

VIAJANDO POR LOS  
**PRESUPUESTOS**  
**PARTICIPATIVOS:**  
BUENAS PRÁCTICAS,  
OBSTÁCULOS  
Y APRENDIZAJES







# VIAJANDO POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: BUENAS PRÁCTICAS, OBSTÁCULOS Y APRENDIZAJES

Giovanni Allegretti + Patricia García Leiva + Pablo Paño Yáñez

Giovanni Allegretti

Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra

Patricia García Leiva

Departamento de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Málaga

Pablo Paño Yáñez

Coordinador Técnico del proyecto Parlocal, Diputación Provincial de Málaga

La presente publicación es un producto del proyecto PARLOCAL y ha sido elaborada con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Asimismo, esta publicación no necesariamente refleja la opinión de las instituciones asociadas al proyecto: la Diputación Provincial de Málaga, la Federación Dominicana de Municipios y la Intendencia de Paysandú.

© Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA)

Edita: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA)

Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI

Diseño y maquetación: maestra vida sl

Imprime: CEDMA

ISBN:

Depósito Legal:

***“Me gustas democracia pero estás como ausente”***

Escrito anónimo en Plaza Catalunya durante  
Acampada 15M-Movimiento Democracia Real Ya.  
Barcelona, mayo 2011

## Agradecimientos

*Esta guía es resultado de la construcción colectiva, el intercambio de experiencias y la colaboración que se ha generado en el marco del proyecto Parlocal. Por ello queremos agradecer a todas las personas que han participado en la Escuela de Políticas de Participación Local, así como en la investigación vinculada a este proyecto sus aportaciones para mejorar la calidad y la diversidad de este producto. Concretamente nos gustaría dejar constancia de la labor realizada por: Giany Aparecida (Brasil), José Astudillo (Ecuador), Vicente Barragán (España), Joan Bou (España), Betina Carballo (Uruguay), Daniel Chávez (Uruguay), Gala Garrido (España), Pablo Gorriti (Uruguay), Virginia Gutiérrez (España), Carolina Lara (Colombia), Juan Antonio Lara (España), Carlos López (España), Viviana Martínez (Uruguay), Javier Navascués (España), Marianela Pinales (República Dominicana), María do Carmen Rodríguez Freire (España), Cristina Sánchez (España), Iván Sánchez (Uruguay), Eduardo Tadeu (Brasil), Fernando Umaña (República Dominicana) y Carolina Vitti (Brasil).*

*Igualmente es necesario recordar que este trabajo se ha podido realizar gracias a la colaboración de los protagonistas de los procesos que en este libro se citan. Por ello queremos agradecer en primer lugar a la ciudadanía que con su ilusión, esfuerzo y motivación, ha dado vida y razón de ser a los presupuestos participativos. A las personas que, con su conocimiento técnico, han asesorado y dinamizado los procesos, y que nos han facilitado pacientemente toda la información requerida. A las trabajadoras y trabajadores de las instituciones públicas que han tratado de facilitar la implantación de una nueva forma de hacer las cosas. Y por último, a las personas con responsabilidad política que, a pesar de los obstáculos, han apostado valientemente por una democracia real. A todos ellos gracias por responder a todas nuestras preguntas.*

# PRÓLOGO

Desde el Área de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la Diputación de Málaga han sido múltiples las apuestas que hemos encabezado y puesto en funcionamiento en este período 2007-2011. Algunas de las más claras y que mayor satisfacción nos ha significado se han desarrollado en el ámbito de la democracia participativa. Especialmente a través de la Unidad de Recursos Europeos y Cooperación Internacional, así como de la Oficina de Presupuestos Participativos que creamos específicamente con ese objetivo.

Y es que partimos de una convicción clara: la democracia debe evolucionar, no se puede quedar en sus mínimas expresiones, necesitamos darle una cara que responda a las necesidades de la gente mediante su participación directa en los temas cotidianos –y no sólo cotidianos– que les afectan; debe capacitar a ciudadanos para ejercer su papel como actores protagonistas en el espacio público.

Desde esta premisa iniciamos un trabajo tanto hacia el interior como hacia el exterior dinamizando y colaborando en el desarrollo de experiencias de democracia participativa, especialmente a través de los presupuestos participativos que es una de sus expresiones más relevantes y eficientes.

De ahí nuestra apuesta, única hasta ahora en el estado español, de crear una entidad supramunicipal que ayudara y fomentara la práctica de presupuestos participativos en los municipios. Corresponde a la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga que ha brindado información, capacitación metodológica y otros muchos recursos para fomentar y permitir que hasta 21 municipios malagueños los estén desarrollando en este tiempo (la provincia con mayor número de experiencias del país). Muchos son los vecinos que los conocen y a través de los cuales han conseguido logros concretos, además de conocer mejor su pueblo y a sus vecinos, y de obtener la satisfacción de haber aportado directamente a mejorarlos.

En esa misma línea surgió el Parlocal como proyecto específico que nos permitiera trabajar estos mismos campos en el terreno internacional, realizando intercambios con otros países con gran experiencia en el tema. Parlocal es una propuesta horizontal –como debe ser lo participativo– donde se ha debatido y construido de forma conjunta desde miradas y realidades diversas.

Y lo hemos hecho siguiendo los objetivos de este proyecto de formar y capacitar, a la vez que se investigaba sobre cómo evolucionaban las experiencias en distintos países. La presencia de socios clave como la Federación Dominicana de Municipios (República Dominicana) y la Intendencia de Paysandú (Uruguay) han hecho posible el desarrollo del proyecto, y a partir de ahí los técnicos de los tres países y otros muchos hasta llegar a miles de ciudadanos que de una u otra manera recibirán efectos de este proyecto.

En ese sentido, el libro que ahora presentamos es un producto claro de ese esfuerzo y tiene como objetivo orientar experiencias nuevas y a otras en funcionamiento respecto a cómo han evolucionado en estos 20 años estas apuestas. Por ello es necesaria una cierta evaluación que permite detectar dónde, a lo largo de todos los territorios y continentes que los han experimentado, situamos unas buenas prácticas que junto al análisis de sus estrategias e impactos deben seguir evolucionando, así como cuáles son los aspectos negativos que también exigen una reflexión para superarlos y favorecer su desarrollo. Las experiencias concretas de aplicación de la democracia participativa constituyen una esperanza fundamental para democratizar, y en ese sentido, este libro es una aportación modesta que se quiere sumar a ello.

Con la satisfacción de las cosas bien hechas y la convicción de la aportación a cambios que deben venir para nuestras sociedades, ofrecemos este material para su conocimiento y aplicación en nuestras localidades.

**Miguel Esteban Martín Montero**

*Diputado de Medio Ambiente y Articulación Territorial  
Diputación de Málaga*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	15
<b>1. Qué resultados se pueden alcanzar con los Presupuestos Participativos</b>	19
1.1. Los principios rectores	23
1.2. Los objetivos	25
1.2.1. Dinamizar el tejido social	26
1.2.2. Democratizar la democracia	27
1.2.3. Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos participativos	29
1.2.4. Proporcionar espacios de inclusión social	30
1.2.5. Relegitimar las instituciones representativas	31
1.2.6. Lograr mayor justicia en la distribución de los recursos públicos	32
1.2.7. Redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso	34
1.2.8. Modernizar la máquina	34
1.2.9. Incremento de la autonomía financiera de la institución promotora	35
<b>2. Qué es necesario para realizar un Presupuesto Participativo y cómo se puede hacer</b>	38
2.1. Condiciones previas a la realización de un presupuesto participativo	41
2.1.1. Voluntad política sostenida	42
2.1.2. Tejido social interesado	43
2.1.3. Interés en capacitar a todos los actores implicados	44
2.1.4. Información y difusión	45
2.1.5. Definir las reglas del juego	46
2.2. Cómo poner en práctica un presupuesto participativo	47
2.2.1. Participación	49
2.2.2. Relación de los presupuestos participativos con la administración	51
2.2.3. Reglas del proceso: reglamentación y/o autorreglamentación	53
2.2.4. Deliberación	54
2.2.5. Toma de decisiones	55
2.2.6. Fases y ciclos	56

<b>3. Qué estrategias pueden ayudar a alcanzar buenos resultados en los procesos de Presupuesto Participativo</b>	59
3.1. Estrategias hacia lo inclusivo-participativo	61
3.1.1. Un trabajo con todos los actores: políticos, técnicos y ciudadanos	62
3.1.1.1. Estrategias hacia la ciudadanía	62
3.1.1.2. Estrategias para la activación de la institución en la participación	64
3.1.1.3. Estrategias para la interacción entre la ciudadanía y el sector político-técnico	65
3.1.2. Trabajo hacia lo colectivo y lo implicativo	65
3.2. Estrategias hacia la transparencia y eficiencia de los procesos	67
3.2.1. Presencia de los ciudadanos en los órganos del Presupuesto Participativo	67
3.2.2. Criterios de justicia social aplicados a las propuestas	68
3.2.3. Búsqueda de transparencia	69
3.2.4. Planificar la participación y vincular los Presupuestos Participativos a otras experiencias de planificación del territorio	70
3.3. Estrategias para la adaptación al territorio y su comunidad	72
3.4. Estrategias para fortalecer los procesos desde el ámbito normativo	73
3.4.1. Normas hacia el interior de los procesos de Presupuestos Participativos	73
3.4.2. Fortalecer normativamente los Presupuestos Participativos desde el exterior	73
3.5. Estrategias comunicativas	74
3.5.1. Sobre la difusión inicial	74
3.5.2. Acercar la participación a sus diferentes actores	75
3.5.2.1. A la población	75
3.5.2.2. Al sector político-técnico	76
3.5.3. La participación virtual	77
<b>4. Impactos de los Presupuestos Participativos</b>	79
4.1. Aprendizajes	81
4.2. Relación entre los actores implicados en el proceso	85
4.3. Sentido de comunidad	87
4.4. Fortalecimiento o potenciación comunitaria	88
4.5. Bienestar y calidad de vida	90
4.6. Redes	91

<b>5. Cómo evitar los errores que se han cometido en experiencias previas</b>	95
5.1. No verificar la existencia de unas condiciones mínimas en el territorio para iniciar la realización del Presupuesto Participativo	99
5.1.1. Garantizar una voluntad política sostenida	99
5.1.2. Prever una situación económica-administrativa local mínimamente viable	100
5.2. Copiar acríticamente procedimientos y/o reglamentación de otros procesos sin adaptarlos a la realidad local	101
5.3. Falta de control sobre la creación de expectativas no realistas	103
5.4. Partidización y visión de los procesos como no políticos	104
5.5. Acumulación o mal uso por parte de sectores ciudadanos del poder que otorga el proceso	106
5.6. Dependencia de los técnicos o que éstos sean los únicos motores del proceso	108
5.7. Establecer marcos legales que no se apliquen en su totalidad	109
5.8. Dejar los procesos de Presupuesto Participativo aislados de otras políticas y programas	111
5.9. Estancamiento de los procesos	112
<b>Conclusiones</b>	115
Bibliografía del libro	121
Bibliografía general sobre presupuestos participativos	123
Guía de casos citados	128



# INTRODUCCIÓN

Definir qué es exactamente el texto que te dispones a leer es una tarea difícil. Lo que sí nos queda claro es su objeto: intentar explicar en qué consisten las peculiaridades de los Presupuestos Participativos y cuáles son las características que hacen que en el mundo se registre un creciente interés por ellos.

Al principio, habíamos pensado este libro como un *manual*, tentación natural de cada proyecto que llega a su fin y desea transmitir conclusiones claras y operativas a quien lo descubre después de su cierre. Pero el término *manual* no nos parecía el adecuado, porque, por un lado, nos sonaba demasiado normativo, y, por otro, parecía querer esconder el hecho de que cada experiencia es una aventura que merece ser vivida en todas sus dimensiones, con sus luces y sus sombras, aprendiendo de los errores nuestros y de otros, por aquello de que es caminando como se abre camino.

Así, dado que las palabras crean imágenes, y éstas son grandes productoras de conceptos, hemos preferido dejar de lado la idea de un *manual*, adoptando una visión más parecida a una *guía* de viaje, algo que pudiera parecer más amigable y menos académico. El concepto de guía, de hecho, suena más humilde, porque indica el abanico de opciones que te ofrece un viaje denso y formativo, donde el protagonista camina con sus entusiasmos, sus curiosidades y sus miedos, sin que nadie le diga qué tiene que hacer, ni hacia dónde debe ir.

A partir de esta premisa de utilidad hemos elaborado este texto, que se aproxima a un código de circulación para viajar por el complejo universo de los Presupuestos Participativos y las particularidades de las más de mil quinientas experiencias que hay hoy en el mundo (Herzberg, Sintomer, Allegretti y Röcke, 2010).

El diseño gráfico que hemos elegido es coherente con esta apuesta, en la medida en que se propone evidenciar no sólo buenas prácticas sino también los obstáculos y los posibles aprendizajes; lo que nos conduce al título elegido, donde el uso del gerundio (con su valor interactivo) quiere evocar la idea de un camino en curso, lleno de vacíos, sorpresas, ambigüedades, contradicciones y bifurcaciones.

Esta visión nos parece en concordancia con la complejidad del objeto de nuestro interés. Objeto que no es posible definir a no ser por vía negativa (lo que no es) o por aproximaciones sucesivas, como

## la construcción de un espacio donde la ciudadanía puede decidir cómo gestionar asuntos económicos y financieros ligados a una localidad específica.

Los distintos autores que han intentado definir el Presupuesto Participativo desde un punto de vista descriptivo<sup>1</sup> siempre han tenido que reconocer que esta herramienta huye a una definición única, recogiendo al mismo tiempo un macrométodo y una gran familia de procesos (convergentes pero nunca iguales) que unen algunos principios orientadores y una apasionante diversidad de ejecución. Esta diversidad responde a la adhesión al lugar y a la naturaleza intrínsecamente evolutiva, basada en la permanente transformación de sus protagonistas y de sus criterios organizativos. Otros, como la PB Unit<sup>2</sup> (2009), han añadido que confiar a la ciudadanía espacio decisonal representa el eje de continuidad entre la gran pluralidad de presupuestos participativos existentes, subrayando así que es la confianza mutua entre actores el nexo de unión de tantas experiencias, aparentemente, muy distintas.

Cuando han existido tentaciones de definir más *normativamente*, no tanto lo que es sino lo que debería ser un presupuesto participativo, se ha tratado, generalmente, de iniciativas de los mismos actores que llevaban a cabo los procesos y que mediante una red han intentado establecer reglas comunes para subrayar su claro y fuerte empeño político. Un caso muy ejemplar son las Declaraciones de Málaga y Antequera, que (entre 2007 y 2008) fueron perfeccionadas a través de la colaboración de varios municipios españoles, con el apoyo activo de ciudades de otros países que hoy participan en la Plataforma Mundial de los Presupuestos Participativos. En esos documentos, imaginados casi como cartas constitucionales de una

---

<sup>1</sup>Entre ellos, merecen una mención especial —por su capacidad de sintetizar diferentes visiones complementarias y de difundirse en muchos idiomas— el Manual de FAQ coordinado por Yves Cabannes (2004) *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, PGU/UN-Habitat, Quito, y la investigación *Los presupuestos participativos en Europa* coordinada por Yves Sintomer (2008) desde el Centro Marc Bloch de Berlín, de la cual derivaron varios libros del mismo autor, indicados en la bibliografía.

<sup>2</sup>Institución social de *investigación-acción* que trabaja especialmente en Inglaterra. <http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

buena democracia participativa, la **Autorreglamentación**, la **Universalidad** y la **Vinculación** fueron reconocidos como los principios básicos que deberían dirigir las experiencias.

Fue a partir de criterios convergentes como en estas declaraciones como tomó forma el proyecto **PARLOCAL**, que quiso poner en red experiencias de presupuesto participativo en diferentes países (más allá de los tres socios formales: España, República Dominicana y Uruguay) y crear un espacio donde pudieran enriquecerse colectivamente a través de intercambios mutuos y de momentos de investigación y formación.

Esta *guía* conjuga los aprendizajes, fruto de más de un año y medio de actividades, del proyecto PARLOCAL y los conocimientos que circulan en el mundo a través de otros canales. En este sentido, se ha intentado reflejar una naturaleza colectiva y plural, donde la impronta normativa se reduzca ya que sus reflexiones se fundamentan sobre el encuentro, el diálogo, la escucha y el apoyo mutuo de realidades locales muy distintas. Se espera, de esta forma, poner en valor muchas de las experiencias citadas, al posar sobre ellas una mirada que permita leer con mayor claridad sus propios objetivos, contradicciones, límites y desafíos.

Esperamos que esta guía sea inspiradora para todos y todas, y que queden claros algunos principios que, a partir de experiencias concretas de presupuesto participativo, puedan ser utilizados en otros instrumentos participativos innovadores, capaces de ayudar a nuestras democracias a lograr un mayor nivel de intensidad. ¡Buena lectura!





# 1

QUÉ RESULTADOS  
SE PUEDEN ALCANZAR  
CON LOS PRESUPUESTOS  
PARTICIPATIVOS





Como ya se ha indicado, este documento no pretende decir estrictamente cómo hay que hacer un presupuesto participativo, principalmente porque no hay una única forma de llevarlo a cabo. Sabemos que la construcción del espacio en el que la ciudadanía toma las decisiones sobre el presupuesto es diversa, flexible y cambiante. Así, con este texto lo que pretendemos realizar es un análisis inductivo que ayude a futuros procesos y que dé *feedback* a los que están en marcha.

Para ello, vamos a comenzar abordando cuáles son los principios rectores de este tipo de experiencias, para a continuación detallar a qué objetivos responden estos principios. Estos últimos se tornarán en resultados si no se olvida que **las percepciones de la ciudadanía** constituyen la piedra angular del éxito de una innovación participativa. Ningún presupuesto participativo, hasta ahora, parece haber logrado sus objetivos sin que sus promotores cuidaran atentamente no sólo los resultados concretos (en términos de transformación de la estructura del gasto, de distribución de los recursos públicos, de puesta en valor de la creatividad popular en la construcción de soluciones alternativas a los problemas, etc.), sino también el cómo éstos han sido percibidos y “digeridos” por los y las habitantes de ese territorio. De hecho, los **impactos** a medio y largo plazo de un proceso dependen de la imagen que los resultados inmediatos produzcan tanto en los participantes como en la ciudadanía en general. Que esta imagen sea positiva o negativa depende, en parte, de las **expectativas** del ciudadano. Independientemente de que las expectativas sean explícitas o implícitas (no formuladas públicamente, quedándose en un ámbito íntimo de cada persona o de una comunidad entera), corresponde a los impulsores del proceso participativo valorarlas y gestionarlas, para evitar un peligroso desajuste entre la realidad lograda y la realidad esperada.

$$[ S = (R - E) ]$$

Satisfacción = resultados - expectativas

La fórmula quiere recordar a los que deseen promocionar un presupuesto participativo que ningún proceso se debe impulsar sin prestar especial atención, como mínimo, a lo que piensa y espera la ciuda-



Capítulo 4.



daña que ha tomado parte activa en él. Personas que han puesto sus energías, su motivación, su ilusión, su tiempo y su esfuerzo al servicio del proceso.

Al final de un largo caminar por decisiones presupuestarias, los participantes tendrán una opinión sobre el **éxito del proceso**, que se relaciona íntimamente con las **expectativas** que tenían cuando se decidieron a participar, modificadas por lo que han aprendido con su participación. Si los resultados inmediatos del proceso participativo contradicen estas expectativas, lo habitual es que aflore en los participantes un sentimiento de frustración, que se traduce en pérdida de la motivación y que por tanto pone en riesgo la participación en el futuro. Sin embargo, cuando no hay frustración es habitual que nos encontremos con ciudadanos satisfechos y comprometidos que difunden el proceso, aumentando su popularidad y legitimidad.

Por lo tanto necesitamos, al menos, que no exista un desfase entre los resultados y las expectativas, convergencia que permitirá reconocer los esfuerzos de quien participó. Para ello, se deben tener en cuenta, no tanto las expectativas iniciales con las que cada participante llega al inicio de una edición de presupuesto participativo, como las expectativas que se construyen a lo largo de la socialización de la persona en la experiencia participativa. Por ejemplo, no genera satisfacción que las 300 personas que participan en un proceso crean que todas y cada una de sus propuestas puedan ser realizadas al final del proceso, pero sí genera satisfacción que la lista con las 10 ó 15 prioridades negociadas y votadas (de acuerdo con los límites indicados por un presupuesto calculado de forma realista) se transformen en obras, servicios o actividades concretas.



Esta relación entre expectativas construidas a lo largo del proceso y satisfacción ha sido entendida por los promotores de los **presupuestos participativos deliberativos** (construcción a través del debate) **y vinculantes** (las propuestas elegidas se tienen que realizar obligatoriamente), ya que de esta forma se logran construir expectativas realistas en la ciudadanía reduciendo el riesgo de que sus resultados generen frustración. En este sentido, los procesos exclusivamente consultivos (donde los participantes se limitan a contar sus deseos y necesidades, pero donde no se jerarquiza las prioridades a financiar) dejan a cada participante con sus expectativas iniciales y, a menudo, con sus sueños individuales...

#### Regulando expectativas ↓

En muchas ciudades, esta fórmula fue asimilada de tal forma que al final del presupuesto participativo las autoridades públicas decidieron invertir más dinero del inicialmente previsto, dando así a los participantes la clara visión de que su esfuerzo había sido tenido en cuenta por los representantes políticos y técnicos. Es el caso de la ciudad italiana de **Pieve Emanuele** (años 2003 y 2007) y de la ciudad sueca de **Örebro** en el año 2009.



→ En esta ciudad nórdica la playa fluvial fue la propuesta votada como prioridad principal por los jóvenes y se realizó ese año, a través de una variación de las partidas presupuestarias, sin esperar la entrada en vigor del nuevo presupuesto, demostrando así a la ciudad la importancia dada a la codecisión entre ayuntamiento y ciudadanos.

Existen, y se han puesto en práctica, muchas otras maneras de maximizar los resultados y la satisfacción colectiva producida por un proceso participativo, lo que demuestra que cada experiencia puede aplicar esta fórmula de forma distinta y creativa, adaptándola a su contexto.

## 1.1. Los principios rectores

La diversidad en la forma de hacer los procesos es muy amplia y responden a la idiosincrasia de cada contexto, sin embargo bajo esta diversidad se comparten unos principios rectores, principios que nos permiten agrupar bajo la categoría Presupuestos Participativos prácticas bastante distintas.

Se puede afirmar que el primer principio que aglutina a todos es tomar como **modelo político la Democracia Participativa** (Cabbannes, 2004). Este principio general se ha desarrollado de forma diferente en los distintos países. En algunos ha propiciado una ley nacional específica sobre presupuestos participativos, como es el caso de **República Dominicana**, en otros no se ha legislado pero sí se ha consensuado cómo debe ser la puesta en práctica, como en la **Declaración de Antequera** (España), y en otros países se ha desarrollado una ley para incentivar la participación de la ciudadanía, es el caso de la **Región Toscana** (Italia).



### La Ley 170-07 ↓

Un ejemplo que ilustra el desarrollo de leyes nacionales es esta ley, aprobada el 13 de julio del 2007, que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal en República Dominicana y entre cuyas consideraciones constan: «a) El Estado como garante de los derechos de la persona humana; b) La descentralización y traslación del poder al ámbito local; c) El gobierno municipal como espacio de actuación para evitar la marginalidad social y la pobreza; d) Integrar los recursos de las distintas instancias desde la perspectiva del desarrollo local y la inclusión social; e) La descentralización y democratización conducirán a la generación de una ciudadanía más consciente, más crítica y más exigente; f) El ciudadano como actor principal en la priorización de sus necesidades y la jerarquización de servicios; g) La participación ciudadana como medio para garantizar la transparencia y el monitoreo del gasto municipal;

h) Mediante la participación se instala un proceso permanente de consulta y toma de decisiones compartidas entre la población y el ayuntamiento; e i) La co-gestión entre la institución y la ciudadanía».

Previamente a la iniciativa legal ha habido diversas experiencias de presupuestos participativos en Dominicana, la más antigua es la de **Villa González**, año 1999. Este proceso continúa a día de hoy y ha sido uno de los factores que ha impulsado esta ley.

La Ley de Presupuestos Participativos de la República Dominicana es una práctica que ha fortalecido y ha expandido los procesos en el país, aunque todavía exista aproximadamente un 20% de municipios que no la ha puesto en marcha. Un segundo elemento positivo a rescatar de la ley es que permite la uniformidad, de manera que todo aquel que deba implementarla tiene ya trazada las pautas a seguir, sin que por ello se impida su adaptación al ámbito local. Igualmente la ley ha provocado que se genere tejido social pues, además del presupuesto participativo, existen otros mecanismos de participación ciudadana que se refuerzan tales como: plebiscito municipal, referéndum, cabildo abierto, iniciativa normativa o el Consejo Económico y Social. Una limitación que presenta es que, por ahora, no recoge castigo o penalización alguna por su incumplimiento, lo que, evidentemente, reduce su efectividad. En cualquier caso, y a pesar de su juventud, ha legitimado y dotado de reconocimiento y difusión a los presupuestos participativos, incluso más allá del propio país.

#### Declaración de Antequera ↓

Fue elaborada por la Red Estatal por los Presupuestos Participativos de España en el año 2008. Como ya hemos anunciado es un buen ejemplo para ilustrar la construcción de un documento político consensuado que establece pautas genéricas sobre cómo deben ser estos procesos. De acuerdo con lo planteado en este documento los presupuestos participativos deben ser: autorreglamentados, vinculantes, deliberativos y universales; además de poseer un sistema de seguimiento, control y de rendición de cuentas.

#### Ley Regional número 69: Normas sobre la Promoción de la Participación en la Elaboración de las Políticas Regionales y Locales ↓

En diciembre del año 2007 en la Región Toscana se aprobó esta ley que, además de obligar a las instituciones regionales a realizar debates públicos sobre la ejecución de nuevas infraestructuras regionales, creó una autoridad independiente para el control y el monitoreo de los procesos participativos. Esta autoridad tiene también la tarea de estimular nuevos procesos, a través de los denominados concursos anuales (cofinanciando a los municipios, escuelas, empresas, provincias o grupos de ciudadanos) para aplicar procesos de participación ciudadana en la construcción de decisiones públicas. En los 4 años que lleva de vigencia, entre otros procesos, esta ley ha financiado también algunos presupuestos participativos, como los de la ciudad de **Arezzo** y los del **Distrito del Saione**. Aunque la ley no impone obligaciones a los municipios, ha facilitado la voluntad política de varios municipios, apoyando a diversos movimientos sociales a hacer valer su derecho a participar.



Una aportación interesante de esta ley es que se le solicita a la ciudadanía que cumplimente una ficha indicando qué medidas de inclusión social y de acción afirmativa debe cumplir el proyecto ganador. De esta forma, los proyectos que más medidas de este tipo conlleven tendrán más opciones de ser elegidos. Este sistema también ha dado lugar a que las instituciones mejoren sus propuestas.

La gran aportación de una ley es garantizar la **legitimidad** del proceso a pesar de los cambios de equipo de gobierno. Igualmente dota a la ciudadanía de un **marco de garantías** que le permite exigir a las autoridades el cumplimiento de la legislación vigente. La ausencia de la ley podría generar inestabilidad y falta de sostenibilidad en el proceso. Sin embargo, que la ley exista no conduce necesariamente a su correcta interpretación y, menos aún, a una implementación del proceso que cumplan los principios rectores que dieron lugar a la ley. La aplicación de estas leyes están **sujetas a las condiciones básicas** que se recogen en el capítulo 2, tal y como muestran los datos del estudio realizado por Goldfrank (2006). Si estas condiciones no se dan, se transforman en obstáculos para el proceso, pudiendo llegar a impedirlo a pesar de la existencia de una ley nacional.



Cap5, p. 109.

## 1.2. Los objetivos

Estas leyes y declaraciones, se han redactado pensando en la vía para alcanzar diversos objetivos. Los presupuestos participativos difícilmente pueden ser entendidos como una panacea para solucionar los muchos problemas que caracterizan a nuestros territorios locales y sus sociedades, pero, en las últimas dos décadas, las experiencias prácticas han ido demostrando que pueden ofrecer una contribución valiosa a la reconceptualización de las maneras de gestionar un territorio y a las formas de afrontar las necesidades y los sueños de quien allí vive y produce.

Debido a su naturaleza compleja y a las implicaciones técnicas que la participación de la ciudadanía conlleva, es fundamental que estén muy claras las razones y los objetivos que justifican esta experimentación en un lugar específico en un momento dado. De hecho, la experiencia nos muestra que sólo si quien promueve un proceso tiene claro **por qué** lo hace (cuál es la necesidad de hacerlo y para lograr qué objetivos) es posible activar las medidas pertinentes (recursos financieros y humanos, instrumentos metodológicos, tecnologías adecuadas, etc.) para llevar a cabo la experiencia con resultados satisfactorios.

### La coherencia entre los medios y los objetivos: **el caso de Suecia** ↓

Cuando, en el año 2007, la SKL (Asociación de Municipios y Regiones de Suecia) decidió comenzar una campaña de promoción del presupuesto participativo dentro de su programa **Medborgardialog**, dedicado a formar a técnicos y políticos en instrumentos para dialogar con la ciudadanía, lo primero que hizo fue dejar claras sus motivaciones. La investigación denominada World Values Survey (<http://www.worldvaluessurvey.org>), que se realiza de forma permanente desde 1981, evidencia que Suecia es un país «donde triunfa el individualismo, la atomización social y donde se van perdiendo muchos de los valores tradicionales que sustentan la unión comunitaria». Estas reflexiones se suman a la «gradual pérdida de interés por la política, especialmente evidente en las nuevas generaciones» —dijo la representante de SKL en una sesión del Foro Urbano Mundial de la ONU dedicada a los presupuestos participativos celebrado en Nanjing (2008)—, por lo que entendemos bien lo que necesitamos para lograr nuestros procesos participativos. En coherencia con estas premisas se construyó el método para promover proyectos piloto de presupuesto participativo, en cuatro ciudades suecas y una noruega, que apostaban, sobre todo, por la vinculación de los jóvenes y de las escuelas. Internet (aunque el alto nivel de conexión logrado en Suecia pudiera sugerir un uso masivo de las tecnologías electrónicas en los presupuestos participativos) fue usado solamente como soporte para la información y la rendición de cuentas, dado que el objetivo de estas experiencias era, principalmente, establecer relaciones sociales fuertes, apostando por la construcción de espacios de diálogo cara a cara.

Para más información, se puede consultar: [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog)

Por lo tanto, en este apartado se propone un listado de objetivos que, hasta hoy, diversas experiencias de presupuesto participativo se han planteado como centrales. Estos diferentes objetivos pueden ser a la vez complementarios. Para facilitar la comprensión de cada uno e imaginar más fácilmente cómo se puedan sumar e integrar las medidas para lograrlos, hemos construido algunos grupos principales de objetivos que hemos denominado familias. Éstas se podrán relacionar de diferente forma gracias a la creatividad de la ‘ingeniería’ de cada proceso participativo en un territorio determinado. Veamos el desarrollo de esas **grandes familias de objetivos**.

#### 1.2.1. Dinamizar el tejido social

Este objetivo persigue que el proceso participativo sea un espacio que garantice la **presencia activa de los colectivos** ya organizados, así como facilitar que sociedades poco organizadas encuentren formas estables de agregación. Se trata de una comunicación constructiva entre los que ya estaban y los que se incorporan nuevos, garantizando siempre el acceso a nuevos actores. La interacción dinámica entre los colectivos antiguos y los nuevos evita el surgimiento de espacios

que potencien a la sociedad ya organizada y que podrían reforzar las asimetrías de poder ya existentes.

Los colectivos organizados en los presupuestos participativos: **el caso de São Paulo (Brasil)** ↓

Desde el año 1989 hasta 1992 se impulsaron los presupuestos participativos en esta ciudad y, al igual que en la mayoría de los casos, se apoyó en la estructura social existente. Sin embargo, el tejido social activo de este municipio no garantizó el dinamismo y la innovación necesarios para la continuidad del proceso. La ciudadanía no se sentía representada en esas asociaciones y, por lo tanto, no participaba en ellas. Esta situación fortaleció a los ya posicionados conduciendo a la distribución injusta de los recursos y al estancamiento del proceso. La no incorporación de nuevos ciudadanos (organizados o no) llevó al fracaso a esta experiencia participativa.



Una de las conclusiones de experiencias como la anterior es que se trata de no desperdiciar el valor añadido que **organizaciones** y movimientos sociales representan para el **saber del territorio**. Estos colectivos conocen de primera mano las necesidades del lugar en el que han surgido, resultando claves para ayudar a encontrar soluciones adecuadas y alternativas innovadoras a las políticas tradicionales. Pero estos colectivos deben estar presentes sin que la **identidad** que prime en esa participación sea la de su grupo, sino la del ciudadano que aporta conocimientos y recursos a su ciudad, entendida ésta como la gran **comunidad** que incluye a todos los grupos.

Dinamizar el tejido social implica dar voz y voto a todas y todos los habitantes desafiando los habituales fenómenos de concentración del poder dentro de la sociedad, favoreciendo un mecanismo permanente de agregación y reagregación de los individuos en torno a necesidades y propuestas específicas en el tiempo. Perseguir un objetivo de este tipo significa entender que hoy día hay que garantizar tanto la legitimidad de las instituciones representativas como también de las instituciones sociales.

Vale la pena subrayar que en el caso de procesos participativos **autorreglamentados**, garantizar este objetivo quiere decir poner mucha atención en la fase de revisión de las reglas, para **evitar** que un momento tan importante (donde se construyen los espacios de poder y decisión) sea **'secuestrado'** por grupos específicos interesados en desviar el proceso para defender intereses particulares.



Cap. 5, p. 106.



### 1.2.2. Democratizar la democracia

Expresado así, este objetivo incluye sin duda a todos los demás, añadiéndole una perspectiva holística de **reforma de la sociedad** que opere sobre las instituciones **políticas** y **sociales**, manteniendo una



equidistancia y respeto mutuo. Un presupuesto participativo con este reto deberá centrarse en la construcción de **instrumentos** que permitan a todos los actores implicados **transformar** la prioridad de gastos a la vez que se transforman a sí mismos. Todo ello a partir de la **deliberación colectiva**. Por eso es fundamental la participación de todos los sectores de la sociedad, garantizando la mayor diversidad posible de necesidades para defender los intereses colectivos. La búsqueda de este objetivo requiere del equilibrio, autonomía y control entre la organización social e institucional, evitando que las asimetrías de poderes que gobiernan la sociedad se reproduzcan dentro de los espacios de participación. Las formas para conseguirlo son tan diversas como experiencias hay, veamos dos casos.

### Buscando una nueva forma de equilibrio entre la organización social y la institución ↓

En el año 2005, en el marco del proyecto descentralizador del Gobierno de Uruguay, el Gobierno Departamental de **Maldonado** procedió a la integración política de las Juntas Locales. Con la convicción del gobierno sobre la necesidad de debatir con todos los actores del Departamento el proyecto descentralizador, se crea en diciembre de 2006 la Comisión Mixta de Descentralización. Esta comisión tuvo como cometido elaborar en un plazo de 18 meses un proyecto de descentralización para Maldonado, relativo a qué formas y alcance debería adoptar la participación ciudadana en el mismo.

Durante el año 2007 se contrata al CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) para realizar un Plan de Asistencia Técnica Integral en Gobernanza, Descentralización y Participación Ciudadana dirigido a diversas organizaciones sociales del departamento y a la Comisión Mixta de Descentralización. Este plan se desarrolló desde septiembre de 2007 hasta abril de 2008. El rol del CLAEH fue el de articulador del espacio y facilitador de herramientas (conceptuales y metodológicas) apropiadas para el proceso de descentralización, de acuerdo a los mandatos establecidos en la creación de la Comisión Mixta.

Al mismo tiempo que se llevaba adelante este proceso, el gobierno departamental apostó por la coordinación con la ciudadanía para la elaboración del presupuesto quinquenal. Para ello desde el año 2005 estuvo en contacto permanente con la ciudadanía de cada Junta Local para definir de forma consensuada las obras, servicios y políticas sociales necesarias a desarrollar en cada comunidad. A su vez, todos los años el Intendente ha realizado un proceso de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y, a través de los espacios de diálogo generados, se han llevado a cabo los ajustes en el presupuesto.

Ambos procesos, que avanzaron en paralelo han sido, entre otros, los impulsores iniciales de la participación ciudadana. Participación que ha articulado la relación entre la ciudadanía y la nueva institucionalidad local vigente en Uruguay.

De hecho, hoy Maldonado es observado por los sectores políticos, académicos y sociales del país, ya que es la primera experiencia con el territorio totalmente municipalizado (anteriormente el territorio se dividía únicamente en departamentos y por tanto no existía administrativamente el ámbito local, ahora sí gracias a la conformación de municipios dentro de los departamentos) y que cuenta con presupuesto participativo para la definición del presupuesto quinquenal.

## El presupuesto participativo ciudadano ↓

Por otra parte y en un contexto totalmente diferente, en **Corea del Sur** la participación ha recibido numerosos impulsos a través de diferentes reformas legislativas puestas en marcha desde el 2005 por el llamado Gobierno Participativo. Desde el año 2000 los gobiernos locales comenzaron a ser muy controlados desde el gobierno central, al tiempo que se ponía el énfasis en la participación como mecanismo para recuperar la confianza en las instituciones. De hecho, por una parte la apropiación del concepto de presupuesto participativo fue un proceso desde abajo, mientras que su difusión se estimuló desde arriba, a través de la acción del gobierno nacional. Los conceptos y elementos claves para definir los presupuestos participativos derivaban de las experiencias brasileñas, pero fueron reelaborados localmente, dando lugar a una versión reducida que algunos académicos han bautizado como CPB (*Citizens Participatory Budgeting*-Presupuesto Participativo Ciudadano), para explicitar las diferencias entre ambos modelos.

A lo largo del año 2003 se aplicaron las recomendaciones presupuestarias del Ministerio de Gobierno e Interior y en el año 2004 se lanzaron las primeras experiencias piloto de CPB. El distrito norte de la ciudad de **Gwahgju** se convirtió en la *Porto Alegre de Corea* y la siguieron el **distrito sur de Uslan** y, un año después, el distrito norte de esta ciudad y el municipio de **Suncheon**. En agosto del 2005 el Ministro de Gobierno e Interior propuso revisar el art. 39 de la Ley de Finanzas Locales señalando que los alcaldes podían poner en marcha procedimientos para la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los presupuestos locales. En esta reforma se añadió un nuevo artículo (el 46) en el que se recogían instrumentos para satisfacer este objetivo, sugiriendo que la organización del proceso quedara recogida en las legislaciones locales. El número de CPB en funcionamiento llegó a ser de 75 (cerca de un tercio de las 241 autoridades locales) en 2008.

La adopción de legislaciones no implicó la puesta en marcha de procesos de gran creatividad, con lo que la calidad de los presupuestos participativos en Corea es todavía escasa. Igualmente el número de miembros de los comités de CPB se ha reducido como consecuencia de la puesta en marcha de procedimientos básicos, pero han aparecido otras herramientas (muchas de ellas de carácter telemático o relacionadas con la celebración de seminarios y audiencias públicas) que buscan generar nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las diferentes fases de los CPB. Por otro lado, las escuelas de CPB o los seminarios sobre política presupuestaria se han convertido en una de las contribuciones más significativas de la experiencia surcoreana. Incluso hay ciudades donde los ciudadanos que no hayan participado en 3/5 de los cursos de formación en presupuesto no pueden votar en las asambleas decisorias, pues se considera que no poseen el suficiente conocimiento.

### 1.2.3. Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos participativos

Si se consideran positivos los procesos participativos por el hecho de aumentar el contacto entre política y sociedad de una forma más intensa, es necesario subrayar que el voluntarismo que marca



la presencia de cada individuo en cualquier dispositivo de participación puede generar, y genera, fenómenos naturales de selección *darwiniana*. El acceso a la información, el atractivo del proceso y de su mecanismo, la mayor o menor convergencia en objetivos con los diferentes actores, etc., son aspectos que facilitan e inhiben la participación de la ciudadanía.

El tipo de objetivo que aquí se plantea señala cómo la **diversidad** es en sí una riqueza, cuya carencia puede afectar a la calidad deliberativa y democrática de cualquier proceso de consulta o codecisión. El objetivo de lograr la mayor diversidad posible de participantes en un presupuesto participativo no tiene que ver tanto con el número de actores como con el número de **visiones y propuestas**, diversidad que enriquece el debate público.

Desde esta perspectiva, para que un número más variado de actores sociales tengan acceso y puedan expresarse, el proceso deberá cubrir la diversidad de capacidades y conocimientos de los temas que trata (en este caso ligado al coste económico/financiero de la decisión pública), facilitando a los participantes, por ejemplo, espacios de formación. Esto requiere no sólo la disponibilidad de recursos específicos para la información, la facilitación y la construcción de la memoria de los procesos, sino también de la creatividad a la hora de llevarlos a cabo y estructurarlos. **Un ejemplo de creatividad es el mecanismo del sorteo aleatorio que varios municipios, especialmente en Alemania y Francia, experimentaron. Consiste en elegir al azar una parte de los participantes en los foros de discusión de entre todos los habitantes (similar a los jurados ciudadanos de muchos países). De esta forma se trata de garantizar mayor presencia de ciudadanos "comunes" que de forma espontánea no se movilizarían.** Otro ejemplo de sorteo es el de **Zeguo** (China) que se aborda en el capítulo 3.



Cap. 2, p. 44;  
caps. 3 y 4.



Cap. 3, p. 63.

#### 1.2.4. Proporcionar espacios de inclusión social

Representa un paso más en el objetivo anterior, en la medida en que no se valora como suficiente que las **diferencias** que muestra la sociedad se reflejen en el proceso participativo. En ese sentido, este objetivo apuesta porque se favorezca abiertamente la **integración activa** de estas diferencias en los espacios de discusión y decisión para tratar de revertirlas. Diversas investigaciones realizadas, como las del Proyecto URB-AL Incluir (2007), muestran que **no** hay casos de presupuestos participativos que hayan logrado volverse **por sí mismo** un espacio de inclusión social sin plantearse de forma explícita ese objetivo. Ello implica que los procesos que son **inclusivos** han tenido que construir medidas de **discriminación positiva** que han permitido participar a los actores tradicionalmente excluidos, al mismo tiempo que establecían criterios para garantizar la distribución de recursos en favor de estos mismos actores.



Cap. 2, p. 55;  
y cap. 3.

Como ha sido explicado en el objetivo 1.2.3., las asimetrías de poder que gobiernan la sociedad tienden a reproducirse casi naturalmente dentro de los espacios de participación si no son desafiadas con eficacia. Una forma podría ser la **separación temporal**, que consiste en construir espacios que permitan a algunos actores formarse y fortalecerse antes de enfrentar el diálogo con otros sujetos sociales. **Este objetivo es lo que el modelo participativo anglosajón persigue cuando construye medidas de integración gradual de los extranjeros entre los participantes. De igual forma se lo plantearon varios presupuestos participativos senegaleses al constituir grupos de intereses homogéneos (mujeres, jóvenes, ancianos, colectivos con necesidades especiales, tribus que hablan idiomas minoritarios en un determinado territorio, etc.) que pudieran reforzar su capacidad de propuesta antes de negociar con otros actores las prioridades para ser financiadas.**



### 1.2.5. *Relegitimar las instituciones representativas*

Este objetivo se centra en favorecer las relaciones, el conocimiento y la mutua confianza entre la población de una localidad y sus instituciones representativas. En algunos municipios la falta de interacción entre la institución y la ciudadanía ha dado lugar a la desconfianza y a la percepción del ayuntamiento como un entramado inescrutable e ineficaz. Por ello no se descarta la necesidad de una **reorganización de la 'maquinaria' pública** para reducir el peso de su burocracia y que proporcione un mejor servicio, así como convertirla en una óptima coordinadora de proyectos y políticas públicas. Dicha reorganización, unida a una **apertura política**, que supone establecer cuotas a la discrecionalidad decisional sobre la adjudicación y distribución de los recursos públicos, parecen ser las herramientas que pueden hacer que las instituciones representativas adquieran mayor legitimidad. La fórmula que garantiza este reajuste en las tomas de decisiones es la apuesta por **procesos participativos vinculantes**.

Algunas experiencias han probado con otro tipo de mecanismos como son los presupuestos participativos **consultivos**, pero tal y como ya hemos explicado antes, este tipo de procedimientos genera **expectativas** que no siempre se pueden cumplir, además de mantener la centralidad del poder decisional exclusivamente en el equipo de gobierno. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones su valor reside en la **apertura** a la **participación** ciudadana y en que pueden ser el **paso** previo a un proceso **vinculante**.

Igualmente es importante que un presupuesto participativo que se plantee este objetivo, reduzca y gestione el **conflicto**, latente en muchos lugares, entre **instituciones ejecutivas** (alcaldes, juntas de gobierno, etc.) y **asambleas** participativas electas (consejos comunales, asambleas vecinales, etc.). El dispositivo de participación





debe estar estructurado como un puente que permita un diálogo permanente entre ambos espacios.

Las experiencias que, hasta hoy, han querido apostar por procesos que **augmenten** la consideración y la **confianza** de los **habitantes** en las **instituciones**, han tenido que:

- a) Construir dispositivos de participación de carácter **decisorio** y **vinculante**, donde la autonomía de la sociedad civil frente a las instituciones es explícita y reconocida.
- b) También han **garantizado recursos** suficientes para alcanzar las expectativas creadas a través de la **codecisión**. Es importante ajustar las expectativas de lo que se puede hacer de acuerdo con el presupuesto existente, para evitar la idea de que 'la política es la tierra de la promesas no cumplidas'. Igualmente mostrar el coste de las políticas públicas ilustra el valor de los impuestos de los ciudadanos a la vez que regula los fenómenos de corrupción, clientelismo y nepotismo.
- c) Muchas experiencias de presupuesto participativo (especialmente en Brasil y España) se han **autorreglamentado** (reglas construidas y revisadas junto con los participantes) para reforzar la identificación de la ciudadanía con el dispositivo.



Cap. 2, p. 53.

### 1.2.6. Lograr mayor justicia en la distribución de los recursos públicos

Representa una intensificación de los objetivos anteriores en la medida que se propone hacer visibles las diferencias sociales y económicas presentes en un territorio para generar políticas de inversión más justas. Lo que se persigue es tener la capacidad de redistribuir mejor los recursos públicos para **favorecer a los individuos y los grupos más desfavorecidos**. La forma de hacer el proceso participativo y sus reglas se vuelve un elemento central para lograr este objetivo.

#### Un ejemplo de redistribución de los recursos ↓

**Porto Alegre** (estado de Rio Grande do Sul, Brasil) es el referente mundial en presupuestos participativos tras su implantación en el año 1989 y es posiblemente el caso que mejor ilustra la inversión de prioridades a favor de los sectores sociales y zonas de la ciudad más vulnerables, durante los años 90. Entre los instrumentos utilizados para poder hacer operativo este objetivo de justicia social se pueden citar una serie de coeficientes y criterios sociales (aplicados también en algunas experiencias españolas) que ayudan a priorizar las inversiones públicas de tal forma que se beneficie a áreas o grupos sociales tradicionalmente olvidados. Estos mecanismos se han unido a indicadores que miden la exclusión social en diferentes partes de un territorio, garantizando de esta forma un uso adecuado.

Vale la pena recordar que entre las medidas planteadas para la redistribución está la **división del territorio** en distritos de participación, teniendo cada uno derecho a un mínimo establecido de inversiones. De esta forma se trata de combatir el tradicional fenómeno de concentración de actuaciones en pocos lugares de la ciudad. Esta división muchas veces se basa en divisiones físicas de las ciudades (avenidas, cursos de agua, divisiones administrativas ya existentes, etc.) y **olvida la división social** de la comunidad. La redistribución territorial no garantiza automáticamente la justicia social, ya que no relaciona explícitamente las carencias de un territorio y los recursos para resolver sus problemas. Incluso en muchos lugares actúa intensificando la desigualdad, especialmente donde la segregación espacial, fenómeno típico de la ciudad moderna, esconde fenómenos de estratificación socioeconómica. Por ello resulta más útil basarse en **mapas sociales** (una forma de construirlos es dialogar con la sociedad organizada), para que la articulación territorial del proceso refleje las diferencias sociales y los sentimientos de pertenencia de los habitantes. De esta forma nos acercamos más a la idea de *mapas vivos*, mapas que reflejan mucho mejor que los estrictamente físicos las desigualdades socioeconómicas de un territorio. Algunas fórmulas para garantizar una mayor justicia se recogen a continuación.



### La justicia social en el presupuesto participativo ↓

**Madagascar** es uno de los países africanos con mayor número de presupuestos participativos; actualmente son más de 50 procesos los que están activos. Muchos de estos proyectos comenzaron a través de la cooperación internacional, concretamente con la ayuda técnica de la Cooperación Suiza y del Banco Mundial, pero también con una fuerte voluntad política de sus promotores locales. La experiencia más significativa de Madagascar es la de **Ambalavao**, una zona rural de 8.700 habitantes, que ganó en el 2009 el premio del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. Desde el año 2006 el Ayuntamiento de Ambalavao, gracias al Presupuesto Participativo, ha conseguido incrementar los impuestos locales del 8% al 52% (SAHA, 2008) al mismo tiempo que ha conseguido implicar a muchas comunidades en la provisión de servicios y en el desarrollo de obras públicas. También se han desarrollado medidas específicas para facilitar el acceso de otros grupos excluidos. Esta experiencia es emulada por tres municipios cercanos al área minera, que desde 2010 están sometiendo a discusión con la ciudadanía los ingresos procedentes de la actividad minera que, de acuerdo con la ley nacional, debería beneficiar también a los municipios, pero que raramente llega a su población. En este caso, las mayores aportaciones del presupuesto participativo son: a) garantizar la rendición de cuentas y transparencia en los flujos económicos de las empresas mineras y b) la articulación del proceso por barrios y pequeñas aldeas rurales, garantizando la redistribución territorial.

### Índice de Calidad de Vida Urbana desarrollado en Belo Horizonte (Brasil) ↓

Este municipio brasileño desarrolló en el año 1994, con el apoyo de la Universidad Católica de Minas Gerais, un instrumento para monitorizar el impacto de las intervenciones públicas, el denominado IQVU (Índice de Calidad de Vida Urbana). Este índice está compuesto por más de 45 parámetros que miden indicadores de bienestar social y el nivel de inversiones en las aéreas de: Habitabilidad, Saneamiento, Zonas Verdes, Cultura, Educación, Movilidad y otras de competencia municipal. El IQVU generó una serie de mapas temáticos de la ciudad que fueron usados para el análisis de las carencias del territorio y de la acentuación de la pobreza. En el año 2000, la Alcaldía decidió aplicar este índice para distribuir una parte de los recursos públicos en los 81 barrios de la ciudad. Así, el IQVU se utilizó como coeficiente de proporcionalidad inversa, de tal forma que los barrios con más carencias recibieran más recursos para mejorar sus infraestructuras y sus políticas.

La gran limitación de este instrumento es que requiere de su actualización anual, lo que implica disponer de una estructura que garantice la recogida y análisis de los datos de forma fiable y periódica.

#### 1.2.7. Redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso

Este objetivo, considerado menor en muchas experiencias de presupuesto participativo, tiene que ver con la necesidad de conocer en profundidad la localidad en la que se vive. La ciudadanía de un lugar tiene un conocimiento construido, en general, por sus **mapas afectivos**, mapas que responden a los lugares que se frecuentan habitualmente y que limitan la visión global del lugar en el que se habita. Un instrumento para lograr que el ciudadano redescubra el lugar en el que vive son las llamadas **caravanas**, que consisten en momentos informales de visitas colectivas organizadas para conocer *in situ* la dimensión y características de los problemas de cada barrio. Estas visitas se realizan antes de la fase del ciclo participativo dedicada a la priorización de las inversiones a ser financiadas para reforzar una toma de decisiones consciente y acertada. Estos ‘análisis de campo comunitarios’ pueden ayudar a construir lazos de solidaridad gracias al descubrimiento de los problemas que existen, la comparación de la dimensión que tienen y su impacto en el territorio.



#### 1.2.8. Modernizar la máquina

Este objetivo ha sido central en muchas experiencias centro y norteamericanas, mientras que en otros países ha aparecido más como un aspecto complementario. Ha sido definido por Sintomer, Herzberg y Röcke (2005) como la **modernización participativa** sustentada

en la convicción de que **la participación de la ciudadanía** (que son también usuarios de servicios y beneficiarios de políticas públicas) puede garantizar el **control** del funcionamiento de la maquinaria pública, asegurando así un **desempeño transparente** por parte de los administradores electos y los funcionarios. Asimismo, que supondría una **presión** sobre la gestión de los impuestos de los habitantes, reduciendo los gastos suntuosos e injustificados. Los instrumentos con los que se ha tratado de conseguir este objetivo son: la sobreproducción de informes, espacios consultivos periódicos, realización de encuestas de opinión, estudios de satisfacción del cliente, evaluaciones del desempeño de los funcionarios, monitorización de los servicios, etc.; conjugados con la democratización del funcionamiento de las instituciones.

#### El organigrama institucional y el presupuesto participativo ↓

Santo André (Brasil) inicia su experiencia de presupuesto participativo en el año 1989. Durante los años noventa llevó a cabo una reformulación gradual del organigrama de la administración implicada en el proceso. Concretamente se produjo una *horizontalización* del cuerpo técnico, generando una mayor coordinación y resultados más rápidos y eficaces.

Las experiencias ilustran sobre la dificultad para lograr este objetivo sin un **diálogo** entre cuerpo **político** y cuerpo **técnico**, el cual debe tomar en consideración las necesidades, propuestas y puntos de vista de este último. De hecho, únicamente una **adhesión** convencida de los **técnicos** a los procesos participativos puede evitar obstáculos burocráticos y garantizar la transformación de los códigos y formas de trabajo de la administración. Por lo tanto, un presupuesto participativo concebido con este reto no puede ser imaginado sin una **reforma** de la administración local. Para ello la **nueva maquinaria** debe ser repensada como un dispositivo integral que se relaciona con otros instrumentos de consulta y que articula las políticas públicas de medio-largo plazo, como son las de gestión del territorio y de los recursos naturales. Una maquinaria que garantice que la participación de la ciudadanía sea una práctica diaria y no un hecho puntual en la institución.



### 1.2.9. Incremento de la autonomía financiera de la institución promotora

Aunque no existen estudios capaces de mostrar una relación causa-efecto entre la existencia del presupuesto participativo y la racionalización de los ingresos de la entidad son varios los municipios que han tratado de conseguirlo. **Algunas de las experiencias que lo han intentado**



se encuentran, principalmente, en **Alemania**, y centraron su empeño en la modernización del aparato institucional para garantizar un **mejor funcionamiento económico-financiero** de la administración. Algunos estudios sobre **Porto Alegre** en los años noventa sí han encontrado esa relación causal, pero sus resultados son difícilmente generalizables.

Tal hipótesis ha funcionado únicamente donde los recortes económicos no han sido el motor del proceso participativo (como pasó en abril de 2010 en la Agencia de Transportes de **San Francisco**) y donde tras un debate, orientado a tomar decisiones de inversiones, se identificaron colectivamente los elementos de reducción.

Pero todavía son pocas las ciudades donde se abordan discusiones participativas específicas sobre los ingresos. En 1999 se dio un caso en **Milton Keynes**, Reino Unido, y recientemente se ha introducido en la experiencia de **Santa Cristina d'Aro**, España. En la mayoría de los casos el tema se afronta de forma indirecta, por ejemplo, debatiendo los ingresos extratributarios como ilustra la ciudad de **Grottammare** (Italia).



Cap. 2, p. 47.

### Los presupuestos participativos y la racionalización de los ingresos ↓

Este municipio italiano implementó por primera vez los presupuestos participativos en 1994 y en el año 2003 los reglamentó como mecanismo de mejora inspirado en las experiencias latinoamericanas más relevantes. Desde el inicio de esta experiencia participativa los ciudadanos deciden sobre una amplia parte de los recursos (que en algunos años llegó al 50% de las inversiones), y sus propuestas se organizan en 3 grupos: a) sugerencias para mejorar los servicios, b) elecciones de propuestas para los barrios y c) propuestas para la ciudad como un todo. Grottammare, administrada por un movimiento ciudadano desde 1994, consideró siempre muy importante multiplicar las instancias abiertas a la participación popular. Un ejemplo de la natural interacción entre ciudadanos y administración son los Acuerdos Programa realizados de forma participada en el año 2004. Estos acuerdos consistían en trasladar la lógica deliberativa y vinculante de los presupuestos participativos a la negociación de las compensaciones del sector privado a cambio de la reurbanización de zonas deterioradas de la ciudad. La reconversión del suelo de una antigua área industrial del municipio fue realizada a cambio de cinco acciones prioritarias establecidas por los vecinos de Grottammare: a) la recalificación de una área artesanal/comercial abandonada, b) la construcción de 85 aparcamientos cubiertos, c) la creación de nuevos espacios verdes y mejora de los existentes, d) la construcción de 6 apartamentos para mayores dependientes y e) la peatonalización y recalificación de dos importantes calles de la ciudad. Estos resultados fueron comunicados como no negociables y eso se tradujo en una herramienta que ayudó al alcalde a obtener mayores beneficios colectivos de parte del sector privado. Lo mismo pasó con un área de 80 mil metros cuadrados cercana a la autopista. Discutir no sólo la repartición del gasto, sino también las fuentes de ingresos, principalmente las extratributarias, ha traído importantes resultados. Gracias a estas iniciativas, en el 2010, la Fundación Bancaria Cassa di Risparmio di Ascoli donó al municipio más de 10 millones de euros (más del 40% del presupuesto de la ciudad) por una gran obra pública.

Por otro lado, hay algunos países en recesión económica, especialmente en la Europa mediterránea y en los municipios rurales de países africanos, que miran los presupuestos participativos como un posible espacio para la construcción de nuevos partenariados sociales (con el sector privado, el tercer sector y/o las comunidades locales organizadas). Éstos surgen como mecanismo para desafiar los recortes del Estado central y la reducción de los recursos provenientes de los impuestos locales. Nacen, gracias a los presupuestos participativos, con una reconstruida confianza en la política que, como hemos visto, sólo se puede lograr siguiendo las indicaciones necesarias para alcanzar los objetivos 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4 y/o 1.2.6.



2



QUÉ ES NECESARIO PARA  
REALIZAR UN PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO Y CÓMO  
SE PUEDE HACER





Hasta ahora hemos visto qué se puede conseguir, hipotéticamente, con un presupuesto participativo, pero para que estos retos se materialicen en resultados es necesario contar con unas condiciones en el territorio en cuestión. Por ello los aspectos que en este apartado se recogen son el resultado de la observación y análisis de experiencias que están teniendo lugar a lo largo del mundo y que aportan 'pistas' sobre qué está ayudando a impulsar y consolidar procesos de este tipo. Estas 'pistas' no se pueden tomar como un recetario estricto a seguir, ya que, como todo proceso participativo, están determinadas por las variables contextuales y las interacciones entre ellas, pero sí como aprendizaje empírico localizado, aunque, posiblemente, no generalizable.

## 2.1. Condiciones previas a la realización de un presupuesto participativo

Los 9 objetivos principales expuestos en el capítulo anterior no son, obviamente, los únicos posibles, pero representan los más significativos para entender cuáles son los resultados más interesantes que se pueden alcanzar a través de un presupuesto participativo. Muchas veces, tales retos se combinan entre sí, generando así una proliferación de dispositivos e instrumentos que permiten lograrlos simultáneamente (aunque sea parcialmente). Por el contrario hay otras experiencias en las que éstos aparecen planteados sólo de una forma 'minimalista'. Algunos ejemplos son las experiencias **portuguesas, belgas y francesas** que, en muchos casos, reducen sus objetivos a los que se centran en las formas de estimular nuevas relaciones sociales y un nuevo espíritu cívico. Tratan de trabajar la *democracia de la proximidad*, pero para ello refuerzan, quizás en exceso, la autoreferencia de la zona de experimentación.

Algo similar ocurre con el objetivo de *modernización de la administración*, que se tiende a plantear como un ejercicio de transparencia, control y realismo de la acción pública más que buscar un

cambio en la estructura y cultura de la organización. Pero todos estos aspectos no pueden ser considerados instrumentos exclusivos para lograr un tipo de objetivo, sino que, en muchos casos, se trata de **condiciones previas** para que cualquier experiencia de presupuesto participativo pueda tomar forma.

En un intento de sistematizar otros elementos que representan las condiciones de partida necesarias para una buena implementación de un proceso de presupuesto participativo, independientemente de cualesquiera que sean sus objetivos prioritarios, planteamos que es necesario: 1) voluntad política sostenida, 2) que el tejido social activo del territorio muestre algún tipo de interés en el proceso (que puede ir desde la curiosidad a la implicación), 3) interés en capacitar a todos los actores implicados (ciudadanos, técnicos y políticos), 4) difundirlo para que la participación sea lo más diversa e inclusiva posible, 5) definir cómo se va a realizar el presupuesto participativo y 6) honestidad y transparencia en la gestión de la institución. A continuación vamos a exponer en qué consisten los cuatro primeros de estos prerrequisitos, dejando para el epígrafe 2.2 el quinto (definir las reglas del juego) por la importancia y necesidad de profundización que requiere. La condición sexta ya se ha comentado a lo largo de la introducción por lo que no será abordada nuevamente.

### 2.1.1. Voluntad política sostenida

Prácticamente la totalidad de las experiencias de presupuesto participativo que existen nacen por una apuesta del equipo político. Esta iniciativa puede estar o no respaldada por el resto de los partidos que forman el equipo de gobierno, pero gracias a la **iniciativa y constancia** de un partido o de un grupo de políticos los presupuestos son decididos por la ciudadanía. Si la iniciativa política ha sido la clave de la puesta en marcha de la mayoría de los procesos, su falta de continuidad es una de las principales causas de su agotamiento. De hecho no hay casos documentados que ilustren el resurgir de un proceso que ha muerto tras la falta de voluntad política<sup>1</sup>.

Por otro lado, y aunque no es lo habitual, existen algunas experiencias que se han iniciado gracias a la **demanda ciudadana** y es desde ésta desde donde los gobiernos han planteado la implementación de presupuestos participativos.



<sup>1</sup>Sin la perspectiva temporal necesaria para abordarlo (junio 2011), debemos mencionar que en la ciudad de Sevilla, donde el nuevo partido en el gobierno ha transmitido informalmente su deseo de eliminar los presupuestos participativos de la ciudad, los grupos motores han convocado por iniciativa propia las asambleas que ya estaban programadas en el proceso.

### Ferrol: el caso de una experiencia que se inicia por demanda ciudadana ↓

La experiencia de Presupuestos Participativos (*Orzamentos Participativos* en gallego) que se empezó en este municipio de la provincia de La Coruña, en el año 2009, se cuenta entre las poquísimas europeas y única en España que se constituyó como respuesta a una demanda explícita de la ciudadanía (lo que se ha denominado iniciativa *desde abajo*). Fue el foro cívico que se constituyó para analizar el reglamento de participación ciudadana el que solicitó, en el año 2008, al Ayuntamiento que se llevase a cabo una experiencia piloto de presupuestos participativos; dicha experiencia debía incluir un barrio urbano y una parroquia rural. Fue entonces cuando se perfiló el modelo territorial de participación. Así, durante el primer trimestre de 2009 se definió colectivamente la metodología de trabajo, eligiéndose 5 zonas para la experiencia piloto (San Pablo de Catabois, Santa Mariña, San Xoán de Filgueira, Doniños y San Xurxo). El ayuntamiento invirtió ese año 350.000 € y en 2010 propuso incrementar la cuantía a 1.650.000 €. La ampliación de la experiencia piloto a 9 barrios durante el 2010 (en el marco de una aplicación progresiva en el territorio) fue también discutida en un foro cívico público.

El 28 de enero de 2011, el ayuntamiento de Ferrol, a través del departamento de Participación Ciudadana, convocó un Foro Cívico en el que se daba la opción a la ciudadanía (organizada o no) de debatir y decidir el modelo de participación de los presupuestos participativos. Los asistentes votaron una moción para mantener la cadencia anual de los *orzamentos* participativos y extenderlo a toda la ciudad, acuerdo acatado posteriormente por la Junta de Gobierno. Para poder ejecutarlo se comenzó un proceso participativo con el cuerpo técnico de la Alcaldía, con el apoyo del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, para analizar cómo optimizar el funcionamiento de la “maquinaria” pública en relación a los desafíos que suponía la ampliación del proceso.

## 2.1.2. Tejido social interesado

Impulsar y sostener en el tiempo un proceso participativo requiere, al menos en parte, de la implicación del tejido social activo ya existente en el territorio. Evidentemente con la maduración del proceso se espera extender esos núcleos activos hasta alcanzar un territorio potenciado en el que sus habitantes ejerzan la ciudadanía en su sentido más amplio. Pero **mientras se alcanza ese ideal de comunidad fortalecida se trabaja con los ciudadanos más activos**. Por ello se suele contactar con las organizaciones y asociaciones, formales e informales, de todo tipo, que tenga el municipio/departamento. También es habitual recurrir a la **militancia** de las organizaciones políticas. En este caso se puede correr el riesgo de lanzar una imagen partidista que genere rechazo en un sector de la ciudadanía, por lo que es importante que el ciudadano militante participe como sujeto activo, comprometido y crítico, y no exclusivamente como portavoz del partido al que pertenece.



Cap. 3, p. 62.



Cap. 5, p. 104.



Cap. 1, p. 26.

Uno de los casos que mejor ilustra la implicación del tejido social del municipio en el impulso del proceso, sin que por ello lo hayan capitalizado para su interés particular, es el caso de **Archidona**.

### Un ejemplo de implicación de la ciudadanía organizada ↓

Se trata de un municipio que pertenece a la provincia de Málaga y en el que viven 8.858 personas (INE, 2010). Desarrolló su primer proceso de presupuestos participativos en el año 2008 y contó entonces con el grueso del tejido asociativo de la localidad. Este apoyo en la estructura social propia de la ciudad le ha permitido pasar del 0,4% de participación (García-Leiva *et al.*, 2011) al 12,6% en tan sólo tres años (Allegretti *et al.*, 2011)<sup>2</sup>, convirtiéndose proporcionalmente en uno de los municipios con mayor participación de España en procesos de presupuesto participativo.

### 2.1.3. Interés en capacitar a todos los actores implicados

Esta nueva forma de hacer política requiere una capacitación de todos sus actores: políticos, técnicos de la administración y ciudadanía. En esta capacitación hay elementos comunes a los tres actores, como es conocer en profundidad **qué es un presupuesto participativo y de qué formas** se puede llevar a cabo, así como elementos específicos de acuerdo con el **rol que se desempeña**. El interés en capacitar a los actores también depende de la **voluntad política** ya que, aunque hay un aprendizaje permanente a lo largo del desarrollo del proceso, es recomendable una formación inicial (especialmente para aquellos técnicos, ciudadanos y políticos que se acercan por primera vez a un proceso de carácter participativo) que es necesario financiar. **Algunos ejemplos de capacitación los podemos encontrar en los procesos de la provincia de Málaga a través de entidades como IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África) y CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible) gracias a la financiación de la Diputación Provincial de Málaga. Formaciones similares las ha realizado Antígona Procesos Participativos para diferentes municipios andaluces.**



En el siguiente capítulo se desarrollan algunos ejemplos de experiencias formativas. Igualmente en el capítulo 4 volveremos a retomar el tema de la formación, pero en este caso desde la perspectiva del impacto sobre las creencias, actitudes y competencias de las personas que viven en un municipio con presupuesto participativo.

<sup>2</sup>Datos del estudio Parlocal realizado en República Dominicana, España y Uruguay.

## 2.1.4. Información y difusión

Con la difusión se pretende dar a conocer a la ciudadanía qué son los presupuestos participativos y cómo se pueden realizar. En este ámbito ha habido experiencias de todo tipo, desde el tradicional boca a boca hasta las innovadoras técnicas de comunicación 2.0, aspectos que, como estrategias, se abordan con mayor detalle en el capítulo 3. Sin embargo, la recogemos como una condición necesaria puesto que de ella va a depender, en gran medida, **la participación y su diversidad**. Como se ha indicado previamente, un proceso participativo para que conlleve justicia social y valor democrático necesita de la implicación de los sectores que representan las distintas realidades sociales de un lugar. Es decir, los análisis que se generan en los espacios deliberativos se deben construir desde la diversidad de posiciones. De lo contrario un proceso participativo puede reforzar a los ya favorecidos, acentuando las desigualdades existentes. Esta condición también depende, en gran parte, de la **voluntad política**, especialmente al inicio del proceso. Una de las experiencias que ilustra la importancia de la información y difusión, entre otros aspectos, es el caso de **Kerala**. Este estado de la India es el ejemplo de participación ciudadana más grande del mundo, en cuanto a población se refiere. Aunque hay división de opiniones sobre si responde a los criterios de un proceso de presupuestos participativos, hemos considerado interesante recogerla por tres motivos fundamentales: 1) Se trata de una experiencia que implicó a todo el territorio del estado, 2) Movilizó a la ciudadanía a través de un proceso cíclico en el que intervinieron más de 60.000 dinamizadores y 3) Se seleccionaban representantes para seguir el proceso en todas sus fases; estos representantes tenían capacidad de decisión sobre la priorización, la implementación y el monitoreo de las demandas (elaboradas por consenso), que se incorporaban posteriormente en los planes de desarrollo locales y supralocales. Aunque no exista unanimidad respecto a si estos elementos la hacen representante de una experiencia de presupuestos participativos, sí es necesario destacar que, quizás, se trata de la más compleja y rica experiencia participativa en el mundo.



### La buena difusión en la experiencia participativa de Kerala y su efecto en la participación ↓

Su experiencia participativa comenzó trabajando desde la base ciudadana el complejo tema de la planificación de los recursos públicos. Para ello se realizó, en el año 1996, lo que se denominó Campaña del Pueblo para la Planeación Descentralizada, en la que se movilizó a más del 10% (con un 30% de mujeres) de la población. Esta campaña estuvo acompañada por una difusión puerta a puerta, centrada en enseñar a los ciudadanos más desfavorecidos cómo realizar, con los recursos naturales disponibles en cada lugar, instrumentos de uso diario.

→ La estructura de participación estaba compuesta por varios niveles: 1) Un amplio conjunto de asambleas locales, *Grama Sabhas* (que incorporaron a más de 2 millones de ciudadanos entre agosto y diciembre de 1996). Estas asambleas poseían un conjunto de reglas estrictas de funcionamiento y también tenían grupos de trabajos temáticos que ascendían a 20 por barrio (*Ward*). 2) Una segunda fase de recogida de información y elaboración de informes sobre desarrollo, material que se usaba para dinamizar y estimular la discusión en los Seminarios de Desarrollo. Los delegados asistentes a estos seminarios formaban parte de los grupos temáticos de las asambleas. 3) Los grupos operativos (creados dentro de los Seminarios de Desarrollo) son los encargados de diseñar las propuestas (contando con asesorías técnicas y de expertos e incluyendo un análisis financiero de las mismas, así como una revisión del impacto) y su monitoreo. 4) La aprobación del plan (*panchayat*) que depende del Consejo de Planificación y tras el cual se pasa a la ejecución de todas ellas. Este ciclo tiene fase de seguimiento y de evaluación, todas ellas abiertas a la participación de la ciudadanía.

La sostenibilidad de este proceso se fue incrementando cuando 200 *panchayats* promovieron la creación, desde abajo, de Grupos de Barrio, muchos de los cuales se han institucionalizado y han defendido una aproximación multidimensional en la reducción de la pobreza, centrada en el fomento de la economía local y en la búsqueda de la equidad social. En 14 años de existencia, la elasticidad adquirida por el proceso de Kerala (Chaudhuri & Heller, 2002), le ha permitido sobrevivir a varios cambios políticos, incluso cuando ha habido modificación del color del gobierno (Jain, 2005). En la actualidad no se repite a nivel del Estado, pero la metodología se ha expandido a varios de los municipios que fueron parte del proceso estatal en los años anteriores.

### 2.1.5. Definir las reglas del juego

Las cuatro condiciones que hemos desarrollado hasta ahora (voluntad política sostenida, tejido social interesado, interés en capacitar a todos los actores implicados, voluntad de informar y difundir) junto con la planteada en la introducción (transparencia y honestidad en la gestión de la administración) son algunas de las principales condiciones básicas necesarias para implantar un presupuesto participativo y que nos conducen al último de los prerrequisitos: definir las reglas del juego. Esta condición requiere de un tratamiento amplio y por ello lo vamos a tratar en el siguiente epígrafe.

## 2.2. Cómo poner en práctica un presupuesto participativo

En primer lugar resulta útil realizar lo que se denomina como **diagnóstico de situación**, es decir, se analiza si se dan las condiciones básicas para poder garantizar los principios rectores. En la mayoría de los casos este análisis se limita a constatar la voluntad política y a identificar el tejido social activo del territorio.

Una vez se tiene la iniciativa política y se ha realizado el mapeo del territorio, el equipo de gobierno junto (o no) con la ciudadanía plantean **qué cantidad de los recursos se decidirán de forma participativa**, cada **cuánto tiempo** se realizará la planificación económica, **cómo será el mecanismo de reparto** (territorial y/o sectorial), así como las **temáticas** sobre las que se debatirá.

Establecer la cantidad de recursos económicos así como las áreas presupuestarias es un elemento que identifica hasta dónde llega la apuesta política del equipo de gobierno. Entre otras una de las buenas experiencias en este sentido, es el caso de **Santa Cristina d'Aro** (España).



Cap. 3, p. 62;  
cap. 5, p. 99.

### Debatiendo el presupuesto ↓

Se trata de un municipio de la provincia de Girona que tiene 3.983 habitantes (INE, 2009) y que comienza con los presupuestos participativos en el año 2003. Este municipio catalán decide el 50% de su presupuesto de forma participativa, por lo que se llevan todas las áreas presupuestarias a debate. Tanto la cantidad como la diversidad de los recursos debatidos suscitan un profundo análisis de la política municipal y garantizan un peso específico de la ciudadanía en la toma de decisiones. Para conocerlo con mayor profundidad se va a exponer cómo se crea el Consejo Temático de Economía y Finanzas y cómo funciona.

La creación de su Consejo Temático de Economía y Finanzas tiene como finalidad poner a debate con la ciudadanía la situación financiera del ayuntamiento y su estructura de **ingresos** (impuestos y tasas). Para ello se comienza con una sesión en la que se informa de la situación financiera del ayuntamiento a partir de la cual se desarrolla un debate sobre los ingresos municipales. La deliberación finaliza en unas conclusiones que determinan una propuesta de ingresos. Esta propuesta de ingresos se presenta a debate en las asambleas de presupuestos participativos que acaban decidiendo las medidas de ingresos a adoptar para el próximo año.

Para la constitución del Consejo de Economía y Finanzas se invitó a participar, mediante una convocatoria totalmente abierta, a toda la ciudadanía.

Algunas de las medidas aprobadas a partir de las propuestas del Consejo Temático de Economía y Finanzas son: a) Bonificaciones para familias numerosas o monoparentales en impuestos como el IBI y en las tasas de determinados servicios como la escuela de jardín de infancia, la escuela de música y el "casal" de verano y b) Bonificaciones para los jubilados en las tasas de basura.



Llegado este momento se suele comenzar a definir cómo se va a desarrollar el proceso, es decir cómo y con quién se van a construir las reglas del juego. Como ya hemos indicado con anterioridad, no hay recetas únicas para realizar un presupuesto participativo, pero sí podemos establecer una clasificación de acuerdo con una serie de criterios. Para conocer éstos y cómo se han aplicado en distintas experiencias vamos a seguir la tabulación realizada por Ganuza (2007) de acuerdo con cinco ejes: participación, relación con la administración, reglas del proceso, deliberación y toma de decisiones.

### Tabla n.º 1. Criterios utilizados para clasificar los presupuestos participativos

(Adaptación de la clasificación de Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008, realizada por Ganuza, 2007)

<b>1. Participación</b>	Quién	Cómo	Estructuras de participación	
<b>2. Relación con la administración</b>	Relación de arriba a abajo o de abajo a arriba ( <i>top-down, top-down-top, down-top-down</i> )		Margen de maniobra de los participantes	
<b>3. Reglas del proceso</b>	Cómo se elaboran	Quién participa en su elaboración	Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía	Posibilidad de modificar el funcionamiento
<b>4. Deliberación</b>	Nivel de deliberación: discusión de propuestas, técnicas deliberativas, información previa		Quién puede participar en las deliberaciones	En qué momento se puede deliberar
<b>5. Toma de decisiones</b>	Carácter público o privado del proceso		Reglas	Criterios de justicia distributiva

La combinación de estos criterios da lugar a una gran diversidad de formas para llevar a cabo un presupuesto participativo, formas que no son estáticas en el tiempo, sino que pueden ir evolucionando de acuerdo con el momento en el que se encuentre el proceso. Un ejemplo de esta evolución lo desarrollamos a continuación

#### La evolución de un proceso: el caso de Lisboa (Portugal) ↓

Con sus más de 500.000 habitantes, no es sólo la primera capital europea en implementar (desde el año 2007) los presupuestos participativos, sino que también tiene algunas particularidades interesantes. Una de ellas es su carácter evolutivo:



- En el año 2007, el Presupuesto Participativo consistió sólo en 4 reuniones consultivas en toda la ciudad.
- En 2008, el Gobierno destinó algo más de 5 millones de euros para financiar proyectos escogidos por los habitantes a través de internet.
- En 2009, tras constatar que el proceso vía web era eminentemente joven y fundamentalmente de clase media, se incorporaron 8 asambleas participativas presenciales. Igualmente se ha dotado al proceso de un autobús equipado de ordenadores que circula por la ciudad, para permitir votar en cada área, independientemente de la infraestructura informática disponible.

Otros aspectos relevantes del proceso de Lisboa son:

- La aprobación de una Carta de Principios que justifica la adopción del Presupuesto Participativo como una opción inspirada en los valores de la democracia participativa, democracia que está inscrita en el artículo 2.º de la Constitución Portuguesa. Esta carta representa una pequeña constitución que permite la modificación-evolución organizativa del proceso sin violar sus ideales fundamentales.
- El Ayuntamiento de Lisboa ha incluido la organización de seminarios destinados a la formación de los funcionarios municipales, de 53 juntas de distrito (freguesias), y a ciudadanos, organizados o no. De hecho hoy día existe un equipo transdepartamental de casi 60 personas que coordinan el back office del proceso de Lisboa y ayudan a acelerar la implementación de las obras.

Se puede encontrar más información sobre el proceso en [www.cm-lisboa.pt/op](http://www.cm-lisboa.pt/op) y [www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt)

Para documentar las distintas formas de aplicar los criterios de la tabla anterior y sus posibles evoluciones, vamos a recorrerlos uno a uno.

### 2.2.1. Participación

Qué duda cabe que resulta fundamental para un proceso participativo lograr incorporar en la mayor medida posible a ciudadanos y ciudadanas al proceso. En este sentido es importante señalar que por mucho que nos planteemos metas alcanzables de participación para los contextos en los que los procesos se llevan adelante, la **cantidad** de personas que asistan es un factor que legitimará en mayor o menor medida lo que en ellos se decida. Aun así, es importante no obsesionarse con el número de participantes, ya que esa es sólo una de las caras de la participación. En todo caso un principio básico que, sin duda, posibilita el poder ir ampliando cuantitativamente la participación de los ciudadanos es el de garantizar que se trate de procesos universales. La **universalidad** implica que todos los ciudadanos tienen la opción de participar y votar a título individual (al margen



Cap. 3, p. 62.

de que también pertenezca o presente propuestas de asociaciones u otro tipo de entidades).

De acuerdo con la tabla n.º 1, en la participación se puede analizar **quién participa, cómo participa y los espacios de participación**. En cuanto a quién participa hay una primera clasificación que son los **colectivos organizados y ciudadanos no organizados**. Los dos formatos son a priori interesantes y suponen igualmente participación, pudiéndose hacer también una combinación de ambas. Un ejemplo que ilustra la participación de colectivos organizados lo encontramos en **Rivera** (Uruguay), caso que se aborda con más profundidad en el capítulo 3. Igualmente tenemos experiencias en las que pueden participar **colectivos organizados o ciudadanos individuales**, como es el caso de la mayoría de los **municipios españoles**.

El siguiente aspecto a analizar es el **carácter inclusivo** de la participación. En este caso hay dos experiencias que queremos destacar: **Baní** (República Dominicana) por su proceso infantil y **Montevideo** (Uruguay) por el tratamiento de género.

#### Un presupuesto participativo infantil ↓

Baní es la capital de la provincia de Peravia y tiene 107.926 habitantes (ONE, 2009). En este municipio los presupuestos participativos se iniciaron en el año 2007. Desde el principio se apostó por un proceso totalmente universal incorporando la participación de los más pequeños. Dicha universalidad tuvo tal repercusión que en el año 2008 fueron elegidos por UNICEF como el plan piloto para integrar a los más jóvenes en los presupuestos participativos. En palabras de la técnica responsable del proceso «hemos sido elegidos como el ayuntamiento de la niñez».

#### Las mujeres en el proceso de Montevideo ↓

Se trata del departamento en el que se encuentra la ciudad homónima, que es la capital político-administrativa de Uruguay y cuenta con 1.338.408 habitantes (INE, 2009). Desde el año 1990 se está realizando un proceso de descentralización con participación social que ha implicado, entre otros elementos, la implantación del presupuesto participativo. En este marco, y dentro de las políticas sociales de su Gobierno Departamental, se está poniendo especial énfasis en aquellos grupos sociales que viven en situaciones de vulnerabilidad, desigualdad y exclusión. Entre sus cometidos está el diseñar e implementar políticas y programas sociales específicos para garantizar el ejercicio de los derechos de los diferentes sectores de la sociedad. Dichos programas y acciones se ponen en marcha de manera descentralizada y participativa.

Un ejemplo de ello es la inclusión de la mujer a través del presupuesto participativo. Gracias al apoyo de UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) se ha impulsado el proyecto «fortaleciendo la gobernabilidad democrática en América Latina a través de procesos presupuestarios y participativos sensibles al género». El proyecto, que tiene como objetivo «incluir la dimensión de género en las políticas municipales y en el presupuesto, en particular en el proceso de elaboración del presupuesto participativo, como forma de fa-



→ **vorecer la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los gobiernos municipales y apoyar la participación efectiva de las mujeres»** (Intendencia Municipal de Montevideo, 2008, p. 49). Sin que aún se hayan realizado evaluaciones detalladas, se debe mencionar cómo este mecanismo de focalización hacia este sector se ha traducido en un incremento en su presencia y en priorizar en mayor medida propuestas que lo benefician directamente.

En cuanto a **cómo participar**, se han identificado principalmente tres formas: la presencial, la virtual y la combinación de ambas. De las tres opciones entendemos como buenas prácticas las que tienen un carácter presencial y las híbridas. La participación exclusivamente virtual reduce, al menos hasta el día de hoy, el componente de socialización que consideramos clave para gran parte de los objetivos planteados en el capítulo primero. Todas las experiencias que se citan en este capítulo tienen carácter presencial y algunas de ellas, como **Getafe**, incorporan también el elemento virtual, aspecto que se desarrollará más en profundidad en el capítulo 3.

Sobre los **espacios de participación** la realidad es muy diversa: asambleas, foros, consejos, grupos motores, etc. En general suele haber un espacio de participación abierto en formato asambleario y espacios más reducidos de tomas de decisiones delegadas mediante representantes. Esta diversidad de espacios viene a ilustrar la conexión entre la democracia participativa y la representativa, así como su ajuste a cada territorio. Un aspecto importante a considerar de cara a intentar revertirlo, es la paridad mujer-hombre ya que, mientras en los espacios de participación generales suelen predominar las mujeres, en los espacios de participación delegada se invierte y predominan los hombres (Allegretti *et al.*, 2011).



Cap. 5, p. 107.



Cap. 3, p. 77.



### 2.2.2. Relación de los presupuestos participativos con la Administración

Partiendo de los casos que tienen una relación *top-down-top* (iniciativa del gobierno, pero el proceso es concebido junto a los participantes, que pueden sugerir modificaciones y cambiar parcialmente el funcionamiento de los presupuestos participativos [Ganuzo, 2007]), y de acuerdo con la clasificación recogida en la tabla anterior, vamos a abordar este epígrafe desde el análisis de cómo se integran los procesos en la administración.

Lo enfocamos así porque entendemos que mientras más enraizado esté el proceso participativo en la administración, mayor capacidad de maniobra e influencia sobre el funcionamiento del proceso tendrá la ciudadanía.

De hecho, la **adecuada articulación con la institución** que lo promueve parece un elemento clave para garantizar su longevidad.



En muchos casos es bastante frecuente que el proceso se coordine desde una concejalía (habitualmente la de participación) de forma aislada sin que la lógica de los presupuestos participativos impregne el organigrama y la cultura organizacional de la institución. Pero también hay casos de buena praxis en esta área; uno de ellos lo podemos encontrar en **Getafe** (España).

### Articulando los presupuestos participativos con la maquinaria institucional ↓

Getafe es una ciudad de la comunidad autónoma de Madrid que comenzó a realizar presupuestos participativos en el año 2004. En esta experiencia los presupuestos participativos se organizan desde una concejalía transversal con un gran peso en el organigrama institucional, concejalía de Presidencia, hecho que ha facilitado y garantizado la relevancia del proceso. En los más de 7 años del proceso se ha avanzado progresivamente en incorporar las diversas áreas temáticas al presupuesto participativo, y con ello a las correspondientes delegaciones y concejalías (Obras Públicas, Urbanismo, Hacienda, Tráfico, Cultura y Deportes, entre otras). Se trata de un proceso en construcción donde todavía no todas las áreas están vinculadas, pero que gracias al reconocimiento y legitimidad que el proceso ha ido adquiriendo con los años, tanto fuera como dentro de la institución, se aproxima a conseguirlo.

Otro eslabón importante lo encontramos en la articulación y canalización de los presupuestos participativos a través de los centros cívicos de la ciudad, ya que éstos han jugado un papel clave en la difusión y visibilización ante los ciudadanos. El trabajo continuado desde el ayuntamiento para formar a los técnicos de los centros cívicos y garantizar su cercanía con el proceso ha sido el elemento que ha asegurado este engranaje.

**Getafe**, junto con **Sevilla**, constituyen los principales casos españoles de articulación institucional, aunque no logren aún los niveles de muchas de las grandes experiencias de Brasil (**Porto Alegre**, **Santo André**, **Belo Horizonte**, entre otras), que es donde más logros se observan al respecto. Otra experiencia interesante por su particularidad, en este aspecto, es la ciudad mozambiqueña de **Dondo**.

### Los presupuestos participativos y el desarrollo comunitario ↓

Esta ciudad puso en marcha en el año 1999 los denominados Núcleos de Desarrollo de Barrio junto con la Asociación de Servicios Comunitarios, que constituyen la base de su modelo de Desarrollo Comunitario para la gestión urbana. Desde la edición del 2007 ha ido integrando discusiones específicas sobre el presupuesto de inversiones codecidas a través de la participación de la ciudadanía y de actores del sector privado que se vincularon al proceso. En la actualidad, los retos de esta experiencia pasan por profundizar en el esquema del presupuesto participativo, abrir el proceso a los grupos excluidos (a través de metodologías específicas) e incrementar la calidad de los debates (especialmente a escala de ciudad).

### 2.2.3. Reglas del proceso: reglamentación y/o autorreglamentación

Para poder garantizar el funcionamiento del proceso es necesario explicitar las **reglas o normas** de tal forma que se recojan las responsabilidades de las partes y se regulen las relaciones entre los actores. Dependiendo de si las reglas las realiza la administración en solitario, la ciudadanía (organizada o no) en exclusividad o la administración y la ciudadanía, se denomina reglamento o autorreglamento. En cualquier caso las reglas deben ser revisadas periódicamente para garantizar el buen funcionamiento del proceso y modificar las debilidades detectadas. El papel de los reglamentos o autorreglamentos por tanto es el de normar el proceso para garantizar la transparencia del mismo.

Un ejemplo particular de autorreglamentación lo podemos encontrar en **Casabermeja** (España), mientras que uno de reglamentación interesante es el de **Altamira** (República Dominicana).



#### La autorreglamentación ↓

**Casabermeja** es un pueblo de 3.520 habitantes (INE, 2010) del interior de la Provincia de Málaga (España), que comienza a llevar a cabo los presupuestos participativos en el año 2008. Al igual que la mayoría de los municipios españoles, inicia el proceso con la construcción de las reglas del juego de forma participada y siendo los ciudadanos los protagonistas. Sin embargo, a diferencia de otros casos (como es el de **Sevilla**), el autorreglamento no se deja cerrado en esta primera etapa, sino que se construye progresivamente a lo largo del proceso anual hasta establecer todas las reglas del juego las cuales son revisadas periódicamente por los ciudadanos.



Cap. 3, p. 63.

La gran aportación del autorreglamento frente al reglamento es que la ciudadanía construye sus normas, lo que conlleva un mayor conocimiento y respeto por las mismas, una mayor implicación en la toma de decisiones, así como una mayor conciencia de sus posibilidades y límites.



#### La reglamentación ↓

**Altamira** es un municipio de la provincia de Puerto Plata (República Dominicana), tiene una población de 24.070 habitantes (ONE, 2009) y comenzó los presupuestos participativos en el año 2004. En este municipio las reglas de funcionamiento son elaboradas por la administración y se entregan a los delegados elegidos, que deben cumplir criterios de paridad por sexo.

Aunque la reglamentación y la autorreglamentación son los procedimientos habituales, existen municipios en los que se han establecido variantes respecto a cómo establecer las normas.

### Otra forma de establecer las normas de un proceso: el caso de Archidona ↓

Este municipio, ya mencionado por otras prácticas, presenta respecto a la reglamentación una singularidad derivada del origen de su proceso. Las dificultades para poner en marcha el presupuesto participativo en este pueblo, por los continuos cambios de personal técnico, dieron lugar a que no se elaborase el autorreglamento sino que se creara un conjunto de normas operativas básicas. Este conjunto de normas sigue siendo la brújula que guía el proceso en sus aspectos de funcionamiento, sin que se haya desarrollado propiamente un autorreglamento.

## 2.2.4. Deliberación



La deliberación es entendida como un proceso de debate y aportación entre diferentes posturas para construir colectivamente propuestas que sean lo más satisfactorias posibles. La deliberación es la **base** para la reflexión crítica y por tanto para el **fortalecimiento**, lo que no implica que siempre que exista deliberación alcancemos estos impactos. Para ello es necesario, entre otros factores, que en la deliberación estén representados **todos los sectores sociales** y tratar de regular, en la medida de lo posible, los procesos de polarización grupal.

En cuanto a la deliberación, la podemos encontrar tanto en procesos universales, como es el caso de **Sevilla**, como en procesos dirigidos exclusivamente a colectivos organizados, como es el caso de **Albacete**, ambos ejemplos situados en España.

### La deliberación en procesos universales ↓

La capital de la comunidad autónoma andaluza cuenta con 704.198 habitantes (INE, 2011). Por su dimensión se ha convertido en la ciudad más grande de Europa que ha puesto en marcha presupuestos participativos, con inicio en el año 2003. La potenciación de la deliberación es una de las características que define a este proceso que la aplica en todas sus fases, desde la construcción del autorreglamento hasta las asambleas de votación y elección de propuestas. Como se recoge en distintos momentos a lo largo del texto, en esta ciudad se ha llevado a cabo un esfuerzo por garantizar la diversidad en la participación, apostando así por la búsqueda de la riqueza argumental.

### La deliberación en procesos con colectivos organizados ↓

Albacete es una ciudad de 401.682 habitantes (INE, 2011), es la capital de la provincia del mismo nombre y se sitúa en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. Este municipio inició el presupuesto participativo en el año 2002 con la característica de que participan exclusivamente colectivos organizados. Sin embargo, las tomas de decisiones que tienen lugar en las distintas fases del foro de la participación son de carácter deliberativo, obteniéndose un grado significativo de debate y construcción colectiva en ellos (Ganuzo, 2007).

Nos parece necesario recalcar la importancia que la **deliberación** tiene para la **construcción colectiva** y para garantizar la sinergia del proceso. Por ello se considera, en general, una buena práctica la presencia de espacios de deliberación a lo largo de las distintas fases de los procesos. Siempre y cuando, como ya se ha mencionado, se garantice una **representación social diversa**.



### 2.2.5. Toma de decisiones

En la toma de decisiones hay dos aspectos centrales a recoger: la priorización de las propuestas y la vinculación o no de las mismas.

**Mecanismos de priorización de las propuestas.** Se suelen encontrar dos estrategias: mecanismos correctores que prioricen las propuestas de tal forma que se beneficie a los colectivos menos favorecidos, o tratar de que, gracias a la **deliberación**, salgan propuestas que garanticen la justicia social. Los primeros (criterios o códigos de priorización) se crean para garantizar que los resultados obtenidos cumplan **criterios** como favorecer a las mayorías pero a la vez contemplar a las minorías cuando estas son, de alguna manera, sectores desfavorecidos, así como para tratar de promover la igualdad entre los territorios. Dos experiencias nos ayudan a ejemplificar ambas formas de proceder.

#### La deliberación como mecanismo para alcanzar la justicia social: el caso Santa Cristina d'Aro ↓

Los presupuestos participativos se organizan en asambleas temáticas, territoriales y un consejo ciudadano. Las propuestas se recogen y se priorizan en las asambleas, **no** existiendo **criterios** correctores que garanticen las propuestas con mayor justicia social. Se apuesta en este caso por la hipótesis de que gracias a la **maduración** del proceso se desarrolla un **análisis** de la **desigualdad** social existente y que los propios ciudadanos tratarán de regular esa desigualdad.



#### Los criterios como mecanismo para alcanzar la justicia social: el caso Sevilla ↓

Esta experiencia ha sido citada como ejemplo de la traslación del modelo de Porto Alegre a Europa (Sintomer, 2008). Esta traslación incluye la incorporación de los denominados **criterios de justicia social**, que implican la **ponderación** de los votos para priorizar las propuestas que garantizan una redistribución de los recursos. Los criterios son elaborados por la ciudadanía mediante deliberación, de tal forma que estos criterios se deben elaborar consensuadamente en cada comunidad en la que se estén implantando los presupuestos participativos, sometiéndose a revisión ciudadana cada año. En el capítulo 3 se analizan en profundidad algunos casos más sobre estrategias de elaboración y creación de criterios de justicia social.



Cap. 3, p. 68.



Cap. 4, p. 88.

El segundo aspecto a considerar en la toma de decisiones es si ésta posee un **carácter vinculante o consultivo**. Hablar de vinculación implica el obligado cumplimiento por parte del equipo de gobierno, mientras que consultivo quiere decir que se escucha a la ciudadanía, pero que no se fuerza a la institución a realizar lo que la ciudadanía propone. Los procesos consultivos sirven para abrir la puerta a la participación ciudadana y legitimar la toma de decisiones del equipo de gobierno, pero difícilmente pueden conducir a la potenciación de los ciudadanos, impacto que es más habitual en aquellos vinculantes.

Es frecuente que los procesos vinculantes tengan cierto grado de deliberación, mientras que en los procesos consultivos es menos habitual. La combinación deliberación-consultivo la interpretamos como peligrosa para la sustentación del proceso, ya que el esfuerzo que le supone al ciudadano un proceso deliberativo es alto. Movilizar para la deliberación y luego no garantizar el cumplimiento de lo decidido puede incitar a la desmovilización y a la desconfianza, conllevando también frustración.

### 2.2.6. Fases y ciclos

Todos los aspectos recogidos con anterioridad se discuten y negocian al inicio del proceso y de acuerdo con lo que se establezca, se planificarán las fases a seguir. Aunque la secuencia temporal está ajustada a cada territorio, se identifican dos ciclos claros: a) un primer ciclo de discusión, negociación y elaboración y b) un segundo de ejecución, control y evaluación.

Algunos aspectos concretos interesantes de buena práctica a destacar de este segundo ciclo son: la ejecución de propuestas por parte de personas desempleadas en el municipio de **Archidona** (España), la donación de terrenos para la ejecución de obras en **Luperón** (República Dominicana) y la función de control ciudadano ejercida por los concejos vecinales en **Montevideo** (Uruguay).

#### Un ejemplo de buena praxis en la ejecución de las propuestas: Archidona y las personas desempleadas ↓

Para este aspecto se han establecido variantes muy interesantes del presupuesto participativo. En este municipio una vez que los ciudadanos han priorizado las propuestas, se elaboran dos documentos, uno vinculante y otro no vinculante. El primero recoge las propuestas que, teniendo en cuenta el presupuesto debatido, los ciudadanos consideran prioritarias. El segundo, el no vinculante, recoge las propuestas entendidas por la ciudadanía como menos urgentes y/o las que pertenecen a áreas presupuestarias que no están en el presupuesto participativo. Las propuestas vinculantes son ejecutadas tal y como recoge la normativa del proceso y las no vinculantes pasan a un segundo ciclo. En este segundo ciclo se seleccionan las propuestas no vinculantes que generan empleo.



→ Estas propuestas, que conllevan una contratación laboral, son ejecutadas con los recursos del ayuntamiento con el requisito de que la ciudadanía contratada sean personas desempleadas de Archidona. Para garantizar la transparencia, rotación y control en este procedimiento se han creado dos planes municipales: Plan Municipal de Empleo (dirigido a la contratación de personas paradas de la construcción para la realización de las obras del documento no vinculante) y Plan Social Municipal (destinado a la contratación de jóvenes y mujeres para la ejecución de las propuestas elegidas como no vinculantes). De esta forma, a través de la participación ciudadana se ha conseguido establecer uno de los mecanismos para afrontar la problemática laboral que la crisis económica ha supuesto para la población local. Esta interesante apuesta del equipo de gobierno de Archidona ha incentivado la participación, ya que muestra el compromiso del equipo político con las necesidades detectadas por la ciudadanía. Igualmente la ejecución de más propuestas motiva a la participación, a la vez que incentiva el dinamismo de la economía local.

**Cómo el presupuesto participativo conduce al compromiso de la ciudadanía en Luperón (República Dominicana)** ↓

En este municipio se recoge un ejemplo de donación y colaboración en la ejecución de las propuestas. En palabras del técnico responsable del presupuesto participativo: «se unieron voluntades y hubo personas que donaron terrenos completos; es decir que la gente al sentir que se estaban consultando y, realmente, ejecutando las propuestas, decidieron donar. Por otro lado, las juntas de vecinos llevaban comida para los empleados, a ese nivel de armonía se llegó en el proceso». Al margen de lo que supone en términos organizativos, ilustra el potencial poder multiplicador del presupuesto participativo, en cuanto a compromiso e implicación se refiere, al lograr que la ciudadanía sienta como propias las propuestas.

**El control ciudadano a través de los concejos vecinales de Montevideo (Uruguay)** ↓

Los concejos vecinales son espacios de participación ciudadana indirecta, ya que están constituidos por representantes barriales de cada una de las 18 zonas en las que se divide el territorio, elegidos por la ciudadanía a través de votación secreta bianual. Estos concejos cumplen funciones de asesoramiento, iniciativa de propuestas, dinamización y colaboración en la gestión de Montevideo. Los componentes de los concejos vecinales, a los que se les denomina concejales, además de tomar decisiones vinculantes sobre una parte del presupuesto municipal (incluye obras y servicios de gestión) tienen una función negociadora y de seguimiento. Concretamente una vez que la intendencia realiza la viabilidad presupuestaria y técnica de las propuestas, se la notifica a los concejos vecinales por escrito, siendo responsabilidad de éstos abrir espacios de deliberación con el ejecutivo para llegar a acuerdos. Igualmente los concejos vecinales son los responsables sociales de velar por el cumplimiento de cada uno de esos acuerdos. Este mecanismo de participación indirecta se articula con la participación directa ciudadana, con el gobierno departamental electo y con las autoridades locales para construir una democracia participativa.



# 3

¿QUÉ ESTRATEGIAS   
PUEDEN AYUDAR A ALCANZAR  
BUENOS RESULTADOS  
EN LOS PROCESOS DE  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?





Tras los planteamientos de cómo poner en funcionamiento un proceso de Presupuesto Participativo, cuáles son sus condiciones previas y qué resultados podemos obtener, es fundamental abordar las estrategias que, de una u otra forma, nos permitan desarrollar una buena práctica.

Varias ideas centrales se imponen a la hora de pensar las estrategias que valoramos como exitosas. Las podríamos resumir en: a) los esfuerzos por hacerlos participativos en su sentido más profundo, lo que implica llegar al mayor número posible de actores garantizando la diversidad y pluralidad, b) la búsqueda de transparencia y eficiencia en ellos, c) la construcción de procesos lo más contextualizados posibles, d) que se trate de experiencias de una u otra forma normadas debido a la legitimación que ello les puede otorgar a los propios procesos y e) dar centralidad a los múltiples aspectos comunicativos que un proceso participativo debe desarrollar para ser exitoso.

### 3.1. Estrategias hacia lo inclusivo-participativo

En la medida en que el presupuesto participativo se plantea como una actuación significativa cuya innovación pasa por la inclusión de nuevos actores en el escenario de la política local, hablar de mayores o menores éxitos se va a valorar, en gran medida, por los logros en el ámbito de la participación. Una participación que en un sentido ampliado no la situamos exclusivamente en el ámbito de la ciudadanía, sino que para obtener sinergias positivas también se deben plantear en los campos de los sectores políticos y técnicos. Abordaremos por una parte aquellas vinculadas a la mejora de la **participación** e **inclusión** de la ciudadanía, por otra las de carácter más **institucional** para, finalmente, tratar también las de **contacto** entre los **diferentes actores del proceso**.

### 3.1.1. Un trabajo con todos los actores: políticos, técnicos y ciudadanos

#### 3.1.1.1. Estrategias hacia la ciudadanía

Tal y como se ha indicado en el capítulo previo se trata de construir la participación, entendida en términos de diversidad, inclusión, calidad y también, aunque con menor centralidad, de cantidad. En este sentido, las estrategias pasan mucho por ir sumando progresivamente a la ciudadanía vinculándola a los procesos, y ello está especialmente relacionado con la confianza que el proceso genere en la comunidad, así como con las estrategias de comunicación que se empleen. Por otra parte se centra también en: mostrar la importancia de su participación en lo público y motivarles a hacerlo, así como ampliar el sentido de comunidad y el valor de lo colectivo. Por ello las estrategias se centran en plantear los procesos con y hacia la **ciudadanía**: asumir la centralidad y el **protagonismo** de este actor y poner en marcha mecanismos que garanticen su **presencia activa**.

Es habitual plantear técnicas algo diferentes con la ciudadanía organizada y con la no organizada, pero en ambos casos se suele trabajar la **corresponsabilidad**, **codecisión** y **cogestión** entre políticos, técnicos y ciudadanos. Dos casos de buenas prácticas los podemos encontrar en Uruguay, uno en **Paysandú** y otro en **Rivera**.

#### 7

#### Favoreciendo la autogestión ↓

Un ejemplo que merece la pena destacar en la práctica de la autogestión es el de **Paysandú**. Durante el período 2005-2009 a todos los vecinos beneficiados con una propuesta se les entregaron los materiales que ésta implicaba para que ellos mismos realizaran dicha obra. En la mayoría de los casos la experiencia fue exitosa ya que las obras se ejecutaron, aunque hubo algunas excepciones. Estos incumplimientos llevaron a la institución a replantearse el procedimiento sin tener que renunciar a la autogestión.

#### La coGESTIÓN con colectivos sociales ↓

**Rivera** puso en marcha una iniciativa de coGESTIÓN con los sectores asociativos. Un ejemplo ilustrativo es el Salón Comunal en el barrio La Virgencita. En este barrio la Comisión Vecinal comenzó, desde la aprobación de la propuesta, a trabajar para darle contenido y equipamiento al centro. Así por ejemplo, a través de una empresa maderera adquirieron, donada, la materia prima, y la ciudadanía construyó los muebles del salón (mesas, sillas, estanterías, etc.), así como los materiales para armar una policlínica en el barrio. También a través de los medios de comunicación, la Comisión recibió libros donados que hoy son parte de su biblioteca. Al mismo tiempo la Intendencia capacitó a los vecinos y las vecinas en biblioteconomía, generando así desarrollo y empleo local.



Este espacio físico cobró vida gracias al compromiso asumido por la comunidad, a través de un fuerte y positivo liderazgo de la Comisión Vecinal, trabajando en estrecho vínculo con la Intendencia Departamental y con otras instituciones como Clubes de Servicio (Rotary), Aduana, comercios de la ciudad, entre otras. Hoy cuenta además con un comedor que atiende a las familias con pocos recursos, llevando un registro de control y seguimiento de las mismas. Ofrece el servicio de la biblioteca al barrio y a la escuela de la zona. Es el espacio de recreación con juegos que usan los niños y las niñas de la escuela, así como un centro de reunión para todos y todas las vecinas que lo soliciten. Tiene a su cargo el equipo de fútbol infantil y organiza cursos de capacitación en coordinación con las diferentes Direcciones de la Intendencia. La Policlínica Barrial cuenta con el trabajo voluntario de dos profesionales de la salud. Por último, anualmente presenta una rendición de cuentas a la comunidad, al Gobierno Departamental y a todas las instituciones con las que se articula.

Por otro lado, para conseguir la inclusión lo primero es garantizar la presencia de todos los sectores sociales. Por ello, además de la campaña de comunicación dirigida a la población general, es útil realizar una campaña de **«vinculación»** de colectivos organizados **menos visibles**.



#### Buscando la inclusión ↓

La ciudad andaluza de **Sevilla** es un ejemplo de buena praxis en este ámbito. En esta ciudad se ha contactado con **colectivos** de mujeres, inmigrantes, LGTB y personas con diversidad funcional para garantizar su presencia en todas las fases del proceso. De esta forma se ha asegurado que sus planteamientos queden recogidos en el autorreglamento y, por ende, en los criterios de justicia social. Igualmente su participación ha incrementando su visibilización y ha garantizado que puedan hacer propuestas específicas para las necesidades de estos colectivos.

De la misma forma se ha procedido en el caso de los niños, pero en esta ocasión el mecanismo para garantizar su participación consistió en realizar un proceso de **presupuestos participativos infantil**. La vía para acceder a los más jóvenes han sido los centros educativos.



Otro tipo de estrategia utilizada para tratar de garantizar la diversidad es la técnica del **sorteo** que se ha planteado levemente con anterioridad y que ahora se va a exponer a través de la experiencia de **Zeguo** (China).



Cap. 1, p. 30.

#### Aumentando la diversidad a través del sorteo ↓

Zeguo, distrito de la ciudad de Wenling, es una de las escasas experiencias alrededor del mundo que están intentando fusionar la idea tradicional del presupuesto participativo con las técnicas usadas en las experiencias de democracia deliberativa. El resultado es una encuesta deliberativa híbrida (Deliberative Polling), orientada a la definición de



políticas, que va abriendo gradualmente la reglas semidecisionales y que ha contagiado a otros distritos de la ciudad-madre de Wenling.

En diciembre de 2004 el Centro para la Democracia Deliberativa de la Universidad Americana de Stanford fue elegido para apoyar técnicamente un “experimento”. La Junta de Gobierno quería introducir mecanismos consultivos que dieran un canal de expresión a los ciudadanos y colectivos, al mismo tiempo que redujese los conflictos y la percepción de corrupción. Con el objetivo de construir un grupo de trabajo representativo de la población local, en marzo de 2005 se distribuyó un cuestionario a los ciudadanos y mediante él se seleccionó una muestra de 275 personas, muestra representativa de los diversos sectores de la sociedad. Estas personas tenían que valorar 30 proyectos con un presupuesto total de 136 millones de RMB. Para ello se formaron 16 grupos de discusión que dialogaron con expertos y votaron en sesión plenaria. Los moderadores de los grupos fueron profesores, formados específicamente, de la Escuela Secundaria n.º 2 de Zeguo. Los proyectos se valoraban mediante una puntuación en una escala de 0 a 10. La Junta de Gobierno local incluyó las propuestas ciudadanas en el orden indicado por éstos. 269 de los participantes cumplimentaron un cuestionario al inicio, lo que sirvió (al final de las sesiones) para analizar cómo la deliberación informada modificó sus posicionamientos, competencias y percepciones de la política y de las políticas públicas.

Una experiencia parecida fue repetida en 2006 (sobre 35 proyectos), y desde 2008 se realiza con el presupuesto íntegro de inversiones. Con el tiempo también se han incorporado medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de los sectores más invisibles como las personas analfabetas y trabajadores migrantes.

### 3.1.1.2 Estrategias para la activación de la institución en la participación

La transparencia informativa y la democratización interna de la institución son los dos campos sobre los que cabe poner especial atención. La transparencia y la información permanente, especialmente en los asuntos económicos, se puede conseguir creando, explícitamente, **espacios** para la **rendición de cuentas** por parte de los sectores políticos a los ciudadanos. En el siguiente punto de este capítulo se trata con mayor profundidad.



Por otro lado, en el ámbito de la adaptación interna de las instituciones es necesario destacar todos los mecanismos que, al mismo tiempo que respetan la lógica de funcionamiento de la institución, facilitan la puesta en marcha de los procesos. Los más habituales y que hasta ahora han funcionado son:

- a) La **formación** de los profesionales de la administración para que comprendan la lógica del proceso y sepan llevarlo a cabo.
- b) La incorporación de un **equipo externo** que impulsa y acompaña al proceso en sus inicios.

Ambas técnicas pueden ser complementarias y compatibles entre sí. Algunos ejemplos de asesoramiento externo se han recogido para el caso de **Uruguay** en el capítulo 1 y para el caso de **España** en el capítulo 2.

### 3.1.1.3 Estrategias para la interacción entre la ciudadanía y el sector político-técnico



Cap. 1, p.28  
cap.2, p. 51

Como hemos visto anteriormente, otro factor que el presupuesto participativo promueve como innovador es el de garantizar diálogos instituidos entre los sectores ciudadanos y los sectores político-técnicos. En la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo se garantiza de una u otra manera ese diálogo mediante la formalización de **espacios específicos**, espacios que adoptan diversos nombres (asambleas, consejos, etc.) en los distintos procesos y que como ya se ha explicado en el capítulo 2 unas veces son representativos y otras no. Dependiendo de cómo se haga el presupuesto participativo pueden estar presentes a lo largo de todo el proceso o sólo en algunas fases, siendo recomendable su presencia transversal para garantizar más posibilidades de diálogo.



### 3.1.2. Trabajo hacia lo colectivo y lo implicativo

Los ámbitos que se trabajan en este apartado resultan elementos algo más intangibles que los anteriores, pero es fundamental enunciarlos en la medida que constituyen elementos centrales en el planteamiento y el desempeño de los presupuestos participativos. Sin lugar a dudas lo público lleva intrínseco en su definición el elemento de lo colectivo, del interés común, de lo que no es privado ni particular y, por tanto, este elemento se debe trabajar explícitamente en los presupuestos participativos si se buscan efectos a nivel comunitario.

La estrategia central es crear **espacios** para el **debate** y la **negociación**, la búsqueda de acuerdos y la construcción de propuestas de una forma **colectiva**. Para ello la fase de **identificación de necesidades** adquiere un protagonismo central: cómo se haga y quién participe en ella dará lugar a un análisis u otro del territorio en el que se vive. Ese análisis influirá en qué propuestas se hacen y cómo se construyen. Tal y como se recoge en el capítulo 5 si en la identificación de necesidades el ciudadano observa realidades desiguales se pueden llegar a desarrollar lazos de solidaridad, favoreciendo las propuestas de los territorios y/o colectivos menos favorecidos.



Cap.5, p.105.

A este respecto se han observado prácticas diferentes en **República Dominicana y Uruguay** en comparación con **España**. En los primeros es habitual el formato de elaboración de proyectos por parte de colectivos específicos (asociaciones, juntas vecinales, otros), mientras en España predominantemente las propuestas surgen de las propias asambleas.





Podemos encontrar fortalezas de una y otra modalidad. Por ejemplo, habitualmente, cuando se trata de proyectos tendrán mayor grado de elaboración y trabajo previo por parte de quienes las presentan (alcanzando incluso ciertos aspectos técnicos) frente a las propuestas que surgen en asambleas, que tienden a ser ideas menos elaboradas. Sin embargo, éstas, al haber sido construidas en un colectivo más amplio y diverso, suelen conllevar una mayor deliberación. Ambas modalidades tienen pues sus ventajas; se trata de adaptarlas al momento del proceso y hacerles un seguimiento cercano para evitar que se perviertan en su uso favoreciendo los intereses de unos pocos.

Igualmente, en los procesos **autorreglamentados** la construcción colectiva de las normas, de los sistemas de control y seguimiento y de, en su caso, los criterios de justicia social, potencia la **implicación** de la ciudadanía y la percepción de colectivos. Por lo tanto parece que los espacios asamblearios, la deliberación y la autorreglamentación son tácticas que pueden favorecer esta dimensión.

Ejemplo de espacios que buscan la implicación de la ciudadanía, así como la presencia y acción de colectivos, hay muchos; uno de ellos son las juntas parroquiales de **Cuenca** (República del Ecuador).

#### El traspaso de la gestión participativa al nivel local: el papel de las juntas parroquiales ↓

El reto de la autonomía, junto a la descentralización que vive el país, lleva la gestión de los fondos públicos a las instituciones locales. Su fundamentación parte de cómo la actual constitución nacional contempla los presupuestos participativos, en los que se refiere a las juntas parroquiales como gobiernos autónomos, descentralizados y con sus propias competencias, como las de planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. La entrega de los fondos obedece única y exclusivamente a la capacidad de gestión de esas juntas parroquiales que son el ámbito más pequeño de lo local, la mayoría de las veces de carácter rural.

Un aspecto fundamental que se está implementando es pasar de un desarrollo centrado en la infraestructura a un desarrollo donde el énfasis se pone sobre el ser humano y sus relaciones. Así, la mayor inversión de los presupuestos participativos y otros planes de desarrollo en estos dos años ha sido en saneamiento ambiental y agua potable, infraestructura para servicios básicos, educación e infraestructura comunitaria. Ello está suponiendo pasar de un sistema paternalista y poco eficiente ante las necesidades de la población, al reto de la autonomía responsable socialmente, efectiva y eficiente técnicamente, y transparente en el manejo de los fondos. Con esto las juntas parroquiales han dejado de ser únicamente órganos que planifican, priorizan y orientan el desarrollo de sus territorios, y a la vez se están convirtiendo en ejecutoras de las obras y demás propuestas que en las diferentes comunidades han definido.

## 3.2 Estrategias hacia la transparencia y eficiencia de los procesos

Como se ha argumentado en los capítulos previos los presupuestos participativos son una práctica que pueden conllevar mayor transparencia de la gestión pública, así como conducir a una mejor redistribución de los recursos económicos, al mismo tiempo que favorecen los mecanismos de gestión.

Para abordar estos temas vamos a tratar cuatro puntos principales que en nuestra opinión dan cuenta de sus distintos elementos: a) La constitución de órganos de carácter ciudadano para el proceso y los tipos de papel que asumen, b) El establecimiento de criterios de justicia social, c) Profundizar en los espacios de rendición de cuentas de las autoridades públicas ante los ciudadanos y d) La aspiración de que los presupuestos participativos vayan ligados a otro tipo de programas de planificación más amplio que le den mayor impacto en el marco del desarrollo de la ciudad.

### 3.2.1 Presencia de los ciudadanos en los órganos del presupuesto participativo

Por variadas que resulten las experiencias de presupuestos participativos en el mundo, todas ellas cuentan con, al menos, algún tipo de órgano que incluye a ciudadanos para el análisis, consulta, proposición, toma de decisiones y/o supervisión de lo que se decide en su interior.

Muy a grandes rasgos se diferencian entre: los grandes espacios de convocatoria más abierta (sea universal o no) que suelen tener un funcionamiento de asamblea y, junto a ellos, otros más específicos conformados por representantes o voluntarios que asumen tareas de seguimiento y supervisión de aspectos concretos de los procesos (ejecución, priorización, reglamento, etc.).

Sobre los grandes espacios, habitualmente denominados **asambleas** de los presupuestos participativos, es necesario destacar que la intención es lograr llegar a la máxima población posible. Para ello una estrategia es una buena **división del territorio**, evitando la masificación. **Por ejemplo, en los casos uruguayos de presupuesto participativo departamental, que son los realizados hasta 2010, en la medida que se trataba de territorios muy extensos, se realizaban estas asambleas en los diferentes núcleos de asentamiento de población en todo el interior de los departamentos, además de varias en los grandes núcleos en un intento de llegar a la gran mayoría de habitantes. El caso de Paysandú es un ejemplo de ello.**

Respecto a los espacios de representantes podemos diferenciar entre aquellos más puramente ciudadanos y aquellos mixtos por la





presencia de técnicos y/o políticos en ellos. Entre los primeros suelen existir **órganos de representantes ciudadanos** que se dedican a tratar con mayor frecuencia la marcha del proceso según sus fases. Los **grupos motores**, entendidos como grupos de ciudadanos que participan activamente en el impulso y desarrollo del proceso, son un caso ilustrativo. Las composiciones, tamaños y objetivos de todo este tipo de órganos ciudadanos varían según experiencias, aunque juegan el papel de ser la cara ciudadana del proceso que busca equipararse a aquella técnica-política que, como proceso institucional, necesariamente también debe existir.

Otras toman abiertamente un **carácter mixto** en el sentido de estar conformados por diferentes tipos de actores del proceso; un ejemplo son las **comisiones de seguimiento**. Éstas están conformadas por ciudadanos, representantes y técnicos (y en ocasiones también políticos). Estas comisiones constituyen el espacio de diálogo técnico-ciudadano para llegar a acuerdos sobre temas como la forma definitiva que tome la propuesta antes de ser ejecutada, u otros. En él los ciudadanos transmiten y defienden el sentido de las propuestas aprobadas en las asambleas, mientras que los técnicos tratan, desde su conocimiento específico, de viabilizar dichos objetivos. **Estas comisiones pueden tener una composición no estrictamente local como es el caso de los ingenieros que la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU en República Dominicana) pone a disposición de algunas experiencias con la finalidad de asesorar a los ayuntamientos sobre cómo realizar y resolver técnicamente las demandas aprobadas por los ciudadanos.**

Estas denominaciones pueden cambiar en cada territorio, pero lo importante es conocer la función y la composición de los distintos espacios.

### 3.2. 2. Criterios de justicia social aplicados a las propuestas

Una estrategia que bien utilizada puede dotar a los presupuestos participativos de un contenido social efectivo, es aquella que pasa por la creación y aplicación de **criterios de justicia social** a las **propuestas**.

Entre muchas experiencias que lo han utilizado vamos a exponer la creación y aplicación de estos criterios en el municipio de **Torreperogil** (España).

#### Un ejemplo de construcción y aplicación de criterios de justicia social ↓

Por una parte es significativo señalar que fueron creados mediante talleres participativos progresivos llegando a establecerse hasta 9 criterios (número de personas que se benefician de la propuesta, si beneficia o no a sectores desfavorecidos, si tiene efectos medioambientales positivos, si ayuda al desarrollo local, si promueve el ámbito aso-



→ ciativo en el municipio, entre otros). Por otro, destacar que éstos se aplican a las propuestas ya aprobadas y no tienen posibilidad de alterar los resultados que surjan de las votaciones de los ciudadanos (sólo podía variar el orden de ejecución de las propuestas según territorios). Finalmente recoger el hecho de que tuvieron una evolución con los años y fueron ajustándose según la decisión colectiva. Como reflexión señalar que esa evolución, en la medida que los ciudadanos participantes supieron de su existencia, fue significando la inclusión de estas lógicas en las propuestas que los ciudadanos planteaban. Es decir, cada vez fueron apareciendo en mayor medida propuestas por ejemplo con contenido medioambiental o de beneficio para sectores desfavorecidos, en la medida que se sabía que ello tenía un reconocimiento y beneficiaba a la convivencia municipal.

### 3.2.3. Búsqueda de transparencia

Hemos destacado desde el principio que la obtención de mayores niveles en la transparencia en las instituciones puede ser un distintivo de los presupuestos participativos.

La búsqueda de transparencia se ha abordado de diferentes formas en las distintas fases del proceso. Por una parte debe haber una apuesta por lograr que los vecinos sepan de la existencia del proceso, su funcionamiento y posibilidad de vincularse a él (será tratado más adelante como estrategias comunicativas). A partir de ahí hay un esfuerzo por **mantener informada a la población** interesada sobre los resultados y procedimientos que el proceso va produciendo. Se debe valorar que habitualmente las instituciones públicas informan insuficientemente sobre su gestión y que los presupuestos participativos ayudan a rectificar esa práctica, frenando así actuaciones antidemocráticas como el abuso de poder, la corrupción, el clientelismo o el tráfico de influencias.

En este sentido, una actuación simbólica (y a la vez efectiva) que sirve de referente a la práctica de la transparencia es la denominada **rendición de cuentas**, en la que se abordan públicamente cuestiones como montos disponibles así como empleo de los mismos. Que la población tenga acceso a esa información, que las autoridades se tomen el trabajo de prepararla y exponerla constituyen prácticas de mayor transparencia que una democracia debe tener. Se trata además de un mecanismo que impone un mayor seguimiento del uso de los recursos en los presupuestos participativos (y por extensión puede ayudar a introducirlo en la gestión de la institución en general) y se convierte en una exigencia para el sector técnico-político de cumplimiento ante los ciudadanos.

Son mayoritarias las experiencias con presupuestos participativos que, al menos formalmente, realizan estas rendiciones de cuentas.



### 3.2.4. Planificar la participación y vincular los presupuestos participativos a otras experiencias de planificación del territorio

La trayectoria de los presupuestos participativos permite observar que la potenciación de la democracia participativa pasa por la necesidad de planificar diversos **programas de participación** y la **articulación** entre ellos. Por ello tienen especial relevancia aquellas actuaciones con una planificación más integral de la ciudad (planes urbanísticos y de servicios para la ciudad).

En las iniciativas de participación es positivo establecer mecanismos que den **continuidad** a la intervención ciudadana. Aunque no resulta siempre fácil, es importante tener como planteamiento previo la necesidad de buscar una visión integral del territorio. Informar a la ciudadanía sobre cómo se avanza en diferentes materias a nivel municipal (intervenciones de alumbrado, de viabilidad, de espacios públicos, etc.) mediante **mapas**, por ejemplo, es un mecanismo que puede ayudar enormemente al traspaso de información y a que se logre esa continuidad en los resultados del proceso. **En relación con lo anterior podemos destacar el caso uruguayo ya que los presupuestos participativos entran en la planificación quinquenal, ayudando a dar continuidad a las actuaciones.**

Para conocer con mayor profundidad cómo lo hacen vamos a exponer la experiencia de **Montevideo**.



#### Los presupuestos participativos y los planes quinquenales ↓

La evolución respecto al manejo del presupuesto en el caso del proceso de presupuesto participativo de Montevideo nos permite valorar hasta qué punto la aparición de una presupuestación quinquenal permite un afianzamiento de los procesos y los dejan menos expuestos a coyunturas económicas, políticas o de otro tipo. Allí el presupuesto participativo comenzó en 1993 con un régimen de asignación presupuestal anual. Esto es, cada año el intendente determinaba el porcentaje del presupuesto que sería transferido a la decisión de la población a través de los concejos vecinales.

Sin embargo, a partir de 2006 se introduce una variante en los presupuestos participativos que no sustituye al anterior sino que lo complementa. Este es el sistema de asignación presupuestal quinquenal y define del destino del gasto presupuestal a través de la votación popular y universal en todo Montevideo. Se eligen propuestas de intervención todos los años, es decir, se vota anualmente sobre un monto preestablecido que será una parte de los recursos establecidos quinquenalmente.

Respecto al funcionamiento del presupuesto quinquenal la normativa indica que el intendente debe presentar al inicio de cada período de gobierno (cinco años) el presupuesto municipal a la Junta Departamental, que es el órgano legislativo y quien, en definitiva, aprueba lo presentado por el intendente que ocupa la función ejecutiva. Este presupuesto determina y distribuye el gasto municipal por todo el período de



→ gobierno. Por lo tanto deberá establecerse cuánto dinero se destinará al presupuesto participativo en la modalidad de elección directa y universal. La diferencia entre los dos sistemas que coexisten está en primer lugar en la forma de elección: en una se decide a través de los Concejos Vecinales y en la otra se hace a través de elecciones abiertas.

En planos más complejos podemos situar la articulación en el mismo territorio de los presupuestos participativos con otras herramientas de participación, un ejemplo de ello lo tenemos en **Várzea Paulista** (Brasil).



### Los presupuestos participativos y otras formas de participación



Entre otras, la experiencia que se ha comenzado en esta localidad brasileña constituye un ejemplo de buena práctica en esta dirección. Se trata de un municipio creado hace 46 años y considerado pobre, con un alto índice de problemas sociales. Sin embargo, cuenta con el presupuesto más pequeño de la región, pese a que constituye la segunda ciudad en número de habitantes.

Desde principios de 2010, un grupo de autoridades y técnicos de la Coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social viene gestando la idea de acercar el presupuesto participativo a las políticas sociales y otras estrategias de participación popular, potenciando su metodología pedagógica y transformándola en un gran proyecto de planificación participativa de la ciudad. En esa perspectiva desde 2005 se triplicó el presupuesto municipal, en un intenso proceso de gestión presupuestaria a través de asociaciones con el Gobierno Federal, iniciativas privadas y organizaciones sociales nacionales e internacionales. En este sentido una de las grandes inversiones de su gobierno ha sido la gestión participativa para la construcción de políticas públicas en sintonía con las necesidades de la comunidad y la eficacia de los diversos derechos sociales.

Actualmente en el municipio se cuenta con 10 Consejos Municipales Temáticos; 17 Consejos Locales de Servicios de Salud; 3 Comisiones Populares de los Centros de Referencia de Asistencia Social, 1 Comisión Popular de Economía Solidaria y se está en la conformación de 11 Consejos Escolares. Además de esto, se están llevando a cabo de forma bianual numerosas conferencias municipales temáticas con alcance a los niveles estatal y federal, tal como se dispone en los capítulos de las principales políticas sociales en Brasil.

En este escenario, se ha planteado como desafío la vinculación de todos estos espacios para la participación popular en el avance de la democracia participativa en la ciudad, la construcción de políticas públicas de inversión, articulando una gran estrategia de planificación participativa de una ciudad integrada. Esta estrategia, cuyo objetivo es responder a este desafío, se denomina “Várzea 2022” y su objetivo es seguir avanzando en la construcción de una ciudad más justa y solidaria hoy, sin olvidar construir una Várzea del futuro.

### 3.3. Estrategias para la adaptación al territorio y su comunidad

Una cuestión de fondo que de forma implícita se debe plantear para el desarrollo de procesos de presupuesto participativo pasa por un trabajo de adaptación, **contextualización** y definición en torno a las lógicas y formas de hacer de cada territorio y la comunidad que lo habita. Ello apunta claramente a un tema que también se aborda en el capítulo quinto: que los procesos **no** se pueden ni deben intentar **replicar**, sino que deben construirse en la mayor medida posible desde el interior y mediante un diálogo de los actores protagonistas de cada localidad.



Cap. 5, p.101.

Lo que nos lleva nuevamente a la conceptualización de la que partíamos: los presupuestos participativos no son un procedimiento, sino que se trata de espacios de interacción entre políticos, técnicos y ciudadanos para dialogar y negociar un uso óptimo de los recursos y otras cuestiones del ámbito público. Es, por tanto, clave promover, en los diferentes niveles, el intercambio de conocimientos que sobre la realidad local tienen todos sus actores, garantizando un proceso de influencia mutua y de adaptación al territorio. Las experiencias dejan pocas dudas: los procesos con mayores logros siempre cuentan entre sus fortalezas el hecho de haberse amoldado a las formas de funcionar de su comunidad.



Una práctica presente en primeros momentos es la elaboración de **diagnósticos colectivos** sobre el municipio. De esta forma se hacen explícitas sus percepciones sobre la localidad en un momento inicial mediante la construcción, con todos los ciudadanos que estén dispuestos, de un proceso que permita visualizar la situación del territorio, sus necesidades y carencias, la urgencia de unas y otras, así como finalmente comenzar a visualizar con ellos alternativas y proyecciones de solución. **Esta práctica se ha realizado con bastante frecuencia en España, ya que un número significativo de los procesos han ido de la mano de las metodologías participativas de investigación y acción. Esos espacios de opinión y construcción colectiva ayudaron en gran medida a que los participantes tuvieran una mayor visión integral sobre la situación del municipio, adquirieran conocimientos e información sobre él, intercambiaran opiniones y se sintieran en comunidad, todo lo cual a su vez se tradujo en procesos más propios y arraigados en esa comunidad.**



Otro tipo de práctica que nos parece significativa se relaciona con **trazar la memoria** del proceso para fortalecerlo y a su vez evitar las críticas destructivas sobre él. Es decir, es significativo que se haga explícito el papel que los ciudadanos asumen en esos procesos, que a diferencia de otras actuaciones institucionales, son propuestos y/o decididos por ellos. Consiste en una actuación simbólica de reconocimiento que ayuda a una apropiación y sentimiento de protagonismo de los ciudadanos en la acción pública. Ejemplos como **etiquetar las**

**obras** (indicar que son el resultado de una elección ciudadana mediante un proceso de presupuestos participativos) para que se recree, recuerde, difunda e identifique constantemente que son logros directamente asociados a los ciudadanos, resulta, entre otras, una de las formas más útiles al respecto.

Una última práctica que queremos señalar en este apartado es lograr un **reglamento o autorreglamento contextualizado**. Para ello, muchas veces de la mano de talleres participativos, se ha trabajado este tipo de aspectos. **Por ejemplo y retomando la citada elaboración de criterios de justicia social en la experiencia de Torreperogil, mencionar que éstos se elaboraron en sucesivos talleres con el órgano ciudadano que, sin duda, otorgaron a su autorreglamento y proceso la sensación de identidad propia debido a lo cual las personas que participaron sintieron el proceso más suyo.**



### 3.4. Estrategias para fortalecer los procesos desde el ámbito normativo

Ya hemos señalado con anterioridad que también en el ámbito normativo (incluso con su traducción en lo jurídico) se pueden dar aspectos relevantes que refuercen los procesos de presupuesto participativo, que habitualmente surgen sin un reconocimiento ni fundamentación en ese sentido. En la medida que son procesos innovadores, pero a la vez la gran mayoría de las veces con importantes detractores y resistencias, parece fundamental dotarlos de sustentos normativos y legales que les ayuden a afianzarse y legitimarse.

#### 3.4.1. Normas hacia el interior de los procesos de presupuestos participativos

**Reuniones, talleres** colectivos con diversas técnicas de reflexión y programación son algunas de las principales prácticas para la construcción de las reglas a lo largo del proceso y con una revisión periódica, estableciendo una **constitución** de fondo que recoja los **principios** básicos. La mayoría de los procesos cuentan con reglamentos, de los cuales una parte son autorreglamentos.



#### 3.4.2. Fortalecer normativamente los presupuestos participativos desde el exterior

Otra parte más ambiciosa y por ello aún más relevante en este aspecto normativo es la que se puede poner en práctica como meca-

nismos hacia afuera de los procesos en ámbitos supramunicipales, incluso estatales. Consiste en tratar de reconocer y promover jurídicamente estos procesos mediante marcos legales que los contemplan y hasta los exigen. Se trata de un aspecto ya abordado en los capítulos previos.

### 3.5. Estrategias comunicativas

Pocas dudas cabe sobre que este tipo de procesos debe contar con un importante mecanismo de comunicación que logre dar a conocer, en profundidad, en qué consisten e invite a participar a las personas a las que va destinado.

#### 3.5.1. Sobre la difusión inicial



Hacer llegar una apuesta política como los presupuestos participativos a un territorio requiere, precisamente por su componente participativo, de unas estrategias de difusión lo más amplias, diversas e innovadoras posibles.

En este sentido se debe apostar por tratar de garantizar que en las primeras actuaciones se dé a **conocer la existencia** y puesta en marcha de presupuestos participativos, así como que los ciudadanos pueden participar, de tal forma que, a la vez que sean masivas, también estén dirigidas a los **diferentes sectores** sociales del territorio.



Un tipo de estrategia utilizado especialmente en Andalucía para el lanzamiento de los procesos han sido las denominadas **campañas provocativas**, basadas en la idea de atraer la **curiosidad** de la población sobre algo desconocido, como son los presupuestos participativos, y que no se desvela inicialmente. Para ello se articulan campañas de difusión por el municipio mediante diferentes mecanismos (carteles, panfletos, etc.) anunciando que llega algo nuevo a lo que se le pone un nombre desconocido y enigmático, y en torno a ello se trata de generar una expectativa en la comunidad. Es habitual que en estas experiencias se realicen vídeos en los que se consulta los ciudadanos sobre en qué consiste según ellos eso nuevo que está por venir, elemento que a su vez refuerza esa expectativa que se quiere generar. **Experiencias como la de Cabezas de San Juan, Alameda o Teba son, entre otros, procesos que optaron por campañas provocativas de diversa índole para el lanzamiento como elemento de introducción e instauración de los presupuestos participativos en sus municipios.**

## 3.5.2. Acercar la participación a sus diferentes actores

### 3.5.2.1. A la población

Las estrategias de difusión iniciales deben pasar, progresivamente, a un mecanismo **comunicativo-informativo** permanente del presupuesto participativo en una localidad. Al igual que en las campañas iniciales, se suele apostar por la innovación, por la diversidad y por la inclusión. De esta forma se han combinado desde las estrategias más tradicionales, como el reparto de cartas o panfletos a la totalidad de la población, hasta otras bastante más innovadoras que buscan llamar o mantener la atención de los potenciales participantes.

#### Los billetes de Petrer (España) ↓

En esta localidad para trasladar la relevancia de las decisiones que se podían tomar mediante los presupuestos participativos, comunicaron la cantidad de presupuesto per cápita que se decide mediante ellos. Para ello diseñaron como publicidad billetes con la cantidad en euros correspondiente y lo difundieron por el municipio. De esta forma informaron a la vez que captaron la atención de la ciudadanía.



Junto a estas estrategias relacionadas con la difusión de información escrita, está otro bloque más relacionado con información hablada y visual. En este caso también son múltiples los mecanismos que van desde coches informativos, para informar y convocar, a anuncios en radios locales.

#### La radio local de Guaymate ↓

Entre los primeros encontramos experiencias relevantes como la de esta localidad de Rep.. Dominicana donde en la radio comunitaria local, vecinos vinculados al proceso crearon un programa de radio específico para los presupuestos participativos. Los técnicos y vecinos implicados destacan el trabajo socioeducativo que significó, así como ser el principal mecanismo para llegar a más vecinos y que, a la vez, permite hacer las peticiones y demandas a las autoridades locales.



Otros mecanismos audiovisuales han sido la realización de **vídeos sobre los procesos** (qué se espera de ellos, qué son, qué se ha logrado, cómo lo perciben sus actores, etc.), la emisión de programas específicos sobre el presupuesto participativo en cadenas locales, o finalmente la creación de otros como son las telenovelas directamente vinculadas a sus presupuestos participativos.



### Las telenovelas como estrategia comunicativa en los presupuestos participativos ↓

Es el caso de **Palomares del Río** (Sevilla) o de **Teba** (Málaga), donde los vecinos se prestan voluntariamente a rodar episodios de una telenovela de carácter claramente local en el que los espacios y temas derivados de sus presupuestos participativos están presentes.

Cabe señalar que ante estrategias como ésta lo comunicativo va mucho más allá que el propio producto en sí, debiéndose también tener en cuenta el grado de implicación, expresión, creatividad y vinculación que establece entre diferentes personas de la comunidad y la buena marcha del proceso.

Sin embargo, no se debe olvidar la comunicación fundamental que pasa por el denominado **boca a boca**. Que los técnicos, los políticos, los representantes ciudadanos sean a la vez difusores de las cuestiones relacionadas con la marcha de los presupuestos participativos se constituye también como un elemento central.



#### 3.5.2.2. Al sector político-técnico

El propósito de acercar la participación a los sectores políticos y técnicos de esas instituciones se convierte en un objetivo muy diferente. Con los primeros el objetivo suele ser dar a conocer la herramienta, sus potencialidades, así como lograr difundir entre ellos su uso como mecanismo a tener en cuenta en las prácticas y políticas que ellos como responsables propongan. Habrá que tener en cuenta que hay personas que ocupan el papel de opositores al equipo de gobierno y pueden ser detractoras de la realización de los presupuestos participativos, mientras que otros pertenecerán al equipo que los impulse pero no conocen bien cómo ponerlos en marcha. Con esa diversidad de posiciones se deben buscar mecanismos diferenciados que pasan fundamentalmente por lo **formativo-informativo**. Los mecanismos a los que se suele recurrir son: preparación de materiales específicos, realización de charlas (sean prácticas o teóricas) y ciclos formativos más ampliados y en profundidad.

Respecto a los sectores más **técnicos** el objetivo es similar aunque desde un rol diferente. Aquí lo que se persigue es lograr la ampliación de los conocimientos, así como comprender la lógica y sentido de la realización del presupuesto participativo en su territorio. Igualmente, en el caso de equipos externos, es fundamental conocer y comprender el funcionamiento de la institución globalmente, garantizando la articulación entre el equipo de técnicos de la administración y el externo. Nuevamente aquí los mecanismos son: elaboración de materiales específicos, charlas, reuniones con los técnicos específicos de este programa y/o política, y realización



de formaciones que aborden su vinculación desde sus funciones específicas a los presupuestos participativos.

### La Formación para la participación ↓

Como ejemplo de una buena práctica en este sentido destacamos la experiencia de **Paysandú**, donde en 2007 se diseñaron una serie de actividades formativas en lo que se denominó como *Formación para la participación* destinada a ciudadanos (no asociados, miembros de asociaciones) y a ediles. Demandada por la intendencia al CLAEH se realizaron un total de seis talleres (con títulos y temas para el caso de los ediles como: *Rol de los Ediles Locales en el Presupuesto Participativo de Paysandú o Aportes metodológicos para la implementación del Presupuesto Participativo*) y un seminario en el cual participaron más de 350 personas, que evaluaron de forma satisfactoria las actividades y consideraron imprescindibles este tipo de espacios para promover una mejor participación en los presupuestos participativos y en la gestión pública local en general. Tras este proceso formativo se incrementó el conocimiento y acercamiento al tema conllevando una mayor apropiación y adaptación a las necesidades locales y por ende mejorando la gestión. Igualmente se avanzó en un pilar fundamental de estos procesos: profundizar en la formación de su ciudadanía en términos democráticos.

### 3.5.3. La participación virtual

La nueva era tecnológica marcada por la generalización del uso de internet supone un nuevo escenario comunicativo que comienza a tener un efecto directo en las formas de participación.

Las potencialidades de las nuevas tecnologías en este campo parecen claras. Podrían permitir la participación de un mayor número de personas, evitar desplazamientos, facilitar la interacción y acceso a información (además más abundante), y hasta la construcción de propuestas, entre otras. De la misma manera ofrece ciertas dudas respecto a si la virtualidad puede realmente constituirse en motor de un proceso que se plantea como social, si el grado de compromiso puede llegar a ser el mismo, o si es similar la deliberación que se puede alcanzar por esta vía que en encuentros directos de ciudadanos. Son dudas que la mayoría no se resuelven positivamente para las nuevas tecnologías, al mismo tiempo que apuntan a que debe experimentarse en mayor medida con ellas. Sin embargo, no dejan dudas sobre que pueden tener una excelente **complementariedad** con los procesos en vivo.



### Las TICs en los presupuestos participativos ↓

El caso de **Getafe** (España) es una buena muestra de la evolución de las tecnologías de la información de la comunicación (TICs) en procesos de presupuestos participativos. Comienzan en el año 2008 donde como fruto de la evaluación del proceso anterior, se

valoró positivamente avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías. En esos momentos comenzó el desarrollo de la página web de presupuestos participativos, donde se daba información sobre el proceso de manera permanente. En ese año se hace la experiencia de voto electrónico en uno de los barrios de **Getafe** después de celebrarse la Asamblea. Esa experiencia es evaluada también positivamente y se decidió generalizarla.

En el año 2011 se tiene ya en marcha una página web del proceso donde:

1.- Se explica y expone:

Qué son los presupuestos participativos

→ Cómo se puede participar en el proceso

→ Cómo se organiza

→ La presentación de propuestas

→ La matriz de seguimiento de las propuestas de procesos anteriores

Los informes del proceso de años anteriores

2.- Se descarga la ficha de presentación de propuestas

3.- Y como novedades importantes:

→ Se pueden ver todas las propuestas vecinales presentadas y aceptadas.

→ Se transmiten on-line todas las asambleas de los barrios para que quien no pueda asistir y esté interesado las pueda ver en directo. Asimismo, quedan colgadas en la página web en el canal vídeo del Ayuntamiento.

→ Se puede votar on-line en todos los barrios una vez que ha terminado el periodo de voto presencial. Como se utiliza la base de datos del padrón municipal, una vez finalizado el citado voto presencial se envían los votos al departamento de Nuevas Tecnologías para que no puedan votar on-line.



Cap.5, p.107.

→ Después se envía el resultado al equipo de presupuestos participativos de la citada votación que se suma al presencial.

Gracias a ello los técnicos del proceso en **Getafe** señalan haber constatado que una buena utilización de las nuevas tecnologías les ha permitido a su proceso:

→ Mejorar la difusión e información sobre el proceso

→ Hacerlo más transparente

→ Ampliar tanto el número como los sectores de población participante en el proceso.

→ Que no baje en términos generales el número de participantes en las Asambleas, pudiendo afirmar que éste también se ha ampliado.

También señalan que les ha dado pistas sobre lo que hay que mejorar. Han identificado, por ejemplo, que hay sectores de población a los que va a ser difícil hacer uso de las mismas, sobre todo la población más adulta, así como que deben incrementar los controles y filtros especialmente a la hora del voto on-line. Pero a pesar de estas limitaciones, muestran la convicción de que se deben aprovechar sus potencialidades para generar debate sobre el proceso y las propuestas.

# 4

## IMPACTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS





Una de las apuestas del texto que está leyendo es poder **diferenciar** entre **resultados e impactos** de los presupuestos participativos. Por resultado hemos definido aquellos objetivos que se pretenden alcanzar con los procesos, objetivos que pueden permanecer, o no, en el tiempo si los presupuestos participativos dejan de ejecutarse. Sin embargo, los impactos serían aquellas huellas indelebles que estas experiencias participativas dejan en la comunidad en que se llevan a cabo. De los diversos casos, especialmente de aquellos de mayor trayectoria y de los que han dejado de existir, hemos identificado una serie de impactos: aprendizajes, relaciones entre los actores implicados, sentido de comunidad, fortalecimiento, bienestar y generación de redes.



#### 4.1. Aprendizajes

A lo largo de este libro se han documentado distintos ejemplos de capacitación, más o menos formal, que se han realizado desde los procesos para garantizar el aprendizaje de su “mecanismo”. Pero más allá de esas escuelas de formación se ha identificado un conjunto de aprendizajes que ha transformado a los habitantes de los territorios con presupuestos participativos en ciudadanía. Decimos **ciudadanía** porque han aprendido cómo funcionan las instituciones, cómo se gestionan los recursos públicos, cómo es el lugar en el que viven, cuáles son las desigualdades que existen y por qué existen, así como el valor de la actuación y la creatividad colectiva. Podríamos afirmar que en muchos de los municipios sus habitantes **han dejado** de percibirse como **meros espectadores y/o consumidores** para pasar a identificarse como **actores que construyen el devenir** de su comunidad. Estos aprendizajes difícilmente se pueden borrar con la finalización de los presupuestos participativos o con el paso del tiempo, ya que se trata de la **transformación del sujeto en actor político**. Evidentemente este impacto no se logra en muchas experiencias pero es importante



aprender de aquellas en las que sí se ha alcanzado. Probablemente uno de los mejores ejemplos para fotografiar este impacto son los espacios de formación que se construyeron en **Porto Alegre**.

#### Construyendo ciudadanía ↓

Esta ciudad brasileña recoge cómo un proceso de presupuesto participativo que madura genera una estructura de formación participativa y colectiva cuyo valor e impacto se extiende mucho más allá de las propias sesiones formativas. Un breve recorrido por algunos de los órganos que se generaron nos da una idea de la magnitud que alcanzó este proceso brasileño y hasta dónde llegó: 1989 Servicio de Educación de Jóvenes y Adultos, 1991 Consejo Municipal de Educación y Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, 1991 Programa Municipal de Educación Infantil para la Atención de Niños de 0 a 6 años, 1991 Escuela Ciudadana con Participación de la Comunidad en las Escuelas, 1991 Convenios con Albergues Infantiles con Recursos Públicos y Gestión de la Comunidad, 1993 Consejos Escolares, 1995 Consejo Municipal de Alimentación Escolar, 1995 Comisión tripartita II compuesta por el Consejo del Presupuesto Participativo, la Secretaría Municipal de Educación y el Consejo municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, 1995 Consejo Municipal de los Derechos de la Ciudadanía contra la Discriminación y la Violencia, 1997 Sistema Municipal Educativo de Porto Alegre que implantó la planificación y el presupuesto participativo en la escuela y 2000 Centro de Aplicación y Formación de Educadores Populares (CIDADE, 2002).

Con este historial la experiencia de **Porto Alegre** se posiciona como un referente mundial en el intento de conseguir la capacitación y transformación de los habitantes en **ciudadanía activa, reflexiva y crítica**.

Aunque no todos los procesos han alcanzando tales logros, sí son muchos los que consiguen lo que se podría denominar como un primer nivel de aprendizaje, el más informativo. Se refiere a la capacitación en aspectos como: **conocer el funcionamiento de la institución, aprender de dónde vienen y cómo se gestionan los recursos públicos, así como la gestión y organización del propio municipio**. El ciudadano que aprende, y comprende, cómo se toman las decisiones en el ayuntamiento de su ciudad, cómo es el sistema de financiación y cómo se gestionan los recursos, difícilmente lo olvida, quedando ese aprendizaje en su bagaje personal.

Muchas son las investigaciones que recogen la formación realizada en los procesos sobre estas temáticas, pero no son tantas las que han evaluado el **aprendizaje** en los mismos. Por ello en la investigación **Parlocal** (Allegratti *et al.*, 2011) se ha tratado de profundizar en esta dirección analizando el discurso de distintos informantes clave en las experiencias. La gran mayoría de los 150 ciudadanos y ciudadanas entrevistadas en Rep. Dominicana, España y Uruguay manifiestan que gracias a su implicación en los presupuestos participativos saben qué hace el ayuntamiento y cómo lo



hace. Seguidamente se recoge una selección de declaraciones para ilustrar estos aprendizajes.

**Aprendiendo cómo funciona un Ayuntamiento:  
citas de las entrevistas realizadas a la ciudadanía  
de República Dominicana, España y Uruguay ↓**

Las declaraciones que a continuación se recogen corresponden a los dominicanos y dominicanas que se han entrevistado en **Santo Domingo del Este** y **San Pedro de Macoris**.

«Bueno, yo no sabía que en los ayuntamientos había un fondo, es decir, no sabía que los ayuntamientos eran los que podían decidir inversiones, para mí, esas cosas dependían de otras instituciones, que eran las que tenían el control. Ahora me he enterado que el ayuntamiento es el que puede realizarlas, igualmente he aprendido el método y el mecanismo para llegar a hacerlas. Esas cosas antes yo no las sabía.»

«Aprendí cómo se manejan las comunidades, las juntas de vecinos, la participación ciudadana y cómo se relaciona la participación ciudadana con la sindicatura (ayuntamiento).»

«Ha sido una experiencia muy favorable porque he aprendido cómo funciona todo, antes veía el ayuntamiento como algo que sólo servía para las recogidas de la basura.»

«He aprendido cómo se gestionan y cómo se hacen las cosas, ahora lo fundamental es que sabes que tienes unos derechos y que no hay que mendigar a los munícipes.»

En el caso de **España** hemos seleccionado un conjunto de testimonios de la ciudadanía de los todos los municipios estudiados en el Parlocal: **Alameda, Algeciras, Archidona, Casabermeja, Getafe, Humilladero, Santa Cristina d’Aro, Sevilla, Teba y Torreperogil**.

«Ahora conozco mejor la gestión del ayuntamiento.»

«Aprendes a conocer más cosas sobre los proyectos del ayuntamiento.»

«Sabemos que hay ese dinero y de dónde viene. Antes no nos explicaban nada.»

«He aprendido lo complicado que es gestionar.»

«Para mí lo más importante ha sido aprender cómo funciona el ayuntamiento, es algo de lo que no sabía mucho.»

«No es que haya aprendido todo, pero sí sé algo más que cuando empecé.»

«Te dan unas listas con los presupuestos y te explican por qué, así que sí, algo aprendes.»

Las declaraciones que se muestran de **Uruguay** pertenecen a la ciudadanía de **Paysandú** y **Cerro Largo**.

«Quizás lo que haya mejorado es conocer más a las instituciones, sobre todo a aquellas que estaban trabajando de forma silenciosa.»

«He aprendido cómo se gestionan los recursos de la ciudad.»

«Aprendes cómo gestionar el dinero público, le das valor. También a ver cuándo algo no funciona y hay que cortarlo porque es dinero de todos.»

Un segundo nivel de aprendizaje, que se da con bastante frecuencia, es conocer en mayor medida el lugar en el que se vive. El ciudadano



visibiliza la **realidad desigual** de su municipio y, en ocasiones, esa percepción le lleva a reconceptualizar sus prioridades, en definitiva aprende a ser más **solidario**

**Conociendo la desigualdad socioeconómica gracias a los presupuestos participativos: declaraciones de la ciudadanía de República Dominicana, España y Uruguay** ↓

**República Dominicana.** La información que se presenta son extracciones de las entrevistas realizadas en **San Pedro de Macoris** y **Guaymate**.

«Aprendes a ser más solidario y pensar en las necesidades de los demás.»

«Te sientas con tus vecinos y discutes las necesidades de cada sector, así nos conocemos y nos hacemos más solidarios.»

«He aprendido a identificar necesidades del municipio haciendo descensos, poniéndome en contacto con la comunidad participando en sus reuniones, oyendo.»

**España.** Testimonios de la ciudadanía de **Casabermeja** y **Sevilla**.

«Nos ayudan a ver las necesidades que hay en otras zonas. Vas viendo cosas que a lo mejor tú no habías pensado y cuando la gente te lo dice pues te fijas un poquito más en esas cosas.»

«Aprendes a ver las necesidades, a mirarlas desde otro punto de vista.»

«Ya te digo, nosotros somos egoístas y vemos lo que está alrededor nuestro y no lo de otros barrios, y de esta manera lo he visto.»

«Hombre, he aprendido que los problemas de mi barrio no son tantos como en otros barrios,... y a ser solidaria a la hora de priorizar y anteponer el problema ajeno. Antes yo estaba siempre 'mi barrio, mi barrio',... ya sabes, cada cual defiende lo suyo ¿no?, pero ahora somos una piña, tu problema es mío también y entonces, si tu problema es más grande que el mío, pues yo cedo mis puntos para tu problema.»

«He aprendido a priorizar propuestas para barrios más necesitados que el mío.»

**Uruguay.** Citas de las entrevistas de **Paysandú** y **Maldonado**.

«Los barrios piensan mucho más que antes qué precisan para poder pedirlo, aprenden a pedir y a sacrificarse a la hora de pedirlo.»

«A veces uno está encerrado en lo de uno, si vos te abris y ves que el otro tiene más necesidades que las tuyas puedes apoyarlo.»

«He aprendido a tomar contacto con algunas realidades que a veces las tienes delante, en tu entorno, y no te das cuenta que están.»

«Desde luego aprendes a priorizar las necesidades.»



Un tercer conjunto de aprendizajes que impregna, con cierta intensidad, a la ciudadanía de los lugares en los que se pone en marcha el presupuesto participativo es **la revalorización del ser humano**. Hemos denominado así al descubrimiento de la creatividad grupal, de la empatía social, al saber escuchar y al poder de lo colectivo.

**Revalorización del ser humano: declaraciones de la ciudadanía de Humilladero, Getafe, Sevilla y Torreperogil, todos ellos municipios españoles ↓**

«Te hace madurar un poquito más, porque quieres realizar algo para el bienestar de los demás.»

«Vuelves a creer en las personas.»

«Hasta aprendí que lo que dice otra persona puede ser más importante que lo que digo yo.»

«Bueno aprendes también eso, que cuando a la gente se nos da la oportunidad hay muchas personas que están dispuestas a aprovechar esa oportunidad.»

«He aprendido a escuchar, a participar, a comprender posturas que antes igual no era capaz de comprender, a visualizar temas generales por encima de los particulares.»

«He aprendido a escuchar al vecino que tengo al lado con una postura distinta a la mía.»

## 4.2. Relación entre los actores implicados en el proceso

El acercamiento entre los ciudadanos, los políticos y los trabajadores de la administración pública es un impacto largamente estudiado, puesto que, como en todo **proceso intergrupal**, los efectos que tenga el **contacto** entre los actores son muy importantes.

En el momento histórico actual gran parte de los individuos, especialmente aquellos que no militan en organizaciones políticas, tienden a percibir a los actores políticos como personas lejanas, inaccesibles, que viven en un mundo de comodidades y que gestionan sin control grandes cantidades de recursos. Asimismo, al menos en Europa, los trabajadores de las administraciones son vistos como técnicos poco empáticos que tienen unas elevadas condiciones laborales. Igualmente, en muchas ocasiones el ciudadano de a pie es percibido por los políticos o por los técnicos como poco formado o capacitado para decidir cómo gestionar los recursos de una localidad. Estos estereotipos, construidos en parte con dosis de realidad, son, como todos los estereotipos, difíciles de modificar.

La literatura académica recoge algunas estrategias para reducir o modificar los estereotipos. Entre ellas está la denominada **Hipótesis del contacto**. De acuerdo con este planteamiento el contacto directo intergrupal (en nuestro caso ciudadanos, políticos y técnicos) debe modificar estos estereotipos, siempre y cuando se den ciertas condiciones en ese contacto. Estas condiciones son que (Baron y Byrne, 2005):

a) Los participantes tengan un estatus semejante dentro de los límites de la situación de contacto.

b) La situación de contacto facilite o exija la cooperación entre los miembros de los dos grupos.



- c) El contacto permita que los individuos se conozcan de forma personal.
- d) Existan normas sociales, tanto dentro como en el entorno de la situación, que favorezcan el igualitarismo intergrupal.
- e) Las personas de cada grupo sean reconocidas como típicas de ese grupo.

Estas condiciones se pueden observar en muchas asambleas de presupuesto participativo, luego, únicamente, es necesario que el técnico, el político y el ciudadano desmientan con su comportamiento el estereotipo. Por tanto, no es de extrañar que en muchas experiencias se hayan mejorado las relaciones entre los actores implicados y, especialmente, que se hayan **modificado los estereotipos negativos**, sobre todo hacia técnicos y políticos.



Otro elemento positivo a destacar es la **mejora de las relaciones entre ciudadanos**. Este impacto tiene un calado diferente en municipios pequeños y grandes. Los municipios de menos de 20.000 habitantes, como son los de la provincia de Málaga, tiene redes sociales de alta densidad en las que la amistad y el parentesco son habituales, por lo que el presupuesto participativo viene a acentuar una relación que ya existe. Sin embargo, en los municipios grandes los ciudadanos manifiestan que no sólo han mejorado la relación con los ya conocidos, sino que han establecido relaciones con personas de su barrio que no conocían y que probablemente no habrían conocido por otra vía. Seguidamente se muestran algunas extracciones de las entrevistas de **Maldonado** para ilustrar este impacto.

#### Mejorando la relación entre los actores de los presupuestos participativos. ↓

Declaraciones de la ciudadanía entrevistadas en el Parlocal (Allegretti et al., 2011).

«Entre los ciudadanos el presupuesto participativo ayudó a acercarnos. Entre ciudadanos y políticos también hubo una mayor relación, ojalá que siga así y que la función nueva del alcalde se mantenga ya que es una función nueva, se muestra cercano, ve, recorre, escucha. Creo que esa posibilidad no existía antes.»

«Entre los ciudadanos sí, estamos más unidos sin duda. El reunirnos y opinar nos ha unido. Entre ciudadanos y políticos sí ha habido más acercamiento, desde hace dos periodos atrás el gobierno está muy cercano al pueblo.»

«Entre ciudadanos sí, sobre todo para la gente que no tiene mucha participación, aumentó la relación y me parece que dejó un gran aprendizaje. Entre ciudadanos y políticos sucede que en esta zona ha habido siempre buena relación.»

La hipótesis del contacto nos facilita algunas **claves** sobre elementos a considerar en los encuentros vinculados a los presupuestos participativos. Uno de ellos es la necesidad de **horizontalidad** en la relación. En aquellas asambleas en las que asisten políticos y técnicos es necesario trabajar el desempeño de sus roles para **evitar marcas jerárquicas**. De igual forma hay que proceder con el resto de los



ciudadanos. Aquellas personas que ocupan posiciones de prestigio y/o poder en su vida cotidiana tienen que ser un miembro más de la asamblea, sin que se traslade esa posición que ocupan al espacio propositivo, deliberativo y/o decisonal de las asambleas.

Otro de los aspectos sobre el que nos informa esta hipótesis es la necesidad de **favorecer el conocimiento personal** de los participantes. Quizás la estrategia clásica es fomentar **espacios** que permitan la **interacción personal** y la diversión, lo que, sin duda, favorecerá también la **cohesión del grupo**.

La acentuación de las redes que se da como consecuencia de la implantación de un proceso participativo nos conduce al siguiente impacto detectado: incremento en el sentido de comunidad.



### 4.3. Sentido de comunidad

Gracias a los presupuestos participativos se intensifica el **apego al territorio**, se refuerza la **identidad grupal** y, por lo tanto, se incrementa el denominado sentido de comunidad. Se entiende por sentido de comunidad «la autopercepción de pertenecer a una colectividad de la que se es parte significativa, el sentido de que aunque haya conflicto entre las necesidades del individuo y las de la colectividad, estos conflictos deben ser resueltos de forma que no se destruya el sentido psicológico de comunidad, el sentido de que hay una red y una estructura de relaciones que se fortalecen y no se diluyen» (Sarason, 1977). El sentido de comunidad implica el sentimiento de pertenencia, de membresía, de implicación personal y solidaridad. Supone también la influencia recíproca, la integración, la satisfacción de necesidades y la conexión (Chavis, 1983; Chavis *et al.* 1986; McMillan y Chavis, 1986).



Al igual que en los impactos anteriores vamos a recoger un conjunto de testimonios del estudio **Parlocal** que indican la intensificación de esta variable psicosocial (Allegretti *et al.*, 2011).

#### Incremento del sentido de comunidad en Casabermeja y Sevilla. ↓



«¿Sentido de comunidad? Sin duda claro que sí, más unidos.»

«Sí, porque estoy conociendo a gente nueva más a fondo, pero también hablo de presupuestos participativos con el pueblo, con mis vecinos y también soy más observadora.

«Sí, se ha creado mucha complicidad dentro del grupo.»

«Lo mejor tener experiencias, digamos... multiculturales, eso es maravilloso. Conocer a personas de otro país y que te puedan explicar cualquier cosita de su pueblo y construir ahora juntos nuestro pueblo, eso es maravilloso.»

#### 4.4. Fortalecimiento o potenciación comunitaria

Todos los impactos que hasta ahora hemos recogido (aprendizajes, relaciones y sentido de comunidad) se han dado gracias a la participación en un proceso colectivo y pueden conducir, de hecho en cierta medida forman parte, de uno de los objetivos centrales de los presupuestos participativos: el **fortalecimiento comunitario** o *empowerment*.

El concepto de fortalecimiento, usado en no pocas ocasiones de forma inadecuada, implica: dimensión **colectiva, ciudadanía** como actor social, **control** y poder en la **comunidad, participación**, compromiso, **análisis** de las causas y consecuencias de los acontecimientos (lo que se define como desarrollo de la conciencia crítica) y **politización**. Ha sido definido como el «proceso mediante el cual los miembros de una comunidad desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos» (Montero, 2003, p. 72). Se trata de un proceso que «implica respeto mutuo, reflexión crítica, participación de grupo y cuidados personales, a través del cual la gente que carece de una igual distribución de los recursos gana mayor acceso y control de los mismos» (Citado en Perkins y Zimmerman, 1995, p. 570). Cabe recordar que los valores que guían el fundamento ético del fortalecimiento son: «autodeterminación, justicia distributiva y participación democrática» (Prilleltensky, 1994).

Por lo tanto los **presupuestos participativos son** una de las **herramientas actuales** más interesantes para alcanzar la potenciación comunitaria. De acuerdo con los teóricos del *empowerment* si en un municipio se inicia un **proceso de potenciación formal** (cuando la iniciativa es de la institución y no surge de la ciudadanía, como ocurre en la mayoría de los casos de presupuestos participativos) han de darse unas **condiciones mínimas** previas para poder alcanzar el fortalecimiento comunitario. La primera de ellas es la existencia de alguna forma de organización o **tejido social activo**, la segunda es que se hayan trabajado conceptos centrales en la potenciación como la **solidaridad** y la desigualdad (Montero, 2003) y la última, que las decisiones tomadas por los ciudadanos sean de **obligado cumplimiento** para la institución. Si estas condiciones previas no se dan, el proceso podrá tener otro tipo de resultados e impactos pero no alcanzará el fortalecimiento de sus habitantes. Si se consideran éstas condiciones previas y se hace un recorrido por lo expuesto hasta ahora, podemos afirmar que los presupuestos participativos **autorreglamentados**, en los que la ciudadanía construye los criterios de justicia social, y **vinculantes** son los procesos que con **más probabilidad** conducirán



a una **comunidad potenciada**. Esto es exactamente lo que documenta una investigación cuasiexperimental realizada en la provincia de Málaga durante el ejercicio económico 2008/09 (García-Leiva *et al.*, 2011) y que muestra cómo los ciudadanos de los municipios que han puesto en marcha **presupuestos participativos autorreglamentados y vinculantes** presentan **niveles de fortalecimiento significativamente superior** a los de municipios equivalentes sin presupuestos participativos [X municipios con presupuestos participativos = **3,62** (DT=0.76) frente a X municipios equivalentes sin presupuestos participativos= 2,82 (DT=0.52);  $F(1, 348) = 13,950$ ,  $p = 0,000$ ]. Diferencias que des-aparecen cuando se incorporan municipios que han realizado presupuestos participativos no autorreglamentados, no deliberativos y no vinculantes.

Aunque este dato resulta sumamente esclarecedor es recomendable una medida longitudinal. Al igual que la mayoría de los procesos psicosociales, el *empowerment* es un proceso vivo que va cambiando y sobre el que influyen una gran cantidad de variables, por lo que un único fotograma no informa, suficientemente, de la historia completa.

Todo ello indica la complejidad que supone medir el fortalecimiento comunitario. Una estrategia habitual es **computar el incremento de colectivos organizados**, aunque como ya se ha visto en el capítulo primero no todas las organizaciones favorecen la potenciación del municipio, pues en muchos casos priman sus intereses grupales sobre los intereses generales de la comunidad. Si partimos de que una **comunidad fortalecida** es: a) el resultado de la interacción de unos **ciudadanos** y de unos **colectivos** que **asumen el control** de lo que ocurre en su municipio, b) una ciudadanía que ha aprendido a **analizar el contexto** sociopolítico en que vive, a identificar necesidades y c) una población que ha decidido **asumir el control** de su propia existencia y tratar de influir/construir el curso político del lugar que habita; entonces podremos decir que un ejemplo de comunidad empoderada lo tenemos en **Torreperogil** (Jaén) y en **Sevilla**.



Cap.1.p.27.



#### Ejemplo de comunidad fortalecida ↓

En este municipio de la provincia de Jaén (España) en el año 2007 se debían celebrar elecciones municipales. La ciudadanía, ante la perspectiva de que un cambio de signo político paralizase el proceso, organizó una plataforma ciudadana en defensa de los presupuestos participativos. Esta plataforma llevó al pleno municipal una moción para garantizar que los presupuestos participativos del municipio se siguieran realizando al margen de qué grupo político saliera elegido en las elecciones. El grupo político mayoritario la apoyó y aprobó en el pleno y, en la medida que salió reelegido en las elecciones, dicha moción se aplicó en la siguiente legislatura.

### Sevilla y la plataforma en defensa de los presupuestos participativos ↓

En el año 2003 se constituyó una plataforma en defensa de los presupuestos participativos ante el posible cambio de gobierno en las elecciones municipales. Tras la reelección del equipo político esta plataforma no continuó con su actividad. En las elecciones municipales del año 2011 se ha vuelto a formar la plataforma y en esta ocasión, debido al cambio de color político del ayuntamiento, han decidido continuar con las asambleas del presupuesto participativo tal cual estaban previstas en el calendario institucional. Como se puede observar, la ciudadanía de Sevilla ha decidido organizarse siempre que ha considerado que estaba en peligro la voluntad política de mantener el proceso.

## 4.5. Bienestar y calidad de vida



En el presupuesto participativo, mediante la participación de la ciudadanía se identifican las necesidades y recursos, se toman las decisiones e incrementa el sentido de pertenencia y control del territorio. Esta secuencia, participar para llegar a la potenciación, tiene un efectivo positivo sobre la salud de los ciudadanos (Hombrados y Gómez, 2001). Por ello algunos autores definen el fortalecimiento como el proceso a través del cual los individuos, grupos y comunidades llegan a tener la capacidad de controlar sus circunstancias y de lograr sus propios objetivos, con lo que consiguen una mayor calidad de vida (Powell, 1990).

El término **calidad de vida**, en un primer momento, se identificó con el de nivel de vida, con lo que se hacía referencia a las características **ambientales** y **socioeconómicas** del entorno. Diversos son los estudios que muestran cómo gracias a los presupuestos participativos la ciudadanía consigue mejorar su calidad de vida. Quizás uno de los más interesantes sea la revisión que realiza Cabannes (2004) en la que toma como criterio de medida los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** de Naciones Unidas. Una síntesis de sus hallazgos se recoge seguidamente.



### Los presupuestos participativos y la calidad de vida ↓

Los datos recogidos muestran que el acceso al agua potable es una de las demandas principales canalizadas gracias al presupuesto participativo, que ese acceso se asigna en primer lugar a las zonas peor abastecidas y que se ponen en marcha propuestas para mejorar el ciclo y el tratamiento del agua (estos datos son de las ciudades de Porto Alegre (Brasil), Caxias do Sul (Brasil), Villa El Salvador (Perú), Cotacachi (Ecuador) y Montevideo (Uruguay)). Igualmente, la ciudadanía ha impulsado las propuestas



→ para garantizar el saneamiento de los barrios marginales, así como la urbanización de los mismos (datos de las ciudades brasileñas de Sao Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre). Más aún, gracias a la coestión que facilitan los presupuestos participativos, los municipios han recibido mayores ayudas internacionales.

Sobre la calidad de la construcción y la dimensión de la vivienda se documenta que la vivienda ha sido identificada como la principal prioridad durante 6 años seguidos y cómo, gracias a los presupuestos participativos, desde el gobierno local se impulsan distintas iniciativas relacionadas con esta necesidad básica que, en principio, es competencia del gobierno central (todos estos datos son de los municipios brasileños de Porto Alegre, Sao Paulo, Juiz de Fora y Belo Horizonte).

Por último, aunque no hay datos sobre cómo los procesos incrementan la seguridad, es de esperar que la reducción de la marginalidad, la inclusión social de acuerdo a las demandas de los propios ciudadanos y la movilización de la ciudadanía incrementen la seguridad en los municipios. De acuerdo con estos datos el autor concluye que aunque es necesario analizar más experiencias, los resultados apuntan a los presupuestos participativos como una de las herramientas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Pero el concepto calidad de vida también se ha identificado con el bienestar social y con los aspectos subjetivos de la vida. Desde esta concepción el **bienestar psicológico** es consecuencia del potencial humano. Por lo tanto, el desarrollo de ciertas capacidades y el crecimiento personal son los principales indicadores de bienestar psicológico. Esta relación es la que se ha hallado en los procesos estudiados en municipios de la **provincia de Málaga**. Tal y como se ha explicado antes, en esta investigación se compararon municipios con presupuestos participativos autorreglamentados y vinculantes con municipios equivalentes sin presupuestos participativos. En este caso los datos muestran que los **habitantes de municipios con presupuestos participativos puntúan más alto** ( $X = 4,55$ ;  $DT = 1,06$ ) en bienestar que los habitantes de municipios equivalentes sin procesos de presupuestos participativos ( $X = 4,30$ ;  $DT = 1,28$ )  $F(1, 348) = 3,937$ ,  $p = 0,048$ .



#### 4.6. Redes

Tal y como se ha anunciado en la introducción, otro de los impactos es la **generación de redes**. Una red entendida como un conjunto de instituciones y/o municipios de un país o de distintos países que se **relacionan** por una **determinada actividad**, en nuestro caso, los presupuestos participativos. En la actualidad existen **diversas redes** en torno a esta temática. A modo de ejemplo se van a recoger dos.



### Red Colombiana de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ejemplo de Red dentro de un país ↓

La Red Colombiana de Planeación Local y Presupuesto Participativo se crea en el marco de la preparación y organización del primer encuentro nacional de experiencias de planeación y presupuesto participativo realizado en la ciudad de Barrancabermeja en noviembre de 2008. Esta Red se conforma como un espacio abierto, incluyente, transversal, plural y participativo de trabajo colectivo para garantizar mayor eficiencia y eficacia en el fortalecimiento de estos procesos. Los miembros se adhieren a ella de manera voluntaria.

La Red opera a través de nodos geográficos distribuidos en todo el territorio nacional y se ha propuesto la construcción de nodos temáticos, alrededor de los cuales se articulan diversas regiones. Asimismo, ha conformado una secretaría técnica de la cual forman parte las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Pasto, Barrancabermeja, Ocaña, la Diócesis de Barrancabermeja y la Corporación Viva la Ciudadanía, quienes regularmente se reúnen para proponer estrategias locales y regionales que puedan incidir en la construcción de región-nación.

En el mes de junio de 2011, se realizará el IV Encuentro Nacional de Planeación local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Bogotá, sede también de la III Asamblea de la Plataforma Mundial de Redes de Presupuesto Participativo. En este evento se espera contar con la participación de municipios y organizaciones que realizan el presupuesto participativo en diversos países del mundo, con el objeto de revisar la declaración de Málaga y consolidar estrategias que permitan una mayor integración Sur-Sur y Norte-Sur.

Otro tipo de red son las que se crean de forma **transfronteriza**. En este caso se trata de colaboraciones entre entidades o municipios de diferentes países para un objetivo común. Un buen ejemplo es la red que sustenta el proyecto del que nace este texto, la red **Parlocal**, constituida por tres países: República Dominicana, España y Uruguay.

### Red Parlocal. Ejemplo de red Internacional ↓

PARLOCAL es un proyecto encabezado por la Diputación de Málaga y financiado por la Comisión Europea, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las redes internacionales para la implantación y mejora de la gestión de presupuestos participativos y políticas públicas de participación. Tomando como base las relaciones existentes entre gobiernos locales y otras organizaciones sociales e investigadoras, se promueven actividades de formación de técnicos municipales, intercambio de experiencias e investigaciones comparativas

Finalmente nos gustaría abordar el concepto de red desde otra perspectiva y para ello vamos a recurrir a la experiencia de presupuesto participativo de Senegal. En este país los procesos participativos ayudan a establecer redes de colaboración entre la población senegalesa que ha emigrado y se encuentra fuera y su país de origen.

### Senegal: una red intragrupal ↓

El presupuesto participativo de **Matam** (ciudad senegalesa que inició los presupuestos participativos en 2005) cuenta con importantes aspectos innovadores derivados de sus intentos de movilizar recursos económicos derivados de los flujos migratorios (creando *web-links* con migrantes de **Matam** en cualquier lugar del mundo) e intentando movilizar a los migrantes procedentes de Mauritania. Esta experiencia, que otorga un rol central a las familias en la discusión sobre ingresos y gastos (utilizando metodologías que simplifiquen esta discusión a través de imágenes extraídas de la vida cotidiana para explicar aspectos de la economía local), cuenta con talleres para movilizar recursos y está apoyada metodológicamente por la ONG ENDA-TM (Environment and Development Action in the Third World). ONG que ha trabajado también con la alcaldía de **Dakar** realizando tres encuentros virtuales con senegaleses emigrados en otros países para sensibilizarlos sobre las finanzas municipales y discutir cómo invertir recursos, de las remesas enviadas, para mejorar las condiciones de escuelas y centros de salud en el territorio municipal.





5

CÓMO EVITAR ERRORES  
QUE SE HAN COMETIDO  
EN EXPERIENCIAS PREVIAS





Junto con las recomendaciones y ejemplos positivos que esta guía recoge, nos parecía de primer orden referirnos también a los aprendizajes procedentes de los casos negativos, los ensayos fallidos e insuficiencias que las distintas experiencias también han ido dejando. Sin duda, son parte del saber acumulado y ponen el acento en que la implementación de presupuestos participativos no es siempre sencilla y por ello debe ser una apuesta seria y consciente por la gran cantidad de implicaciones y complejidad que suponen las nuevas formas de hacer que propone. Claramente se demuestra como, entre otros, la **improvisación** resulta uno de los enemigos principales de un proceso que plantea grandes potencialidades y que, por tanto, puede generar importantes expectativas de cambio en los participantes. En este sentido, son numerosos los procesos de presupuesto participativo que han fracasado o han visto interrumpida su continuidad debido a la **falta de control sobre** alguno o una combinación de estos **factores negativos** que explicamos a continuación.

Se desarrollan a continuación en forma de enunciados negativos lo que consideramos se debe evitar en los procesos, a lo que se suman en su desarrollo recomendaciones de las que se dan ejemplos u opciones para evitarlos.

A modo de primer ejemplo, a continuación exponemos las observaciones de un miembro de un equipo de investigación asistente, acerca de una experiencia que no tuvo continuidad y en la que se apreciaron diversas prácticas que atentaban contra el buen funcionamiento y cumplimiento de objetivos de un presupuesto participativo.

**Faro: aprender sobre las improvisaciones de un  
orçamento participativo de una única edición** ↓

Noviembre 2006, 21:00 horas. En una escuela primaria de Faro se realiza una de las 6 sesiones públicas del presupuesto participativo organizadas en las 6 freguesias (juntas de distrito) del municipio. Fuera, una pequeña hoja A4 en blanco y negro informa de la reunión.

En la sala hay aproximadamente 50 personas. En la mesa el alcalde, (elegido hace menos de un año con 41,07% de los votos), algunos de los 4 concejales, algunos técnicos y,



→ un poco más alejado, el presidente del distrito que recepciona el evento. Esta experiencia tiene un corte consultivo, como muchos otros casos portugueses.

El objetivo explícito de la sesión, de acuerdo con lo anunciado en la *website* del Ayuntamiento y en los periódicos, es promover la participación de la comunidad a través de propuestas y sugerencias para el presupuesto municipal, pero para los presentes en la reunión la impresión parece diferente. De hecho, el alcalde monopoliza el espacio de la charla, asumiendo al mismo tiempo un papel de moderador. La sesión empieza con 20 minutos de retraso, y después de la presentación de los integrantes de la mesa, el alcalde toma la palabra para explicar que se trata de un año muy difícil, que no hay dinero y que podrán hacerse muy pocas inversiones. La “lamentación” dura casi 20 minutos, apoyada por una presentación de *power point* que proyecta en una pequeña pantalla varios gráficos sobre ingresos y gastos en el año anterior, así como las previsiones para el 2007.

Los caracteres de lo escrito son minúsculos y las imágenes pasan muy rápido. Un asistente se queja en voz alta: *¿qué ejercicio de transparencia es éste? No nos ha dado ningún documento de apoyo para leer, las diapositivas pasan muy rápido y son ilegibles, ¿con estas formas cómo podemos discutir después?* Otro participante añade: *¿y qué hacemos aquí si desde la apertura usted nos ha dicho sólo que no hay dinero para hacer nada?*

Cuando se abre el debate para comentarios y sugerencias, más de 20 asistentes piden intervenir. Un técnico toma nota de lo que se dice. Se evidencia la falta de reglas para el debate con el público. Muchos de los intervinientes no se presentan; algunos hablan mucho, presentando quejas, aunque también propuestas concretas para inversiones y mantenimiento. Por ejemplo, un joven propone introducir un sistema de *wifi* gratuito en las principales plazas del municipio y pide que la mesa piense la necesidad de invertir más en los jóvenes, ya que en la actualidad Faro tiene más de 8.600 habitantes menores de 15 años que crecerán con las nuevas formas y tecnologías de comunicación.

El alcalde toma la palabra y evidencia acalorado una tendencia a no responder a las críticas y preguntas más polémicas. Aumenta el descontento e insatisfacción en la audiencia: una quincena de participantes sale de la sala. El joven de la proposición inicial se levanta y dice: *bueno, esperé casi una hora una respuesta para mi propuesta, pero parece que a la mesa sólo le interesa responder a las críticas directas, ignorando a quienes hicimos propuestas tranquilas y racionales. Entonces no tengo nada más que hacer en este circo...* Ya es medianoche; una señora con dos niños, que había esperado pacientemente para poder hablar, también decide irse y lo hace lanzando acusaciones. Cuando la sesión acaba, a las 00:30 h., sólo quedan 20 personas (principalmente mayores) y hasta un miembro de la mesa ha salido antes de la finalización.

En los días siguientes las otras reuniones no tienen resultados diferentes. La organización del ciclo del Orçamento Participativo de Faro para 2007 podría haber dado lugar a transformaciones, pero tras la observación de esta sesión no es difícil entender por qué el experimento de 2006 se quedó en una edición única.

En las elecciones locales del octubre 2009 el Alcalde no fue reelegido. El debate sobre cuánto puede influir un “estilo poco participativo” en la confianza de los ciudadanos es un debate que queda abierto. Sin embargo, la experiencia de Faro puede ofrecer una ayuda útil para la reflexión.

## 5.1. No verificar la existencia de unas condiciones mínimas en el territorio para iniciar la realización del presupuesto participativo

Por atractivo e innovador que resulten los presupuestos participativos como planteamiento, resulta importante a la hora de implementarlos verificar la existencia de unos mínimos para tratar de garantizar que la experiencia sea exitosa. A continuación vamos a señalar dos ámbitos que resultan absolutamente imprescindibles para la puesta en marcha de los procesos y que ya se han enunciado en el capítulo 2 (condiciones previas).

### 5.1.1. Garantizar una voluntad política sostenida

Tanto el seguimiento de muchas experiencias, como la propia investigación comparada realizada dentro del proyecto Parlocal (Allegretti *et al*, 2011), nos confirman que, al margen de los contextos, el soporte principal para el inicio y mantenimiento de un proceso de presupuesto participativo sigue siendo la existencia de una **voluntad política** por parte, al menos, de algunos sectores del gobierno.

Sin embargo, quizá la principal dificultad respecto a este tema no está en la existencia inicial de esa voluntad de parte del sector político gobernante de quererlos realizar, sino especialmente en que ésta se mantenga en el tiempo. Son desgraciadamente muy numerosas las experiencias cuyo principal motivo de no continuidad ha sido la falta de decisión por quererlos mantener. La realización de presupuestos participativos en municipios pobres, con muchas necesidades de todo tipo, en épocas de crisis, nos demuestra que todo ese tipo de condicionantes pueden resultar secundarios ante la decisión convencida de realizarlos. Esa falta de convicción y voluntad profunda suele aflorar fácilmente en la medida que los procesos empiezan a mostrar su complejidad, profundidad y también las oposiciones y resistencias que genera.

Podemos afirmar que el resultado ante experiencias de duda y falta de convicción ha sido especialmente nefasto ya que, no sólo se ha perdido la posibilidad de desarrollar un instrumento de democratización y dinamización política social sino que, además, se ha frustrado a la población participante.

La complejidad del proceso requiere de tiempos para obtener resultados, debido a lo cual resulta tan importante la constancia. Esta además actúa como freno ya que «la materialización de las propuestas» tarda en llegar.

Como ya se ha indicado en capítulo 1 y 2, un trabajo de evaluación, programación, priorización y planificación de los diferentes aspectos de los presupuestos participativos con el apoyo de un equipo externo ha



sido útil en casos donde se manifestado la inseguridad e inestabilidad de parte del sector gobernante.

### 5.1.2. Prever una situación económica-administrativa local mínimamente viable

Como acabamos de señalar, el hecho de que la cuantía presupuestaria sobre la que se decida sea reducida o que se vivan situaciones de crisis económica no es un obstáculo definitivo para impedir la realización de presupuestos participativos. De hecho habitualmente la cantidad presupuestaria a debate es pequeña, (por ejemplo en España el presupuesto otorgados a los gobiernos locales no supera el 14% [INE, 2008] de los recursos del Estado), y hay experiencias en las que, incluso, se ha reforzado el proceso para tomar decisiones en tiempos de recortes económicos.

#### El presupuesto participativo y crisis económica ↓

En el municipio de Torreperogil el equipo de gobierno ha decidido, como medida ante la crisis económica, que las inversiones municipales fueran aquellas surgidas exclusivamente de los presupuestos participativos, en la medida que eran las que debido al sistema democrático contaban con mayor legitimidad.

Diversos factores adversos tendrán, sin duda, una repercusión en las formas de implementarlo, pero insistimos en que no tienen por qué ser negativamente determinantes. Sin embargo, y por el contrario, ello no quiere decir que no se deba **valorar detalladamente la viabilidad económica y administrativa del municipio a la hora de decidir su implementación**. Cuestiones como su nivel de endeudamiento, su margen para disponer de las inversiones, la fluidez del traspaso de recursos desde otras instituciones superiores, la disponibilidad de recursos humanos para la realización de las propuestas, etc., deben ser valorados detalladamente antes de su inicio.

No se trata sin embargo sólo de una valoración económica sino, más bien, de garantizar y planificar la viabilidad de un proceso que exigirá a menudo ejecuciones más rápidas que los ritmos tradicionales de la administración, que creará muchas más expectativas que las de los mecanismos tradicionales, que, tanto formal como informalmente, estará mucho más expuesta a ser “fiscalizada” por la ciudadanía, y que, a menudo, hasta implicará algunos gastos más que los habituales (técnicos, sugerencias de mejora, ampliación de las propuestas iniciales, imprevistos en su realización). Todo ello exige un estudio y una planificación detallada que garantice la ejecución, tal cual se ha visto en buenas prácticas señaladas en el capítulo 3 (**Sta. Cristina d’Aro, Várzea Paulista, Porto Alegre**, entre otros muchos). En la misma línea, la localidad que los ponga en marcha debe contar



Capítulo 1.

con unos grados mínimos de **transparencia administrativa y política**. Evidentemente mecanismos de democracia participativa como los presupuestos participativos están directamente enfrentados a situaciones de **corrupción, tráfico de influencias** u otras que denotan especial falta de transparencia. Un equipo de gobierno puede pretender utilizarlos precisamente para “limpiar y dar transparencia” a la nueva gestión. Sin embargo, son aconsejables comprobaciones de que la máquina administrativa está realmente dispuesta y preparada para un proceso que, hemos señalado, es necesariamente complejo (que no complicado). En la medida que no se pueda **garantizar la viabilidad económica para la ejecución** ni esa transparencia básica, resulta conveniente aplazar su inicio.

Ante estos dos tipos de problemáticas que se pueden convertir en obstáculos insalvables, se recomienda de forma concreta la realización de talleres con diferentes sectores de esa comunidad (políticos, funcionarios, técnicos específicos, ciudadanos y ciudadanas, etc.) que permitan realizar diagnósticos participativos previos sobre la oportunidad o no de iniciarlo y verificar que existen esos elementos mínimos. **Mapeos** de recursos, conocer la **percepción de la ciudadanía** sobre la transparencia de la institución son técnicas que también se pueden trabajar al respecto.

## 5.2. Copiar acríticamente procedimientos y/o reglamentación de otros procesos sin adaptarlos a la realidad local

Ya se ha mencionado en varios espacios esa necesidad de **contextualización** en diversos sentidos de los procesos a la realidad institucional, de la comunidad, cultural, de idiosincrasia, etc., de las localidades donde se realiza. Se convierte en el principal mecanismo y estrategia para trabajar que se dé una adaptación en la mayor medida posible a las formas de ser y hacer de los individuos que serán protagonistas.

El problema se ha detectado cuando esa implementación se ha realizado mediante la aplicación de los mecanismos de los presupuestos participativos como un programa cerrado y puramente procedimental.

En este sentido ni el procedimiento ni partes específicas de él deben ser replicados sin el necesario análisis y adaptación. Existen varios casos en que los **modelos** se han **reproducido literalmente** y ello ha determinado importantes problemas. Del mismo modo los reglamentos o incluso, y eso parece más grave aún, los autorreglamentos (que por ese simple hecho dejarían de serlo), han sido idénticos para localidades que ofrecían condiciones productivas, demográficas, relacionales, político-institucionales y culturales totalmente disímiles.



No obstante, sin duda una de las grandes **potencialidades** de los presupuestos participativos, tal cual se verá en un punto posterior de este capítulo, está en su posibilidad de ser **dinámicos** y por tanto de evolucionar. En la medida que ello sea así se trataría de un error claramente corregible. Aunque también se debe señalar que denota una falta de aplicación inicial para con una política nueva que pretende ser innovadora y que, por tanto, puede minar la confianza inicial de los participantes. Es normal que en un primer momento existan errores e insuficiencias. Sin embargo, se deben amortiguar lo más posible, ya que el funcionamiento inicial se torna, a menudo, clave respecto a la confianza de la gente y por tanto, un grado importante de su continuidad se juega en su lanzamiento.

Aplicado a otros aspectos ya hemos señalado los mecanismos e instrumentos que pueden permitir trabajar esa contextualización. Nos referimos a **talleres participativos** con los ciudadanos y demás actores que permitan visualizar cuales podrían ser las mejores formas de elaborar un proceso propio que se ajuste al funcionamiento comunitario e institucional y que, a la vez, permita vivenciarlo como propio gracias a ser partícipe en su construcción.



La elaboración de **diagnósticos** del territorio mediante mapas (mapas sociales, **mapas** de necesidades, etc.), visitas a los barrios, trabajo con asociaciones, etc., así como el diagnóstico de la institución son mecanismos que han funcionado positivamente en distintos territorios. Por otro lado, la experimentación en cada terreno ayuda a contextualizar y a dotar de posibles herramientas para otros lugares similares. Algunos ejemplos ya citados son: **Ferrol** como experiencia de iniciativa ciudadana desde un barrio, **Santa Cristina d'Aro** como ciudad en la que se han incorporado nuevas áreas presupuestarias o la aplicación de nuevas tecnologías en **Getafe**.



Cap.2, p.47.

En otro orden de cosas pero en relación a garantizar procesos propios que arraiguen en la comunidad, un obstáculo que se ha observado en diferentes latitudes tiene que ver con la **concentración temporal de los procesos**, su acortamiento por diversos motivos. De entrada debe entenderse la importancia de cumplir el ciclo anual completo del presupuesto si se quieren alcanzar objetivos como acercar el funcionamiento de la institución a la ciudadanía, la vinculación de forma más permanente de ésta a la vida pública local, así como la formación que en términos democráticos. Todo ello implica unas pautas claras y prácticas pausadas. Las experiencias que se concentran en 3 ó 4 meses atentan en gran medida contra esa posibilidad. Esta forma de proceder, que incluso ha llegado a ser etiquetada en España como **presupuestos participativos express**, no puede ser considerada una buena praxis.



Existen diversas causas que han propiciado este tipo de mecanismos. Una de ellas es la **económica** por no contar, o no priorizar, la institución de los recursos suficientes para pagar a los técnicos,

además de prever los otros recursos que el programa requiere. Sin embargo, en la mayoría de casos se impone por un criterio puramente procedimental, donde se considera que acortar los tiempos es válido y positivo. Estos casos, donde se prioriza el procedimiento y no el aprendizaje y/o la transformación a la que puede llevar el proceso, minan gran parte de su potencial. Tal cual en procesos que se han convertido en **bianuales**, se trata de **experiencias** que tienden a **diluirse** y perder la intensidad de la participación ciudadana, sea por el corto tiempo de opción real de participación de éstos o por todo lo contrario, un período demasiado amplio con resultados no materializables y que, como tal, pierde sentido para gran parte de los participantes.



### 5.3. Falta de control sobre la creación de expectativas no realistas

Un indicador de los más significativos acerca de la seriedad con que se plantea inicialmente un proceso de presupuesto participativo, lo encontramos precisamente en el enunciado que nomina este epígrafe: el control de las expectativas que el proceso genera en los diferentes actores. Ya lo comentábamos en el primer capítulo cuando señalábamos que en estos procesos conviene trabajar en dirección a que la **satisfacción** sea producto de los **resultados menos las expectativas**. Así, el propio equipo promotor de los procesos debe articular equilibradamente los dos componentes: la llamada, lo más masiva posible a la participación en este proceso específico, pero a la vez sin plantear la posibilidad de logros que puedan interpretarse de forma desmesurada.



En este sentido no se debe dejar de tener en cuenta lo estratégico de los presupuestos participativos por el simple hecho de estar interviniendo y tomando decisiones directamente sobre los recursos municipales. Sin embargo, eso exige un tratamiento especialmente atento respecto a **transmitir las correctas dimensiones de qué se puede lograr y en qué tiempo y forma se ejecutará**, así como la entrega de todo el tipo de informaciones (sobre los recursos disponibles, los gastos medios de ejecución de una propuesta que los ciudadanos suelen desconocer, etc.) necesarias para la ciudadanía. En ciertos procesos este efecto habitual se ha llegado incluso a identificar como **«síndrome de la carta de Reyes Magos»**, aludiendo al hecho de que si no se da la información correcta, el desconocimiento de los datos y de la gestión municipal lleva a considerar que son muchos más los ámbitos de actuación y alto el número y monto de las propuestas a aprobar.





Todo ello exige una **planificación interna desde el equipo político-técnico de las cantidades, los ritmos reales que realmente se puede permitir la administración, los ámbitos de decisión, buen análisis y detalle de cómo garantizar la viabilidad técnica para la ejecución**, etc., así como todo lo que se pueda relacionar con el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los ciudadanos. La máxima que subyace es: al final del año próximo deben estar ejecutadas todas las propuestas aprobadas en la presente edición.

Advertencias básicas en este sentido tienen que ver con tratar de ser estricto en la **ejecución** de éstas. El planteamiento debe ser que, aunque para ello se deba reducir en cierta cantidad el número de propuestas aprobadas, se llegue anualmente a realizar el 100% de ellas. Podemos afirmar que en la suma de experiencias, el mal manejo de este aspecto y ejecutar menos propuestas por no haber previsto anteriormente los diferentes pasos para poder consumir ese compromiso de realizar todas y cada una de las aprobadas en los plazos señalados, se ha tratado del principal motivo de pérdida de parte o la totalidad de su credibilidad y, por tanto, de su fracaso.



En la misma dirección situamos errores como **la falta de información** de por qué técnicamente son descartadas propuestas, o acerca de cómo va la ejecución y cumplimiento de plazos. Esto se relaciona directamente con esa necesidad de información y transparencia que hemos señalado que se debe convertir en distintivo de los procesos de democracia participativa.

#### **5.4. Partidización y visión de los procesos como no políticos**



Sea por una intención explícita (las menos), sea por errores en el manejo de la difusión y divulgación del proceso, o por una percepción más subjetiva, un cierto número de experiencias han perdido potencial debido a que se les ha **identificado** en exceso **con un partido político**, fundamentalmente, el de aquel que pone el proceso en marcha.

Que finalmente terminen asistiendo a los procesos sólo sectores concretos, homogéneos ideológica y hasta partidariamente, les resta legitimidad ante los ojos de la totalidad y dificulta su real desarrollo como espacio para el debate y la construcción política comunitaria en el que, mediante mecanismos democráticos, diferentes posturas deben llegar a acuerdos respetando las diferentes opiniones y siendo capaces de consensuar.

Evitarlo pasa, en gran medida, por no perder la perspectiva de que lo que se plantea con los presupuestos participativos es la **búsqueda de un proceso dirigido a toda la ciudadanía** y que, como

tal, debe estar marcado por la pluralidad de los diferentes sectores e individuos que conforman su comunidad. Evidentemente habrá sectores más proclives o menos a este tipo de formas de hacer y actuar en la política pública, pero el empeño de la institución a la hora de promoverlo debe ser sistemáticamente la búsqueda de todos los sectores y ciudadanos por igual. De hecho se trata de cumplir literalmente esa premisa que presentan la inmensa mayoría de procesos que es la **universalidad de los que participan**.

Ha sido significativo comprobar como (Ganuzo, 2007) aquellos procesos que se pueden considerar más maduros debido a su estabilidad en el tiempo, son precisamente más plurales en cuanto a su participación ciudadana. Es decir, aquellos en los que participaban sectores con diferentes tendencias partidistas, ideológicas, de edades, sexo y territorialmente diversos. **Es el caso del municipio de Sesimbra (Portugal) donde tras unos primeros años en que la tendencia de adscripción política estaba vinculada mayoritariamente al partido gobernante, en los siguientes esa se fue perdiendo y, a la vez que se fue ampliando en pluralidad, ganó en estabilidad y arraigo entre la población. (AA. VV., 2010).** Al margen de que deba ser una tendencia que se dé en todos los territorios, lo que no parece discutible es la **legitimidad pública** que gana el proceso mediante la **representación ampliada de pareceres ideológicos diversos entre sus participantes**. Constituye algo así como la confirmación de la utilidad pública y práctica de estos procesos, más allá de su componente ideológico que evidentemente también tiene.

Hemos insistido en mecanismos y técnicas que pueden evitar de entrada caer en este sesgo o revertirlo en la medida que se produzca. Pasan especialmente por, en sentido figurado, **“ir a buscar”** a esa pluralidad de participantes mediante estrategias de **difusión focalizada** hacia los sectores que no están presentes, que notamos ausentes de los procesos, sea cual sea el motivo (jóvenes, inmigrantes, sectores ideológicamente lejanos a la democracia participativa, etc.). Sabemos ampliamente que la participación es una práctica que debe ser absolutamente voluntaria y, por tanto, los logros pueden ser limitados a la hora de conseguirlo si el invitado no quiere. Sin embargo, ha sido habitual que existan resultados positivos en uno u otro grado, cuando ante sectores inicialmente indiferentes al proceso, su vinculación se planteó como un objetivo explícito del equipo político-técnico encargado de articular los presupuestos participativos.

Por otro lado, se ha detectado cómo los procesos son vividos, al menos por una parte de la ciudadanía, como espacios distantes o lejanos a la política. Muchos de ellos subrayan **la idea equívoca de que los presupuestos participativos “no son política”**. Se enmarca en gran medida en el fenómeno de la **desafección política** que unido a la desinformación respecto a lo que ésta es y debe ser, inclina a ciertos ciudadanos a considerar e incluso validar los presupuestos participativos como una actividad no política. En ese sentido en los





procesos parece aconsejable destacar e informar, cometido que parece corresponder especialmente al sector técnico, que estar aportando directamente a la definición de la utilización de los recursos públicos es, sin lugar a dudas, una actividad política en la medida que se decide directamente sobre ámbitos públicos que afectan a la población.

Es importante en ese sentido aprovechar la oportunidad que estos procesos participativos ofrecen de **esclarecer y reivindicar el papel** necesario de la **política** en la **vida social**, así como que gracias a la participación de todos se puede garantizar una gestión correcta y fiscalizada de lo público. Y destacar incluso cómo el presupuesto participativo bien aplicado es un claro ejemplo de ello.

### 5.5. Acumulación o mal uso por parte de sectores ciudadanos del poder que otorga el proceso

En la medida en que los presupuestos participativos no se implantan en escenarios nuevos, no se pueden descuidar las amenazas que puede traer que se reproduzcan en su interior funcionamientos poco democráticos.

En este caso nos referimos a aquellos relacionados con la administración del poder que el proceso transfiere a los ciudadanos. Son conocidas por todos prácticas poco democráticas de carácter **clientelar**. En esta línea han existido experiencias en que este tipo de lógicas, o el simple grado de poder que determinados sectores tenían en ese diálogo entre instituciones y ciudadanos, han significado también la alteración del funcionamiento de sus presupuestos participativos condicionando sus resultados. Aunque afortunadamente no existan muchos, se han dado situaciones con trascendencia en que por ejemplo las **juntas de vecinos** del territorio **han cuestionado la lógica ciudadana** de los **presupuestos participativos** y han terminado condicionando la marcha habitual de éstos así como parte de sus objetivos (por ejemplo procesos que pasaron de ser anuales a bianuales alterando absolutamente el ciclo natural anual del presupuesto municipal).

Asimismo, también se han detectado situaciones en el interior de **órganos ciudadanos**, creados para el presupuesto participativo, que han facilitado cierta **acumulación de poder** entre los ciudadanos representantes.

El planteamiento del presupuesto participativo en una localidad debe prever desde el principio las formas de evitar que estas situaciones se den. Para el segundo tipo de casos descritos, un mecanismo habitualmente utilizado es la **rotación** (anual o con otra periodicidad, aunque corta) de los cargos ciudadanos. Ya no sólo



como prevención ante este riesgo sino, más aún, como parte del componente formativo que estos procesos persiguen. En algunos casos, como hemos visto en ejemplos anteriores, esa rotación puede hacerse por sorteo. En otros casos los representantes son elegidos mediante criterios de preferencia y representatividad por los demás vecinos, aunque siempre sujetos a plazos de rotación. En casos de sistema rotativo anual donde algunos vecinos activos demandaban volver a pertenecer a los órganos ciudadanos tras algunas ediciones, se establecieron **mecanismos mixtos** donde se podrán volver a presentar como candidatos a representantes de las asambleas de su zona o temática y, si volvían a ser escogidos, se combinaban con los nuevos elegidos de otras zonas.

Respecto al primer tipo de problemáticas relacionados con la **presión** ejercida por algunos **sectores ciudadanos**, para su solución retornamos a ese componente básico para el éxito de estas experiencias que es la **voluntad política**. Por mucho que sea una situación delicada que una parte del sector asociativo se ponga en contra del proceso y ejerza con ello una presión sobre la institución, ésta, mediante la negociación, debe mantener esa voluntad de continuar con una política que claramente quiere ser inclusiva.

Una variante en relación a este tema nos lleva a otro tipo de experiencias y debates en este caso relacionado con la creación de capital social en torno a los presupuestos participativos y su manejo, así como a cómo combinar la participación real con la virtual, y las implicaciones positivas o negativas que ello puede tener y que se deben prever.

**Vignola: El peso de una participación electrónica “no sopesada”** ↓

Un caso muy debatido al respecto en Italia fue el de esta pequeña ciudad de casi 20.000 habitantes dentro de la mancomunidad de la “Unión de los Castillos” de la Región Emilia Romagna. El llamado “Presupuesto Participado” (Bilancio Partecipato) que empezó en el 2003 fue concebido por el Ayuntamiento como instrumento para “sondear la disponibilidad de los ciudadanos a participar” y, a pesar de que la respuesta de la comunidad fue extremadamente positiva, la administración municipal evaluó que no existían condiciones para replicarlo en el 2004. ¿Qué fue lo equivocado de esta experimentación para que no tuviera continuidad?

El proceso estaba diseñado para seleccionar un único proyecto que sería insertado en el Plan de Inversiones de 2004 por un valor de 250.000 €. Inicialmente el Ayuntamiento actuó con cautela ofreciendo múltiples ejemplos de inversión posible (carril bici, estacionamiento, parques infantiles, rotondas, mantenimiento viario, skatepark, campos de deportes, etc.) para explicar las tipologías de los tipos de obras a proponer. Los 96 proyectos presentados (número muy superior a las expectativas, ya que procedían de la activación de ciudadanos individuales) fueron analizados y agrupados por una comisión técnica que homogeneizó en un formato único los materiales presentados. Todo ello con



Cap.1.p.63



la finalidad de evitar que los proponentes dotados de mayores competencias y profesionalidad técnicas ganaran sólo por el hecho de ser capaces de presentar propuestas basadas en diseños y cálculos económicos más atractivos. 12 de los 60 ó 70 proyectos que pasaron un segundo filtro, fueron elaborados como proyectos preliminares. La oficina de presidencia del Consejo Municipal eligió 8 de ellos para votación pública en sedes electorales destinadas a los residentes con más de 16 años (casi un referéndum ciudadano).

Una página *web* específica permitió también el voto electrónico. Fueron recogidos 1.038 votos, que premiaron la propuesta 8: un campo de tenis con hierba artificial. El proyecto, presentado por la Polivalente Olimpia de Vignola, una de las asociaciones con mayor número de inscritos de la ciudad, ganó con 346 votos: 60% de estos votos fueron electrónicos cuando, en el total del municipio, menos del 30% de los ciudadanos votaron por internet.



Cap.3,  
p.77

Esos resultados generaron una discusión abierta sobre el uso que se había hecho de Internet y el planteamiento de su presupuesto participativo en general. ¿Se había generado una dispersión de capital social por haber creado expectativas en los ciudadanos que después fueron “liquidadas” mediante un peso excesivo de la herramienta virtual? ¿Ésta perjudicó la discusión cara-cara favoreciendo un método de votación expuesto a la fácil captación de grupos organizados y donde el voto no refleja una construcción colectiva, ni el fortalecimiento comunitario? Desde la institución se dice que no, pero el caso es que el de 2003 fue el primer y último año del *Bilancio Partecipato* de Vignola...

## 5.6. Dependencia de los técnicos o que éstos sean los únicos motores del proceso



Los **técnicos** se han conformado como un actor clave para posibilitar los procesos ya que se trata de **políticas nuevas** en las que los políticos (que las impulsan) y los trabajadores de la administración (que las tienen que ejecutar) no siempre tienen un conocimiento profundo de las mismas. Es más, en la mayoría de los casos tienen un gran desconocimiento. Por ello se ha recurrido a equipos de asesoramiento técnico externos. Sin embargo, en ocasiones el proceso ha **dependido**, en **exceso**, de ese cuerpo técnico.

Especialmente en los casos en que sólo existía una voluntad política pero no un conocimiento demasiado amplio, se ha tendido a dar esta problemática, donde el técnico era el motor de los procesos más allá incluso que los políticos, los trabajadores de la institución que lo asume, e incluso que la ciudadanía.



Cap.2 y 3,  
pp. 44 y 77

Algunos ejemplos de asesoramiento, ya citados a lo largo del texto son: el caso de FEDOMU en Rep. Dominicana, CLAEH en Uruguay o IEPA-LA, Antígona o CIMAS en España, por mencionar solamente las de los países socios de este proyecto. En ese sentido diversos ayuntamientos,

intendencias u otras instituciones que lo pusieron en marcha recurrieron a ellos y, en ciertos casos, algunas de esas instituciones les depositaron la principal responsabilidad, así como de alguna manera el liderazgo de esos procesos. Cuando la **cesión de responsabilidades** a estas entidades y/o técnicos fue excesiva y sin la debida responsabilización por parte de las entidades locales, se trató de situaciones poco positivas para los procesos en la medida que por muy convencidos y buenos profesionales que fueran, eran figuras temporales y externas a los territorios y la comunidad, y que por eso mismo no podían garantizar la correcta marcha de los procesos en el tiempo. Resulta **fundamental** que en ese sentido los procesos sean siempre **asumidos internamente** desde la institución por mucho que haya asesores que los faciliten y ayuden a implantar.

Medidas básicas para evitar dicha situación pasan nuevamente de alguna manera por la **voluntad política**. En la medida que la decisión de implementarlos es de un **equipo de gobierno** o ciertas figuras de éste, ellos no deben delegar plenamente en los técnicos, así como tratar de hacerse pronto con el **liderazgo político de dichos procesos desde dentro de la institución**. A partir de ahí como mecanismos que facilitan claramente esta condición, y por el contrario impiden la mala práctica, tenemos la constitución de equipos donde, aunque inicialmente sean externos en su procedencia, se trabajen desde el principio, por su vinculación con el equipo interno de la institución. Todo para lograr establecer **puentes** mediante mecanismos de **trabajo conjunto** y garantizar que los trabajadores internos tengan desde lo antes posible nociones suficientes sobre el presupuesto participativo.

Y en la misma dirección, aunque con otros tipos de actores sociales, encontramos también la práctica de **capacitación** también a la **ciudadanía** (para conseguir que el proceso se “ciudadanice” lo antes posible), así como garantizar espacios amplios a los órganos ciudadanos para elaborar iniciativas y participar en su gestión.

Tal cual lo muestran las experiencias con mayor trayectoria, los procesos de presupuesto participativo más sólidos son aquellos donde **los tres grandes tipos de actores** (políticos, técnicos y ciudadanos) asumen **diferenciadamente** y en **diálogo constante** entre ellos sus distintos **roles** y hacen un uso activo de él en pro de **la evolución del proceso**.



## 5.7. Establecer marcos legales que no se apliquen en su totalidad

Ya hemos tratado anteriormente los muchos efectos positivos que una ley que ampare y promueva la realización de presupuestos participativos puede significar en términos de ayuda a su arraigo e instauración.



Sin embargo, existen también importantes aprendizajes y advertencias de **malas prácticas en relación a marcos legales relacionados con los presupuestos participativos**. Lo analizaremos en detalle, pero casi en su totalidad se relacionan con la idea de que una **ley en sí no garantiza el cumplimiento** y, por tanto, que cuando ésta no está acompañada de otros múltiples mecanismos y recursos, puede acarrear también una importante frustración y señales de inconsistencia institucional. El caso de la Ley Nacional en Perú deja numerosas muestras al respecto.

Visto en detalle, estos elementos negativos se refieren a diferentes matices relacionados con la aplicación de estas leyes. Por una parte se han comprobado **la dificultad que puede significar el no hacer un estudio previo que vaya más allá de lo jurídico-administrativo a la hora de redactar y aprobar una ley** de este tipo. Consideramos que han quedado suficientemente mostrados a lo largo de esta guía los importantes requisitos, conexiones y complejidad que en los diferentes planos exige la puesta en marcha y crecimiento de unos presupuestos participativos. En ese sentido, aunque una ley puede resultar una estrategia de apoyo, debe ir acompañada de mecanismos que garanticen su ejecución. Es por tanto responsabilidad a la hora de ponerlas en marcha que se prevea su viabilidad de desenvolvimiento tal cual lo plantean sus fundamentos.



Un ejemplo claro expresado tanto por técnicos como por ciudadanos en casos en que un marco legal de este tipo ha presentado deficiencias es, por ejemplo, el relacionado con la **falta de capacidad sancionadora ante la no ejecución**. Es decir, si la ley exige que todos los municipios deben realizar presupuestos participativos, en la medida que eso no se sanciona y algunos de ellos no lo hacen, la ley muestra una clara debilidad que puede resultar contraproducente respecto a su promoción. Algo similar se detecta respecto a la **dotación de recursos** de los cuales estas leyes no suelen mencionar nada. Los órganos legislativos y ejecutivos deberían alcanzar grados suficientes de coordinación para, respecto a los presupuestos participativos, garantizar que no se trate de marcos irrealizables y que, por el contrario, las premisas que exigen estén avaladas técnica y económicamente para su ejecución. La principal dificultad del **caso peruano**, junto a otras, radicó precisamente en la mínima dotación económica que tenían los municipios y que la ley no aumentó, y que por tanto no posibilitó la realización de presupuestos participativos reales.

Sin embargo, además de estas carencias parciales, nos encontramos también directamente con la mala práctica de que **la ley sencillamente no se aplique**. Cabe el análisis sobre la distancia entre una ley nacional aprobada en órganos legislativos estatales respecto a su ejecución en el ámbito local. Son varias las alcaldías en Rep. Dominicana que no cumplen con la realización de presupuestos

participativos y no encuentran ni exigencia de ningún tipo ni sanción por ello. Sencillamente no los realizan y no existe la capacidad de evitarlo. Diversos testimonios recogidos en la investigación Parlocal se referían a este hecho: propuestas nunca realizadas (incluso donde los vecinos tomaron la iniciativa por su cuenta de realizarlas buscando fondos propios), o procesos nunca planteados (cabe destacar cómo han habido incluso demandas y contenciosos de parte de asociaciones ciudadanas contra ayuntamientos precisamente por el no cumplimiento de la ley y la no realización de presupuestos participativos en el ámbito municipal). Se trata, por la repercusión ante los ciudadanos, sin duda, de uno de los factores que mayor **fuerza y credibilidad** le pueden restar a los procesos y, por tanto, es fundamental ser cautos a la hora de poner en marcha estos mecanismos jurídicos previendo sus mecanismos de cumplimiento.

Sin embargo cabe también una reflexión significativa de fondo al respecto y que nuevamente nos acerca a esa **pedra angular** que es la voluntad política, en este caso local que es donde se realizan, hasta el momento, los presupuestos participativos. **¿Podrá un presupuesto participativo llevado por un equipo de gobierno que realmente no tiene interés en ellos y que lo realiza porque existe una ley que lo exige, dar los resultados que se pueden esperar de ellos?** La respuesta parece confirmarnos que la **voluntad política** en el ámbito local sigue siendo clave incluso aunque existan marcos legales nacionales que lo exijan. Ello no quita que ese marco pueda dar la pauta para que lo sigan gobernantes que de entrada tenga sólo “cierto” interés ante ellos y que con la práctica terminen convenciéndose de su importancia y utilidad. Por el contrario parece inefectiva ante casos en que esos gobernantes se muestren abiertamente contrarios.



## 5.8. Dejar los procesos de presupuesto participativo aislados de otras políticas y programas

En la mayoría de experiencias los procesos de presupuestos participativos han aparecido dentro del contexto del área de Participación Ciudadana, aunque solos respecto a otros programas de éste u otras áreas. En escasas ocasiones los presupuestos participativos se han **activado conjuntamente con otros programas** con los que se relacionara y que dieran cuenta de una actuación coordinada a nivel institucional. Este hecho puede ser relativamente fácil de entender en la medida que, como hemos visto, su implementación conlleva exigencias importantes y quizá es un esfuerzo demasiado alto para las actuales instituciones locales poner simultáneamente diferentes programas nuevos en marcha.



Cap.3 , p.70.



Sin embargo, que esto sea inicialmente así no debería justificar que permanezca de la misma forma con el paso del tiempo.

Al respecto se detectan dos tipos de prácticas que por este tipo de motivos restan potencialidad a los posibles impactos de los presupuestos participativos en particular y la participación de la ciudadanía en general. Por una parte, que éstos permanezcan **aislados de otras políticas de mayor envergadura** en los territorios suele convertirlos en políticas de **baja relevancia**. Existe un consenso claro entre los que trabajan la participación en que su aspiración debe ser hacia ámbitos relevantes de la vida pública local. Así, los procesos de presupuesto participativo que terminan tratando exclusivamente intervenciones menores sobre el territorio, sin una articulación con futuras actuaciones pierden gran parte de su potencial de cambio (directamente traducido en el desinterés de gran parte de la ciudadanía en participar).

Claramente la recomendación al respecto tiene que ver con esa visión integral desde la institución de conectarlos tanto a otras actuaciones conjuntas en el área de la participación, como a esas políticas de mayor impacto que en el fondo son las que más determinan las cuestiones relevantes de la vida cotidiana de ciudadanos y ciudadanas.



En definitiva se trata de avanzar hacia la idea de **transversalidad política** en los diferentes campos de actuación del ayuntamiento u otra institución que lo practique.

Prácticas y técnicas concretas múltiples como jurados ciudadanos, planes participativos de desarrollo territorial, consejos ciudadanos según las diversas temáticas, referéndums, encuestas deliberativas u otros, son ejemplos a seguir en esta lógica de expandir la participación e incorporar desde las instituciones a los ciudadanos a la vida pública.



Y por otra, esa **búsqueda de vinculación de los presupuestos participativos a las grandes programaciones y actuaciones que determinan el futuro de ese territorio y comunidad** (planes estratégicos, urbanísticos, planes de infraestructuras, etc.). Los logros en este ámbito en municipios que lo están trabajando están siendo determinantes respecto a una participación de los ciudadanos que toma cuerpo y se convierte en elemento regente de la vida social.

## 5.9. Estancamiento de los procesos

Hemos destacado como una de las principales características de los procesos de presupuesto participativo la de ser **especialmente dinámicos** (cargos rotativos, reglamentos en constante transformación, propues-

tas nuevas cada edición, incorporaciones y bajas de participantes, debates con deliberación, etc.). El importante grado de interacción que suelen lograr entre un número significativo de personas con diferentes posicionamientos e identidades, determina claramente una capacidad importante de ir cambiando y regenerándose como muestra de su carácter especialmente procesual.

Desde esta constatación, la mirada sobre la trayectoria que describen los múltiples procesos hasta ahora parece marcarnos tendencias y ritmos habituales en la mayoría. Se pueden distinguir muchas veces con claridad la sucesión de **fases iniciales** de cierta **euforia** y crecimiento, **fases de estancamiento** ante una valoración de los límites y resistencias que el proceso está encontrando, y también, aunque no necesariamente, fases de involución. Especialmente nos queremos detener en las dos últimas por tratarse de etapas en que muchos procesos terminan sucumbiendo y para plantear mecanismos que permitan evitarlo.

Es habitual en una primera etapa la sensación de satisfacción inicial de poner en marcha un proceso complejo, en el que ya un número significativo de ciudadanos responde con su participación.

Sin embargo, tras ella en ocasiones aparece una etapa que podríamos llamar de asentamiento que, en ocasiones, sirve a los que, de una u otra manera, dirigen el proceso para detenerse y hacerse conscientes de los límites que tiene, así como de las diferentes resistencias que encuentra. Es quizá el momento en que más conscientemente se deben desplegar mecanismos diversos para que el proceso no se vea trabado ni caiga en la inercia o el desánimo por falta de dedicación a él.

Resulta especialmente útil en esas fases la **construcción** con los demás actores de esos mecanismos nuevos. Ejemplos de buenas prácticas son las localidades en las que se han puesto en marcha **evaluaciones participativas** del proceso, destacando tanto sus puntos fuertes como débiles. Realizadas con diferentes tipos de actores, han permitido identificar colectivamente cuáles eran las principales amenazas y debilidades del proceso, así como construir propuestas para su mejora. Ello ha tenido su principal utilidad en que ha permitido hacer explícitos los problemas y a la vez comenzar a diseñar posibles soluciones. El efecto ha sido un nuevo crecimiento y mejora del proceso, especialmente por el logro de implicar en mayor medida a los sectores más interesados en él. A su vez ha permitido dar *feedback* a la institución promotora.

Todos ellos como estrategias y mecanismos para evitar caer en la involución que varios procesos han vivido.

#### La involución de Porto Alegre ↓

En la reconocida experiencia de este municipio brasileño, considerada en los años 90 como el principal referente mundial en presupuestos participativos, se considera por parte de analistas y ciudadanos que se vivió una clara involución en la dinámica del proceso durante la siguiente década. Así, mientras en su primera etapa se logran resulta-



→ dos como la «inversión de prioridades» respecto a los territorios en que se invertían los recursos (de los más favorecidos a los menos), en la posterior se pierde gran parte de autonomía de parte de los sectores ciudadanos participantes y se vuelve a concentrar los recursos de su orçamento participativo en grandes obras en la zona centro de la ciudad (Baierle, 2010).

Por lo tanto, constantemente se debe velar y comprobar el cumplimiento de los objetivos centrales del proceso, por mucho que éstos vayan mutando en sus formas de funcionamiento en esa búsqueda de adaptación al contexto.



# CONCLUSIONES





# CONCLUSIONES

La guía que hemos intentado estructurar, con base principalmente en los aprendizajes construidos desde la plataforma multilateral de intercambios constituida por el proyecto PARLOCAL, ha sido probablemente más normativa en sus sugerencias de lo que habíamos inicialmente imaginado. Ello porque las estrategias que hemos encontrado en los diferentes países son diferentes pero convergentes en sus indicaciones. Aún así, consideramos que hemos logrado mantener un compromiso importante con los lectores y las lectoras: el de transmitir informaciones procedentes de casos concretos, incluyendo también experiencias no necesariamente 'virtuosas' (o no solamente virtuosas) que nos permitan aprender con los errores y las imperfecciones de quienes actuaron como pioneros de un camino del que queda todavía mucho por explorar.

Esto nos explica algo sobre lo importante que es que cada experiencia de participación esté acompañada en su desarrollo por personas y/o entidades interesadas en una lectura crítica constructiva, que sean capaces de reconstruir la secuencia de las acciones que han contribuido, tanto a producir los resultados positivos, como a hacer notar sus límites e identificar su idiosincrasia.

Podríamos concluir que **sólo la evaluación permite la evolución**, siendo esta última parte integrante de la naturaleza de cada presupuesto participativo, cuyo carácter específico se define principalmente en relación a su progresividad, a su incremento y a su capacidad de transformar el dispositivo junto con la maduración de sus actores.

Dado que hemos aprendido, desde el empirismo, que las instituciones políticas que apuestan por procesos de participación, muy a menudo, no tienen energías suficientes para ir más allá de la propia experimentación, es necesario que otros actores (organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, etc.) asuman esta importante tarea. En ausencia de un interés social por un acompañamiento autónomo de cada experiencia, se hace necesario que cada entidad promotora garantice, como mínimo, algún tipo de sistematización y construya breves actas que puedan dejar una **traza de memoria**. Sin esta garantía mínima, muchos casos no llegan a poder ser verdaderos 'experimentos' (es decir proyectos piloto que

se pueden analizar por su carácter innovador y la coherencia de sus resultados) y corren el riesgo de que su memoria se pierda en el instante en que, por cualquier razón coyuntural, éstas desaparezcan. La memoria necesita ser transmitida también para que los resultados de un proceso participativo no sean infravalorados, y hasta menospreciados, por las personas y las generaciones que llegan después, como ha pasado, por ejemplo, con los proyectos participativos de transformación de los aspectos físicos de las escuelas, que han sido criticados (sobre la base de consideraciones meramente estético-funcionales) por alumnos y padres que nada sabían del proceso colectivo de decisión que hubo detrás de lo que estaban viendo en ese momento.

Sin duda, el **desperdicio de experiencia** – como lo llama Boaventura de Sousa Santos (2003) – es algo negativo en sí, pero aún más cuando se trata de experiencias de participación ciudadana para la toma de decisiones que han puesto en juego tantas energías, pasiones, saberes y competencias. El conjunto de ellas parece como un firmamento en que cada experimento es una estrella cuyos principios y logros pueden continuar brillando en la distancia por mucho tiempo e inspirar también a otras emulaciones, incluso aunque las originarias, por razones diversas, ya hubieran muerto.

Es por este motivo que, en los últimos cinco años, se han ido multiplicando redes nacionales e internacionales de intercambio entre los procesos de presupuestos participativos y diferentes observatorios. Estructuras con actores múltiples que van naciendo en diferentes lugares del mundo para documentar y analizar críticamente distintas experiencias de democracia participativa. Su reto principal es el de garantizar la memoria de cada experiencia más allá de su propia vida y así favorecer lo que podríamos denominar la **'polinización cruzada'** entre procesos participativos. Tales estructuras de intercambio se proponen también reunir fuerzas para superar las barreras originadas por el factor tiempo. Factor que en los procesos participativos tiene un valor central en la medida que marca la línea de evolución/involución de cada experiencia y permite reconstruir los impactos de cada proceso.

Como ya hemos visto en este viaje, en algunas experiencias de presupuestos participativos los impactos pertenecen, en no pocas ocasiones, al ámbito de lo no medible, pero no por ello son menos importantes, ya que, pasado un tiempo, nos permitirán confirmar o descartar algunas de las valoraciones iniciales de los procesos. Paralelamente, hemos observado que muchos de los nueve objetivos que hemos expuesto en el capítulo uno como prioritarios pertenecen a la categoría de los impactos (modernización institucional, dinamización del tejido social y aumento del civismo, reconstrucción de la confianza en la política, etc.), es decir, difícilmente son medibles como si fueran simples resultados inmediatos del proceso. Y, además, la mayoría son una variable dependiente de la **calidad de la deliberación**. Calidad

que se logra a través de la 'arquitectura' del proceso participativo y de la construcción de espacios en los que se canaliza la energía social de un territorio.

Esta reflexión nos debe ayudar a tener la paciencia suficiente cada vez que comenzamos un proceso participativo, y a convencer-nos de la necesidad de **gestionar las expectativas** cada vez que nos embarcamos en una aventura que tiene un horizonte participativo. Porque los plazos para alcanzar un resultado deseado son, a veces, impredecibles, y abundantes son las sorpresas que aparecen en el curso del camino.

Si adoptamos una flexibilidad substancial para poner en valor estas sorpresas, nos aproximaremos al verdadero carácter multi-forme y *plurieficaz* que marcan los procesos participativos, a través de lo que Santos (2002) denomina **una sociología de las ausencias y de las emergencias**, capaz de entender la innovación como una serie de *micromovimientos* insurgentes que dan forma a posibilidades siempre nuevas. Así evitaremos un análisis plano de un proceso participativo. Análisis, frecuentemente utilizados hoy, que se basan en modelos rígidos para juzgar experiencias participativas y que fundamentan sus técnicas en una banalización de las variables a estudiar inspirados en métodos reduccionistas centrados en el coste-beneficio a corto plazo. Variables que han sido medidas mediante parámetros cuantitativos incapaces de devolver la complejidad semántica y vivencial de las innovaciones participativas observadas y de apreciar su calidad deliberativa.

Una vez reconocida la necesidad de **recuperar lentitud** y articulación de los análisis cuando se examina un presupuesto participativo, es posible resumir en pocas líneas las sugerencias principales emergidas en el curso de esta guía. Así pues, para garantizar una evolución futura constructiva de cada proceso sería importante tener en cuenta y poner en práctica cinco objetivos prioritarios:

- 1) **'Ciudadanizar' y corresponsabilizar** los presupuestos participativos. Lo que implica actuar sobre cada proceso para volver sus reglas más compartidas y más sólidas, garantizando la autonomía entre política y sociedad civil.
- 2) **Dinamizarlos**. Es decir, hacer los procesos más atractivos para ser catalizadores de una nueva confianza mutua entre la política representativa y la ciudadanía, evitando la repetición acrítica de rituales participativos de un ciclo a otro, ya que puede ser aburrido, poco atractivo y burocratizado.
- 3) **Pluralizarlos**. Haciendo que el panorama de los presupuestos participativos se vuelva aún más variado y atractivo, a través de la innovación continua de formas, métodos y objetivos; dan-

do cuenta en mayor y mejor medida de la diversidad de actores, motivaciones y temáticas.

- 4) **Transversalizarlos.** Conectar cada dispositivo con otros espacios diferentes de participación, para convertir cada presupuesto participativo en un motor de coordinación y de multiplicación de efectos, evitando su aislamiento y autorreferencia.
- 5) **Supramunicipalizarlos.** Proseguir en la experimentación de procesos de *scaling-up*, para que aumente el número de casos existentes a niveles institucionales diferentes, superando el ámbito puramente municipal. De hecho, el apoyo de instituciones supramunicipales para los ayuntamientos que tienen menos recursos, capacidad y valentía es, muchas veces, estratégico (y hasta indispensable) para avanzar el proceso de presupuestos participados.

Sólo si cada experiencia asume conscientemente el hecho de representar un anclaje importante de un panorama en continuo movimiento, será posible dar el valor a cada proceso como pieza de ese puzzle de convergencias. Puzzle que forma el prisma que permite comprender las transformaciones de nuestras democracias, su capacidad evolutiva y su adecuación al diálogo entre unos principios universales y las culturas locales.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA EN EL LIBRO

- Allegretti, G., Barragán, V., Bou, J., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez, V., Martínez, V., Navascués, J., Paño, P., Sánchez, C. y Umaña, F. (2011). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Proyecto Parlocal. Málaga: CEDMA.
- AA.VV. (2010). *Relatório de atividades Trabalho de campo no OP-Sesimbra, Projeto FCT PTDC/CS-SOC/099134/2008*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. Mimeo.
- Baierle, S. (2010). *Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo en Diálogos entre Militantes. Participación, territorio y ambiente*. Montevideo: Uruguay.
- Baron, R y Byrne, D. (2005). *Psicología Social*. Madrid: Pearson.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: PGU/ UN-Habitat.
- Centro de Asesoría y Estudios Urbanos, Cidade (2002). *Historia del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Disponible en [http://www.Logolinkla.org/conteudos/documentos/historico\\_esp.pdf](http://www.Logolinkla.org/conteudos/documentos/historico_esp.pdf).
- Chaudhuri, S, y Patrick H. (2002). *The Plasticity of Participation*. New York: Working Paper, Columbia University.
- Chavis, D. M. (1983). *Sense of community in the urban environment: Benefits for human and neighborhood development*. Unpublished doctoral dissertation, George Peabody College of Vanderbilt University.
- Chavis, D.M., Hogge, J.H., Mc Millan, D.W. y Wandersman, A. (1986). Sense of community through Brunswik's lens: A first look. *Journal of Community Psychology*, 14, 24-40.
- Falck, A. y Paño, P. (eds.) (2011). *Democracia Participativa y Presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual Escuela Políticas de Participación Local*. Proyecto Parlocal. Málaga: CEDMA.
- Font, J., Cuesta, M. y Navarro, C. (2009) *¿Municipios participativos?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzo, E. (2007). *Tipología y modelos de presupuestos participativos en España*. Córdoba: IESA Workingpaper series. N.º 1307. IESA-CSIC.
- García-Leiva, P., Domínguez, J. M., Hombrados, M.ª I., Palacios, M.ª S., Morales E. y Gutiérrez, V. (2011). *Evaluación de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Málaga*. Málaga: Cedma.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons From Latin America's Experience With Participatory Budgeting. En A. Shah (Ed.) *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: World Bank.
- Herzberg, C., Sintomer, Y., Allegretti, G. y Röcke, A. (2010). *Towards a comparative analysis of democratic innovations: Lessons from an fs-QCA of Participatory Budgeting*. PSA, abstract. University of Southampton.
- Hombrados, M.I., y Gómez, L. (2001): Potenciación en la intervención comunitaria. *Intervención psicosocial*, 10, (1), 55-69.
- INCLUIR (2006). *El Presupuesto Participativo como Instrumento de Lucha Contra la Exclusion Social y Territorial. Estudios de Buenas Prácticas*. Venecia: URBAL/Comune di Venezia/Progetto. Europe-Aid.

- Intendencia de Montevideo (2010). *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Intendencia de Paysandú (2010). *Presupuesto Participativo en Paysandú: Más ciudadanía... más democracia*. Paysandú: Intendencia de Paysandú.
- Instituto Brasileiro General de Estadística, IBGE (2011, Mayo). Censo 2010. Disponible en <http://www.ibge.gov.br/home/>.
- Instituto de Estadística de Italia, ISTAT (2011, Mayo). Censo 2009. Disponible en <http://www.istat.it/>.
- Instituto Nacional de Estadística de España, INE (2011, Mayo). Población 2010. Disponible en <http://www.ine.es/>.
- Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, INE (2011, Mayo). Censos 2009. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/>.
- McMillan, D. y Chavis, D. M. (1986). Sense of Community: A definition and theory, *Journal of community psychology*, 14, 6-23.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria. La tensión entre sociedad y comunidad*. Buenos Aires: Paidós, Tramas sociales.
- Oficina Nacional de Estadística, ONE (2011, Mayo). Demografía 2002. Disponible en <http://www.one.gob.do/>.
- Office of the Registrar General & Census Commissions, Ministry of Home Affairs (2011, Mayo). Census Data. Disponible en <http://censusindia.gov.in/>.
- Perkins, D. D. y Zimmerman, M. (1995). Empowerment theory, research and application. *American Journal of Community Psychology*, 16, 569 – 580.
- Powell, T. J. (1990). *Working with self-help*. Silver Spring. M.D: National Association of Social Workers.
- Prilleltensky, I. (1994). Empowerment in mainstream psychology: legitimacy, obstacles and possibilities. *Canadian Psychology*, 35, pp. 358 – 375.
- SAHA (2008). *Processus Budgétaire participatif: cas de la commune rurale d'Ambalavao*. Ponencia presentada en el Seminaire Regional sur la Gouvernance Locale en Afrique, celebrada del 13-17 de octubre en Saly Portudal (Senegal).
- Sarason, S. (1977). *Human services and resource networks*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A., (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Research*. Versión en español: *Los presupuestos participativos en Europa* (en colaboración con E. Ganuza, C. Herzberg y A. Röcke), Barcelona: Ariel, 2009.
- Sousa Santos, B. (2002), Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências, *Revista Critica de Ciências Sociais*, 63, págs. 237-280.
- Sousa Santos, B. (coord.) (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

# BIBLIOGRAFIA SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

## General

- Cabannes, Y. (2003). *Participatory Budgeting and Municipal Finance: Base document*, Porto Alegre, Red URBAL n.º 9, Porto Alegre.
- Cabannes, Y. (2004). *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals*. Working Paper, Urban Management Programme/ UN-HABITAT, Quito, www.cigu.org.
- Chavez, D. (2004). *Democratizar la Democracia. Hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Amsterdam: TNI.
- De Sousa Santos, B. (2002). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Critica de Ciências Sociais*, 63, 237-280.
- De Sousa Santos, B. (Coord.), (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fishkin, J. (2003). Consulting the Public through Deliberative Polling. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n.º 1, 128-33.
- Falck, A. y Paño, P. (Eds.), (2011). *Democracia Participativa y Presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual Escuela Políticas de Participación Local. Proyecto Parlocal*. Málaga: CEDMA.
- Falck, A. y Recio, J. (2008). *Presupuestos participativos nuevos territorios*. Sevilla: Atrapasueños
- Fung, A. y Wright, E. O. (Eds.). (2001). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London/New York: Verso.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Lieberherr, F. (2003). Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy. *Urban News*, n.º 7 (febrero 2003), www.caedonia.org.uk.
- McNeil, M. y Malena, C. (Ed.). (2010). *Demanding Good Governance Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington: The World Bank.
- Rodríguez-Villasante T. y Garrido, J. (Coords.). (2002). *Metodologías y presupuestos participativos*. Madrid: Ed. Iepala-Cimas.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability*. Washington, D.C: series, World Bank Publications.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Röcke, A. (2008). From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 32/1, March, p. 164-178.
- Sintomer, Y., Traub-Merz, R., Zhang, J. y Herzberg, C. (Ed.). (forthcoming 2011). *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*. Beijing: China Social Science Press.
- Sintomer Y., Allegretti, G., Herzberg, C. y Röcke, A. (2010). Learning from the South: Participatory Budgeting worldwide – An invitation to Global Cooperation. Número especial de *Dialog Global*, n.º 25, GIZ/Bonn.
- Sintomer, Y. y Allegretti, G. (2009). *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.
- UCLG-United Cities and Local Governments (Ed.), (2007). *Policy Paper on Local Finance*. Barcelona: UCLG.

UCLG-United Cities and Local Governments (Ed.). (2008). *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*. Barcelona: UCLG.

## Brasil-América Latina

- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alinea Editrice.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L. y Navarro, Z. (Ed.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez.
- Baierle, S. (2007). *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*. Porto Alegre: ONG Cidade.
- Baierle, S. y Cabannes, Y. (2003). *Finanzas locales y presupuesto participativo*. Red URB-AL, n.º 9. Porto Alegre: GAPLAN.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Baiocchi, G. (2006). Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities. En R. Alsop, M.F., Bertelsen y J. Holland (Ed.): *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation* (pp. 95-124). Washington D.C.: The World Bank.
- Banco Internacional de Reconstrucao e Desenvolvimento, Banco Mundial (2008). *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre*. Washington D.C.: Working Paper.
- Cabannes, Y. (2006). Les budgets participatifs en Amérique Latine. En *Mouvements*, n.º 47/48, 128-38.
- Fedozzi, L. (1999). *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo.
- Fedozzi, L. (2000). *O Poder da aldeia*. Porto Alegre: Tomo.
- Fedozzi, L. (2007). *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo.
- Genro, T. y de Souza, U. (1997). *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Granet, E. ; Solidariedade (2003). *Porto Alegre, les voix de la démocratie*. Paris: Syllepse.
- Grazia de Grazia, A.C. y Torres, R. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Porto Alegre: Vozes.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2004). *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*. New York/London: Zed Books.
- De Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice. *Politics and Society*, n.º 26, 461-509.
- De Sousa Santos, B. (Ed.). (2005). *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*. London, New York: Verso.
- Herzberg, C. (2001). *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*. Münster: LIT.
- López Maya, M. (2007). Breaking with the Past. *NACLA*, vol. 40, n.º 3.
- Marquetti, A. (2007). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. En E. Dagnino (Ed.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Santa Catarina: Argos.
- Marquetti, A. (2005). *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?* Porto Alegre: Working Paper, PUCRS/Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Marquetti, A. y De Campos, G. y Pires, R. (Ed.). (2008). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xama.
- Peixoto T. (2008). *E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?* Aarau: e-Working Paper E-Democracy Centre/Zentrum für Demokratie Aarau.
- Roeder, E. (2010). *Der Bürgerhaushalt von Rosario*. Münster: Lit Verlag.

- UNIFEM; UNV (2009). *Experiencias de participación de las mujeres para impulsar el desarrollo local con equidad. Sistematización del Proyecto Conjunto UNIFEM-UNV presupuestos sensibles a género: visibilizando la contribución voluntaria de las mujeres al desarrollo de Latinoamérica. Cuaderno de trabajo 9*. Quito: UNIFEM.
- Europa y Norteamérica**
- Allegretti, G. (2008). *Challenges of Participatory Budgeting (PB) in Europe. Lesson learned from a key-example*. Coimbra: Centre for Social Studies/University of Coimbra.
- Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004). *El 'retorno de las carabelas'. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam/Madrid: TNI/FIM,
- Allulli, M. (2006). *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*. Roma: University La Sapienza.
- Ayuntamiento de Sevilla (Ed.), (2007). *Presupuesto General 2007. Memoria*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.
- Banner, G. (1999). Die drei Demokratien der Bürgerkommune. En H.H. von Arnim (Ed.). *Demokratie vor neuen Herausforderungen* (pp. 133-162). Berlin: Duncker & Humblot.
- Blanco, I. y Lop, I. (2004). *Pressupostos participatius: per on comencem?* Barcelona: F. Jaume Bofill.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. y Schwarz, G. (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune*. Berlin: Sigma.
- Bou, J. (2010). *Refundar la democracia. Presupuestos participativos en contextos diversos*. Sevilla: Atrapasueños.
- Co-Plan (Ed.). (2007). *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*. Tirana: Co-Plan. Disponible en [www.co-plan.org](http://www.co-plan.org).
- Driscoll, J., Laskowska, A. y Eneva, M. (2004). Svshotov: *A Community-based Investment Program for Municipal Development*. Washington, D.C: USAID.
- Engel, D. (2009). *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln, Master Thesis at RWTH*. Aachen: Aachen University.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2011). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos en España*. Córdoba: Working- paper IESA-CSIC.
- Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Klages, H. y Damarus, C. (2007). *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Ködelpeter, T. y Nitschke, U. (Ed.). (2008). *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lerner, J. y Wagner, E. Van (2006). *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*. Amsterdam: TNI. Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org).
- Pinnington, E., Lerner, J. y Schugurensky, D. (2009). Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 3, n.º 21, 455-484.
- Rabuín, L. (2009). *Démocratiser la ville*. Montréal: Lux.
- Sintomer, Y. y Allegretti, G. (2011). *Os Orçamentos Participativos na Europa*. Coimbra: Almedina.
- Sintomer, Y. Herzberg, C. y Röcke, A. (Ed.). (2005). *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Volume II (Documents)*. Berlin: Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt University. Disponible en [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de).
- África**
- Allegretti, G. (2002). Il Sud come Nord di Speranza: esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici. En P. Sullo (Ed.), *La democrazia possibile* (pp. 291-326). Nápoles: Carta/IntraMoenia.
- Babcock, C. et al (2008). *The Right to Participate: Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda*. Paper presentado en el Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting, 10-14 March, Durban.

Chaeruka, J. y Sigauke, P. (2007). Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting in Harare, Mutoko and Marondera Workshops/ Meetings and Experiences. *Local Governance & Development Journal*, vol. 1, n.º 2, 1-25.

Devas, N. y Mashaba, H. (2004). *Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting. Working Paper 4*. Birmingham: University of Birmingham.

Gueye, B. (2008). *Le budget participatif en pratique*. Dakar: IED-Afrique.

Kanoute, M. B. (2007). *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*. Dakar: ONU HABITAT / ENDA-TM. Disponible en [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).

Kundishora, P. (2004). *Sub-National Experience in Civic Participation, Policy Making and Budgeting Processes: Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa*. Harare: MDP/WBI.

Leduka, M. (2009). *Participatory Budgeting in the South African Local Government context: the case of the Mastopa Local Municipality. Free State Province. Master Thesis of Public Administration*. Stellenbosh: Stellenbosh University.

Mika, J. (2004). *Civic Participation in Sub-National Budgeting: Zimbabwe National Framework Conditions*. Washington, D.C.: MDP/WBI, Harare.

Munzwa, K. M., Chirisa, I. y Madzivanzira, F. (2007). Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches. *Local Governance and Development Journal*, vol. 1, n.º 2, 40-64.

Mutoko RDC (2003). *Five Year Strategic Development Plan*. Mutoko: Mutoko Council.

Nguenha, E. y Weimer, B. (2004). *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Maputo: Cooperación Suiza/PADEM.

Olowu, D. (2003). *Local Democracy, Taxation and Multilevel Governance in Africa*. Institute of Social Studies. Netherlands: The Hague.

Smoke, P. (2007). *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity*. Cambridge (USA): Lincoln Institute.

## Asia y Oceanía

Allegretti, G. (2003). Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio. *Quale Stato*, n.º 2, 126-139.

An, S. (2005). *Citizen Participatory Budget and Local Governance*. Ulsan University Press: Ulsan.

Antlo, H. (2004). *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*. Manila: Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia.

Chong, V.C., Eggleton I.R.C. y Leong, M.K.C. (2006). The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance. *Advances in Accounting*, vol. 22, 67-95.

Clay, E. M. (2007). *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore: Learning from Successful Cases*. Massachusetts: Master Thesis at MIT.

Demediuk, P. y Solli, R. (2008). Global Is Local: Recycling Familiar Components. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, vol. 3, n.º 4, 9-20.

He, B. (2011). Civic engagement through Participatory Budgeting in China: three different logics at work. *Public Administration and Development*, n.º 31, 122-133.

He, B. (2011). Orçamento participativo por meio de sondagens deliberativas: estudo de caso da cidade de Zeguo, no Zhejiang, China. En G. Allegretti, S. Carvalho y L. Guerreiro (Org.), *Histórias de outros mundos possíveis: Participação cidadã e construção de novas institucionalidades*. Coimbra: Almedina.

Hsu, P (2009). In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, n.º 81, 40-50.

Hwang, H. S. (2005). Changes, Challenges and Chances: Public Reform in Korea. En J. Kim (Ed), *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century* (pp. 35-61). Seoul: The Korea Institute of Public Administration.

Jain, L.C. (2005). *Decentralisation and local governance*. New Delhi: Orient Longma.

Kim, K., Kim, O. (2007). Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the

- Government Budgeting Process. *The Korean Journal of Local Government Studies*, vol. 2, n.º 11, 87-107.
- Kwack, C.G. (2005). Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting. *The Korea Local Finance Journal*, vol.1, n.º 10, 247-276.
- Leib E. J. y He, B. (Ed.). (2005). *The Search for Deliberative Democracy in China*. Houndmills: Palgrave-MacMillan.
- Rhee, S. (2005). *A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government*. Seoul: Seoul Development Institute.
- Suwanmala, C. (2007). Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting. En A. Shah (Ed.) *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series* (pp.127-154). Washington, D.C: World Bank Publications..

### Algunas páginas web de presupuestos participativos:

- <http://www.rapp.gov.ar/index.php>
- <http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>
- <http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>
- <http://www.fedomu.org.do>
- <http://www.buergerhaushalt.org>
- <http://www.op-caboverde.org>
- [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/entrada.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php)
- <http://www.redperu.org.pe/eventforex.htm>
- <http://www.op-portugal.org/>
- <http://www.escalersoncalen.org>
- <http://www.presupuestosparticipativos.com>
- <http://www.participatorybudgeting.org.uk/>
- <http://www.mdpafrica.org.zw/pbfacility.html>
- <http://www.buergerhaushalt-europa.de>
- <http://www.cigu.org>
- <http://www.pbcoalition.com>
- <http://www.participatorybudgeting.org>
- <http://www.infoop.org>
- <http://www.oidp.net/es/>
- <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9>
- <http://www.presupuestoygenero.net/>
- <http://www.worldbank.org>
- <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/index.htm>

## GUÍA DE CASOS CITADOS

Hemos elaborado esta guía de casos como instrumento de ayuda para la localización de territorios (sean municipios, departamentos, regiones o países) y temáticas abordadas en este libro. Cabe aclarar que los ejemplos señalados no son ni los únicos en el tema ni necesariamente lo más relevantes; se citan porque constituyen ejemplos válidos e ilustrativos para la temática tratada. Se ha puesto cierto énfasis en experiencias dominicanas, españolas y uruguayas (por ser los países miembros del proyecto Parlocal), aunque como se puede comprobar, se abordan casos de cuatro continentes y de más de una quincena de países diferentes.

### ALAMEDA

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Málaga

**POBLACIÓN:** 5.481 habitantes (INE, 2011)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2008

**CITADO POR TEMA(S):**

- Realización de campañas provocativas para difusión (p. 74)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

### ALBACETE

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Provincia de Albacete

**POBLACIÓN:** 401.682 habitantes (INE, 2011)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2002

**CITADO POR TEMA(S):**

- Deliberación en procesos asociativos (p. 54)

### ALGECIRAS

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Cádiz

**POBLACIÓN:** 116.209 habitantes (INE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2008

**CITADO POR TEMA(S):**

- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

## ALTAMIRA

País: República Dominicana. Provincia de Puerto Plata

POBLACIÓN: 24.070 habitantes (ONE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004

CITADO POR TEMA(S):

- Proceso de reglamentación (p. 53)

## AMBALAVAO

País: Madagascar

POBLACIÓN: 8.700 habitantes

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2007

CITADO POR TEMA(S):

- Justicia social en su proceso (p. 33)
- Premio ODP (Observatorio Internacional de la democracia participativa), 2009 (p. 33)
- Aumento de recaudación local y de la transparencia en la rendición de cuentas (p. 33)

## ARCHIDONA

País: España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Málaga

POBLACIÓN: 8.858 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2008

CITADO POR TEMA(S):

- Implicación de la ciudadanía organizada (p. 44)
- Normas sin reglamento (p. 54)
- Contratación de desempleados a través de presupuestos participativos (p. 56)
- Aprendizaje ciudadano sobre el funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

## AREZZO

País: Italia. Región Toscana

POBLACIÓN: 80.000 habitantes (ISTAT, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2008

CITADO POR TEMA(S):

- Experiencia de presupuestos participativos financiada gracias a ley de Región Toscana (p. 24)

## BANÍ

País: República Dominicana. Provincia de Peravia

POBLACIÓN: 107.926 habitantes (ONE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2007

CITADO POR TEMA(S):

- Proceso infantil para presupuestos participativos (p. 50)

## BELO HORIZONTE

País: Brasil. Estado de Minas Gerais

Población: 2.375.444 habitantes (IBGE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1993

CITADO POR TEMA(S):

- Creación del Índice de Calidad de Vida Urbana aplicado al Presupuesto Participativo (p. 34)

- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

### **CABEZAS DE SAN JUAN**

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Sevilla

**POBLACIÓN:** 16.464 habitantes (INE, 2009)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 1999

**CITADO POR TEMA(S):**

- Realización de campañas provocativas para difusión (p. 74)

### **CASABERMEJA**

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Málaga

**POBLACIÓN:** 3.520 habitantes (INE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2008

**CITADO POR TEMA(S):**

- Particularidad elaboración autorreglamento (p. 53)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)
- Análisis de la realidad desigual (p. 84)
- Incremento del sentido de comunidad en los ciudadanos (p. 87)

### **CAXIAS DO SUL**

**PAÍS:** Brasil. Estado de Rio Grande do Sul

**POBLACIÓN:** 360.000 habitantes (IBGE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 1997

**CITADO POR TEMA(S):**

- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

### **CERRO LARGO**

**PAÍS:** Uruguay

**POBLACIÓN:** 82.524 habitantes (INE, 2006)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2009

**CITADO POR TEMA(S):**

- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

### **COLOMBIA**

**PAÍS:** Colombia

**POBLACIÓN:** 45.446.247 habitantes (DANE, 2010)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Red colombiana de presupuestos participativos (p. 92)

### **COREA DEL SUR**

**PAÍS:** Corea del Sur

**POBLACIÓN:** 48.747.000 habitantes (Banco Mundial, 2009)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Ley Nacional de Promoción de Participación Ciudadana (p. 29)

## COTACACHI

País: Ecuador

POBLACIÓN: 37.000 habitantes (INEC, 2001)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2000

CITADO POR TEMA(S):

- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

## CUENCA

País: Ecuador

POBLACIÓN: 400.027 habitantes (INEC, 2001)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2002

CITADO POR TEMA(S):

- Traspaso de gestión participativa y presupuestos participativos al ámbito local (p. 66)

## DAKAR

País: Senegal

POBLACIÓN: 1.030.594 habitantes (censo, 2005)

Inicio de presupuestos participativos: 2009

CITADO POR TEMA(S):

- Encuentro para vincular a población emigrante del país con procesos locales de presupuesto participativo (p. 93)

## DONDO

País: Mozambique

POBLACIÓN: 77.532 habitantes (INE, 2008)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2007

CITADO POR TEMA(S):

- Presupuestos participativos y desarrollo comunitario (p. 52)

## ESPAÑA

País: España

POBLACIÓN: 47.021.031 habitantes (INE, 2010)

CITADO POR TEMA(S):

- Red nacional por los presupuestos participativos (p. 24)
- Modelo mayoritario para construcción de propuestas en asambleas (p. 65)
- Utilización mayoritaria de metodologías participativas para implementación de presupuestos participativos (p. 72)

## FARO

País: Portugal. Región Algarve

POBLACIÓN: 58.300 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2006

CITADO POR TEMA(S):

- Improvisación tratamiento de presupuestos participativos (p. 97)

## FERROL

PAÍS: España. Comunidad Autónoma de Galicia. Provincia de A Coruña

POBLACIÓN: 73.638 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2009

CITADO POR TEMA(S):

- Única experiencia española surgida por la demanda de la ciudadanía (p. 43)
- Experiencia implementada inicialmente sobre la base de experiencias piloto (p. 43)

## GETAFE

PAÍS: España. Comunidad Autónoma de Madrid. Provincia de Madrid

POBLACIÓN: 169.130 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004

CITADO POR TEMA(S):

- Utilización nuevas tecnologías en presupuestos participativos (p. 77)
- Adecuada articulación interna con la institución (p. 52)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)
- Aprendiendo a valorar al ser humano (p. 85)

## GROTTAMMARE

PAÍS: Italia

POBLACIÓN: 15.529 habitantes (ISTAT, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1994 (informal), 2003 (reglado)

CITADO POR TEMA(S):

- Racionalización de los ingresos municipales mediante presupuestos participativos (p. 36)

## GUAYMATE

PAÍS: República Dominicana. Provincia de La Romana

POBLACIÓN: 17.324 habitantes (ONE, 2002)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004

CITADO POR TEMA(S):

- Programa en radio local como mecanismo de difusión y demanda a las autoridades (p. 75)

## GWAHGJU

PAÍS: Corea del Sur

POBLACIÓN: 1.414.953 habitantes

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004

CITADO POR TEMA(S):

- Primera experiencia del país (p. 29)

## HUMILLADERO

PAÍS: España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Málaga

POBLACIÓN: 3.291 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)
- Aprendiendo a valorar al ser humano (p. 85)

## JUIZ DE FORA

PAÍS: Brasil. Estado de Minas Gerais

POBLACIÓN: 517.872 habitantes (IBGE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1997

CITADO POR TEMA(S):

- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

## KERALA

PAÍS: India. Estado de Kerala

POBLACIÓN: 31.838.619 habitantes (Censusindia, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1997 (Planificación participada)

CITADO POR TEMA(S):

- Alta difusión del proceso (p. 45)
- Entre las principales experiencias participativas del mundo (p. 45)

## LISBOA

PAÍS: Portugal

POBLACIÓN: 570.000 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2007

CITADO POR TEMA(S):

- Evolución del proceso (p. 48)

## LUPERÓN

PAÍS: República Dominicana. Provincia de Puerto Plata

POBLACIÓN: 18.912 habitantes (ONE, 2002)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2006

CITADO POR TEMA(S):

- Donación de terrenos por particulares para la ejecución de obras (p. 57)

## MADAGASCAR

PAÍS: Madagascar

POBLACIÓN: 19.625.030 (BM, 2009)

CITADO POR TEMA(S):

- Proliferación de procesos en el país (p. 33)
- Apoyo de cooperación internacional para su instauración (p. 33)

## MALDONADO

PAÍS: Uruguay

POBLACIÓN: 150.781 (INE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2007

CITADO POR TEMA(S):

- Articulación entre la organización social y la institución (p. 28)
- Analizando la desigualdad social (p. 84)
- Mejora de las relaciones entre ciudadanos (p. 86)

**MATAM**

PAÍS: Senegal. Región de Matam

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Redes entre población emigrante y presupuestos participativos locales (p. 93)

**MILTON KEYNES**

PAÍS: Reino Unido.

POBLACIÓN: 224.800 habitantes (UK National Statistics, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1999

CITADO POR TEMA(S):

- Tratamiento también de los ingresos municipales en su presupuesto participativo (p. 36)
- Experiencia de una única edición (p. 36)

**MONTEVIDEO**

PAÍS: Uruguay. Departamento de Montevideo

POBLACIÓN: 1.338.408 habitantes (INE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1993

CITADO POR TEMA(S):

- Mujer y presupuestos participativos (p. 50)
- Supervisión ciudadana del proceso a través de concejos ciudadanos (p. 57)
- Ejemplo de articulación de presupuesto participativo anual y presupuesto general quinquenal (p. 70)
- Aumento de la calidad de vida (tema agua) de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

**ÖREBRO**

PAÍS: Suecia

POBLACIÓN: 98.237 habitantes (SCB, 2005)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2009

CITADO POR TEMA(S):

- Mayores inversiones en propuestas de presupuestos participativos que las inicialmente previstas (p. 22)

**PALOMARES DEL RIO**

PAÍS: España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Sevilla

POBLACIÓN: 6.811 habitantes. (INE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2006

CITADO POR TEMA(S):

- Realización de telenovela con los vecinos como estrategia de difusión del proceso (p. 76)

**PAYSANDÚ**

PAÍS: Uruguay

POBLACIÓN: 116.108 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Favorecer la autogestión de ciudadanos para la ejecución (p. 62)

- Descentralización de reuniones para llegar al mayor número de población (p. 67)
- Formación de ciudadanos y ediles como mecanismo de difusión en información del proceso (p. 77)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)
- Analizando la desigualdad social (p. 84)

## PERÚ

**PAÍS:** Perú

**POBLACIÓN:** 29.907.003 habitantes (CIA, 2010)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Inefectiva ley nacional de presupuestos participativos (p. 110)

## PETRETER

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma Valenciana. Provincia de Alicante

**POBLACIÓN:** 33.457 (INE, 2008)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2004

**CITADO POR TEMA(S):**

- Difusión innovadora (p. 75)

## PIEVE EMANUELE

**PAÍS:** Italia. Provincia de Milán

**POBLACIÓN:** 15.250 habitantes (ISTAT, 2008)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** años 2003 y 2007

**CITADO POR TEMA(S):**

- Mayores inversiones en propuestas de presupuestos participativos que las inicialmente previstas (p. 22)

## PORTO ALEGRE

**PAÍS:** Brasil. Estado de Rio Grande do Sul

**POBLACIÓN:** 1.409.939 habitantes (IBGE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 1989

**CITADO POR TEMA(S):**

- Redistribución de los recursos (p. 32)
- Mejorar el funcionamiento económico financiero de la institución (p. 36)
- Adecuada articulación interna de la institución para presupuestos participativos (p. 52)
- Estructura de formación para la construcción de ciudadanía (p. 82)
- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

## REPÚBLICA DOMINICANA

**PAÍS:** República Dominicana

**POBLACIÓN:** 9.378.818 habitantes (ONE, 2011)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Ley Nacional de presupuestos participativos (p. 23)
- Posee un organismo nacional que supervisa y asesora metodológicamente su realización (p. 68)

## RIVERA

PAÍS: Uruguay. Departamento de Rivera  
 POBLACIÓN: 111.119 habitantes (INE, 2010)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Gestión con colectivos sociales (p. 62)

## SAN PEDRO DE MACORÍS

PAÍS: República Dominicana. Provincia San Pedro de Macorís  
 POBLACIÓN: 217.141 habitantes (ONE, 2002)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)  
 → Analizando la desigualdad social (p. 84)

## SANTA CRISTINA D'ARO

PAÍS: España. Comunidad Autónoma de Cataluña. Provincia de Girona  
 POBLACIÓN: 3.983 habitantes (INE, 2009)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2004  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Inicio de tratamiento también de los ingresos municipales en su presupuesto participativo (p. 36)  
 → Amplitud de áreas y cantidades comprometidas para presupuestos participativos (p. 47)  
 → Tratamiento de justicia social en el proceso mediante la deliberación (p. 55)  
 → Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

## SANTO ANDRÉ

PAÍS: Brasil. Estado de São Paulo  
 POBLACIÓN: 669.592 habitantes (IBGE, 2005)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1989  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Coherencia del organigrama institucional con el presupuesto participativo (p. 35)  
 → Adecuada articulación interna de la institución para presupuestos participativos (p. 52)

## SANTO DOMINGO ESTE

PAÍS: República Dominicana. Distrito Nacional, Provincia Santo Domingo  
 POBLACIÓN: 787.129 habitantes (ONE, 2002)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2006  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

## SÃO PAULO

PAÍS: Brasil. Estado de São Paulo  
 POBLACIÓN: 11.244.369 habitantes (IBGE, 2010)  
 INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1989  
 CITADO POR TEMA(S):  
 → Papel de colectivos organizados (p. 27)  
 → Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

## SENEGAL

País: Senegal

POBLACIÓN: 12.534.228 habitantes (BM, 2009)

CITADO POR TEMA(S):

- Creación en diversos municipios de grupos sociales homogéneos para facilitar y focalizar mejor las actuaciones en sus presupuestos participativos (p. 31)

## SESIMBRA

País: Portugal.

POBLACIÓN: 46.000 habitantes (INE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Pluralidad social alcanzada en proceso (p. 105)

## SEVILLA

País: España. Capital de la Comunidad Autónoma de Andalucía

POBLACIÓN: 703.406 habitantes (INE, 2009)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2003

CITADO POR TEMA(S):

- Adecuada articulación interna con la institución (p. 52)
- Proceso de construcción de autorreglamento (p. 53)
- Deliberación en procesos universales (p. 54)
- Construcción y trabajo con criterios de justicia social (p. 55)
- Vinculación de colectivos desfavorecidos o menos visibles (p. 63)
- Analizando la desigualdad social (p. 84)
- Aprendiendo a valorar al ser humano (p. 85)
- Incremento del sentido de comunidad en los ciudadanos (p. 87)
- Fortalecimiento comunitario. Plataforma de defensa de presupuestos participativos (p. 90)

## SUECIA

País: Suecia

POBLACIÓN: 9.366.092 habitantes (OES, 2010)

CITADO POR TEMA(S):

- Coherencia entre medios y objetivos (p. 26)

## SUNCHEON

País: Corea del Sur. Provincia de Jeolla del Sur

POBLACIÓN: 230.796 habitantes

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Promovida como una de las primeras experiencias piloto en presupuestos participativos del país en el marco de la ley nacional (p. 29)

## TEBA

País: España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Málaga

POBLACIÓN: 4.201 habitantes (INE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2009

**CITADO POR TEMA(S):**

- Realización de campañas provocativas para difusión (p. 74)
- Realización de telenovela con los vecinos como estrategia de difusión del proceso (p. 75)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)

**TORREPEROGIL**

**PAÍS:** España. Comunidad Autónoma de Andalucía. Provincia de Jaén

**POBLACIÓN:** 7.589 habitantes (INE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2005

**CITADO POR TEMA(S):**

- Construcción y aplicación de criterios de justicia social (p. 68)
- Construcción contextualizada de su autorreglamento (p. 73)
- Aprendizaje de ciudadanos sobre funcionamiento del ayuntamiento (p. 83)
- Fortalecimiento comunitario. Plataforma de defensa de presupuestos participativos (p. 89)
- Priorización de inversiones municipales exclusivamente en obras de presupuestos participativos ante el marco de crisis económica (p. 100)

**TOSCANA**

**PAÍS:** Italia. Región Toscana

**POBLACIÓN:** 3.734.755 habitantes (ISTAT, 2010)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Creación ley regional para incentivar la participación ciudadana (p. 24)

**URUGUAY**

**PAÍS:** República Oriental del Uruguay

**POBLACIÓN:** 3.368.595 habitantes (INE, 2010)

**CITADO POR TEMA(S):**

- Presupuestos departamentales quinquenales (p. 70)
- Construcción mayoritaria de propuestas mediante proyectos de colectivos específicos (p. 65)

**USLAN**

**PAÍS:** Corea del Sur. Distrito norte de la ciudad del mismo nombre

**POBLACIÓN:** 15.764 habitantes (2006)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2005

**CITADO POR TEMA(S):**

- Promovida como una de las primeras experiencias piloto en presupuestos participativos país en el marco de la ley nacional (p. 29)

**VÁRZEA PAULISTA**

**PAÍS:** Brasil. Estado de Rio Grande do Sul

**POBLACIÓN:** 107.146 habitantes (IBGE, 2010)

**INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:** 2005

**CITADO POR TEMA(S):**

- Articulación Presupuesto Participativo con otros programas más amplios y relevantes (p. 71)

## VILLA EL SALVADOR

PAÍS: Perú

POBLACIÓN: 381.790 habitantes (INEI, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2000

CITADO POR TEMA(S):

- Aumento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante presupuestos participativos (p. 91)

## VILLA GONZÁLEZ

PAÍS: República Dominicana. Provincia de Santiago

POBLACIÓN: 38.676 habitantes (ONE, 2010)

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 1999

CITADO POR TEMA(S):

- Primera experiencia del país (p. 24)

## ZEGUO

PAÍS: China. Distrito de ciudad de Wenling

POBLACIÓN: 110.000 habitantes

INICIO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: 2005

CITADO POR TEMA(S):

- Sorteo como mecanismo para vincular a sectores ciudadanos diversos (p. 63)





Este libro se terminó de imprimir en Málaga,  
en el mes de junio de dos mil once.

