramiento en Cataluña, el Curso de IAP o las redes establecidas alrededor de él aparecen rápidamente. Es el caso de la Cooperativa ETCs, cuyos integrantes son en su mayoría ex alumnos del Curso y que están directamente implicados en el asesoramiento de tres experiencias.

2) Trabajando desde el Ayuntamiento.

Al contrario que los municipios anteriores, estos no realizaron ninguna contratación para implementar el presupuesto participativo. Esto no quiere decir que los respectivos empleados municipales encargados de ejecutar el proceso participativo no se asesoraran. Es precisamente esa búsqueda y los instrumentos que utilizaron para apoyarse lo que nos va a permitir describir los inicios de los presupuestos participativos en ellos.

Casi todas las experiencias de este tipo se iniciaron después de las elecciones del 2003, lo que posibilitó contar con mayor información. Después de las elecciones locales de ese año ya habían tenido lugar las jornadas internacionales de presupuestos participativos celebradas en Córdoba, se había fundado el OIDP y empezado a difundir información sobre los presupuestos participativos, Kaleidos había terminado su diagnóstico de la estructura de participación, el proceso en Córdoba entra justamente en una crisis rápidamente difundida por el Estado, hay disponible ya un importante volumen de información en Internet muy accesible sobre los presupuestos participativos de Latinoamérica y España (diferentes modelos, diferentes problemas, etc.), se han celebrado jornadas y seminarios por toda España impulsados por Ayuntamientos o Universidades, los Cursos universitarios sobre IAP han adquirido mucha más experiencia sobre el tema, en el año 2004 tiene lugar en Córdoba una reunión del programa Urbal para presentar proyectos a la Unión Europea, se han publicado ya artículos y libros sobre los presupuestos participativos (Villasante, 2002; Blanco, 2002; Ganuza y Álvarez, 2003) y diferentes organizaciones políticas (por ejemplo, Ciudadants per el canvi) o asociaciones civiles (algunas ONG como ATTAC) empiezan a difundir los presupuestos participativos en sus respectivos ámbitos de actuación. También en

este momento los partidos políticos, sobre todo, IU y PSOE, empiezan a introducir en sus estrategias políticas nacionales alusiones directas a los presupuestos participativos. En el momento en que tienen lugar las elecciones locales del 2003 hay una atmósfera positiva hacia los presupuestos participativos.

Los trabajadores públicos de estos municipios realizan un trabajo de búsqueda de información para contrastar el mejor modo de realizar el proceso participativo en su localidad. En principio, casi todas las experiencias piensan un modelo desde dentro de la Administración, tomando como punto de partida la estructura de participación vigente. Este hecho convertirá el modelo de Puente Genil en una referencia importante. Es un municipio de tamaño medio (30.000 hab.) y con un modelo de presupuestos participativos mixto.

El municipio de Getafe, por ejemplo, está en contacto permanente con los empleados públicos de Córdoba, a través de la red Kaleidos, pero también tiene reuniones directas con ellos. Inicialmente el presupuesto participativo se va a crear en paralelo a las estructuras de participación, pero progresivamente se tiende a un modelo mixto, después de revisar mucha información en Internet, de contar con el OIDP y entrevistarse con las personas encargadas de coordinar los presupuestos participativos de diferentes municipios. En los inicios de los presupuestos participativos, Getafe organizaría unas jornadas en las que serían invitadas las experiencias de Córdoba y Albacete, los dos extremos en lo que a organización de los presupuestos participativos se trataba.

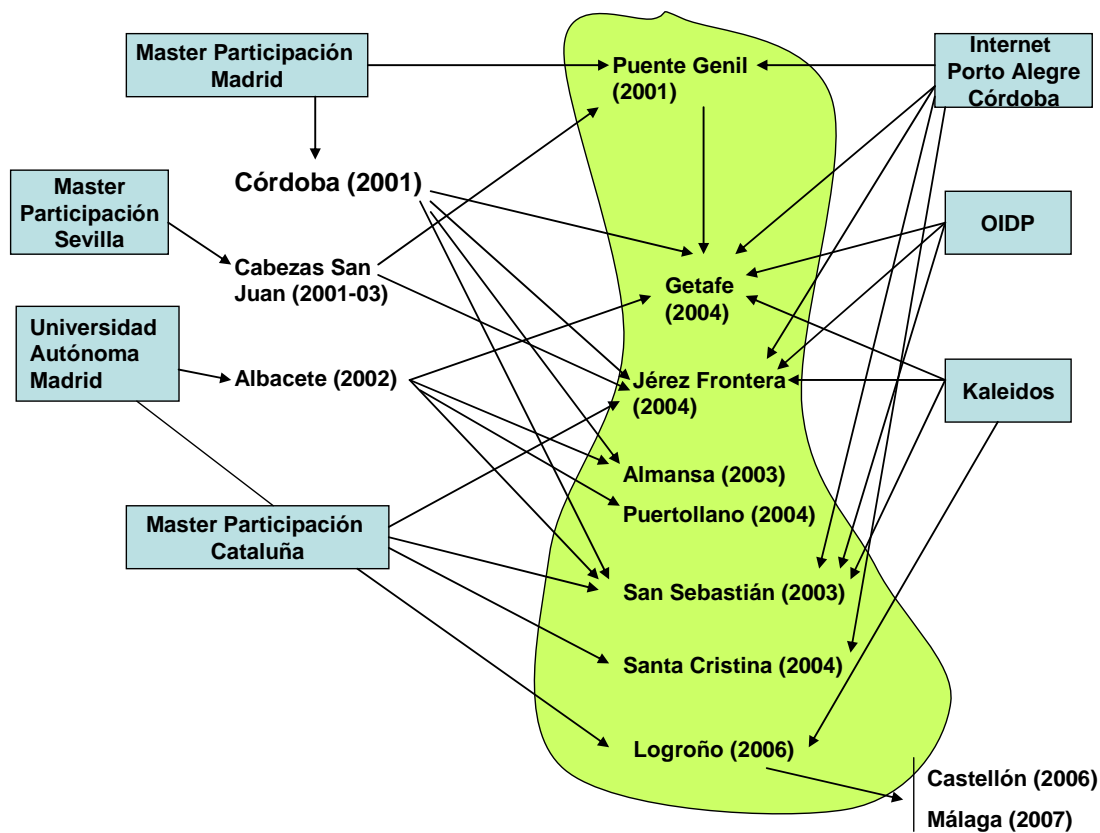
Las empleadas públicas de Jerez de la Frontera, dedicadas a la participación, buscarían información en Internet. El modelo de Porto Alegre está omnipresente, pero también el modelo de Córdoba y el de Rubí. Desde el Ayuntamiento andaluz se contacta directamente con responsables del proceso de Cabezas de San Juan y organizan un proceso de formación en metodologías participativas con el coordinador del Curso de IAP de la Universidad Autónoma de Barcelona. También organizan unas jornadas dedicadas a los presupuestos participativos, en las que son invitadas las experiencias de Córdoba y Rubí, además de la de Porto Alegre. En San Sebastián la empleada pública directamente encargada de coordinar el presupuesto participativo está en contacto permanente con la red Kaleidos y así con las personas que llevan el presupuesto participativo en Córdoba, además de Getafe y Jerez. En este caso se decantan por

asesorarse con la OIDP y miembros del Curso de IAP de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Los tres municipios mencionados inician los presupuestos participativos en contacto directo con el movimiento asociativo de la ciudad. No obstante, no se renuncia a la participación universal ni a la idea de mejorar los procesos de participación, lo cual implica introducir innovación y formas de acción distintas. Getafe y Jerez de la Frontera serían los dos primeros municipios españoles que integrarían el presupuesto participativo dentro del reglamento de participación, haciendo del mismo una etapa más en la evolución de la estructura de participación local. De esta manera combinarían la participación tradicional con una participación nueva.

Los partidos conservadores inician los presupuestos participativos en el año 2006. Logroño será la ciudad más emblemática. Tiene un movimiento asociativo denso, que años antes (2004) había organizado sin subvenciones de ningún tipo unas jornadas de presupuestos participativos en la ciudad. Invitan a que expongan las experiencias de Córdoba y Albacete. El contacto con los municipios de la red Kaleidos aporta un material de primer orden a los trabajadores municipales. El Ayuntamiento decide poner en marcha el presupuesto participativo bajo una estructura muy rígida donde no se discute públicamente. Cada ciudadano rellena una ficha con su propuesta y la envía al Ayuntamiento. La Universidad Autónoma de Madrid que había estado asesorando el modelo de la ciudad de Albacete, asesora ahora a Logroño. Un año después, la ciudad de Málaga organiza los presupuestos participativos impulsando un modelo muy similar al de la ciudad de Logroño.

Figura nº3. Relaciones e influencia en el inicio de los presupuestos participativos.



Conclusiones

Como podemos apreciar los orígenes de los presupuestos participativos en España se nutren de una densa red de relaciones. Sin mencionar ahora los aspectos más estructurales (evolución de la estructura formal de la participación en los municipios y el discurso favorable a la participación de los partidos políticos), podemos obtener algunas conclusiones que facilitan entender la peculiaridad de estas experiencias participativas.

- Los presupuestos participativos son en casi todos los casos impulsados por políticos concretos, que habitualmente gestionan las secretarías de participación ciudadana y que están muy motivados políticamente a hacerlo.

- La innovación que conlleva los presupuestos participativos respecto a la estructura tradicional de participación (incorporación de metodologías participativas, ampliación del sujeto de la participación) genera inicialmente un conflicto con las asociaciones en muchos municipios, lo que obliga a repensar muchas experiencias con el objetivo de neutralizar los problemas.
- Más de la mitad de las experiencias han sido puestas en marcha por personas que directamente se han formado en Cursos Universitarios dedicados a la enseñanza de metodologías participativas. La mayoría del resto de las experiencias han tenido también un asesoramiento por personas especialistas en esos Cursos.
- La existencia de redes de trabajo a nivel supramunicipal ha permitido que muchos de los empleados públicos de los municipios estuvieran en contacto y compartieran sus experiencias e innovaciones antes y después de poner en marcha los presupuestos participativos.

Bibliografía.

Blanco, Ismael (2002) “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre experiencias brasileñas y españolas”. VII congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Octubre.

Dutra, Olivio (2001), Orçamento participativo e socialismo, ed. Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo, Brasil.

Federación Española de Municipios (FEMP) (2001), La participación ciudadana en los ayuntamientos, en www.femp.es.

Font, J y Gomá, R (2001), *La democracia local: mapa de experiencias participativas* en Font, J, coord. (2001), Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona: Ariel (pp61-73)

Ganuzo, E y Álvarez, C (2003), Presupuestos participativos y democracia, Barcelona: Icaria.

Ganuzo, E y Gómez, B (2008), Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos, Madrid: Fundación Alternativas

Fundación KALEIDOS.red. Equipamientos municipales de proximidad: plan estratégico y de participación. Gijón: Trea, 2003.

Pont, Raúl (2003) Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiencia de Porto Alegre, ed. Veraz, Porto Alegre 2003

Villasante, T. R. y Garrido, F. J. 2002. Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía. Vol. 3, IEPALA Editorial, Madrid.