

Edição para Curso de Formação Avançada

OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA EUROPA: UMA APRESENTAÇÃO NÃO CONVENCIONAL

22 e 23 de Junho de 2007, Auditório do CEFA, Coimbra



El 'retorno de las carabelas'



los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo

Por Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg

Autores

Giovanni Allegretti
Carsten Herzberg

Traducción

Beatriz Martínez Ruiz

Edición del texto:

Beatriz Martínez Ruiz

Diseño:

Zlatan Peric

Contacto:

Daniel Chavez
Transnational Institute
Paulus Potterstraat 20
1071 DA
Amsterdam The Netherlands
Tel: (31 20) 6626608
Fax: (31 20) 6757176
chavez@tni.org

T

N

I

F I M

Introducción	3
El presupuesto participativo en un panorama de constante transformación	5
Francia	6
Alemania	8
España	12
Italia	14
Una conclusión abierta	18
Referencias	22
Sitios web	24
Anexo: Sevilla	26

Sobre los autores

Giovanni Allegretti, arquitecto, es profesor de planificación y gestión urbanística en la Universidad de Florencia, Italia. Ha vivido y estudiado en Porto Alegre, Tokio, Newcastle y Copenhagen. Es autor de varios libros sobre presupuestos participativos y consultor de los ayuntamientos de Venecia (para la coordinación científica de los proyectos URB-AL) y Roma (para la red URB-ACT 'Partecipando'). Actualmente es investigador senior del Centro de Estudios Sociais (CES) de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra.

Carsten Herzberg estudió Ciencias Políticas en Potsdam, Alemania. Escribió su primer libro en alemán sobre la experiencia de Porto Alegre y ha trabajado como consultor del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe. Actualmente trabaja como investigador en el Marc Bloch Centre de Berlín, donde trabaja sobre la cuestión de los



Introducción

Durante los últimos seis años, la difusión de la cooperación descentralizada y los esfuerzos del “*Movimiento por Otra Globalización*” para divulgar algunas experiencias de democratización de la gestión urbana en ciudades latinoamericanas han fomentado el nacimiento de las primeras experiencias de presupuesto participativo en Europa. Se trata de experimentos concebidos para involucrar a los ciudadanos en la construcción de las prioridades de gasto de las administraciones públicas mediante la organización de ciclos anuales de reuniones públicas (abiertas aunque reguladas) y el suministro de otras herramientas de apoyo al perfeccionamiento paulatino de las opciones que se incluirán en los documentos de planificación (planes presupuestarios y programas de servicios y obras públicas).

En los últimos 15 años –sobre todo, tras la fama adquirida por experiencias como la de la ciudad brasileña de Porto Alegre– muchas instituciones internacionales (principalmente el PNUD, Hábitat y el Banco Mundial) han contribuido a la difusión de las experiencias latinoamericanas más significativas. Incluso la Unión Europea ha financiado proyectos de intercambio y emulación con el lanzamiento de una red (la nº 9 del programa de cooperación URB-AL) dedicada exclusivamente a la cuestión de los presupuestos participativos. El aprendizaje mutuo en el curso de los programas de diálogo y de cooperación igualitaria entre ciudades ha constituido el factor principal que ha permitido ‘*el retorno de las carabelas*’. O, dicho en otras palabras, el ‘desembarco’ y el arraigo en suelo europeo de innovaciones creativas relacionadas con la gestión urbana que vieron la luz en ciudades del Sur Global, animadas por un ‘replanteamiento virtuoso’ de los modelos de gestión territorial a menudo tomados de países del viejo continente, tanto durante como después de los períodos de colonización.

Estas prácticas (principalmente latinoamericanas) se han centrado en la valoración del ‘conflicto urbano’ (más que en la búsqueda de la ‘paz social’), interpretándolo como una fuente de soluciones creativas, capaces de beber de la riqueza de las diferencias estratificadas en las ciudades sin mortificarlas con enfoques homólogos. En este sentido, han procurado que se entable un diálogo entre los distintos sectores de la sociedad e incluso que los movimientos ‘antagonistas’ se unan a la experimentación de políticas de gestión innovadoras para transformar el uso territorial. Con esto, se pretendía que el ofrecimiento por parte de los poderes institucionales de una apertura a la toma de decisiones compartida con los habitantes se correspondiera con la asunción de una auténtica responsabilidad por parte de los tejidos sociales en la experimentación de políticas sociales, económicas y ambientales centradas en los objetivos de la sostenibilidad. También se evitó de este modo que –en las relaciones entre instituciones locales y la sociedad civil– reapareciera ese aspecto de ‘asimetría’ que caracteriza a la ‘subsidiariedad vertical’, es decir, a las relaciones de complementariedad recíproca entre entes locales, provincias, regiones, estados e instituciones supranacionales.

Normalmente, de hecho, la globalización de los problemas se ve acompañada por una ‘localización de las soluciones’. Sin embargo, la descentralización de las responsabilidades raras veces se traduce en la descentralización paralela de los recursos y de los poderes decisorios con los que hacerle frente. Por consecuencia, recurrir a la subcontratación y a la externalización –especialmente de las responsabilidades sociales– pasa a ser la norma habitual. No obstante, son raras las ocasiones en que las decisiones sobre las transformaciones del territorio y las políticas públicas se comparten con la sociedad civil. Al contrario, los mecanismos de privatización tienden a dejar márgenes de poder cada vez más amplios a aquellos que gestionan los ‘bienes comunes’ (que, en su día, fueron también ‘bienes públicos’, tanto desde el punto de vista de la propiedad como de la gestión).



FIM

Muchos ejemplos de presupuestos participativos se han orientado, por el contrario, hacia la inversión de este mecanismo: las autoridades locales dan el primer paso, ofreciendo a los ciudadanos espacios de gobierno y de decisión y, a cambio, pretenden obtener el compromiso de éstos y de sus organizaciones en la puesta en práctica de políticas innovadoras basadas en nuevas formas de responsabilidad ante los 'bienes' comunes de un territorio.

La globalización de los problemas se ve acompañada por una 'localización de las soluciones'. Sin embargo, la descentralización de las responsabilidades raras veces se traduce en la descentralización paralela de los recursos y de los poderes decisorios con los que hacerle frente.

Este enfoque –que ha dado fuerza a un verdadero movimiento político urbano, reunido en torno al Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social– descansa sobre la base de dos reflexiones principales:

- La primera es que el objetivo de la sostenibilidad no se alcanza únicamente mediante acciones orientadas al cumplimiento de sus principios (reducción del impacto sobre la ecología, ahorro de suelo, principio de precaución, ahorro energético, cierre de ciclos naturales, protección de la biodiversidad y sociodiversidad, etc.), sino que es necesario que los ciudadanos observen estos principios conscientemente, ya que muchas acciones dependen de un drástico cambio cultural y de estilo de vida.
- La segunda está relacionada con la 'buena gobernanza' (*good governance*). A pesar de que muchos estados sudamericanos se encuentran sujetos a las imposiciones del ajuste estructural, y de que las ciudades se ven obligadas a adoptar procedimientos de transparencia y reorganización descentralizada para cumplir con las exigencias de responsabilidad, estabilidad y credibilidad financiera, la 'buena gestión' no ha representado el 'eje' de las prácticas de presupuesto participativo. Por el contrario, en la mayoría de los casos, no ha constituido 'el fin' de la adopción de vías participativas, sino un medio a través del que divulgar una cultura de la alternativa democrática a aquellas formas tradicionales de 'gestión' que el sociólogo Boaventura De Sousa Santos considera responsables de formas de democracia que cada vez son de más 'baja intensidad' y que representan una grave amenaza para la 'demodiversidad' del planeta.

El presente texto se propone examinar algunas de las características del proceso de arraigo de las prácticas de presupuesto participativo en Europa, centrándose en algunos contextos nacionales caracterizados por un mayor número de experimentos urbanos. La exposición propuesta –que es sólo el resumen de una investigación más amplia financiada por el TNI que se publicará en italiano¹– puede ser sólo un trabajo en curso, dado que Europa se encuentra en una fase poco avanzada de experimentaciones dinámicas sujetas a cambios rápidos y significativos.

¹ La versión italiana constituye el 'núcleo' de un libro más detallado titulado "*Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove demopratiche nel vecchio continente*". La editorial EDIESSE prevé su publicación para enero de 2005. El libro incluye una descripción de las experiencias en otros países (como Bélgica y Portugal), así como un párrafo más detallado sobre la reciente atención recibida por los presupuestos participativos en Europa del Este).

T

N

I

FIM

El presupuesto participativo en un panorama de constante transformación

En un marco de 'subsidiariedad asimétrica' cada vez más marcado por los fenómenos de crecimiento y articulación del papel y de la estructura de las ciudades, el aumento tendencial del poder decisorio institucional ha tendido a aliarse, casi de manera natural, con la creación de espacios para la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. El hecho de invitar a los ciudadanos a participar en el debate de las opciones representa casi una necesidad fruto de la *crisis del pensamiento y de la racionalidad única*. Se requieren respuestas distintas para abordar la creciente complejidad de las demandas sociales, para hacer frente a la necesidad de continuos recortes en el gasto público (especialmente en los ámbitos de intervención más 'sensibles') y para devolver a los ciudadanos la confianza en la política.

Uno de los factores que ha motivado la apertura de los gobiernos locales hacia formas participativas ha sido el empuje dado por algunas concepciones *privatistas* de la escuela del *New Public Management* (Nueva Administración Pública), que ha tendido a favorecer una nueva noción del papel desempeñado por los ciudadanos-clientes-consumidores, especialmente en lo que se refiere al uso de los servicios monopolistas donde no es practicable la opción del 'exit' (es decir, del escape hacia otro lugar).

Esta lectura 'instrumental' y 'reduccionista' de la participación no se corresponde necesariamente con la concesión de un papel destacado para los habitantes en la asunción definitiva de las decisiones. A menudo, supone más bien sólo un intento por alcanzar, a partir de cuestiones concretas, ese consenso indispensable para compensar la cada vez más frágil legitimidad electoral, para templar las protestas y los conflictos derivados de las opciones 'impuestas desde arriba' en los territorios locales y para encubrir el fracaso del estado y del mercado a la hora de responder a las necesidades vitales de un porcentaje significativo de ciudadanos, especialmente en los países periféricos o en vías de desarrollo.

Es precisamente en estos países donde se han empezado a desarrollar prácticas capaces de ampliar, reestructurar y enriquecer las experiencias de meras consultas ciudadanas ya empleadas desde los años 70 en algunos centros europeos. La variedad de canales a través de los que estos experimentos han recibido la atención del viejo continente se encuentra en la base de las diversas percepciones de las experiencias en los distintos países. Esta variedad es también la responsable de las diversas 'preponderancias' (en cuestiones políticas o técnicas, mecanismos de comunicación, aspectos de modernización institucional o en las relacionadas con la capacidad de luchar contra la exclusión social) que han mostrado las primeras emulaciones críticas en el ámbito europeo.

En Europa, concretamente, el tema de los presupuestos participativos ha conquistado un espacio fundamental en los debates sobre la descentralización, la gestión y la reforma de las relaciones entre contextos locales y 'flujos mundiales'. También nos ha permitido redescubrir, desarrollar y enriquecer experiencias 'autéctonas' desarrolladas de manera independiente en varios territorios europeos, poniéndolas en contacto y, en ocasiones, 'contaminándolas' constructivamente entre sí y con las prácticas y vías de gestión experimentadas en países del Sur.

Hoy por hoy, no existe una manera unívoca para describir el presupuesto participativo; entre otras cosas, porque no existen modelos emulables, sino únicamente distintas familias de experimentación. La denominación en sí tampoco supone, en realidad, un factor indispensable. Su horizonte se extiende a la creación



FIM

de un 'espacio' regulado por normas que protejan el acceso igualitario de todos los ciudadanos a las decisiones sobre la prioridad de gastos de un ente local, y no reservarlo exclusivamente a las organizaciones socioeconómicas más fuertes, como ha sido lo habitual en las formas tradicionales de 'planificación' y 'negociación' experimentadas en muchos países desde la Segunda Guerra Mundial.

Desde este punto de vista, el presupuesto participativo puede convertirse en 'el lugar' donde intentar reconstruir –con el tiempo y de manera colectiva– el concepto de 'bienes comunes', transformando las tensiones sociales en un 'proyecto compartido' enmarcado en espacios autogestionados por la sociedad civil y marcados por un diálogo interactivo con las instituciones correspondientes. Entre sus objetivos (de manera independiente o mediante asociaciones) cabe encontrar el desarrollo ético de las instituciones, el aumento del sentido cívico de los habitantes y de su capacidad para interpretar adecuadamente la complejidad del territorio, así como el reequilibrio de las distorsiones generadas por la sociedad de mercado, la ampliación del 'derecho a la ciudad' para todos aquellos que viven en ella y la difusión de formas de 'solidaridad negociada' (Abers, 2000) que permiten la redistribución justa de los recursos públicos a favor de las categorías con mayores desventajas culturales, sociales y económicas.

T

Francia

N

I

FIM

La tradición republicana francesa se ha visto siempre dominada por la idea de que los miembros electos representan de la mejor manera posible la voluntad general de los ciudadanos. Partiendo de esta óptica, fue en 'las altas esferas' donde tomó forma la idea de una política oficial que se posicionara con respecto a la "democracia de proximidad". En 2002, la ley "Vaillant" estipulaba la creación obligada de consejos de distrito en todas las ciudades de más de 80.000 habitantes. En la mayoría de los casos, el papel de éstos es meramente consultivo y se encuentran estrechamente vinculados con las instituciones municipales. No se los considera, por lo tanto, espacios autónomos para la autoorganización de los habitantes. Además, suelen tratar temas microlocales relacionados con la gestión del transporte, de la vivienda, de la urbanística, de la seguridad, del uso de los espacios públicos, etc. En algunos lugares, las 'carteras de distrito' han incorporado formas de gestión conjunta en el ámbito microlocal más 'sólidas', pero no más radicales. Los ciudadanos, reunidos en asambleas abiertas o mediante reuniones de representantes, pueden decidir destinar una cantidad de dinero (normalmente pequeña y, a menudo, sujeta a la consideración de los consejos de distrito) a la inversión en infraestructuras o en proyectos locales concretos.

El horizonte del presupuesto participativo se extiende a la creación de un 'espacio' regulado por normas que protejan el acceso igualitario de todos los ciudadanos a las decisiones sobre la prioridad de gastos de un ente local, y no reservarlo exclusivamente a las organizaciones socioeconómicas más fuertes, como ha sido lo habitual en las formas tradicionales de 'planificación' y 'negociación' experimentadas en muchos países desde la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto, el presupuesto participativo se ha presentado como un sólido proyecto político e ideológico fomentado por algunos partidos de la izquierda parlamentaria, en un esfuerzo por frenar la hemorragia local de votos mediante una lucha concreta contra el 'centralismo' tradicional. El punto de referencia es Porto Alegre que, en tiempos de neoliberalismo, se ha convertido en el símbolo de una posible alternativa de gobierno. Su experiencia se ha divulgado a través de una serie de movimientos y asociaciones del

tejido social, especialmente de la red internacional *DRD - Démocratiser Radicalement la Démocratie*.

Los casos franceses, analizados en líneas generales, presentan tres objetivos principales:

- La mejora de la administración pública y de la 'gestión local' mediante la integración de experiencias cotidianas en las políticas locales y el fomento de vínculos horizontales entre actores sociales.
- La transformación de las relaciones sociales. Los presupuestos participativos suelen hallar un terreno especialmente fértil en las ciudades con un alto porcentaje de grupos sociales más desfavorecidos (sobre todo, en el área metropolitana de París). El objetivo del diálogo social en este caso consiste en crear consenso y, a la vez, fortalecer la convivencia y la solidaridad, y relajar las tensiones sociales haciendo un uso constructivo del 'conflicto'.
- El tercer objetivo hace referencia directa a la cuestión de la democracia participativa, procurando remarcar su diferencia de la simple 'política de proximidad' característica del enfoque republicano tradicional. Para reforzar esta noción, sin embargo, falta aún el verdadero reconocimiento de los habitantes participantes como auténticos codecisores.

En los lugares en que el presupuesto participativo se remite a la experiencia de Porto Alegre, la participación tiende a dirigirse a inversiones en la zona urbana, debatidas durante asambleas locales celebradas en los diversos distritos y en las reuniones temáticas complementarias organizadas sobre temas como el transporte, los problemas sociales, la educación, el entorno, etc. Otro de los rasgos que aglutina a las experiencias francesas se halla en el hecho de que la participación suele basarse en la creación de asambleas abiertas. En el ámbito microlocal, los ciudadanos pueden tomar ciertas decisiones sobre los fondos del distrito pero, en el plano de los presupuestos municipales, los debates tienen un mero valor consultivo. La aceptación oficial de las peticiones depende, principalmente, de la voluntad política.

En Saint Denis (85.000 hab.), desde 2001, se celebran reuniones temáticas que tratan los ejes del desarrollo estratégico y –en la actualidad– algunos 'talleres presupuestarios' donde delegados de la ciudadanía articulan y estudian en detalle las propuestas de los 14 distritos. En el momento de la votación del presupuesto en el consejo municipal, la sesión se interrumpe para dar lugar a la presentación de los resultados del presupuesto participativo.

En Bobigny (45.000 hab.), desde 2002, se está intentando integrar el presupuesto participativo en un amplio sistema de participación, centrado en un ciclo de encuentros públicos denominado "Hablemos con franqueza". Los diversos distritos se agrupan en seis comités de iniciativa ciudadana, que disponen del derecho a veto en el consejo municipal. También pueden presentar sus propios proyectos sobre cualquier cuestión relacionada con los recursos y las responsabilidades públicas. Para evaluar el cumplimiento de las propuestas de los habitantes, existen diversas vías de participación, la más importante de las cuales es un observatorio de compromisos mediante el que la administración da voz directa a las organizaciones de la sociedad civil.

La experiencia de Morsang-sur-Orge (19.500 hab.) es, hasta el momento, la más radical. Tomó forma en 1998 con la creación de las 'carteras de distrito' y, en 2001, se organizaron cinco laboratorios ciudadanos, cada uno de los cuales abordaba asuntos presupuestarios. Las reuniones están abiertas a todos los habi-



FIM

tantes y las decisiones se toman entre todos los presentes. Los concejales electos que participan en las asambleas desempeñan el papel de mediadores entre la ciudadanía y la administración, pero carecen de derecho al voto. Antes de que el consejo municipal apruebe el presupuesto, se consulta a toda la población sobre las propuestas resultantes de los laboratorios.

Hay una experiencia concreta que demuestra que el presupuesto participativo no tiene por qué estar reservado a las autoridades locales, sino que representa una poderosa idea que puede aplicarse a diversas situaciones. Se trata del caso de la OPAC en Poitiers, una agencia pública encargada de gestionar todos los inmuebles sociales (7.500 viviendas). Desde 2002, la organización solicita que sean los inquilinos los que decidan una parte de los proyectos de inversión (17%). Hay también seis consejos locales de concertación integrados por un mismo número de miembros de la agencia y de los inquilinos.

A pesar de que el diálogo entre la democracia delegada y las vías de la democracia directa no funcionan a la perfección en todos sitios, la estructura de los presupuestos participativos en Francia da cabida a formas de deliberación donde el poder decisorio se comparte entre los ciudadanos y el municipio. Esto sucede gracias a cuerpos representativos que reúnen a un número reducido de participantes delegados

El punto de referencia es Porto Alegre que, en tiempos de neoliberalismo, se ha convertido en el símbolo de una posible alternativa de gobierno. Su experiencia se ha divulgado a través de una serie de movimientos y asociaciones del tejido social

para profundizar y detallar los argumentos y las peticiones indicados en contextos más amplios. Con el tiempo, en ciudades como Bobigny y Morsang-sur-Orge, se han creado algunos observatorios independientes que siguen el ejemplo de estructuras análogas desarrolladas durante los últimos años en Camerún. Los observatorios garantizan a los ciudadanos una creciente autonomía en el control de los esfuerzos realizados por las instituciones para concretar las propuestas de los habitantes, que éstos pueden seguir en todo su proceso de aprobación y puesta en marcha, denunciando y explicando cualquier retraso en los correspondientes órganos de información independientes. En Francia, algunas administraciones garantizan la apertura de estructuras organizativas específicas para seguir las vías participativas. A veces, incluso se consulta a los ciudadanos sobre la elaboración de las normas que regularán los procesos participativos.

Hasta el momento, uno de los grandes problemas radica en el bajo número de participantes que reúnen las experiencias en curso, sobre todo en el ámbito urbano, más que en el de distrito. Aún no es posible sacar provecho de la participación en los debates sobre el total del presupuesto municipal porque aún no se le ha concedido una función específica, especialmente en relación con el territorio urbano al completo. Por otra parte, los procedimientos para la priorización de propuestas suelen ser confusos y esto puede debilitar la credibilidad del proceso.

Alemania

Alemania representa, hoy por hoy, el país europeo con mayor número de experiencias de presupuestos participativos (entre 15 y 20, según la óptica elegida para identificarlas). Es, además, el país donde los experimentos han durado más tiempo y donde éstos se han visto fomentados por el abanico más amplio de coaliciones políticas.

T
N
I

FIM

El contexto en el que se arraigaron las primeras experiencias se caracterizaba, sobre todo, por la pérdida progresiva de la legitimidad social de los partidos políticos, afectados por el descenso de sus afiliados y el aumento del abstencionismo electoral. La reunificación empujó a muchos de los 16 estados federados (*Länder*) a abrir el cuadro normativo a una implicación más activa por parte de los habitantes en la construcción de decisiones políticas. Las diversas 'constituciones de consejos' (*Süddeutsche Ratsverfassung*) hicieron posible la elección directa del alcalde, la liberalización de las preferencias dadas a los concejales municipales, la introducción de leyes de iniciativa popular (*Bürgerbegehren*) y el referéndum (*Bürgerentscheid*). La noción del "*Bürgerengagement*" (el compromiso ciudadano mediante el asociacionismo o la participación directa en los servicios públicos) había ido ganando una importancia y una difusión crecientes que, a menudo, tomaba la forma de trabajo voluntario por parte de los habitantes en beneficio del municipio y de la comunidad local. Se perseguía el propósito de optimizar el uso de los recursos públicos y contribuir a sanear la desesperada situación económica de las ciudades alemanas, muchas de las cuales estaban administradas por los *Länder* porque no habían conseguido cuadrar las cuentas y alcanzar el equilibrio financiero.

La influencia de la crisis económica creó un estrecho vínculo entre el desarrollo de los presupuestos participativos y la modernización de la administración pública local. La transparencia pasó a ser el objetivo principal. La necesidad de hacer de los ciudadanos verdaderos participantes de las decisiones públicas (especialmente mediante la consulta de éstos en tanto que 'consumidores') fue una cuestión secundaria prácticamente en todos sitios. En Alemania, la difusión de información sobre el origen de los recursos y los gastos públicos desempeña un papel fundamental; el debate sobre las inversiones, sin embargo, es menos primordial.

Se trata de procesos 'cortados' que, por lo tanto, no contemplan el presupuesto participativo como un organismo decisorio sino, más bien, como un instrumento mediante el que proporcionar motivos adicionales para la optimización de las decisiones por parte de los ayuntamientos. Desde esta perspectiva, el punto de referencia más común de las experiencias alemanas no es la ciudad de Porto Alegre, sino la de Christchurch, en Nueva Zelanda, ganadora de un premio internacional en 1993 como modelo de 'buena gestión'.

Tal escenario explica por qué los principales actores del presupuesto participativo en Alemania son las fundaciones y organizaciones cívicas que trabajan sobre el tema de la modernización institucional. El mayor y más visible esfuerzo en el contexto nacional está representado por la Fundación Bertelsmann, fundada por la conocida cadena de medios de comunicación. En 1998, junto con la Fundación Hans Böckler de la Confederación de Sindicatos y el Instituto de Investigación de la asociación de municipios KGSt ("ciudad del futuro"), inició un primer proyecto piloto de presupuesto participativo que comprendía seis ciudades, concentradas en la zona cercana a la Selva Negra. En 2000, la Fundación Bertelsmann puso en marcha un segundo proyecto piloto, en colaboración con el *Land* de Renania del Norte-Westfalia, centrado en otras seis ciudades.

En este caso, promovido con incentivos ofrecidos por una institución pública de nivel supramunicipal, la existencia de una resolución aprobada por el consejo municipal se convirtió en una condición indispensable para legitimar el establecimiento del presupuesto participativo. A diferencia de lo sucedido en otros países, el presupuesto participativo no se encontraba aún en el centro de interés de la sociedad civil ni se caracterizaba como proyecto político del que se habían apropiado partidos individuales para ponerlo en



FIM

marcha. La situación comenzó a cambiar después de que un representante del ayuntamiento de Porto Alegre y un miembro de la asociación *Solidaridade* (formada por representantes populares del presupuesto participativo en esa misma ciudad) realizaran una gira informativa por más de 18 ciudades alemanas. A partir de entonces, organizaciones y movimientos populares alemanes empezaron a reivindicar la introducción de los presupuestos participativos en un creciente número de ciudades. En estos momentos, en Berlín, todos los partidos políticos han iniciado un diálogo para preparar una moción sobre la puesta en marcha de un presupuesto participativo para todo el *Land* de Berlín, que empezará con la experimentación en algunas de sus circunscripciones. El resultado está 'abierto' y el modelo aún está por construirse.

La situación comenzó a cambiar después de que un representante del ayuntamiento de Porto Alegre y un miembro de la asociación Solidaridade (formada por representantes populares del presupuesto participativo en esa misma ciudad) realizaran una gira informativa por más de 18 ciudades alemanas. A partir de entonces, organizaciones y movimientos populares alemanes empezaron a reivindicar la introducción de los presupuestos participativos en un creciente número de ciudades.



La estructuración del presupuesto participativo en los casos alemanes suele articularse en torno a tres etapas. En la primera, la etapa informativa, los ciudadanos reciben la información necesaria sobre los ingresos y gastos de la ciudad, con explicaciones detalladas sobre impuestos municipales, sobre transferencias procedentes de las instituciones supraordenadas y sobre cómo los gastos fijos (personal o gestión cotidiana) restan el aumento de las partidas en el capítulo de 'inversiones'. La segunda fase consiste en la consulta de los ciudadanos que, normalmente, tiene lugar durante asambleas públicas con la ayuda de cuestionarios que, a menudo, también están disponibles en Internet. La tercera etapa consiste en la rendición de cuentas tras la votación del presupuesto en el consejo municipal. El presupuesto participativo corresponde, por lo general, a una organización establecida por la administración (a menudo, sólo por la concejalía de finanzas o de presupuesto) y se considera una especie de vía suplementaria a las políticas tradicionales.

FIM

Dentro de estas tres etapas, los diversos modelos aplicados en la realidad presentan un cierto grado de creatividad. En Vlotho (20.533 hab.), los alumnos de las escuelas participan en un proyecto integrado con el objetivo de elaborar las directrices del presupuesto y la gran mayoría de sus sugerencias, a pesar de no ser vinculantes, se han adoptado debido a su gran calidad. En Groß-Umstadt (21.620 hab.), el presupuesto participativo está integrado en la financiación de proyectos de la Agenda 21 local. En Emsdetten (35.000 hab.), desde 2001, la administración organiza un seminario público, cuyos participantes (un centenar) se eligen por sorteo. En cada stand, los participantes pueden obtener información sobre los impuestos y gastos de gestión, y presentar propuestas sobre el aumento de los impuestos o el recorte de los gastos. La administración puede tomar o no en consideración las sugerencias pero, durante la fase de rendición de cuentas del presupuesto, debe explicar la adopción de las propuestas populares y acompañar sus negativas con comentarios y anotaciones de todos los partidos políticos representados en el consejo municipal.

En Rheinstetten (aprox. 20.000 hab.), desde 2000, los ciudadanos pueden elegir, de una lista que agrupa 19 servicios, cuáles aparecerán en los boletines informativos del presupuesto participativo que –junto con un pequeño glosario con la terminología presupuestaria– se divulgan en reuniones públicas de las diversas circunscripciones y en un punto de información situado en el mercado municipal. La fase de consulta

se realiza con la ayuda de un cuestionario, también distribuido en las escuelas, en que se pregunta la opinión de los ciudadanos para conocer su grado de satisfacción de los servicios públicos y recoger propuestas de mejora para reducir los gastos. También se da a los ciudadanos la oportunidad de votar los proyectos de inversión. Tras la votación del presupuesto en el consejo municipal, se celebra una sesión informativa de rendición de cuentas abierta al público.

En Esslingen (92.000 hab.), la ciudad ha establecido centros de Internet en los barrios, donde se da formación a todo aquel que lo desee sobre cómo usar ordenadores. En 2003, sobre la base de esta iniciativa, la ciudad lanzó un debate en Internet sobre el presupuesto. El proceso se dividió en dos fases: en la primera, se abrió el debate propiamente dicho; en la segunda, éste se centraba en las cuestiones surgidas de mayor interés (ahorro energético, reducción del personal, inversiones, impuestos, etc.). Se designó un moderador profesional encargado de actuar como enlace entre los ciudadanos y los departamentos correspondientes de la administración. El proceso incluía asimismo la posibilidad de 'chatear' en línea con el alcalde y el concejal de finanzas.

Una de las constantes que se observan en un análisis comparativo de los casos alemanes es que la relación entre los ayuntamientos y los participantes en estos tipos de democracia directa no es nada fácil. Los ayuntamientos tienden a ver los presupuestos participativos como un competidor en lugar de como una excelente fuente de información con la que mejorar el proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos tienen serias dudas sobre el impacto real de sus propuestas dado que, por lo común, ignoran por qué se han aceptado algunas de sus propuestas y no otras. Esto puede conducir a la frustración y a un menor grado de movilización. Por otro lado, los ayuntamientos y las juntas tienden a practicar la 'audición selectiva' de las propuestas ciudadanas, en lugar de seguir la jerarquía de importancia de las indicaciones dadas por los habitantes. Se observan mejoras en términos de transparencia; sin embargo, la información aún es, a menudo, superficial y 'discrecional'. Falta, además, formar a los ciudadanos para que puedan ejercer un control real y consciente sobre las instituciones.

Hasta el momento, los presupuestos participativos en Alemania parecen estar dominados por las administraciones. El proceso, por lo tanto, no constituye un lugar de encuentro 'a medio camino' entre instituciones y tejidos sociales sino, más bien, un espacio público de 'apertura' al intercambio donde, sin embargo, se mantiene una fuerte asimetría entre los sujetos que lo usan. El presupuesto participativo parece ser un tema que cada vez está más 'de moda'. Queda por ver si puede lograr cortes presupuestarios (casi ineludibles en la actual situación económica y financiera) más justos o si se transformará en una herramienta con la que legitimar el plan de austeridad del gobierno, sin que interfiera en su contenido o en la distribución de los 'reajustes'.

Hoy en día, Europa del Este parece estar observando el enfoque alemán con creciente interés. En esta región –también por imposición de instituciones financieras internacionales y 'donantes–, cada vez se habla más de la modernización del aparato administrativo, cuestión que se enlaza con la de la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas. (Es precisamente por esta vía por la que, además de gracias al esfuerzo de instituciones internacionales como *Transparency International*, la cuestión de los presupuestos participativos está llamando la atención de algunos países asiáticos como la India, Corea e Indonesia.) Recientemente, en San Petersburgo, el instituto *Strategy*, que fomenta la investigación en el campo de las ciencias humanas y políticas, lanzó la iniciativa "Presupuestos transparentes", en colaboración con otros asociados en varias ciudades rusas y el apoyo de la Fundación Ford.



FIM

España

España es quizá el país que –por el idioma común y su historia reciente– presenta una mayor afinidad con el contexto latinoamericano y realiza más intercambios con éste. El largo régimen dictatorial alteró la relación entre habitantes e instituciones locales, cosa que hizo necesario recuperar la confianza gradual de los ciudadanos en la democracia delegada.

Actualmente, mientras los consejos municipales (que designan al alcalde y a la junta) se eligen mediante listas de partido 'bloqueadas', las posibilidades de participación de los habitantes son múltiples y variadas. Sobre la base de un reglamento general que establece algunas directrices generales, las ciudades disponen, de hecho, de la posibilidad de adoptar sus propias normas sobre participación. Una de las primeras ciudades en hacerlo fue Barcelona, en 1986. Durante los 90, se crearon consejos de sectores en muchas otras localidades, promovidos como un espacio consultivo sobre temas específicos. Sin embargo, no pueden ser considerados como estructuras autónomas porque están presididos por un miembro del consejo municipal. Un nuevo impulso a la participación puede darse con la ley 57/2007 para la modernización del estado, que actualizó el reglamento básico sobre la participación con la introducción de consejos sociales y forzó a las grandes ciudades a delimitar distritos territoriales y a dotarse de nuevos organismos de representación para fomentar la participación de los ciudadanos en la gestión municipal.

T

N

I

En el marco de este dinámico cuadro, las primeras experiencias de presupuestos participativos se han desarrollado desde 2000 y, en estos momentos, en España se pueden contar una decena de experiencias de este tipo. Además, la divulgación de nuevas experiencias puede ser considerada como muy dinámica. Aunque existen experiencias en la comunidad de Madrid (Alcobendas y Getafe), así como en el País Vasco (San Sebastián), los principales centros de divulgación han sido Andalucía y Cataluña. Aunque se iniciará un proyecto de presupuesto participativo en Jerez de la Frontera (que cuenta con un gobierno conservador), el presupuesto participativo es un proyecto de la izquierda, por el que compiten el Partido Socialista e Izquierda Unida. Sin embargo, el debate sobre el presupuesto participativo no está tan politizado como en Francia e Italia, ya que existe también un gran interés por la modernización de la maquinaria administrativa que, entre otras, está respaldada por la Fundación Bofill, la Universidad Autónoma de Barcelona y la administración regional catalana.

F I M

La particularidad de los modelos españoles de presupuestos participativos es su referencia a la 'democracia asociativa', sin duda reflejo de la importancia de las asociaciones en la trayectoria del país de la dictadura a la democracia. Las asociaciones de vecinos desempeñan un papel especialmente destacado. Por estas razones, en varias ciudades, las asociaciones son de hecho los únicos participantes del proceso, aunque éste se halle formalmente abierto a todo los ciudadanos. Otra de las particularidades del modelo español (que se encuentra también en Italia y Portugal) es la formalización del presupuesto participativo por medio un reglamento propio, ya sea o no formal. Esto representa un gran avance, porque los derechos de los ciudadanos en el marco del presupuesto participativo no están definidos y, por lo tanto, no pueden ser reclamados.

Dicho de manera simplificada, existen dos modelos de presupuesto participativo en España. Uno sería aquel con base territorial, como en el caso de Córdoba, donde la participación está organizada por distritos y, el otro, sería el de Albacete, lugar en que la participación se dirige a toda la ciudad. Otra de las diferencias entre las dos ciudades radica en la definición de los actores principales. Mientras que en Córdoba

todos los ciudadanos gozan oficialmente de derecho al voto, en Albacete la participación a título individual está limitada a la propuesta de proyectos. El derecho al voto está reservado exclusivamente a las asociaciones. No obstante, estas distinciones deben entenderse de manera conceptual; en la realidad, el papel de las asociaciones es importante en ambas ciudades. Además de esto, en ambas ciudades se observa la aparición de modelos mixtos.

Entre las primeras experiencias, se encontraban las de Rubí (60.000 hab.) y St. Feliu de Llobregat, dos municipios del área metropolitana de Barcelona, donde el presupuesto participativo acompañó a otros procesos de participación ciudadana (especialmente, de naturaleza urbanística) utilizando nuevos métodos como matrices técnicas construidas con los habitantes. Se elegía por sorteo a ciudadanos para formar parte de comisiones populares encargadas de estudiar algunas cuestiones que incidían notablemente en el presupuesto. Estas experiencias tuvieron una breve duración a consecuencia de un cambio político.

En Sabadell (185.000 hab.), el presupuesto participativo se puso en marcha en 2000. El proceso, implantado con la ayuda de la Universidad de Barcelona, se articula en tres etapas. En la primera, se realiza un diagnóstico participativo sobre el campo para identificar los temas más importantes y sensibilizar a los habitantes sobre la participación. La segunda fase consiste en la organización de un "laboratorio ciudadano" en el que, mediante la metodología EASW (taller europeo de sensibilización o European Awareness Scenario Workshop), se elaboran 'visiones de futuro' sobre los diversos temas. A continuación, se identifican las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y se adopta una lista de propuestas de inversión. En la tercera fase, la estrategia se aplica a escala de los siete distritos para valorar el impacto de las inversiones en cada distrito y definir inversiones específicas para sus barrios. El proceso está controlado por una "comisión de acompañamiento" compuesta por representantes de la administración municipal y de la ciudadanía.

Albacete (150.000 hab.) ha sacado provecho de su fuerte estructura asociativa, formada por más de 600 organizaciones. Desde 2000, los habitantes pueden presentar propuestas sobre proyectos y servicios a través de asambleas abiertas a todos los ciudadanos. Un consejo de participación, integrado por representantes de asociaciones de diversos ámbitos (vecinos, cultura, educación, ecología, inmigrantes, etc.), negocia entonces con el ayuntamiento los proyectos que se realizarán, teniendo en cuenta los recursos del presupuesto y la viabilidad técnica y legal. Para la clasificación de las propuestas, se han desarrollado últimamente criterios de priorización que tienen en cuenta cuestiones como la necesidad, la población beneficiada, etc. El proceso de Albacete supera ya el simple debate sobre proyectos de inversión. El consejo de participación se dedica también a intentar resolver problemas importantes de la ciudad, como los ruidos de la práctica del botellón (encuentros nocturnos de jóvenes en calles y plazas) o la subida del precio en las tarifas del agua. También se ha realizado un análisis sobre la infraestructura urbana que permite especificar las demandas de las asociaciones en el proceso.

En Córdoba (300.000 hab.), los ciudadanos deciden sobre proyectos de inversión dentro de los límites de un número de recursos definido por los concejales municipales. Existen tres niveles de participación (barrio, distrito y ciudad) articulados en una serie de asambleas, así como criterios para la jerarquización de las propuestas de los habitantes en materia social. Los ciudadanos y las asociaciones de vecinos determinan tanto las inversiones como los criterios de jerarquización, ya sea en el contexto del barrio o del distrito. A continuación, delegados populares elegidos en las asambleas elaboran una lista de propuestas aplicando estos criterios. Durante la tercera fase, la lista se somete a la aprobación de la asamblea del distrito. Del



FIM

mismo modo, cada distrito elige dos representantes que redactan la lista de proyectos ciudadanos, respetando los límites de los recursos presupuestarios disponibles y el orden de los proyectos definido por los distritos. La administración municipal ofrece asistencia técnica para valorar la viabilidad de los proyectos. Además, tanto los delegados como los representantes populares reciben una formación. Cerca de Córdoba y Sevilla, hay otras ciudades con experiencias de presupuestos participativos en curso, como Puente Genil y Las Cabezas de San Juan.

Sevilla (ver *Anexo* al final), con más de 700.000 habitantes, es, hasta ahora, la ciudad europea de mayor población que intenta poner en marcha un proceso de este tipo. El contexto político en el que nace la iniciativa es el de un gobierno conjunto del centro-izquierda (PSOE) con la izquierda "tradicional" (IU) en cuyo programa figuraban los presupuestos participativos. El pacto que firman ambas formaciones políticas incluye la "asunción ciudadana en la toma de decisiones sobre las inversiones municipales, a través de los presupuestos participativos. En la práctica se trata de un proceso de base territorial, con quince asambleas ciudadanas definidas en otras tantas "zonas" en las que se divide la ciudad. Dichas asambleas, convocadas con el respaldo y el apoyo mediático y técnico del Área municipal de Participación Ciudadana, son animadas y dirigidas por el llamado "grupo motor", un colectivo de personas voluntarias constituido en cada una de las zonas y que asume la animación y difusión del proceso. Para 2005 se espera la inclusión de nuevas áreas municipales en el proceso (como Educación, Cultura y Juventud) así como la totalidad de las inversiones de Urbanismo en barriadas. También se prevé incorporar a los presupuestos participativos a niñas, niños y jóvenes a través de los centros educativo públicos.

La lógica organizativa de los proyectos activados en España ha sacado a la luz que los grupos más desfavorecidos socialmente tienen a participar poco o a sacar poco provecho de las inversiones.

En algunas ciudades, se ha intentado superar este problema aplicando algunos criterios 'sociales' para la distribución de los recursos, dando mayor puntuación a las propuestas con una 'discriminación positiva' a favor de los grupos más débiles. A diferencia de lo que sucede en Francia, existe poco control sobre los compromisos que deben asumir las administraciones en relación con las decisiones surgidas del proceso de presupuesto participativo. Por lo tanto, a menudo no se sabe en qué estado de realización se encuentran los proyectos acordados por consenso. Como consecuencia, puede que las propuestas se repitan o se contradigan, cosa que frena la recuperación de la confianza por parte de los habitantes en las instituciones.

En España el largo régimen dictatorial alteró la relación entre habitantes e instituciones locales, cosa que hizo necesario recuperar la confianza gradual de los ciudadanos en la democracia delegada.

En comparación (sobre todo con experiencias del norte) el presupuesto participativo en España está muy concentrado en el aspecto de formular (hacer) proyectos. La responsabilidad financiera está poco desarrollada. No existen muchas ciudades en las cuales se presente y se explique el presupuesto general de la ciudad con sus principales entradas y gastos como sucede, por ejemplo, en el caso en Alemania. Tampoco se está desarrollando aún la vinculación con una modernización del funcionamiento de la administración. Existen algunas ciudades con presupuesto participativo que son pioneras en aspectos de la modernización pero, en la mayoría de experiencias, el presupuesto participativo no está siendo utilizado por los propios funcionarios del ayuntamiento como un instrumento para mejorar la eficacia de sus servicios. La principal ventaja de las vías españolas de presupuesto participativo se ve representada por la fuerte voluntad polí-

T
N
I

F I M

tica de los ayuntamientos de poner a disposición los medios para organizar la participación. En varias ciudades hay, al menos, una persona que trabaja exclusivamente para dar apoyo a la organización de dicha participación. A pesar de esto, la mayoría de ciudades prefiere no contabilizar cuánto dinero (en personal y material) cuesta el presupuesto participativo por año, lo que hace muy difícil evaluar la relación entre costes y utilidad de la participación.

Italia

Es durante los 60 cuando el tema de la participación entra con fuerza en el debate político italiano. Consejos fabriles, consejos educativos y experiencias de urbanística participativa constituyen un fenómeno social importante que –desde la década sucesiva– empieza a calar también en el contenido de la legislación. Los consejos de barrio, creados con la ley 278/76, 'congelaron' y ratificaron las múltiples y diversas experiencias informales nacidas durante los 20 años precedentes, despojándoles de su capacidad para representar verdaderamente las demandas territoriales de participación. La crisis política de los años 90 permitió que las constituciones municipales empezaran a diferenciarse, especialmente tras la modificación de la ley electoral de 1993 que llevó a la elección directa de los alcaldes.

El Texto Único de los Entes Locales de 2000 impulsó la multiplicación en el ámbito local de instrumentos concretos para transformar la participación de *recurso simbólico* a *recurso instrumental*. La ciudad de Roma –la primera en Italia– transformó sus circunscripciones en 'municipios', dotados de un cierto nivel de autonomía decisoria en algunos sectores de gasto y de juntas ejecutivas cuyo presidente es elegido de manera directa. En la última década, sin embargo, la posibilidad de los ciudadanos de intervenir en el procedimiento administrativo y de estipular contratos, acuerdos y convenios entre sujetos privados y administraciones ha empezado a introducir distorsiones en el concepto de participación, reduciéndolo a la simple 'negociación' entre sujetos fuertes y confundiéndolo, quizá, con una acción administrativa que cada vez se desarrolla más mediante el sector privado en forma de subcontratación.

Este es el marco en que se encuadran los primeros experimentos italianos de presupuestos participativos, que van a contracorriente al considerar que la participación es un derecho de los ciudadanos de incidir en las decisiones de interés común. El conocimiento de las experiencias latinoamericanas 'estalló' con el primer Foro Social Mundial en 2001, a través de amplias campañas fomentadas por organizaciones no gubernamentales, asociaciones, foros sociales y por algunos partidos de la izquierda parlamentaria (especialmente, *Rifondazione Comunista*). Tras las elecciones municipales de 2001, muchos municipios (más de 20; entre ellos, Nápoles, Venecia y Roma) formalizaron su interés por la adopción de formas de presupuesto participativo con la designación, por parte del alcalde, de un asesor o consejero municipal encargado de la experimentación. En realidad, son pocas las ciudades que han hecho corresponder este 'compromiso formal' con acciones innovadoras concretas en los procesos de construcción del presupuesto municipal. Esta situación refleja un tanto el enfoque extremadamente politizado (y, en algunos casos, sin duda ideológico) con el que el presupuesto participativo se ha arraigado en el imaginario italiano. Con frecuencia, ha representado una 'moda' vendible en la programación electoral o un instrumento de negociación entre partidos políticos o en la relación entre éstos y la sociedad. En el mejor de los casos, algunas administraciones lo han adoptado como un 'horizonte potencial' para el futuro, limitándose a poner en marcha innovaciones que pueden servir como condiciones previas para experimentar con presupuestos participativos algún día.



FIM

En varios municipios, por ejemplo, las principales partidas presupuestarias se publican, de manera simplificada y comprensible para todo el mundo, en folletos anuales. En otras, se han lanzado sitios de Internet o revistas que ofrecen información sobre las fases de construcción de obras públicas e, incluso en otras, se han creado asambleas abiertas donde presentar (una vez aprobados) los presupuestos municipales. Con esto, también se pretendía hacer uso de tradiciones muy difundidas durante algunas décadas en muchas ciudades pequeñas y medianas.

El debate sobre los presupuestos participativos se ha desarrollado en paralelo al de los presupuestos sociales, que miden los efectos en términos sociales de las políticas públicas o de la organización del trabajo en empresas, asociaciones o cooperativas sociales. Incluso para el mundo académico, hasta 2003, el principal punto de referencia era la ciudad brasileña de Porto Alegre. El surgimiento de algunos procesos concretos en Italia desencadenó algunas vías de emulación e intercambio dentro del país. Éstas se vieron asimismo favorecidas por el nacimiento de la asociación nacional *Rete del Nuovo Municipio* (ARNM), que pone en contacto a organizaciones sociales, universidades y administraciones interesadas en experimentar con vías de gestión territorial participativa.

T
N
I
En estos momentos, en Italia se cuentan una veintena de experiencias, muy distintas entre sí, inspiradas en el presupuesto participativo. Muchas son de carácter 'blando', pero carece de sentido demonizarlas como meros 'simulacros de democracia', como lo hace el enfoque radical de algunos movimientos populares. Algunas de las experiencias, de hecho, surgieron a toda prisa en 2003, con la idea de fomentar la evolución y la ampliación progresivas de hipótesis. Y muchas de ellas, ya en 2004, se están estructurando continuamente y reformulándose para otorgar un mayor papel decisorio a los ciudadanos. Ese es el caso de algunas pequeñas localidades del área de Milán, como Vimercate (25.020 hab.), Trezzo d'Adda (11.600 hab.) e Inzago (8.920 hab.).

FIM
En esa misma zona, se encuentra Pieve Emanuele (18.000 hab.), donde se pusieron en marcha gradual experimentaciones con procesos participativos en 1994, tras años de parches urbanísticos, escándalos de corrupción y arrestos de administradores. Desde 1998, el ayuntamiento –para devolver a los ciudadanos la confianza en las instituciones– ha trabajado en la reconstrucción de edificios escolares y de las relaciones con los barrios circundantes junto con los alumnos en edad de educación obligatoria (un lugar crucial para sensibilizar a las generaciones futuras sobre la política activa). El presupuesto participativo se propuso en 2002 como proyecto experimental de duración trienal (2003-2005) en constante evolución. Ya desde un principio, se hizo una referencia explícita a las experiencias brasileñas. El proyecto está organizado en dos ciclos.

El primero está compuesto por seis asambleas de distrito, abiertas a todo el mundo, que sirven para plantear las necesidades y deseos de los ciudadanos mediante tarjetas de votación y estrictos tiempos para intervenciones orales.

El segundo está dedicado a mesas de planificación participativa (*Tavoli di Progettazione Partecipata* o *TPP*), en las que se reúnen administradores, técnicos, organizaciones sociales y económicas para concebir las soluciones a los problemas planteados, identificar fuentes de financiación y valorar los obstáculos en la viabilidad técnica y normativa. Las mesas elaboran un plan operativo completo para cada proyecto que el ayuntamiento deberá aprobar. Las indicaciones 'menores' señaladas por los ciudadanos se convierten en recomendaciones para las oficinas competentes. El ayuntamiento procura convertirlas en pequeños pro-

yectos piloto de bajo coste antes de que finalice el ciclo (realizados con los medios a disposición o con excedentes en caja) para recuperar la confianza de los ciudadanos en el trabajo de gestión conjunta de las opciones.

El presupuesto participativo –contemplado en la constitución municipal y dotado de una regulación que permite realizar rápidos cambios organizativos– es seguido de cerca por los participantes, lo que ha sugerido estrategias interesantes para enriquecer la diversidad de los ciudadanos involucrados. Cabe citar, por ejemplo, la repetición de las mismas asambleas en horarios distintos, la construcción de espacios con equipamiento para el cuidado de los niños y otras medidas para la igualdad de los géneros en el proceso presupuestario, que han permitido el aumento notable de la presencia femenina, venciendo así la resistencia determinada en el pasado por la implantación cultural 'machista' de la mayoría de familias que viven en el territorio. Está previsto un número mínimo de peticiones de los habitantes que el ayuntamiento se compromete a aceptar cada año. En el trienio experimental, la cifra deberá aumentar de manera gradual del 33% al 75% en 2005.

También en Grottammare (13.887 hab.), el más antiguo y 'autóctono' de los experimentos italianos, el proceso se ha transformado en los últimos dos años, contaminándose positivamente de otros parecidos. Hasta 2002, los numerosos participantes de los dos ciclos de asambleas anuales en los barrios no votaban sobre las decisiones y se limitaban a trabajar junto con el ayuntamiento para elaborar una 'síntesis' de las peticiones. Desde 2003, no obstante, el ciclo de presupuesto participativo prevé dos turnos de asambleas precedidas por análisis de viabilidad y de costes realizados por los técnicos municipales: una sirve para identificar las necesidades y, la otra, para adoptar decisiones conjuntas sobre las prioridades presupuestarias, mediante tarjetas de voto y otras modalidades participativas estructuradas.

A partir de las prioridades de barrio, se crea una lista graduada que el ayuntamiento se compromete a respetar (garantizando el cumplimiento de, al menos, una prioridad por barrio). Las prioridades ciudadanas votadas por los ciudadanos constituyen, de hecho, elementos de evaluación y reorganización del 'programa de mandato' sobre cuya base fue elegida la administración. La organización hace, por ahora, referencia a un 'pacto político' que está, en estos momentos, en vías de formalizarse en los estatutos municipales. Durante los últimos 11 años, la lista cívica llamada *Solidarietà e Partecipazione* se ha encargado de administrar la ciudad, con un consenso electoral superior al 60% y en constante aumento.

Una tercera experiencia interesante se puede encontrar en Roma, en el Municipio XI (138.949 hab.), dividido en ocho áreas homogéneas. Desde 2003, se celebran asambleas locales abiertas para elegir a representantes, con la proporción de 1 representante por cada 15 de las personas presentes. En 2004, los delegados (revocables y no reelegibles dos años consecutivos) se convirtieron, en 2004, en simples portavoces. Se había observado, de hecho, un fenómeno similar al de la 'delegación', en el que los ciudadanos, una vez elegido el delegado de la zona, dejaban de participar. La lista de las prioridades propuestas por los portavoces en grupos de trabajo especiales vuelve a votarse en las asambleas territoriales en un segundo ciclo de encuentros. Actualmente, se está aprobando un decreto formal para el proceso, que otorgue 'certeza de derecho' a su reglamento. La vía participativa muestra dificultades para reflejarse en la estruc-

El conocimiento de las experiencias latinoamericanas 'estalló' con el primer Foro Social Mundial en 2001, a través de amplias campañas fomentadas por organizaciones no gubernamentales, asociaciones, foros sociales y por algunos partidos de la izquierda parlamentaria



FIM

tura técnica de las decisiones administrativas y las obras públicas decididas por los ciudadanos, por lo tanto, tardan en concretizarse.

Desde el punto de vista político, los procesos italianos de presupuesto participativo sufren dificultades para salir de la esfera de las 'proclamaciones' y transformarse en prácticas de gestión cotidiana. La amplia timidez mostrada ante la experimentación antes de que se cree una 'jurisprudencia' sobre la cuestión se convierte en un impedimento que esconde la dificultad de hacer coincidir la voluntad de administradores individuales con la de las coaliciones políticas que los apoyan. Otro de los puntos críticos está relacionado con la costumbre de fragmentar la participación en miles de asuntos temáticos, lo que, en esencia, debilita el proceso y deja intacta la gestión basada en la mera 'delegación' de poder. Por el momento, los ciudadanos no parecen sentirse muy atraídos por este instrumento innovador que aún no ha conseguido comunicar su carga de reforma. La participación ha superado en raras ocasiones el umbral del 1 a 2% de los ciudadanos y, precisamente por ese motivo, se han creado procesos deliberativos 'blandos', que no se concentran en los momentos de la decisión, sino en el crecimiento común durante el debate.

Una conclusión abierta

T

Un examen detallado de las experiencias europeas y sus diversos enfoques confirma algunos de los resultados que se desprenden de los primeros estudios comparativos de las experiencias latinoamericanas con presupuestos participativos (Torres/De Grazia, 2003; Avritzer/Navarro, 2002; Santos, 2002). Una de las conclusiones, por ejemplo, señala que el resultado de un experimento tiende siempre a ser proporcional a la presencia de cuatro factores fundamentales:

N

I

- la voluntad política que apoya la vía;
- la densidad asociativa y la capacidad autoorganizativa de los tejidos sociales;
- la coherencia y el refinamiento de los elementos de 'diseño' organizativo del proceso;
- la capacidad administrativa y financiera del ente que experimenta.

FIM

En los diversos contextos, puede cambiar la 'dosis' de los cuatro factores, pero éstos deben mantener un equilibrio general para que las carencias se compensen.

Las experiencias europeas evidencian, quizá, un quinto elemento clave para garantizar el éxito de las vías participativas: la existencia de una fuerte *necesidad* en la base de las experimentaciones. En América Latina, las necesidades que cimientan la voluntad de experimentar son, a menudo, de naturaleza social: la necesidad de reequilibrar el abismo económico entre ciudadanos construyendo modalidades más justas de redistribución de los recursos territoriales. En Europa, las necesidades que han dado impulso a la activación de los presupuestos participativos suelen ser de naturaleza política (especialmente en los países neolatinos) o están relacionadas con la modernización y la mejora de la eficacia de la maquinaria pública (especialmente en la zona nordeste).

Un análisis 'a vuelo de pájaro' refuerza la interpretación según la cual los presupuestos participativos son más una *"manera de replantear la articulación entre democracia directa y democracia representativa"* que un mero modelo para poner en práctica la primera. A pesar de esto, una gran parte de la clase política europea sigue percibiéndolos como una hipotética 'amenaza' a la legítima soberanía de las instituciones de

la democracia representativa. Se observa también el escepticismo nutrido por muchas expresiones del asociacionismo organizado: su 'distancia' de los procesos se debe principalmente al temor de perder el poder contractual adquirido en el trabajo con las instituciones durante más de 40 años de crecimiento de los tejidos sociales europeos (sindicatos, asociaciones profesionales y de sector, institutos de investigación, redes y movimientos temáticos, ONG, etc.)

El aprendizaje mutuo en el curso de los programas de diálogo y de cooperación igualitaria entre ciudades ha constituido el factor principal que ha permitido 'el retorno de las carabelas'. O, dicho en otras palabras, el 'desembarco' y el arraigo en suelo europeo de innovaciones creativas relacionadas con la gestión urbana que vieron la luz en ciudades del Sur Global

Por otra parte, la mayoría de presupuestos participativos europeos han apostado por la participación de los ciudadanos como individuos; y el asociacionismo organizado, sintiéndose al margen, ha reaccionado, a menudo, de manera corporativa, desinteresándose u oponiéndose a las vías de experimentación. La fuerza organizativa del asociacionismo y del tercer sector (junto con la costumbre de la delegación política) podría constituir un 'freno' notable para el arraigo de procesos parecidos al del presupuesto participativo. Sin embargo, cambiar los comportamientos de *lobby* o corporativos del asociacionismo organizado no resulta una tarea sencilla. Requiere, de hecho, un cambio cultural que ponga a las asociaciones 'al servicio' de los procesos participativos, y no viceversa. Pero requiere también un cambio de la cultura política, acostumbrada a encontrar un fuerte aliado en el tercer sector. Esto se debe a la persistencia de formas de clientelismo y al hábito de contar con modalidades de participación social que sólo implican una *concertación* entre actores investidos con formas diversas de 'representación' de los varios segmentos de la sociedad, preexistentes y externas a la activación de los procesos participativos.

Las mejores investigaciones comparativas realizadas hasta el momento (Villasante/Garrido, 2003) muestran que los procesos de presupuesto participativo no despegan cuando se conciben como foros o consultas del asociacionismo. Quedan, por lo tanto, dos problemas por resolver que tipifican, más o menos, a todas las experiencias europeas: cómo invertir en formas de comunicación y en reglas de estructuración que favorezcan un aumento de la respuesta de los ciudadanos a las convocatorias y, al mismo tiempo, cómo no desperdigar el valor añadido que representan las redes sociales ya organizadas.

Cada experiencia está ofreciendo, gradualmente, las respuestas que considera más adecuadas para su contexto; sin embargo, aún queda mucho por hacer. La creación de observatorios para los compromisos del presupuesto participativo podría ser una solución interesante. En muchos países de la Europa mediterránea persiste una curiosa paradoja: la sociedad civil organizada ha realizado una gran aportación en la divulgación de los ejemplos de presupuesto participativo experimentados en el Sur, pero huye, a menudo, del compromiso directo en los procesos puestos en práctica en algunas ciudades del viejo continente y deja a los ayuntamientos el papel principal en su activación.

Este problema no debe apartar la atención de otra extendida limitación de las experiencias europeas: la dificultad de involucrar a los segmentos más débiles de la red social en el debate público sobre las prioridades presupuestarias de las administraciones. Lamentablemente, por el momento, las únicas formas de 'discriminación positiva' realizadas en las vías de presupuesto participativo parecen ser aquellas a favor de los niños y los adolescentes, categorías que pueden involucrarse más fácilmente mediante la cooperación con las estructuras escolares. Faltan, en cambio, medidas que favorezcan a los inmigrantes y a los minus-



FIM

válidos (material multilingüe o en Braille, traductores de lenguaje de signos, reuniones en lugares equipados con rampas y ascensores, etc.). Son también muy pocos los casos en que se reflexiona sobre los grupos sociales débiles en términos de 'género'. Además, las experiencias para la igualdad de género son escasas, así como los instrumentos para el análisis de 'género' de los presupuestos y de los efectos que las políticas públicas pueden tener sobre la reafirmación de las desigualdades entre hombres y mujeres y la discriminación de personas con distinta orientación sexual. Incluso los instrumentos tecnológicos (correo electrónico, votación por Internet, etc.) no consiguen usarse para construir una verdadera democracia electrónica, sino que acaban reforzando la distancia digital y las diferencias culturales y de edad (el caso de Esslingen constituye una experiencia casi única que, quizá, sólo es comparable con la de la pequeña localidad española de Jun).

A la luz de los problemas para desarrollar formas de participación realmente 'inclusivas', es fundamental que la articulación entre democracia delegada y momentos de democracia directa no asuma la forma de una 'desresponsabilización en las decisiones' por parte de las instituciones. De hecho, se corre el riesgo de que las decisiones –dejadas sólo en las manos de los que están presentes durante la fase de articulación de los procesos de presupuesto participativo– provoquen un aumento de la exclusión de aquellos que carecen de representación en esas ocasiones.

T

N

I

FIM

En este sentido, vale la pena concluir mencionando un caso extremadamente interesante en el territorio europeo: el experimentado en la zona de Manchester, en Inglaterra. El espacio que se está ganando el presupuesto participativo en el consejo municipal metropolitano de Salford es, en parte, fruto de una operación llevada a cabo 'desde abajo' por algunas organizaciones sociales que entraron en contacto directo –a través de la cooperación internacional– con las prácticas brasileñas de democratización local. La ONG *Community Pride*, fundada en abril de 1999 con el apoyo de algunas organizaciones eclesióásticas y, más tarde, de Oxfam, efectuó algunos intercambios con las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Recife. A continuación, en octubre de 2000, publicó un documento titulado '*A Citizens Budget*' ('Un presupuesto ciudadano'), destinado a los administradores de Manchester y Salford, y organizó seminarios de formación para las autoridades locales de las dos ciudades y para los actores interesados procedentes de la sociedad civil. Se estableció, asimismo, un observatorio de investigación sobre el presupuesto público que se reunía dos veces por semana para analizar la situación de desconfianza política que había desembocado en una afluencia a las urnas de niveles inferiores al 20%. Se hacía un especial hincapié en la necesidad de reorientar las inversiones públicas hacia las necesidades de los grupos sociales marginados, que habían ido aumentando constantemente en las últimas décadas de desindustrialización. Actualmente, la paulatina apertura del ayuntamiento de Salford a la experimentación del presupuesto participativo representa una señal de esperanza en las oportunidades positivas ofrecidas por la 'contaminación' y por el intercambio entre prácticas probadas en distintos continentes. El método sugerido por las matrices de distribución de los recursos, usadas en muchas ciudades brasileñas y vueltas a proponer por el proyecto de *Community Pride*, representa un ejemplo brillante. El método elabora una media (hecha de pesos e indicadores) entre las necesidades expresadas por los ciudadanos participantes y las necesidades objetivas de la zona, que no se consideran menos importantes sólo por el hecho de que los habitantes no asistan a las sesiones participativas a explicitarlas.

Esta vía es importante por otros motivos. En primer lugar, porque abarca una pluralidad de necesidades territoriales diversas. Por lo tanto, no deja a la política delegada el papel discrecional de actuar como 'garante' de la equidad de las opciones, sino que la hace responsable de proponer o producir reglas que

garanticen que los ciudadanos también estén en disposición de construir esta igualdad distributiva de los recursos. En segundo lugar, porque el método propuesto atiende a una serie de intereses 'débiles' que difícilmente se pueden involucrar de manera directa en el proceso como, por ejemplo, los de la sostenibilidad del territorio o los de los futuros ciudadanos que nacerán o se trasladarán a la zona. De esta manera, una experiencia que, a los ojos del observador distraído, puede parecer más 'tecnicista' que las de otros países, recupera en realidad la esencia de las experiencias de presupuesto participativo en América Latina. Y, además, recupera el sentido original de los principios de la Agenda 21, que en Europa se ha perdido en un mar de microexperimentos confinado a sectores temáticos periféricos (e aislados) de las administraciones locales.

El proyecto 'matriz' elaborado por *Community Pride* adquiere también un papel importante como instrumento técnico innovador para garantizar la transparencia en la toma de decisiones. Desde ese punto de vista, persigue acabar con otro de los puntos débiles de muchas experiencias europeas, especialmente de aquellos del área latina: la escasa atención prestada a las reformas administrativas que deberían acompañar a la ejecución del presupuesto participativo con el fin de que la modernización de la maquinaria pública constituya un multiplicador de los efectos obtenidos. En la mayoría de los casos, sucede todo lo contrario. La incapacidad de actuar sobre la reforma de los procedimientos burocráticos y el escaso nivel de compromiso mostrado en fomentar un cambio en la cultura de los funcionarios públicos se traduce en un gran obstáculo en el camino del éxito de la vía participativa.

Las estructuras no consiguen reflejar en sí mismas la novedad de los dispositivos de reforma de la cultura sociopolítica y la lentitud a la hora de llevar adelante las opciones alcanzadas de manera consensual causan la decepción de los ciudadanos y, por lo tanto, disminuyen el nivel de participación en el presupuesto participativo. Así pues, ponen en evidencia una cuestión fundamental: que la participación no es una variable independiente, sino un fenómeno hipersensible, cuyo éxito está estrechamente relacionado con los resultados que produce, y con el tiempo en que consigue producirlos.

Estos límites no eclipsan, es cierto, el gran valor de procesos que –incluso donde les cuesta convertirse en espacios de decisión conjunta para administradores y ciudadanos– desempeñan el papel fundamental de reintroducir el valor del saber cotidiano en la planificación del territorio. Y no lo hacen sólo considerando a los usuarios como potenciales modernizadores de los servicios públicos, sino mostrando una fuerte confianza en la inteligencia social. Desde esta óptica, los presupuestos participativos aluden a una interpretación del principio de la subsidiariedad que 'da un vuelco' a la indicada al principio de este texto, sugiriendo que las instituciones no deben permanecer *indiferentes* o *ajenas* a las iniciativas y propuestas que protegen y apoyan el interés común y que son autofomentadas por la ciudadanía y sus organizaciones, sino que tienen la obligación de respaldar su desarrollo.

Así pues, los presupuestos participativos hacen referencia a una acción de '*subsidiariedad circular*', que subraya cómo estado y sociedad deben colaborar de manera permanente para alcanzar el interés común mediante una relación basada en la cooperación y la asociación 'con igualdad de derechos y responsabilidades'. Sobre este asunto, la red *Active Citizenship Network* (Red de Ciudadanía Activa), apoyada en el contexto local por movimientos como el italiano *Cittadinanzattiva*, ha librado una importante batalla cultural, intentando unir los éxitos de experimentaciones locales osadas y 'provocadoras' con la implantación de la nueva Constitución Europea. Y, aunque ha sufrido una derrota temporal, los resultados de los diversos experimentos permanecen a flote, lo cual sugiere que la batalla continuará.

T

N

I

FIM

Referencias

AA.VV., *La Nuova Città*, edición especial n. 6/7/2002, Fondazione Michelucci, Fiesole, 2002

Abers, Rebecca (1997), *Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil*. En: M. Douglas, J. Friedmann (a cargo de), *Cities for citizens: planning the rise of civil society in a global age*. John Wiley & Sons, Chichester (UK)

Abers, Rebecca (1998), *La participation populaire à Porto Alegre au Brésil*. Les Annales de la Recherche Urbaine, pp. 80-81

Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy*. Lynne Rienner Publishers, Londres

Alberich Nistal, Tomás (2004), *Guía fácil de la participación ciudadana*. Manual de Gestión, Madrid, Dykson

Alfonsin, Betania, Allegretti, Giovanni (2003), *Dalla 'gestione consensuale' alla 'riprogettazione condivisa' del territorio*. En: D. Della Porta, L.Mosca (coord.), *Globalizzazione e Movimenti Sociali*, Manifestolibri, Roma

Allegretti Giovanni (2003); *Autoprogettualità come paradigma urbano*, collana "Luoghi", Alinea, Firenze

Allegretti, Giovanni (2000), *Informality as a culture of dialogue: three Mayors of Porto Alegre face to face*. En: *Plurimondi*, n. 3, Dedalo, Roma

Allegretti, Giovanni (2002), *L'abitare come valore urbano nel nuovo piano 'esperienziale' di Porto Alegre (Brasile)*. En: *Urbanistica*, n. 119

Allegretti, Giovanni (2003), *Participation in urban planning decision-making in Italy: new challenges for local authorities and citizens organisations*. En: *Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano"*, Cuaderno de Trabajo PGU/UN-Habitat/UNDP/IRGLUS, Quito

Amura, Salvatore (2003), *La città che partecipa*, EDIESSE, Roma

Avritzer, Leonardo (2002), *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. En: Sousa Santos, B. de (2002, coord.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro

Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (2002, coord.), *A inovação democrática no Brasil*, Cortez, San Paolo

Baierle, Sergio (1998), *The explosion of Experience: the Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil*. En: S. Alvarez (coord.), *Cultures of politics, politics of cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Westview Press

Baiocchi, Giampaolo (2000), *Synergizing civil society; the politics of democratic decentralization in Porto Alegre, Brazil*. International Conference on *Democratic Decentralization*, Trivandam, Kerala, India

Barceló, Sara; Pimintel, Zainer (2002), *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Ed. Catarra, Barcelona

Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (2002, coord.), *Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis*, Gütersloh, 2002

Bertelsmann Stiftung/Land Nordrhein-Westfalen (2003, coord.), *Kommunaler Bürgerhaushalt Nordrhein-Westfalen – Zweiter Zwischenbericht*, Düsseldorf 2003

T

N

I

F I M

Barceló, Sara/Pimental, Zainer (2002): *Radicalizar la democracia*. Porto Alegre: Un modelo de municipio participativo, Madrid, Catarata

Blanco, Ismael (2002); *Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, Lisboa, <http://www.top.org.ar/Documentos/BLANCO/...>

Blanco, Ismael; Gomà, Ricard (2002); *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ed. Ariel, Barcelona

Cabannes, Yves (2003); *A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America*. En: *Habitat Debate*, Vol.9 Nº1, march 2003, Nairobi, pp.6.

Cabannes, Yves (2003); *Conceptualización sobre presupuesto participativo a partir de experiencias latinoamericanas*. En: *Memorias del Seminario Internacional "Presupuestos participativos en el contexto boliviano"*. Serie: Cuadernos de Trabajo; Nº130, PGU-ALC, Red de Participación Ciudadana y Control Social, Misereor, Quito, pp.81-96.

Cabannes, Yves (2003, coord); *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Documento Base. Para el seminario de apertura de la red UR-BAL Nº9, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC/Comisión Europea, 134p.

Cabannes, Yves (2004); *Colección de recursos sobre Presupuestos Participativos para facilitar las transferencias interregionales*. PGU-ALC, UN-HABITAT, PNUD, Quito. En www.pgualc.org

Cabannes, Yves (2004); *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. En: *Environment & Urbanization*. Participatory Governance. Vol. 16 Nº1, April 2004, IIED, Londres, pp.27-46.

Community Pride (2003), *Building a people's budget - Report of the Salford budget matrix study*. Community Pride Initiative, Manchester

Comune di Pieve Emanuele (2003), *Proposta di applicazione del Bilancio Partecipativo*, Ufficio Partecipazione, 10 de abril de 2003

DRD (Démocratiser Radicalement la Démocratie) (2003), *Fiches d'expérience - 1ère série*, atlas para el *Rencontre Nationale «Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville? à la Co-élaboration? à la Co-décision...?»*, 26 de abril 2003, Bobigny, cfr. www.budget-participatif.org

Fanesi, Pierpaolo (2004), *Democrazia deliberativa e politiche pubbliche: il caso di Grottammare*, Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata

Feld, L. P., Kirchgässner, G. (2001), *Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities*. En: "Public Choice", 109/2001, p. 347-370.

Fernández Ganuza, Ernesto; Alvarez de Sotomayor, Carlos (2003, coord), *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria, Barcelona

Filippi, Paolo (2003), *Il Bilancio Partecipativo: ipotesi applicative nell'ordinamento degli enti locali*, Facoltà di Economia, Università di Venezia

Font, Joan (2001, coord); *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, 2001

Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel, Barcelona

Fung, A., Wright, E.O. (2001, coord.), *Deepening democracy. Institutional Innovations*. En: *Empowered Participation*, abril de 2001, en www.scs.wisc.edu/~wright/DeepDem.pdf

Fung, A., Wright, E.O. (2001, coord.), *Deepening democracy*. Verso Press, Londres

Fernández Ganuza, Ernesto; Alvarez de Sotomayor, Carlos (2003, coord.), *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria, Barcelona

Genro, Tarso (1993), *A cidade constituinte e a senhora*. En: *Zero Hora*, 11/5/1993

Gret, Marion; Sintomer, Yves (2003); *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Ed. Debate, Barcelona

Haubner, Oliver (2002); *Mehr Akzeptanz durch Information und Transparenz. Der kommunale Bürgerhaushalt schafft mehr Bewusstsein*. En *VOP*, número especial, 1/2002

Herzberg, Carsten (2002); *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Münster, Lit-Verlag

Herzberg, Carsten (2003); *Bürgerhaushalte in Europa Chance für deutsche Kommunen?*. En: *Eine Welt/InWEnt gGmbH (Hrsg.): Erstes bundesweites Netzwerktreffen „Bürger- und Beteiligungshaushalte“* (Info Nr. 7, Material), Bonn, 2003, S. 20-24

Herzberg, Carsten, Kasche, C. (2002), *Il Bilancio Partecipativo: costruzione di un altro mondo?*. En: *La Nuova Città*, n° 6/7, Fiesole

Pineda Nebot, Carmen (2004); *Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos*. En: *Temas para el Debate*, N° 113 (2004), p.41-45

Plamper, Harald (2000), *Hameenlinna. La citta' finlandese esempio di eccellenza per il management locale*. En: *Azienda Pubblica* n° 6.2000, pp 737.

T

Sader, Emil (2002), *Para outras democracias*. En: P.E. Peterson (1981), *City limits*. Univ. of Chicago Press, Chicago

N

Sanchez, Felix (2002), *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. Cortez Editora, San Paolo

I

Saporito, Gaetano (2003) *Il Bilancio Partecipativo e l'applicazione nelle normative italiane*, memo para el curso de formación sobre presupuesto participativo, Circolo Icare/La Margherita, Hotel Baglioni, Florencia, 5 de marzo de 2003

Sintomer, Yves (2003); *Von lokalen Initiativen zum Bürgerhaushalt – Erfahrungen aus französischen Städten* (Symposiumsreihe Stadtgespräche), Berlín, 19.11.2003, memoria

F I M

Gret, Marion; Sintomer, Yves (2003); *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, 2002, Ed. La Découverte, París

Sousa Santos, Boaventura de (1999), *Reinventar a democracia; entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. En: F. de Oliveira, M.C. Paoli, (a cargo de), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Vozes, Petrópolis

Sullo Pierluigi (2002, coord.), *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al Vecchio Continente*, Cantieri Carta/Edizioni Intra Moenia, Roma-Nápoles

Temas para el debate (2004), número especial sobre presupuestos participativos, N° 1/2004

Villasante, Tomás; Garrido, Fco. Javier (2003, a cargo de); *Metodologías y Presupuestos Participativos* (Construyendo ciudadanía/3), Ed. Iepala, Barcelona

Sitios web

www.ville-saint-denis.fr

www.santfeliu.org

www.buergerhaushalt.de

www.ccc.govt.nz

www.emsdetten.de

www.rheinstetten.de

www.pievealegre.org

www.comune.grottammare.ap.it

www.comune.vimercate.mi.it

www.comune.roma.it/municipioXI

www.communitypride.org

www.bobigny.fr

www.ville-morsang.fr

www.ayuncordoba.es

www.albacete.com

www.cm-palmela.pt

www.salford.gov.uk

www.presupuestosparticipativosdesevilla.org/index.php

T

N

I

FIM

Anexo

Sevilla: un año de experiencia de presupuestos participativos (por Javier Navascués)

Cuando se publica la versión castellana del texto de Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg acaba de cumplirse un año desde que se inició la experiencia de los presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla. Con más de 700.000 habitantes, Sevilla es, hasta ahora, la ciudad europea de mayor población que intenta poner en marcha un proceso de este tipo. Las líneas que siguen son un intento apresurado de ofrecer un primer balance de éste.

El contexto político en el que nace la iniciativa es el de un gobierno conjunto del centro-izquierda (PSOE) con la izquierda "tradicional" (IU) en cuyo programa figuraban los presupuestos participativos. El pacto que firman ambas formaciones políticas incluye la "asunción ciudadana en la toma de decisiones sobre las inversiones municipales, a través de los Presupuestos Participativos, empezando por los Distritos Municipales". A partir de este acuerdo, en noviembre de 2003 la delegación municipal de Participación Ciudadana, gobernada por IU, lanza un proceso basado en Asambleas Ciudadanas que debaten y aprueban un "autorreglamento" (al estilo de Porto Alegre); posteriormente votan propuestas de gasto e inversión; y, por último, eligen delegadas y delegados con mandato imperativo para ordenar dichas propuestas de acuerdo con unos baremos previamente aprobados por las propias asambleas.

Dichos baremos, así como todo el conjunto del autorreglamento, contienen, a pesar de ciertas deficiencias a la hora de su aplicación, una serie de premisas y posicionamientos de fuerte contenido ideológico: visión de ciudad, voluntad de reducir las desigualdades, necesidad del equilibrio de género, etc. Esta definición a priori del proceso es muy importante, pues implica opciones estratégicas importantes: la base territorial; la autogestión del proceso; el principio de una persona, un voto; la paridad; y la rotación y el mandato imperativo.

En la práctica, se trata de un proceso de base territorial, con quince asambleas ciudadanas definidas en otras tantas "zonas" en las que se divide la ciudad. Dichas asambleas, convocadas con el respaldo y el apoyo mediático y técnico del Área municipal de Participación Ciudadana, son animadas y dirigidas por el llamado "grupo motor", un colectivo de personas voluntarias constituido en cada una de las zonas y que asume la animación y difusión del proceso.

En conjunto, se han asignado de esta forma 18 millones de euros, si bien el volumen económico del total de propuestas presentadas ha sido mayor. Además de los distritos, incluidos en el acuerdo, se han sometido al debate de acuerdo con este procedimiento dos áreas municipales gobernadas por IU: Deportes y la propia Participación Ciudadana. También se ha sometido a debate el 15% de la inversión en barriadas de la gerencia municipal de Urbanismo.

El número de asistentes a las asambleas se ha situado en torno a unas 3.000 personas. En este sentido el proceso es semejante a otros ya descritos. El objetivo para el año 2005 es elevar esa participación de manera significativa. Para ello, se cuenta con el efecto "demostración" que se espera del cumplimiento de los acuerdos de las asambleas. Existe para ello todo un dispositivo que arranca de la inclusión explícita en los presupuestos municipales de las propuestas aprobadas y tiene, como principal aval, la constitución de unas Comisiones de Seguimiento formadas por las personas elegidas en las asambleas a las que el ayuntamiento está comprometido a rendir cuentas. Para 2005 se espera la inclusión de nuevas áreas municipales en el proceso (como Educación, Cultura y Juventud), así como la totalidad de las inversiones de Urbanismo en barriadas. También se prevé incorporar a los presupuestos participativos a niñas, niños y jóvenes, a través de los centros educativo públicos.



F I M

Como en más de una ocasión se ha comentado en el texto de Allegretti y Herzberg, se ha verificado en la práctica que las principales dificultades con las que el proceso ha ido tropezando son las derivadas de las relaciones con el movimiento vecinal organizado y con las prácticas clientelares y delegativas que se dan entre el gobierno municipal y los sectores populares, especialmente si aquel es de izquierdas.

La aplicación estricta de los principios de "una persona, un voto" y del mandato imperativo, la alianza estratégica con un sector del movimiento feminista y las propias contradicciones del modelo delegativo y clientelar, han permitido salvar inicialmente un conflicto de poder planteado desde un movimiento vecinal que, burocratizado y cooptado como está, no deja de disfrutar de la legitimidad ganada como pieza fundamental que fue en la resistencia popular frente a la dictadura franquista. Legitimidad que, por otra parte, se extiende sin justificación a sectores que se organizaron después de la transición democrática y que revisten un corte populista y reaccionario.

De esta forma, el proceso ha permitido clarificar hasta cierto punto dos aspectos:

- cuánto y en qué casos esa legitimidad reconocida históricamente está refrendada por una capacidad de convocatoria y organización popular real en el momento actual;
- cuándo las reivindicaciones expresadas suponen una ampliación de la participación popular en la gestión del espacio público o son, por el contrario, una "privatización" en favor de un colectivo concreto.

Otro aspecto, cuantitativamente menos relevante, pero cualitativamente interesante, ha sido la oposición presentada por algunos sectores radicales y alternativos que se han resistido a someter al debate en las asambleas de sus propuestas o que han reaccionado mal a la falta de apoyo obtenido. Paralelamente, es digno de destacar el hecho de que personas que se presentaron como candidatas para ser elegidas como delegadas con el fin de "controlar" el proceso, han pasado a ser entusiastas defensoras de éste.

Entre los problemas políticos planteados conviene destacar, por último, la oposición de la derecha política y mediática al proceso. En unos casos, el argumento ha sido que los presupuestos participativos eran una "dimisión" del gobierno municipal de sus obligaciones. En otros, lo ha sido la defensa a ultranza de los "movimientos vecinales", de la "opinión pública" y de otras ficciones político-sociales de ese tenor.

Aparentemente menos política, pero sólo aparentemente, ha sido la relación con los técnicos y cuadros intermedios de la administración municipal. En este terreno han aparecido roces y diferencias derivadas de la confrontación entre el mandato imperativo de las asambleas y el criterio tecnocrático, en unos casos, o abiertamente "apropiativo", en otros, de las estructuras de poder municipal.

Con todas sus limitaciones, la experiencia se ha enfrentado con éxito a todos estos escollos y los ha sorteado con dignidad y determinación. Así se ha constatado en los primeros días de noviembre de 2004, durante los que el Área de Participación Ciudadana convocó unas jornadas para la evaluación del proceso. Las críticas y lagunas detectadas son muchas, si bien se refieren en gran medida a aspectos operativos. Por encima de todas ellas flota la conciencia de que a lo largo de este año, un puñado significativo de ciudadanas y ciudadanos han aprendido muchas cosas. Y lo que les ha quedado es ganas de repetir para hacerlo mejor este año que comienza. Quizá sea este el mejor resumen de la experiencia de un año: queremos más ...

(Javier Navascués) es ingeniero industrial, profesor de Organización Industrial de la Universidad de Sevilla (España). Colabora con los presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla. Es director y responsable de la Sección de Política de la Fundación de Investigaciones Marxistas (F.I.M.)

Durante los últimos seis años, la difusión de la cooperación descentralizada y los esfuerzos del "Movimiento por Otra Globalización" para divulgar algunas experiencias de democratización de la gestión urbana en ciudades latinoamericanas han fomentado el nacimiento de las primeras experiencias de presupuesto participativo en Europa.

El aprendizaje mutuo en el curso de los programas de diálogo y de cooperación igualitaria entre ciudades ha constituido el factor principal que ha permitido 'el retorno de las carabelas'. O, dicho en otras palabras, el 'desembarco' y el arraigo en suelo europeo de innovaciones creativas relacionadas con la gestión urbana que vieron la luz en ciudades del Sur Global, animadas por un 'replanteamiento virtuoso' de los modelos de gestión territorial a menudo tomados de países del viejo continente, tanto durante como después de los períodos de colonización.

Estas prácticas se han centrado en la valoración del 'conflicto urbano', interpretándolo como una fuente de soluciones creativas, capaces de beber de la riqueza de las diferencias estratificadas en las ciudades sin mortificarlas con enfoques homologantes. En este sentido, han procurado que se entable un diálogo entre los distintos sectores de la sociedad e incluso que los movimientos 'antagonistas' se unan a la experimentación de políticas de gestión innovadoras para transformar el uso territorial.

El presente texto examina algunas de las características del proceso de arraigo de las prácticas de presupuesto participativo en Europa, centrándose en aquellos contextos nacionales caracterizados por un mayor número de experimentos urbanos.



El Transnational Institute (TNI) es una red descentralizada de investigadores, académicos y activistas sociales de países del Sur, Europa y Estados Unidos.

Su sede mundial se encuentra en Amsterdam y su objetivo es promover la cooperación internacional para el análisis de, y búsqueda de soluciones a, problemas tales como el militarismo y los conflictos bélicos, la pobreza y la marginalización social y política, y la degradación ambiental.

El *New Politics Project* (Proyecto Nueva Política) del TNI tiene como objetivo el estímulo del pensamiento político innovador y progresista sobre temas tales como la democracia y la gobernabilidad participativa, las identidades y roles de movimientos sociales, organizaciones comunitarias y partidos políticos de nuevo tipo. El proyecto promueve el desarrollo de alternativas teóricas y prácticas a las visiones tradicionales de la política promovidas por los partidos 'tradicionales' y las agencias ortodoxas de 'desarrollo'. En este sentido, el TNI apoya la producción de conocimiento crítico desde la primera línea de acción política y facilita la traducción, publicación e intercambio de experiencias e ideas entre investigadores y activistas del Norte y del Sur.



La FIM, Fundación de Investigaciones Marxistas tiene como objetivo la realización de toda clase de actividades e iniciativas, en el ámbito de la cultura, las artes, las ciencias y la cooperación internacional. Su inspiración fundamental es el marxismo como corriente teórica y política, pero procurando el debate y el intercambio con todas las demás corrientes críticas de pensamiento. La FIM forma parte de la red europea *Transform!*