

Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay

Compilador:
Giovanni Allegretti

Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay

*Giovanni Allegretti, Vicente Barragán, Daniel Chavez,
Patricia García-Leiva, Virginia Gutiérrez-Barbarrusa, Javier Navascués,
Pablo Paño Yáñez, Rafael Romero, José M. Sanz*

La presente publicación es un producto del proyecto 'Parlocal' y ha sido elaborado 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: Diputación de Málaga, Federación Dominicana de Municipios e Intendencia de Pausandú.

© Diputación de Málaga, proyecto Parlocal

Diseño y maquetación: Recursos Europeos, Diputación de Málaga
Imprime: CEDMA.

ISBN: 978-84-694-7156-2

DEPÓSITO LEGAL:

Agradecimientos

El presente trabajo ha contado con la ayuda imprescindible de Viviana Martínez (CLAEH) y Fernando Umaña (Fundación Solidaridad) que asumieron respectivamente la coordinación de la investigación Parlocal en Uruguay y República Dominicana, redactando además informes nacionales al respecto. Asimismo Cristina Fernández (Universitat de Girona) y Joan Bou (Universitat de Vic) realizaron trabajos de análisis de la información recogida. Asimismo las personas que asumieron la realización y transcripción de las entrevistas en los tres países, los técnicos de los municipios que facilitaron la información y labor para su realización, así como especialmente a los entrevistados por entregar su testimonio. A todos ellos un gran agradecimiento por su contribución silenciosa.

Índice

GENERAL,
GRÁFICOS
Y
TABLAS

Índice

Índice de tablas.....	12
y gráficos.....	15
Introducción.....	17
Método.....	31
Capítulo 1. Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos.....	49
Capítulo 2. El aspecto económico de los presupuestos participativos.....	91
Capítulo 3. Análisis sobre la participación en los presupuestos participativos.....	147
Capítulo 4. Análisis de los presupuestos participativos a través de las pro- puestas expresadas por la ciudadanía.....	197
Capítulo.5. Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos.....	259
Conclusiones.....	323
Anexos.....	347
1. Fichas de recogida de datos según países.....	349
2. Modelo de entrevista a informantes claves.....	375
3. Sistema de códigos para citar los informantes clave.....	393
4. Instrumento para la recogida de propuestas para el objetivo 4.....	395
5. Cuestionarios a ciudadanos para el objetivo 5.....	397

TABLAS

Método y procedimiento.-

Tabla 1. Perfiles de informantes clave entrevistados por países	34
Tabla 2. Localidades y número de propuestas analizadas en República Dominicana	38
Tabla 3. Localidades y número de propuestas analizadas en España	39
Tabla 4. Localidades y número de propuestas analizadas en Uruguay	39
Tabla 5. Distribución de las propuestas, procesos y localidades por país estudiado	40
Tabla 6. Sistema de codificación de las propuestas	41

Capítulo 1.-

Tabla 1. Características fundamentales de los municipios dominicanos	55
Tabla 2. Características fundamentales de los departamentos uruguayos	57
Tabla 3. Características fundamentales de los municipios españoles	58
Tabla 4. Expansión de los PPs en la República Dominicana, 2003-2010	62

Capítulo 2.-

Tabla 1. Servicios obligatorios de los municipios españoles	97
Tabla 2. España. Composición de los ingresos municipales	100
Tabla 3. España. Participación en el gasto por niveles	101
Tabla 4. España. Participación en el gasto por tipo de Corporación Local	102

Tabla 5. España. Gasto público por funciones y participación municipal	102
Tabla 6. España. Presupuesto por habitante (euros)	106
Tabla 7. España. Rigidez del presupuesto de gastos corrientes	106
Tabla 8. España. Autonomía financiera en los ingresos	107
Tabla 9. España. Esfuerzo inversor	107
Tabla 10. España. Capacidad de ahorro	108
Tabla 11. España Carga financiera (como porcentaje del ingreso corriente)	108
Tabla 12. España Cuantías destinadas a Presupuestos Participativos identificables en el Presupuesto Municipal. Euros. (s/d indica sin determinar)	109
Tabla 13. España Monto accesible al debate en Presupuestos Participativos (euros)	110
Tabla 14. España Indicadores del presupuesto participativo	111
Tabla 15. Uruguay. Cometidos Departamentales y Gobierno Nacional	115
Tabla 16. Uruguay. Composición de los ingresos 2003-2007	119
Tabla 17. Uruguay. El gasto público en el Uruguay	120
Tabla 18. Uruguay. Grandes rubros de gasto. Media 2003-2007	121
Tabla 19. Uruguay Indicadores de los presupuestos departamentales	125
Tabla 20. Uruguay. Presupuestos participativos. Indicadores. Cifras en pesos uruguayos	126
Tabla 21. R.Dominicana. Composición de los ingresos de una muestra de municipios	131

Tabla 22. R.Dominicana. Participación del gasto público total y local en el PIB. Cifras en miles de RD\$	131
Tabla 23. R.Dominicana. Presupuesto de egresos 2008-2010. Cifras en RD\$	134
Tabla 24. R.Dominicana. Presupuesto por habitante. RD\$	135
Tabla 25. R.Dominicana. Indicadores del presupuesto municipal	136
Tabla 26. R.Dominicana Porcentaje del presupuesto sobre el que se aplica	137
Tabla 27. R.Dominicana PIM por habitante. RD\$	137
Tabla 28. Competencias y funciones de los gobiernos locales	140
Tabla 29. Peso económico del gasto local	141
Tabla 30. Síntesis de indicadores de los presupuestos municipales	142

Capítulo 3.-

Tabla 1. Espacios de Participación en los PPs analizados	154
Tabla 2. Distribución por sexo de las experiencias españolas	176

Capítulo 4.-

Tabla 1. Dimensiones de las variables seleccionadas y su conceptualización desde diversas perspectivas	213
Tabla 2. Variables, dimensiones y criterios para clasificar las propuestas	216
Tabla 3. Número y porcentaje de tipos de propuestas por país	218
Tabla 4. Número y porcentaje de propuestas de habitabilidad y calidad medioambiental por país	219
Tabla 5. Número y porcentaje de propuestas de calidad de vida social por país	224

Tabla 6. Número y porcentaje de propuestas sobre la influencia en las prioridades socioeconómicas por país	228
Tabla 7. Número y porcentaje de propuestas referentes a la cultura política por país	232

Capítulo 5.-

Tabla 1. Adaptación de los niveles de análisis de <i>empowerment</i> propuestos por Zimmerman (2000) a los presupuestos participativos	167
Tabla 2. Voto emitido por los participantes en cada país en las últimas elecciones municipales	270
Tabla 3. Formas de participación en los procesos en ambos países	273
Tabla 4. Diferencial entre lo que se espera de los PPs y lo que se percibe como conseguido	274
Tabla 5. Medias de fortalecimiento del conjunto total de participantes de acuerdo con las escalas utilizadas	274
Tabla 6. Fortalezas señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el ámbito político e institucional	277
Tabla 7. Fortalezas señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos	278
Tabla 8. Fortalezas que aparecen diferenciadas entre los tres países	279
Tabla 9. Debilidades señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el ámbito político e institucional	282
Tabla 10. Debilidades señaladas por técnicos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos	284

Tabla 11. Debilidades señaladas por políticos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos	285
Tabla 12. Debilidades señaladas por ciudadanos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos	286
Tabla 13. Debilidades y propuestas que aparecen diferenciadas entre los 3 países	290
Tabla 14. Repertorios discursivos en torno a la confianza en los procesos	293
Tabla 15. Elementos que dan confianza de forma diferenciada en los tres países	294
Tabla 16. Argumentos para incrementar la confianza comunes a los tres países	295
Tabla 17. Elementos que incrementarían la confianza diferenciados para cada país	297
Tabla 18. Elementos a destacar de la participación	298
Tabla 19. Dificultades relacionadas con la participación y propuestas para mejorarla	299
Tabla 20. Sentido de comunidad indicado por políticos, técnicos y ciudadanos en los tres países	300
Tabla 21. Aprendizajes informados por los técnicos, políticos y ciudadanos de los 3 países	303
Tabla 22. Percepción de los ciudadanos de fortalecimiento a nivel individual en los tres países	305
Tabla 23. Percepción del fortalecimiento organizacional de políticos y ciudadanos en R. Dominicana y Uruguay	307
Tabla 24. Fortalecimiento comunitario por técnicos, políticos y ciudadanos en los tres países	309

GRÁFICOS

Método y procedimiento

Gráfico 1. Distribución de los cuestionarios por municipios españoles y dominicanos	43
Gráfico 2. Porcentajes de la titularidad de la vivienda y años de residencia en la misma, así como nivel de formación y empleo	44

Capítulo 3.-

Gráfico 1. Niveles medios de participación en las experiencias dominicanas	160
Gráfico 2. Niveles medios de participación de las experiencias uruguayas	161
Gráfico 3. Niveles medios de participación de las experiencias españolas	162
Gráfico 4. Experiencias dominicanas que han ido perdiendo participantes	168
Gráfico 5. Casos dominicanos que han sumado participantes	169
Gráfico 6. Evolución de la participación en las experiencias uruguayas.....	170
Gráfico 7. Evolución de la participación en las experiencias españolas.....	172

Capítulo 4.-

Gráfico 1. Porcentajes de propuestas de calidad de vida, influencia socioeconómica y cultura política por país	127
--	-----

Gráfico 2. Porcentaje de propuestas por criterios de habitabilidad y calidad medioambiental por país	222
Gráfico 3. Porcentaje de propuestas referidas a los criterios de calidad de vida social por país	225
Gráfico 4. Porcentajes de propuestas referidas a los criterios de equipamiento por país	228

Capítulo 5.-

Gráfico 1. Comparativa de la situación laboral por país en porcentaje	269
Gráfico 2. Comparativa de la titularidad de la vivienda por país en porcentaje	270

Prólogo

El presente libro es una de las publicaciones producto del proyecto PARLOCAL – “Redes para la comunicación y el fortalecimiento de capacidades en la gestión de presupuestos participativos y otros instrumentos de las políticas públicas de participación”, aprobado dentro de la convocatoria de ayudas de la Comisión Europea EuropeAid/127764/C/ACT/TPS (Oficina de Cooperación con América Latina). Esta convocatoria tiene como objetivo general apoyar acciones promovidas por Autoridades Locales cuyo objetivo sea la promoción de una sociedad empoderada e inclusiva en los países socios. Dichas acciones deben tener un carácter multipaís y deben comprender actividades de mejora de la capacidad de las Autoridades Locales de los países socios para comprometerlos en procesos de toma de decisiones locales, nacionales e internacionales.

La Diputación de Málaga, a través del Servicio de Recursos Europeos, participa como socio promotor del proyecto, articulada con otros socios del mismo con la Intendencia de Paysandú en Uruguay y la Federación dominicana de municipios (FEDOMU) en República Dominicana. El objetivo general del proyecto

es promover gobiernos locales que fomenten la democracia participativa para el fortalecimiento ciudadano, la lucha contra la pobreza y la inclusión social. Su objetivo específico consiste en articular en red a los gobiernos locales con prácticas de presupuesto participativo de España, República Dominicana y Uruguay reforzando la comunicación, el conocimiento y las capacidades ligadas a sus experiencias. El proyecto cuenta con un presupuesto total de 998.870,00€ en cuya cofinanciación participan la Comisión Europea, la Diputación de Málaga, la Intendencia de Paysandú y la Federación Dominicana de Municipios. La duración para el proyecto es de 24 meses, durante los años 2010 y 2011.

Desde su planteamiento el proyecto Parlocal realizó una apuesta fundamental de sus actividades por la investigación directa. Se valoró que la búsqueda de una optimización de las políticas que las Autoridades Locales realizaban en participación ciudadana y democracia participativa, pasaba en primer lugar por conocer qué es lo que realmente se estaba realizando en sus distintas localidades, para desde allí poder evaluarlas para su mejora. De ahí el planteamiento de esta investigación compa-

rada entre 36 municipios y departamentos de los países socios [20 municipios de República Dominicana, 10 de España y 6 departamentos de Uruguay, respondiendo a la densidad de estas experiencias en cada país] cuyos resultados a día de hoy nos ofrecen mayor luz respecto a las formas e implicaciones que estas experiencias han ido tomando en sus prácticas específicas. Realizado por investigadores especializados en la temática en sus respectivos países y también a nivel internacional, ha constituido un estudio amplio que se ha detenido en aspectos relevantes diversos de los presupuestos participativos tanto positivos a fomentar como negativos a evitar. Esperando su utilidad como contribución al conocimiento sobre este tipo de prácticas innovadoras en gestión de políticas públicas locales y que son observadas con interés en el mundo entero, se pone a disposición de todo tipo de interesados como aportación para su puesta en práctica y mejora.

Málaga, diciembre 2011

INTRODUCCIÓN

Giovanni Allegretti

Introducción

Hoy, los recortes a la capacidad de actuación de las instituciones locales están implicando la reducción del papel del Estado en muchas políticas públicas, lo que a su vez está conduciendo a la reformulación de las relaciones de confianza y colaboración entre los habitantes de cada territorio y sus instituciones representativas. Esta multiplicidad de nuevos escenarios hace necesario documentar las diferentes experiencias que proponen formas concretas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas. De hecho, únicamente documentando los errores, los logros y las aportaciones de cada una de las nuevas experiencias en los diferentes países se podrán alcanzar resultados útiles que enriquezcan la actuación institucional y que permitan construir sinergias con los tejidos sociales locales. Todo ello contribuirá a nuevas y múltiples formas de democracia de “alta intensidad”. Especialmente será importante documentar logros y retos de los llamados Presupuestos Participativos (PPs), familia de dispositivos que – sobretodo en el ámbito local – que propician la implicación directa de los habitantes en las tomas de decisiones sobre la distribución de una parte de los gastos anuales (y en algunos casos de los ingresos) de las instituciones político/administrativas

más próximas a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el presente texto constituye una contribución que nos parece importante, a partir de la creación de un espacio de reflexión que ha actuado como balance final de algunos intercambios de conocimientos que ha sido posible realizar gracias al proyecto PARLOCAL. En particular, este proyecto ha propuesto una reflexión sobre las relaciones que se van estableciendo entre los recursos de las entidades locales y los caminos participativos innovadores que involucran a los ciudadanos en la distribución de los fondos públicos.

Aunque se ha tratado de un proyecto eminentemente centrado en el intercambio político y en la cooperación técnica entre los socios, el PARLOCAL ha ofrecido la posibilidad de dejar recogido muchos de los temas tratados, gracias a la creación del Consejo de investigación. En este órgano han colaborado activamente una serie de instituciones académicas y de investigación que han acompañado las diferentes etapas del proyecto. Entre ellas están: la Universidad de Málaga, la Universidad Pablo de Olavide, la Universidad de Sevilla y la Universidad de Vic de España; la Universidad de la República-UDELAR de Uruguay; la Fundación Solidaridad de República

Dominicana; el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra de Portugal; el Transnational Institute, TNI de Holanda; así como centros de investigación-acción como el CLAEH de Uruguay; CIMAS, IEPALA, TRANSFORM y Antígona Procesos Participativos de España; la Asociación IN-LOCO de Portugal y las ONG CIDADE y Seculo Vinte de Brasil.

Este libro recoge, por lo tanto, una serie de reflexiones que algunos de estos actores del mundo de la investigación han querido fijar en papel a partir de elementos que fueron emergiendo a lo largo del mismo. Para facilitar esta tarea el Consejo de investigación de PARLOCAL conformó un equipo de trece investigadores, de los cuales tres han sido responsables de cada uno de los tres países participantes en el proyecto (República Dominicana, España y Uruguay). La función de este equipo interdisciplinar ha sido recoger datos y evidencias del desarrollo de los procesos participativos, así como las percepciones de los actores locales (básicamente políticos, técnicos y ciudadanos) en 36 municipios/departamentos de los tres países socios.

El trabajo para estas reflexiones se ha organizado en torno de 5 ejes principales, que hemos denominado Objetivos, los cuales –por un lado– reflejan las dimensiones principales de los procesos participativos, conforme a los visualizados por Yves Cabannes (2004)

en el Documento-base de la Red URB-AL nº-9, Presupuestos Participativos y Finanzas Locales (dimensión participativa/deliberativa, dimensión organizativa y marco jurídico/legal, dimensión territorial, dimensión política, dimensión financiera) y, por otro, se preocupan por detectar algunas “sorpresas” de los procesos, ya sea en términos de outputs (resultados concretos para la transformación del territorio y de la calidad de vida de los habitantes) o en términos de percepción de los actores participantes.

Este último aspecto (resumido en el Capítulo 5) nos ha parecido esencial en la medida en que, de acuerdo con el planteamiento de los miembros del Consejo Científico del PARLOCAL, no hay verdadera innovación en las políticas públicas si los actores implicados no son conscientes de la existencia de esta innovación. Un caso muy claro de esta necesidad de coexistencia entre lo que se hace y lo que se percibe lo ilustra la investigación realizada por García-Leiva et al (2011) en 7 municipios de la Provincia de Málaga que experimentaban, desde hacía algunos años, diferentes formas de Presupuestos Participativos. En este estudio se identificó que al alto nivel de satisfacción de los ciudadanos con los resultados materiales de los procesos de decisión participativa no correspondían con una percepción de cambio de la cultura política en

curso. Estos resultados fueron una señal de alarma ya que el esfuerzo por transformar la forma de hacer política no fue percibido y por ende interiorizado por la ciudadanía. Los participantes en el proceso no consideraban que estuviesen apropiándose del espacio público ya que no se percibían a sí mismos como actores políticos; por tanto producto de ello se identificó la necesidad de elaborar estrategias de comunicación orientadas a informar y hacer percibir la apuesta por un claro cambio en la acción política.

Por todo ello, se le ha otorgado a las palabras de los testigos de los procesos y a sus formas de devolver con testimonios y explicaciones propias sus percepciones de los logros, de los límites y de los retos de los diferentes procesos participativos un espacio privilegiado en este libro. La centralidad dada a los participantes de los 36 procesos que han intercambiado conocimientos en el curso de los dos años de desarrollo de PARLOCAL explica la prevalencia de estas narrativas subjetivas sobre la exposición de datos numéricos, aunque esta última toma más presencia en los objetivos relacionados con el análisis de las propuestas, el perfil de los participantes y en los aspectos más ligados a la dimensión técnico-financiera de los procesos.

En este marco, la comparabilidad de los datos, especialmente donde hemos tenido que

recurrir a fuentes secundarias construidas anteriormente y fuera de las reglas internas establecidas por el proyecto PARLOCAL para los socios participantes, nunca ha logrado ser absoluta. Tampoco las 36 ciudades incluidas en este recorrido constituyen una muestra representativa de los diferentes procesos de presupuestos participativos que se pueden encontrar en los tres países socios. De hecho, en España, aunque los casos elegidos reflejan las condiciones de la mayoría de los procesos existentes en el país, están concentrados territorialmente (con una neta prevalencia de los que se realizan en Andalucía y especialmente en la provincia de Málaga, coordinadora del proceso) y no incluyen experiencias ligadas a partidos conservadores. Por su parte Uruguay aporta el 100% de los procesos activos en el momento del inicio de esta investigación, mientras que en República Dominicana los casos elegidos sí logran representar equilibradamente varias diferencias territoriales y políticas. Esta selección de casos no ha sido responsabilidad del Consejo de investigadores, sino que es consecuencia directa de la concepción del propio proyecto y de las elecciones políticas que lo han estructurado.

Por lo tanto, el texto debe considerarse más una lectura trasversal de las experiencias de los territorios socios del proyecto y no pro-

piamente una comparación exhaustiva y rigurosa. De hecho, las “percepciones” recogidas a través de 319 cuestionarios en formato de encuesta son las únicas tendencias que hemos podido tratar de forma cuantitativa y con cariz realmente comparativo.

Sin duda, hablar de participación implica una redefinición del objeto en función de la disciplina y de las perspectivas desde la cual se analiza, que pueden estar interesadas en investigar sobre el refuerzo/trasformación de las políticas o/y de los actores, o, por el contrario, en ver cómo legitimar las decisiones a través de la participación puede facilitar el gobierno de un territorio.

Cuando se decidió editar algunas de las reflexiones que el proyecto Parlocal hizo posibles, hubo evidentemente que hacer una elección de perspectivas de lectura, para concentrar nuestras energías investigativas sobre algunos aspectos y no dispersarlas con el riesgo de no lograr ningún resultado visible. De aquí nacieron esos 5 ejes principales de análisis, imaginándolos no sólo como “objetos de reflexión” sino también como ocasiones y prismas de lectura de fenómenos sociales más generosos y amplios. Podríamos haber analizado el tema de la profesionalización y de la redefinición del “expertise” (Foster, 1999), o los efectos del debate público sobre los participantes (Talpin, 2011), así como

los abordajes del conflicto (gestionarios/emancipatorios/orientados a reencuadrar el mismo en formas nuevas para producir soluciones alternativas a cada problema). Al final, hemos decidido concentrarnos en los elementos donde los 36 casos parecían ofrecer ocasión y estímulos más claros de reflexión constructiva. También, hemos decidido mantener visible nuestra identidad de investigadores comprometidos, cercanos a nuestro objeto de estudio bajo el punto de vista de la pasión y de la convicción de su importancia para revertir las dinámicas de reducción de intensidad de nuestras democracias.

Todo ello explica a su vez el respeto a los estilos narrativos propios de los diferentes investigadores que, a partir de los datos recogidos en las distintas ciudades del proyecto, han propuesto las diferentes reflexiones temáticas que serán descritas en los próximos capítulos.

Un conjunto diferenciado de preguntas

Como los lectores podrán apreciar en el apartado metodológico, la recogida de datos de los 36 procesos participativos nos ha puesto delante un abanico diferenciado de preguntas sobre el funcionamiento y la capacidad innovadora de estas experiencias que hemos intentado unificar en torno a los 5 ejes temáticos de análisis propuestos.

La primera se refiere a la propia naturaleza experimental de los procesos. ¿Son los dispositivos participativos “experimentos” reales (por lo tanto apoyados por objetivos claros, metodologías coherentes con éstos, acompañamiento y monitoreo constante, evaluación y consecuente reformulación antes de empezar cada ciclo anual nuevo)? o ¿son experiencias realizadas sin darle un peso fuerte a su potencial de innovación? No queremos anticipar conclusiones, pero resulta evidente que la propia estructuración de un mecanismo participativo contiene en sus elementos constituyentes una naturaleza experimental. La forma en que (si las hubiese) se estructuran y evalúan las reglas, el grado de autonomía otorgado a los diferentes actores y sus niveles de interdependencia, qué tipo de espacios de diálogo se construyen, la existencia o no de facilitadores con mayor o menor grado de equidistancia de los actores, la calidad y profundización del debate y deliberación, los instrumentos existentes para la rendición de cuentas o el control sobre las decisiones tomadas colectivamente... estos y otros elementos nos informan sobre la existencia, o no, de un “engranaje” racional concebido para dinamizar un diálogo social capaz de impactar en el territorio y en la ciudadanía más allá de los que han participado directamente en el proceso participativo.

En este sentido, el que hemos denominado Objetivo 1 (capítulo inicial dedicado a describir y comparar los métodos de funcionamiento de los Presupuestos Participativos seguidos en las diferentes ciudades de República Dominicana, Uruguay y España) nos revela al mismo tiempo la complejidad, la capacidad de autorreflexión y la transformación permanente de cada proceso participativo analizado. Esta reflexión nos puede revelar también un segundo elemento importante: el grado de creatividad autónoma u heterónoma de un dispositivo participativo y sus relaciones de continuidad o/y discontinuidad con otras experimentaciones pasadas o paralelas. De hecho es muy frecuente que un proceso se inspire en otros (existentes con anterioridad en el mismo territorio o en otros lugares), por ello el análisis de las relaciones entre las emulaciones de otros dispositivos y el contexto sociopolítico local puedan volverse un importante indicador no sólo del grado de creatividad de un dispositivo participativo, sino también de la sustentabilidad del mismo en el tiempo. El término sustentabilidad alude a la capacidad de ser digerido y apropiado por un territorio y la sociedad local en que se asienta el proceso. Hoy, en un mundo marcado por la circulación global instantánea de información, encontrar procesos participativos de copia-pegar e imitación acrítica es

mucho frecuente, pero únicamente el análisis de cómo los imitadores o los híbridos saben recontextualizar en lo local los principios de otras experiencias nos permite imaginar su capacidad de supervivencia y enraizamiento en una ciudad específica.

En el fondo, el análisis recogido en el primer capítulo nos habla de las “intencionalidades” de un dispositivo participativo, en la medida en que (sin adelantarnos aún noticias sobre los resultados obtenidos) nos permite visualizar varios elementos que sirven como “indicadores” para hacernos una imagen del grado de maduración organizacional, de la voluntad política o de la inclusividad que un proceso participativo se propone lograr. Estos “indicadores” podrían, por ejemplo, ser localizados en la metodología de debate y de toma de decisiones (que nos informa sobre el grado de vinculación del proceso, o de la discrecionalidad con la que las autoridades electas toman, o no, en cuenta las propuestas que emergen del debate con la ciudadanía), así como en la protección formal otorgada a un dispositivo para garantizar su supervivencia frente a cambios políticos repentinos; pero también en la articulación de diferentes espacios que acogen y pongan en relación diversas tipologías de participantes con diferentes capacidades de comprensión y elaboración cultural.

Así, en el momento en que la reflexión con-

tenida en el Objetivo 1 nos enumera los objetivos explícitos declarados por un proceso participativo en los documentos base que formalizan su papel en las políticas locales de un determinado territorio, al mismo tiempo que nos ofrece la descripción de su organización, nos está proporcionando el grado (o la falta total) de coherencia entre los retos declarados y los instrumentos construidos para lograrlos. Igualmente permite intuir las hidden agendas, es decir, objetivos perseguidos pero no declarados, simplemente porque se quedaron implícitos en las mentes de los responsables del proceso participativo, o porque explicitarlos no sería políticamente conveniente (es el caso de retos frecuentes como el aumento del consenso electoral, la legitimación de decisiones ya tomadas, el apoyo a recortes presupuestarios, etc.).

Sin duda, la gramática organizativa de una experiencia de participación sirve para recordarnos lo que Karen Christensen (1985) decía a propósito del planeamiento como forma de relacionar objetivos (conflictivos o consensuales) con soluciones técnicas (conocidas o desconocidas) necesarias para darles forma. Si el planteamiento de un dispositivo participativo tiene objetivos claros desde el inicio, las diversas experiencias existentes nos podrán ofrecer instrumentos (soluciones técnicas) para construir un recorrido cohe-

rente en un espacio que sea un reconstructor de la confianza política, un espacio para expresar emociones y canalizar los conflictos en proyectos consensuados, un dinamizador social, un promotor de la calidad del debate público sobre acciones complejas, un dispositivo para una mejor y más justa redistribución de la renta y de los recursos, un motor para mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, etc...

El innovador mecanismo de análisis propuesto en el capítulo 2 es una de las aportaciones más importante del presente texto. El capítulo se ha centrado en un ámbito que constituye un fuerte indicador de la voluntad política: las cantidades y distribución temática de las partidas económicas puestas a debate en las diferentes áreas presupuestarias de una determinada autoridad local. El análisis de las homogeneidades y de las diversidades existentes en los 3 países identifica el grado de "apuesta" por los Presupuestos Participativos en ellos, pero también cómo las convergencias entre contextos próximos o distantes se deben no sólo a la voluntad política, sino también a macrofenómenos ligados a las limitaciones socioinstitucionales de los diversos contextos nacionales o regionales.

Sin duda, el recorrido transcontinental propuesto por un análisis de este tipo ha tenido una sólida certeza que ha acompañado, casi

como una guía, la interpretación de las particularidades descritas en los diferentes casos. Y es que la naturaleza, el grado de maduración y la complejidad de los instrumentos participativos que construimos son los que nos permiten apostar por los procesos con más o menos fuerza.

Vale la pena esclarecer esta reflexión para entender el peso que puede tener en el estudio de los procesos participativos que han sido blanco de estudio en el proyecto PAR-LOCAL. Todas las encuestas y los barómetros que intentan medir la confianza en la política nos hablan de una crisis de legitimidad de la representación política, que converge con la crisis de muchas otras instituciones intermedias (partidos, sindicatos, iglesias, ONGs, movimientos populares). La desconfianza no tiene una sola dirección. Los ciudadanos no creen en el papel de las instituciones políticas y sus representantes, lo que conduce (como bien esclarece la teoría de la doble patología de las democracias liberales de Boaventura de Sousa Santos, 2008) a una baja participación de los habitantes; incluso en muchas de las experiencias participativas, ya que las instituciones políticas son vistas como "traidoras" de los pactos sociales con los ciudadanos y por lo tanto de baja confianza. Sin embargo, por otro lado, los representantes poseen también una similar y visible descon-

fianza en la sociedad, que ante ellos aparece como fragmentada y egoísta, y que los lleva a pensar que el monopolio de la justicia tiene que ser dejado en manos de quienes se imaginan como únicos avales de los intereses colectivos. Desgraciadamente, muchos de los llamados instrumentos participativos (que muchas veces no lo son) refuerzan esta desconfianza en la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas de actuar con objetivos generosos y solidarios. Especialmente los dispositivos pseudoparticipativos que se basan en canales “tú a tú” de relación entre ciudadano e institución (emails, formularios vía web, horarios marcados para encuentros directos con los concejales o los alcaldes, observaciones individuales planteadas a los planes de urbanismo, etc.) tienden a hacer aumentar en los administradores la impresión de que estamos delante de una sociedad egoísta, capaz de canalizar sólo demandas ligadas a intereses individuales o familiares. Ante tal panorama ¿es posible que dichas instituciones apuesten por la apertura a la codecisión con los habitantes sobre partidas significativas de los recursos públicos? Y si los nuevos procesos de diálogo social son débilmente participativos (exclusivamente consultivos o limitados a decisiones poco importantes en la economía general de la gestión de un territorio) ¿esto podrá ayudar a superar la des-

confianza de los ciudadanos en la política y al mismo tiempo demostrar la capacidad de los habitantes de corresponsabilizarse sobre temas complejos de la vida colectiva?

La lectura cruzada de los objetivos 1 y 2 nos muestra por lo tanto que existe una interacción muy estrecha entre los retos de los procesos participativos, su organización concreta y la amplitud de sus posibles resultados. En esta visión han cabido los otros tres ejes de reflexión de la investigación que el proyecto PARLOCAL intenta plasmar en este documento. Se trata de la capacidad de los diversos procesos participativos de que se dé una coherencia entre algunos retos fundamentales y los instrumentos puestos en marcha a nivel organizacional. Por ello se ha evaluado, como se muestra en el capítulo 3, los niveles de participación logrado en los diferentes procesos, así como su evolución a lo largo de los años, junto con los perfiles de los participantes (identificando siempre que ha sido posible el sexo, la edad, los estudios, la ocupación y la vinculación de las personas a organizaciones o colectivos), además de los espacios de participación diseñados en cada territorio. Igualmente se ha analizado, capítulo 4, las propuestas elegidas por la ciudadanía, entendiendo éstas como el resultado material “más visible” de los procesos y que, de alguna manera, permite radiografiar el

efecto que los procesos tienen sobre el territorio. Este objetivo está estrechamente relacionado con el segundo y por tanto con la voluntad política de permitir que la ciudadanía se apropie del presupuesto público. Pero también informa de las diferencias en las necesidades demandadas por la ciudadanía en cada país así como de la capacidad de los procesos participativos de incidir en la construcción colectiva del contexto de convivencia. Por último, como se ha indicado al principio, en el capítulo 5 se ha tratado de conocer la percepción de los protagonistas de los procesos y hasta qué punto se visibiliza una transformación político social.

Los resultados que se encuentran inciden sobre la piedra angular de los procesos ¿Es posible reducir la pobreza, promover la igualdad entre hombres y mujeres o facilitar la sostenibilidad del medio ambiente si estos objetivos no son explícitos desde el inicio? ¿Es posible pensar en la construcción de un modelo de

ciudad diferente a partir de un dispositivo que se limita a yuxtaponer propuestas segmentadas en vez de propiciar la discusión de planes con objetivos o por lo menos horizontes de referencia de medio y largo plazo?

Convencidos de que sin una clara perspectiva transformadora la capacidad de cambio de los dispositivos participativos se queda limitada en sí misma (varias veces subrayado en las reuniones del Consejo Científico del PAR-LOCAL), los autores de las reflexiones contenidas en los próximos capítulos han propuesto un análisis orientado a intentar recoger las interacciones entre resultados logrados y modelos de proceso propuestos, concentrando siempre la atención en las convergencias entre territorios y países diferentes que, aunque nunca homogéneos, frecuentemente han logrado resultados parecidos y capacidad de transformación del territorio más uniforme cuando han puesto en juego retos y características organizacionales similares.

Referencias

Cabannes, Y. (2003). Participatory Budgeting and Municipal Finance: Base document, Porto Alegre, Red URBAL n.º 9, Porto Alegre.

Christensen, Karen (1985). Coping With Uncertainty. In: *Journal of the American Planning Association*, 51 (1): 63-73. American Planning Association. Chicago, IL, USA.

Forester, J. (1999): The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes, MIT Press, Cambridge, MA

García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J.M., Hombrados, M. I., Palacios, M. S. Marente, E. y Gutiérrez, V. (2011). Evaluación de los presupuestos participativos en la provincia de Málaga. En M. A. Morillas, M. Fernández y V. Gutiérrez. *Democracias participativas y desarrollo local* (pp. 145-196) Málaga: Atrapasueños.

Santos, B. (2008). Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo. Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alentejo, pp. 39-44.

Talpin, J. (2011): Schools of Democracy, ECPR Press, London

MÉTODOS

Método

El estudio que aquí se aborda conlleva la dificultad de toda investigación aplicada en territorios diferentes. Por ello se ha recurrido a un diseño transversal que integra técnicas cuantitativas y cualitativas y que recurre tanto a fuentes primarias como secundarias. Para poder comprender mejor el método seguido se explican por separado y para cada uno de los objetivos del estudio: las fuentes documentales, los participantes, los instrumentos y los procedimientos a los que se ha recurrido.

Objetivo 1. Identificar y contrastar los métodos de funcionamiento de los presupuestos participativos seguidos en los 36 municipios seleccionados de República Dominicana, Uruguay y España

Participantes

261 informantes claves han participado en la presente investigación facilitando información y percepciones sobre los PPs de los tres países. Aunque seguidamente se expone la información completa de las entrevistas se indicará en cada objetivo el perfil o perfiles de los/as participantes que ha contribuido al conocimiento de dicha temática. Para este primer objetivo se extrae información, especialmente, de las entrevistas realizadas a las personas con responsabilidades políticas y técnicas (un total de 111).

Los 261 participantes entrevistados en los tres países responden a tres perfiles: ciudadanos, técnicos y políticos. Con la finalidad de recoger todos los posibles discursos de los ciudadanos (150 personas), garantizando así el contenido y la calidad de la información, se ha tratado de radiografiar los diversos sectores de participantes en los procesos. Los criterios para obtener estos perfiles han sido: el sexo, la edad, la vinculación, o no, a un colectivo organizado y las distintas divisiones territoriales de los municipios y departamentos. En cada uno de los territorios se ha garantizado la presencia de todo el espectro de participantes hasta alcanzar la saturación del discurso.

En cuanto a las personas políticas (43) se propuso entrevistar a políticos afines a los procesos y a políticos no afines, pero en casi ningún caso ha sido posible entrevistar a políticos que estaban en contra de los PPs.

Por último, los técnicos (48 hombres y mujeres), en su gran mayoría, son las personas responsables de los PPs en cada municipio, aunque en algunos municipios también se han podido entrevistar a técnicos de la administración. En la siguiente tabla se indica la distribución de las personas entrevistadas en los distintos países.

Tabla 1. Perfiles de informantes claves entrevistados por países

	Ciudadanos/as	Políticos/as afines	Político no afín	Personas técnicas de PPS	Personas técnicas de la acción	Total
República Dominicana	85	34, de los que 21 son de oposición al partido que está gobernando en el momento de la entrevista pero no de oposición a los PPS		20	3	142
España	38	16	1	9	3	67
Uruguay	27	12		13		52
Total	150	71	1	42	6	261

Instrumentos – Documentos consultados

Para conocer y comprender en profundidad los métodos de los PPs se ha diseñado un instrumento (recogido en el anexo I) que ha sido cumplimentado por los responsables técnico-político de cada proceso. Este instrumento ha permitido identificar las temáticas centrales necesarias para comprender y comparar el funcionamiento de cada PPs. Concretamente se ha solicitado información sobre: los objetivos de los PPs, el significado político institucional de los PPs, origen y temporalidad de los procesos, el grado de inclusión, la dimensión deliberativa de los mismos, la dimensión territorial, los medios y materiales de difusión de los PPs, los mecanismos de asignación de los recursos, los espacios de representación ciudadana, los mecanismos de monitorio, de rendición de cuentas y tipo formación dada a la ciudadanía. Igualmente se ha solicitado información sobre: el número de habitantes del territorio, porcentaje de población rural y

urbana, año de inicio de los PPs, partido que impulsó los PPs originariamente y partido que los lleva en la actualidad.

El diseño del instrumento descrito se ha realizado de manera coordinada y consensuada con los responsables de país puesto que han aportado la información de las características territoriales de los procesos.

También se han estudiado los reglamentos/autorreglamentos, las memorias, los materiales de comunicación e información, así como investigaciones previas de los procesos.

Finalmente, se ha recurrido a la información aportada por las personas técnicas y políticas en las entrevistas (ver anexo II). Las entrevistas han seguido un guión semiestructurado que ha tratado de recoger información en profundidad sobre: las características de los procesos, la deliberación, los recursos, así como la iniciativa y el liderazgo de los PPs. Para el diseño de las entrevistas se ha procedido de manera similar que para la construcción del instrumento anterior.

Procedimiento

En primer lugar se ha recogido la información facilitada por los técnicos y políticos mediante la ficha-instrumento. Posteriormente se ha cotejado y complementado con las fuentes secundarias facilitadas por los municipios (memorias, reglamentos, etc). Por último, a través de las entrevistas se han aclarado las

dudas o cuestiones no recogidas mediante las fuentes anteriores.

El procedimiento para el análisis de las entrevistas se aborda en profundidad en el objetivo 5.

Objetivo 2. Identificar y contrastar aspectos relacionados con el presupuesto destinado a los PsPs en cada uno de los municipios y países objeto de estudio

En este objetivo se ha procedido a la construcción de indicadores que han permitido la comparación de la apuesta política por los PPs de acuerdo con las cuantías económicas puestas a debate. Seguidamente se ilustra el procedimiento de construcción de dichos indicadores y las fuentes que han sido necesarias en cada territorio.

Fuentes documentales y procedimiento de la construcción de indicadores

Se ha recurrido a diversas fuentes, la primera de ellas es el marco jurídicopolítico general a partir de la legislación nacional en cada uno de los tres casos. En segundo lugar se ha valorado la situación económico-financiera de los ayuntamientos a partir de estudios e informes publicados por diferentes organismos y agencias estatales de los países afectados así como de organismos internacionales. En tercer lugar se ha recopilado la información sobre los presupuestos municipales que estaba

disponible para cada uno de los países. En el caso español la fuente de documentación principal son los presupuestos publicados por cada uno de los ayuntamientos en los Boletines Oficiales, así como las liquidaciones remitidas a la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Política Territorial para el periodo 2005-2009. En Uruguay se han recopilado los datos procedentes de los Decretos de aprobación del Presupuesto Quinquenal 2006-2010 de las respectivas Juntas Departamentales, así como de las modificaciones presupuestales aprobadas y de las liquidaciones de 2010 que acompañan al presupuesto del nuevo quinquenio 2011-15. En R. Dominicana se ha recurrido a la Oficina Nacional de Estadística (ONE) para los años 2007, 2008 y 2009 (en algún caso se incluye también al 2010) y a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). La selección del año 2007 coincide con la entrada en vigor de la nueva legislación municipal.

Con la información procedente de estas fuentes se ha construido una base de datos a partir de la cual se han realizado las operaciones de extracción de los indicadores.

En primer lugar se han definido un conjunto de indicadores de los Presupuestos Municipales:

- Presupuesto por habitante, expresado en moneda nacional

- Rigidez del gasto, medida porcentual de la parte del presupuesto destinada a gastos de personal y financieros
- Autonomía financiera, porcentaje de financiación no condicionada
- Esfuerzo inversor, porcentaje del presupuesto destinado a gasto de capital
- Capacidad de ahorro, como exceso del ingreso corriente sobre el gasto corriente
- Carga financiera, o coste del servicio de la deuda municipal

Por último, se ha recopilado la información correspondiente a los presupuestos participativos en la medida en que estaba disponible. Para ello se ha utilizado todo tipo de fuentes. En algunos casos, como Montevideo, Paysandú y Sevilla, los propios presupuestos departamentales y municipales singularizan en forma de programas específicos las partidas dedicadas a los presupuestos participativos. En otros casos, se trata de publicaciones de los departamentos y municipios, más o menos regulares, que informan sobre los procesos o rinden cuentas de su ejecución. Un tercer grupo de casos ha obligado a rastrear entre la información sobre propuestas aprobadas para identificar aquellas que venían cuantificadas. Por último, en el caso de los municipios dominicanos, la fuente es la FE-DOMU y se limita a la financiación estatal,

que es aquella en la que se aplica el presupuesto participativo.

Objetivo 3. Identificar y contrastar los datos referentes a la participación, los espacios construidos para tal fin, los perfiles de los participantes y su evolución a lo largo de los años. Igualmente se ha estudiado la percepción de la participación de los diferentes actores del proceso y la valoración de la misma

Participantes

En este caso se ha contado con la aportación de la información y las percepciones recogidas en las entrevistas de los tres perfiles de personas entrevistadas.

Fuentes, documentos e instrumentos

Con la finalidad de identificar la población empadronada en cada municipio se ha recurrido a diversas fuentes. En el caso de las experiencias españolas se han consultado los datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), del Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. En República Dominicana y Uruguay los datos de la población han sido facilitados por los responsables técnicos y políticos de los procesos a través del instrumento recogido en el anexo

I (en el primer objetivo se ha descrito cómo se ha elaborado este instrumento). Para responder a esta información los informantes han recurrido a las fuentes de información estadísticas de cada país. De esta forma, y teniendo en cuentas los reglamentos de cada proceso, se ha estimado la población potencial que podía participar en los procesos.

Los porcentajes de participación, los perfiles (sexo y edad) y los espacios de participación (diferenciando entre espacios de toma de decisiones, espacios informativos, espacios de dinamización, de deliberación, de aplicación de criterios de justicia social y de seguimiento y control) han sido recogidos en aquellos municipios en los que había registro de los mismos, siendo estos datos volcados en la ficha-instrumento diseñada para el Parlocal (anexo I). Los datos de la participación para estimar su evolución se han solicitado para los últimos 5 ejercicios de PPs.

La información recogida ha sido complementada y contrastada con los informes de investigaciones previas y con las entrevistas. Específicamente en las entrevistas se ha consultado sobre: los perfiles de las personas que participan, los perfiles de las personas que no participan y se entiende que es necesario que lo hagan, cómo valoran la participación, cómo mejorarla, así como por la percepción de la evolución de la misma.

Procedimiento

En primer lugar se ha identificado la población potencial de cada territorio de acuerdo con los datos poblaciones y reglamentos de cada proceso. Una vez identificada la población potencial se ha estimado el porcentaje de participación, su evolución y los perfiles de los participantes gracias a los datos recogidos mediante nuestro instrumento.

Finalmente se ha complementado los resultados con la información y las percepciones extraídas de las entrevistas a ciudadanos y personas con responsabilidad técnica y política.

Objetivo 4. Analizar los impactos alcanzados por los presupuestos participativos en cuanto a: calidad vida, influencia en las prioridades sociales y economías y generación de cultura política

Propuestas y participantes

Para este objetivo se ha recogido todo el conjunto de propuestas aprobadas y registradas en los tres países, a excepción del caso de Sevilla (España). En esta ciudad española, debido al gran volumen de propuestas recogidas en comparación con el resto de municipios, se han seleccionado dos años (2004 y 2008) correspondientes al primer ejercicio y al penúltimo ejecutado en la ciudad. Las siguientes tablas indican el año, la localidad y el número de propuestas analizadas en cada país.

Tabla 2. Localidades y número de propuestas analizadas en República Dominicana

PROCESOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN REP. DOMINICANA			
Años	Localidades	Municipios	Propuestas
2003	La Vega/Sto. Domingo/V. González	3	40
2004	Pedro Santana Pimentel/ V. González	3	31
2005	Azua/ Guaymate/ Jánico La Romana/ Pimentel Postrer R. S.P. Macorís/ V. González	8	160
2006	Altamira Pimentel V. González	3	53
2007	Altamira/Azua/Baní/Gaspar H./Guaymate/ Hato Dama/La Caleta/La Vega/Luperón/P. Santana/Postrer R./Sabana/S.P. Marcorís/ Santiago/Sto. Domingo/Tireo/V. González	17	391
2008	Altamira/Azua/Baní/Gaspar H./ La Romana/ La Vega/ Luperón/ Postrer R./ Sabana/ S.P. Marcorís/ Tireo	11	269
2009	Baní/ Guaymate/ Pimentel/ Postrer R./ Sabana/ Santiago/ Tireo	7	178

Tabla 3. Localidades y número de propuestas analizadas en España

PROCESOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA			
Años	Localidades	Municipios	Propuestas
2004	Sta. Cristina d´Aro/Sevilla	2	290
2005	Sta. Cristina d´Aro/Torreperogil	2	
2006	Sta. Cristina d´Aro	1	100
2007	Torreperogil	1	
2008	Sevilla/Getafe	2	582
2009	Sta. Cristina d´Aro/Torreperogil/ Archidona/Casabermeja	4	
2010	Getafe/Archidona/ Casabermeja/Alameda	4	385

Tabla 4. Localidades y número de propuestas analizadas en Uruguay

PROCESOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN URUGUAY			
Años	Localidades	Municipios	Propuestas
2005	Paysandú	1	37
2006	Montevideo/Paysandú/ Rivera	3	157
2007	Paysandú/ Rivera	2	66
2008	Florida/ Rivera/ Montevideo/ Paysandú	4	242
2009	Cerro Largo/ Florida/Paysandú/ Rivera.	4	218
2010	Cerro Largo/ Montevideo/ Rivera	3	90

Por lo tanto el número total de propuestas estudiadas es de 3.815 distribuidas de la siguiente forma:

Tabla 5. Distribución de las propuestas, procesos y localidades por país estudiado

Presupuestos P. Españoles			Presupuestos P. Dominicanos			Presupuestos P. Uruguayos		
total propuestas	procesos	localidades	total propuestas	procesos	localidades	total propuestas	procesos	localidades
1.883	16	7	1.122	54	20	810	17	5

En cuanto a las entrevistas se ha contado con la información aportada por los 261 participantes.

Instrumentos

Para la recogida de las propuestas se ha elaborado un instrumento que ha recopilado las características y datos esenciales de las propuestas (ver anexo IV). El objetivo perseguido al diseñar este instrumento ha sido homogeneizar los aspectos locales de las propuestas, proporcionando una matriz que ha permitido identificar y organizar las características comunes. La información solicitada mediante este instrumento ha sido:

a) Aspectos descriptivos

Engloba aquellos datos básicos que permiten conocer la propuesta, el año de presentación y los comentarios necesarios para comprender de qué tipo de propuesta se trata.

b) Información de localización

Alude a la zona de presentación, a los organismos responsables, al tipo de inversión y al grado de ejecución de la propuesta. La zona de presentación indica el lugar físico de presentación (zona urbana o zona rural) e informa de la distribución territorial de los presupuestos, necesidades no cubiertas y preferencias por zonas. La especificación de las zonas rurales o urbanas en el caso de República Dominicana ha corrido a cargo de los propios técnicos del país. En el caso de Uruguay y España se han establecido por su dimensión poblacional. El organismo responsable da cuenta de la vinculación de la propuesta al órgano político o institucional del que depende su ejecución. Por su parte el tipo de inversión indica la materialización de dicha inversión, es decir el tipo de actividad en el que se ha transformado el presupuesto. En este caso se ha distinguido entre: inversión en actividades e inversión en obras. Por inversiones en actividades se entiende inversiones cuya finalidad es la ejecución de actuaciones no materiales. Las inversiones en obras son inversiones cuya finalidad es la ejecución de obras nuevas o de reposición que requieren de un proceso administrativo determinado y una infraestructura para poder ser realizadas, sobrepasando la mera actividad.

Tabla 6. Sistema de codificación de las propuestas

VARIABLES, DIMENSIONES, CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE PROPUESTAS			
Variables	Dimensiones	Criterios de clasificación	Tipos de propuestas
Calidad de vida	Habitabilidad de la ciudad	Estructura espacial	movilidad (seguridad vial, transporte, pavimentación, peatonalización) accesibilidad (transportes públicos, conexiones, caminos, accesos, puentes...)
		Espacios públicos de socialización	plazas, parques, centros comunales, mercados, mobiliario público, dotaciones...
	Calidad medioambiental	Salubridad	acometidas diversas de agua y electricidad, limpieza, residuos...
		Problemas ambientales	espacios verdes, recuperación conservación...
	Calidad de la vida social	Mejoras habitacionales básicas	Viviendas, agua corriente, etc.
		Necesidades educativas	escuelas, centros de formación, arreglos, equipamientos
		Necesidades de salud	clínicas, profesionales, equipamientos, campañas de salud...
		Empleo	acciones y programas que repercuten en el empleo; formación y especialización laboral
		No discriminación, integración y diversidad	programas y acciones para colectivos preferentes o excluidos, campañas sensibilización...
		Entorno sociocultural	bibliotecas, centros culturales, equipamientos y programas deportivos, etc.
Capacidad de influencia en las prioridades socioeconómicas	Equipamientos básicos	Equipamientos que aluden a necesidades básicas	agua, alcantarillado, viviendas, electrificación, caminos rurales, construcción y arreglos en escuelas, hospitales, etc.
	Equipamientos de relevancia social	Equipamientos que aluden a espacios de socialización y que benefician a la comunidad en general	centros cívicos, museos, equipos municipales, casas culturales, oficina mujer...
Cultura política	Democracia local y cogestión	Profundización de la democracia local y cogestión	acciones de mejora redistributiva, transparencia e implicación de la población, apropiación de espacios públicos (campañas educativas, participación directa población, sensibilización, centros cívicos, debates, periódicos, web...)
	Políticas generales desde lo local	Van más allá política local	las anteriores en referencia a política nacional, internacional, derechos humanos, cooperación...
	Género	Género	mejora de la condición social y política de las mujeres y otros colectivos como el LGTB

También se ha solicitado información sobre la ejecución de la propuesta. Concretamente se ha querido conocer el coste de la propuesta, si está incluida o no en los presupuestos municipales, así como el nivel de ejecución de la misma. En este último caso se ha distinguido entre: no realizada, en ejecución y realizadas. Recogidas las 3.815 propuestas se ha construido un sistema de codificación de las mismas de acuerdo con los impactos que se quieren identificar. La elaboración de este sistema responde a la literatura académica previa tal y como se recoge en la introducción del capítulo 4.

Procedimiento

En primer lugar se ha recogido mediante el instrumento que se ilustra en el anexo IV todas las propuestas de acuerdo con los registros de cada país. La cumplimentación de esta ficha ha corrido a cargo de los técnicos de PPs de cada municipio y ha sido coordinada por los responsables de país del comité científico. Posteriormente se han clasificado las propuestas de acuerdo con los criterios recogidos en la tabla número 6. Cada propuesta puede cumplir más de un criterio, por lo que es computada en todos aquellos criterios a los que alude. Este procedimiento permite identificar las propuestas que más criterios cumplen y que, por lo tanto, tienen un mayor impacto. También, para profundizar en el análisis, se ha cruzado esta clasificación con la información de localización (tipo de propuestas y zonas de presentación). Igualmente se ha recurrido a la información aportada en las entrevistas para ahondar y complementar los análisis realizados.

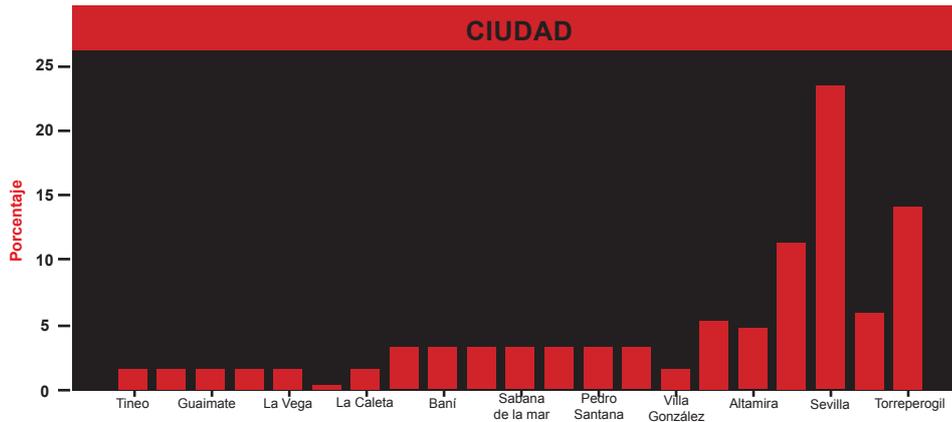
Objetivo 5. Evaluar la construcción de ciudadanía y valoración de los procesos desde la percepción de los actores

Participantes

Para este objetivo se ha contado con la información aportada por las 261 personas entrevistadas (políticos, técnicos y ciudadanos) y por los 302 cuestionarios (exclusivamente ciudadanos). Teniendo en cuenta que el registro de participación de las ciudades en las que se han recogido datos cuantitativos muestran una población participante de 22.728 en República Dominicana y de 5.465 en España se estima que los datos extraídos con los 302 cuestionarios poseen un margen de error aproximado de $\pm 9\%$ con un nivel de confianza del 95%. La información sobre el perfil de las personas entrevistadas se ha desarrollado en el objetivo 1, a continuación se indica el perfil de las personas que han respondido al cuestionario.

De los 302 cuestionarios 166 corresponden a ciudadanos españoles (55.0%) y 136 (45.0%) a ciudadanos dominicanos. La distribución por municipios es muy dispar siendo Sevilla (España) la ciudad que más participantes aporta y Hato Damas (República Dominicana) la que menos. En el siguiente gráfico se muestra en porcentajes la distribución de los cuestionarios por localidades del estudio.

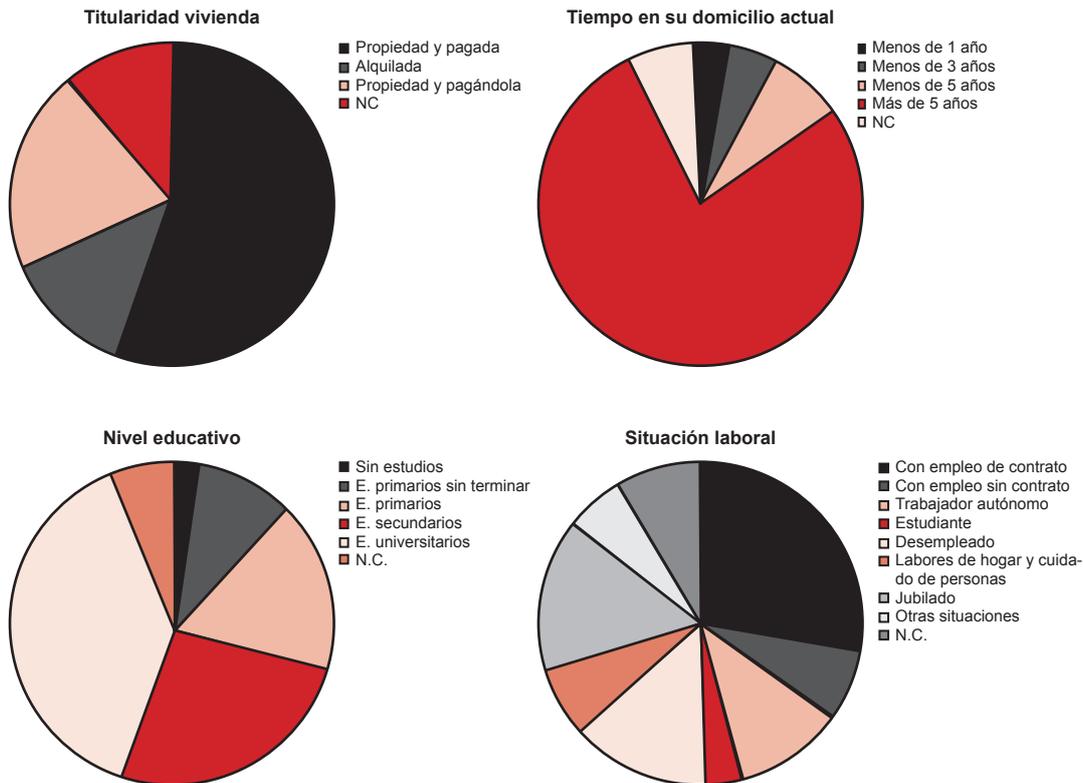
Gráfico 1. Distribución de los cuestionarios por municipios españoles y dominicanos



La distribución por sexos del conjunto total de participantes está muy equilibrada existiendo un total de 47.6% de hombres y 48.9% de mujeres. La edad oscila desde los 18 hasta las 99 años siendo la $\bar{X} = 52.6$ (D.T = 18.8). En cuanto al nivel de formación de las personas que han participado en la investigación se observa un grado elevado de formación ya que el 38.2% posee estudios universitarios y el 27.3% estudios secundarios, únicamente el 2.2% no posee formación alguna.

Igualmente en cuanto a la situación laboral lo más habitual es una situación de empleo con contrato (27.0%) seguido de las personas jubiladas (16.0%), mientras que lo menos habitual son los estudiantes (3.3%). Por último la mayoría ha comprado la vivienda y es su vivienda habitual (55.2%), además residen en ella desde hace más de 5 años (77.4%). En los siguientes gráficos se muestran los datos completos en porcentajes de estas variables sociodemográficas.

Gráfico 2. Porcentajes de titularidad de la vivienda y años de residencia en la misma, así como nivel formación y empleo



Instrumentos

En el cuestionario (anexo V) se han planteado preguntas para recoger información sobre: el perfil sociodemográfico, el perfil político e ideológico, la experiencia en los PPs, la valoración y la confianza en los PPs y el fortalecimiento comunitario. Las preguntas para evaluar las primeras variables se han construido mediante una adaptación del cuestionario realizado previamente por Ganuza (2007). Para la última, fortalecimiento comunitario, se ha recurrido a algunas de las subescalas de la versión en castellano de la *Empowerment Scale of Speer and Peterson* (2000), específicamente se han utilizado las subescalas que miden la dimensión del poder relacional, la eficacia política y la dimensión comportamental del *empowerment*. La fiabilidad, en conjunto, de esta escala de 15 ítems es de .95. Las dos subescalas primeras también poseen un $\alpha = 0.95$ y la comportamental de .93. El formato de respuestas es de 1 a 5, donde 1 es nada de acuerdo y 5 es muy de acuerdo.

Para ampliar el análisis sobre el fortalecimiento se han elaborado 10 ítems que responden al *network* de fortalecimiento desarrollado en el capítulo 5 y que tratan de medir el nivel de *empowered* alcanzado en los procesos. Estos 10 ítems han constituido una escala que hemos denominado *empowered* en los PPs

y que ha presentado una fiabilidad de .98. El formato de respuesta es igual al descrito para la anterior escala.

Para el diseño de la entrevista se ha realizado una revisión de la literatura previa identificando las preguntas asociadas a las temáticas objeto de estudio. En este proceso han participado colectivamente todos los miembros del comité científico. Mediante las entrevistas (anexo II) se les ha consultado sobre: las fortalezas y debilidades de los procesos, así como las posibles soluciones a dichas debilidades, los efectos negativos, el sentido de comunidad, los aprendizajes, el fortalecimiento a nivel individual, organizacional y comunitario, así como por el efecto que tienen los presupuestos participativos en el comportamiento de los ciudadanos en los procesos electorales de la democracia representativa establecida.

Procedimiento

En primer lugar se han pasado los cuestionarios, un total de 319, dado que en Uruguay únicamente se han podido obtener 17, se ha decidido eliminarlos y proceder al análisis exclusivamente con las respuestas de los ciudadanos dominicanos y españoles. Los cuestionarios se han pasado en las asambleas de máxima convocatoria (fundamentalmente

las de votación) y han sido cumplimentados por los ciudadanos de forma voluntaria, anónima e individualmente. Para el análisis se ha utilizado el programa SPSS versión 16.

Una vez recogidos los datos cuantitativos se ha procedido a la aplicación del instrumento cualitativo. Diseñadas las entrevistas se han identificado los posibles perfiles de los ciudadanos con la finalidad de recoger todos los discursos presentes en los distintos sectores sociales participantes, hasta alcanzar la saturación del discurso. Posteriormente se ha procedido a la recogida de datos (ver tabla nº1). Las personas que han sido entrevistadas han participado de forma voluntaria y se les ha garantizado su anonimato. Las entrevistas se han realizado en privado y de forma individualizada. Los entrevistadores han sido previamente entrenados y han grabado y

transcrito las entrevistas.

Por último, se ha realizado un análisis del discurso en aquellos objetivos en los que se estudia la percepción (3, 4 y 5). Este análisis se ha basado en la detección de los ejes o temáticas interpretativas que representan el esqueleto discursivo que se va generando a través de la producción de cada participante. En este sentido se ha analizado hasta qué punto aparecen discursos diferenciados entre los distintos actores (políticos, ciudadanos o técnicos) y a la vez también según el país de procedencia. La exposición de los resultados se acompaña de las citas literales que ilustran el análisis cualitativo destacando algunas de las respuestas o expresiones más representativas del discurso. En el anexo III se indica cómo se ha etiquetado a los informantes en dichas citas.

Referencias

Ganuzo, E. (2007). Tipología y modelos de presupuestos participativos en España. Córdoba: IESA Workingpaper series. Nº 1307. IESA-CSIC.

Speer, P. & Peterson, A. (2000). Psychometric properties of an empowerment scale: Testing cognitive, emotional, and behavioral domains. *Social Work Research*, 24, 2, 109-118.

1

ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Daniel Chavez

Introducción

El presente capítulo está centrado en el primer objetivo de la investigación comparativa de Parlocal, consistente en una evaluación comparativa de los métodos de funcionamiento de los presupuestos participativos (PPs) en República Dominicana, Uruguay y España.

El análisis está basado en las fichas que fueron completadas por los técnicos responsables de los PPs en los gobiernos locales considerados por la investigación, así como documentos vinculados al origen y al funcionamiento de los PPs —autorreglamentos o reglamentos internos; afiches, boletines y otros materiales de difusión; notas de prensa— y entrevistas realizadas a técnicos, políticos y ciudadanos.

El tema central de este objetivo ya ha sido trabajado por numerosos estudios realizados en diversos contextos nacionales de América Latina y Europa. Las investigaciones previas sobre el origen y el funcionamiento de los PPs han sido de gran utilidad para orientar el procesamiento de los datos recogidos en los tres países considerados por Parlocal, ya que han permitido la enunciación de preguntas orientadoras e hipótesis a ser contrastadas con la información empírica recogida en el transcurso de la investigación y la revisión del marco teórico-conceptual original.

El capítulo está organizado en cuatro partes. En cada sección se presenta brevemente el objeto de análisis y se ofrece a continuación una síntesis de los principales datos y resultados ordenados por país. La primera sección consta de una presentación general de los gobiernos locales relevados por Parlocal, introduciendo datos básicos sobre la base socio-demográfica y el perfil político de los municipios y departamentos de los tres países. La segunda sección está centrada en las condiciones de origen y desarrollo inicial de los PPs, sus objetivos y su significación político-institucional. La tercera sección está dedicada a diversos aspectos del funcionamiento de los PPs: alcance temporal; grado de inclusión social; componentes deliberativos a escala territorial o temática; estrategia, medios y materiales utilizados para la difusión; procedimientos de asignación de recursos; y espacios de representación ciudadana. La cuarta y última sección resume las principales observaciones en el contexto del primer componente de la investigación.

En forma previa a la presentación y análisis de los datos es pertinente hacer una precisión semántica. La creciente bibliografía sobre este tema se refiere a los ‘presupuestos participativos’ utilizando diversas expresiones.

En consecuencia, para evitar confusiones, se clarifica a continuación el significado que el autor otorga a los tres términos utilizados aquí en relación a los PPs:

- **Modelo:** Conjunto de pautas políticas, institucionales y organizativas que pautan el diseño y el funcionamiento de los PPs predominante en un municipio, departamento o país, incluyendo las condiciones de surgimiento, la arquitectura institucional, los recursos asignados, y la extensión e influencia

de los espacios deliberativos.

- **Proceso:** La forma concreta de funcionamiento de los PPs a escala local, incluyendo todas las etapas del ciclo de participación ciudadana e integración en las instancias de toma de decisiones, administración y gestión del gobierno municipal.

- **Proyecto:** Iniciativas de desarrollo social y/o mejora de la infraestructura y los servicios locales realizados en el marco de la presupuestación participativa.

1. Datos básicos de los municipios relevados

De acuerdo a la literatura publicada en la última década, las características particulares de cada localidad constituirían un factor determinante de las características de funcionamiento y de los impactos de los PPs a escala local. La hipótesis sugerida por Goldfrank (2006, p. 4) es que el “diseño y los resultados (...) dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico”. En consecuencia, es pertinente reseñar los principales datos socio-demográficos y políticos de los municipios relevados por la investigación de Parlocal que habrían condicionado el origen y el desarrollo posterior de los PPs en los tres países.

1.1. Los municipios dominicanos

La TABLA 1 presenta la información referida a las jurisdicciones locales de la República Dominicana. La mayoría de las experiencias consideradas pertenecen a municipios, pero la muestra también incluye distritos municipales. En el funcionamiento cotidiano del gobierno local la diferencia no es determinante. El distrito es una subdivisión política administrativa gobernada por un(a) director(a) y tres vocales, quienes desde el año 2010 han pasado a ser elegidos por voto popular, al

igual que otras autoridades municipales. En el pasado, las autoridades distritales eran designadas por el municipio cabecera a través de una negociación política y se responsabilizaban de la gestión de un porcentaje del presupuesto municipal distribuido de manera discrecional. Al presente, los distritos cuentan con mayor autonomía política y presupuestaria, por lo que no habría divergencias substanciales en el funcionamiento institucional de municipios y distritos municipales. No obstante, sí existen diferencias en la disponibilidad de datos, ya que aún no se cuenta con suficiente información estadística oficial desglosada a nivel distrital. A los efectos de este trabajo nos referiremos a todas las localidades utilizando el término genérico de ‘municipios’.

Los municipios dominicanos relevados por Parlocal exhiben una muy alta diversidad en términos socio-espaciales. Existen municipios netamente urbanos y con muy alta densidad poblacional que contrastan claramente con municipios semirurales y/o muy poco poblados.

En términos político-partidarios, la muestra es más equilibrada, con presencia de tres partidos —Partido Revolucionario Dominicano (PRD), Partido de la Liberación Dominicana

³ Una reciente investigación sobre cultura política dominicana (Morgan y Espinal, 2009) caracteriza al país como “una sociedad partido-céntrica y conservadora” (XXIV), y observa que “en la escala ideológica de izquierda a derecha, la República Dominicana aparece ubicada más a la derecha que los otros países de la región” (XXV).

na (PLD), y Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)— como promotores originales de los PPs, y cuatro partidos en el gobierno en el año 2010 —todos los antes mencionados más Alianza por la Democracia (APD)—. A diferencia de Uruguay y España, la pluralidad partidaria en República Dominicana no tiene relación directa con diferencias programáticas asociadas al clivaje tradicional izquierda-derecha, ya que todos los partidos mencionados tienden a posicionarse en el centro del espectro ideológico, tornando irrelevante

la clásica distinción entre ‘conservadores’ y ‘progresistas’.⁴ Un rasgo significativo del panorama dominicano es la alta rotación política: en 12 del total de 20 municipios relevados el partido en el gobierno en el año 2010 era diferente al que lideraba la administración local al inicio del proceso. Sin embargo, también a diferencia de lo observado en Uruguay y España, la alternancia política en el gobierno municipal no parece afectar de manera significativa el desarrollo de la presupuestación participativa.

Tabla 1. Características fundamentales de los municipios dominicanos

	Población (año 2002)	Superficie (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	Año de lanzamiento de los PPs	Partido promotor original	Partido gobernante año 2010
Altamira	22.983	184	125	2005	PRD	APD
Azua	87.024	433	201	2004	PRD	PLD
Baní	107.926	747	144	2007	PRD	PRD
Gaspar Hernández	37.786	362	104	2006	PRSC	PLD
Guaymate	17.324	260	67	2004	PRD	PLD
Hato Damas	5.714	s.d.	s.d.	2006	PLD	PLD
Jánico	20.913	417	50	2004	PRSC	PLD
La Caleta	49.852	s.d.	s.d.	2006	PRSC	PLD
La Romana	202.488	276	732.7	2004	PLD	PRSC
La Vega	220.279	651	338	2003	PRD	PLD
Luperón	18.912	274	69	2006	PRD	PLD
Pedro Santana	4.043	596	7	2004	PRD	PRD
Pimentel	18.280	125	146	2004	PRD	PRD
Postrer Río	3.078	158	19	2004	PRD	PLD
Sabana de la Mar	14.676	506	29	2006	PLD	PRD
San Pedro de Macoris	217.141	136	1597	2004	PRD	PRD
Santiago de los Caballeros	678.302	531	1277	2004	PRSC	PRSC
Santo Domingo Este	787.129	51	15.494	2006	PLD	PLD
Tireo	16.184	s.d.	s.d.	2003	PRSC	PLD
Villa González	33.573	102	329	1999	PRD	PRD

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los gobiernos municipales y la Oficina Nacional de Estadística (ONE)

La particularidad dominicana de contar con una ley nacional habilitante de los PPs (a ser analizada más adelante) incide en el funcionamiento de este tipo de procesos en todos los municipios del país. No obstante, su influencia en el origen de las experiencias consideradas por Parlocal no sería tan marcada, ya que, a excepción de Baní, en todos los municipios relevados los PPs surgieron con anterioridad al año de aprobación de la ley nacional en el año 2007.

1.2. Los departamentos uruguayos

La unidad administrativa considerada en el Uruguay no es el municipio, sino el departamento. A diferencia de la mayoría de los otros países de la región y el mundo, Uruguay carecía hasta el año 2010 —cuando se puso en práctica una reforma constitucional que habilitó la creación de un tercer nivel gubernamental— de gobiernos específicamente ‘municipales’ (véase Cardarello y Magri, 2011). A grandes rasgos, los 19 gobiernos departamentales

—intendencias— podrían ser comparados a las administraciones regionales o provinciales existentes en otros países de América Latina y Europa, con la salvedad de que el carácter unitario y fuertemente centralizado de la estructura institucional uruguaya dificulta la comparación con otros países donde la transferencia de competencias y los recursos a los gobiernos subnacionales es mucho más fuerte.

La investigación incluyó a todos los departamentos que en el año 2009, cuando se diseñó Parlocal, estaban promoviendo procesos de PPs. La diferencia fundamental apreciable en el contexto uruguayo es la distinción entre Montevideo y las otras intendencias, no sólo en términos sociodemográficos —la ciudad capital y su zona metropolitana concentran a la mitad de la población del país— sino también en términos políticos, ya que Montevideo tuvo el primer gobierno de izquierda en la historia nacional (Chavez, 2004; Goldfrank, 2002) y lanzó los PPs 15 años antes que los otros departamentos.

Tabla 2. Características fundamentales de los departamentos uruguayos

	Población (año 2009)	Superficie (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	Año de lanzamiento de los PPs	Partido promotor original	Partido gobernante año 2010
Cerro Largo	90.371	13.662	7	2007	PN	PN
Florida	70.516	10.410	7	2007	FA	PN
Maldonado	150.781	4.802	31	2007	FA	FA
Montevideo	1.338.408	526	2.545	1990	FA	FA
Paysandú	116.108	13.984	8	2005	FA	PN
Rivera	111.119	9.329	12	2005	PC	PC

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Como lo muestra la TABLA 2, al inicio de los PPs, cuatro de los departamentos relevados estaban gobernados por la coalición de izquierda Frente Amplio (FA), y dos por los partidos tradicionales: Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC). En el año 2010 el panorama político había cambiado de forma significativa: a raíz de las elecciones locales de marzo se produjo un cambio de orientación política en dos de los gobiernos considerados por la investigación. Al presente, la coalición progresista gobierna en dos departamentos de la muestra, y los sectores tradicionales —con

muchas corrientes ideológicas internas que oscilan desde el centro a la derecha más ortodoxa— gobiernan en los restantes cuatro, en el marco de un panorama político nacional caracterizado por su estabilidad (Buquet y Johnson, 2011).

1.3. Los municipios españoles

El componente español de la investigación abarca diez municipios, la mayoría de ellos ubicados en la comunidad autónoma de Andalucía, y la provincia de Málaga en particular. Los únicos dos municipios relevados fuera de

Andalucía han sido Getafe (Madrid) y Santa Cristina d'Aro (Cataluña).

Como muestra la TABLA 3, en el contexto español también se observan grandes contrastes

demográficos, al existir por un lado grandes aglomeraciones urbanas —Sevilla, Getafe y Algeciras— y por el otro lado municipios rurales o semirurales con baja densidad poblacional.

Tabla 3. Características fundamentales de los municipios españoles

	Población (año 2009)	Superficie (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	Año de lanzamiento de los PPs	Partido promotor original	
Alameda	5.486	65	84	2008	IU	IU
Algeciras	116.417	86	1.354	2008	IU	PSOE-IU
Archidona	8.837	48	184	2008	IU	IU
Casabermeja	3.554	67	53	2008	IU	IU-PSOE
Getafe	169.130	79	2.141	2004	PSOE-IU	PSOE-IU
Humilladero	3.324	95	35	2005	IU	IU
Santa Cristina d'Aro	5.067	68	75	2003	PSC	PSC-ERC
Sevilla	704.198	141	4.994	2003	PSOE-IU	PSOE-IU
Teba	4.184	30	139	2009	IU	IU
Torreperogil	7.516	90	84	2005	IU	IU

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los gobiernos municipales

Con referencia al perfil político, en el período considerado por la investigación el panorama español se presentaba más homogéneo, ya que todos los municipios estaban gobernados por partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda: Izquierda Unida (IU); Partido Socialista Obrero Español (PSOE); y Partido Socialista de Cataluña (PSC). En las elecciones locales del año 2011 la situación cambió de forma significativa, con el acceso al gobierno de partidos conservadores en los municipios de Sevilla, Getafe, Algeciras y Santa Cristina d'Aro, o del PSOE en el caso de Torreperogil, con visibles riesgos de cancelación de los programas de presupuestación participativa promovidos por los gobiernos salientes.

2. Origen y evolución de los presupuestos participativos

2.1. El surgimiento de los presupuestos participativos

Como se pudo apreciar en la sección anterior y veremos con más claridad en las páginas que siguen, los contextos políticos, sociales y demográficos de origen y desarrollo de los PPs en los tres países son muy diversos. Sin embargo, los objetivos que originaron el lanzamiento de los procesos en cada país no son tan distintos, de acuerdo a la motivación explicitada en los reglamentos internos, las ordenanzas municipales o —en el caso dominicano— la ley nacional que promueve y regula el funcionamiento de los PPs. No obstante, con referencia a la significación político-institucional de estos procesos sí se aprecian ciertos contrastes significativos, como veremos a continuación.

2.1.1. Origen de los presupuestos participativos en República Dominicana

De acuerdo a las fichas de relevamiento completadas por los municipios dominicanos, en base a datos aportados por los técnicos responsables de los PPs en cada lugar, en el 85% de los municipios relevados el presupuesto participativo surgió como iniciativa de la ‘sociedad civil’, y en el restante 15% como iniciativa de un actor político (un síndico, un regi-

dor o un alcalde). En realidad, la información disponible no es del todo relevante o precisa, ya que el concepto de ‘sociedad civil’ desde la perspectiva de quienes completaron la ficha alude a organizaciones muy dispares, incluyendo a la federación de municipios (FEDOMU), a ONGs y fundaciones nacionales a cargo de programas y proyectos de desarrollo local, y a grandes agencias europeas y estadounidenses de cooperación internacional, con prácticamente nula mención a actores sociales específicamente ‘locales’.

Para contextualizar la observación precedente es conveniente rastrear el origen de los PPs en procesos locales desarrollados desde mediados de la década de 1980. Diversos actores e instituciones estatales y no-gubernamentales han promovido al mismo tiempo y por un período prolongado una mayor influencia de los municipios en el país y la participación ciudadana en la gestión pública, en muchos casos con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional al desarrollo (PNUD, 2007). El surgimiento de las primeras experiencias de PPs en el país estuvo precedido por un creciente interés en reproducir experiencias de presupuestación participativa desarrolladas en otros países de la región —Brasil, en particular— y por la intervención

activa de instituciones públicas nacionales, en especial del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), en procesos orientados a democratizar y hacer más efectivo el gobierno municipal. También incidió el lanzamiento del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), que incluía un fuerte componente de descentralización institucional, fomentando la mejora de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y un cambio normativo que otorgara a los municipios mayores recursos y competencias.

Al igual que en otros países de la región donde el origen y el desarrollo de los PPs fue propiciado por reformas legislativas orientadas a la descentralización fiscal, la ley 166-03 de octubre de 2003 estableció en la República Dominicana un nuevo régimen de cooperación y asistencia financiera del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales. La ley otorgó a los municipios el 10% de los ingresos del Estado, excluyendo fondos especificados en la Ley de Presupuesto o ingresos fiscales por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones.

En el surgimiento y la expansión inicial de los PPs también tuvo mucha influencia la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), creada en el año 2000 a partir de la iniciativa de un grupo de síndicos (alcaldes) interesados en fortalecer la incidencia política de los

gobiernos locales en los procesos nacionales de desarrollo². En alianza con CONARE y la agencia alemana de cooperación técnica GTZ, y con apoyo financiero de la Liga Municipal Dominicana (LMD)³, FEDOMU estableció la Unidad Nacional de Seguimiento y Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo. La Unidad es el principal órgano responsable del apoyo técnico a los PPs en todo el territorio dominicano; fue establecida en el año 2003 y cumple funciones a nivel nacional desde el año 2005.

El municipio de Villa González lanzó la primera experiencia dominicana de presupuesto participativo entre los años 1997 y 1998 (Cáceres Mendoza, 2007), en el marco del proyecto ‘Concertación y Desarrollo Municipal’ de la Fundación Solidaridad. La iniciativa tenía como objetivo central “Fortalecer la gobernabilidad en el municipio de Villa González, mediante la educación, la participación ciudadana y la concertación entre las autoridades locales y la sociedad civil, con el fin de fortalecer la democracia local, la institucionalidad y la capacidad de gestión concertada de los diferentes actores sociales del municipio” (Castillo et al., 2004:5). Como ya fuera sugerido más arriba, llama la atención en este y en otros procesos participativos dominicanos la fuerte presencia de la cooperación internacional; en Villa González, la evo-

² FEDOMU representa a los síndicos, regidores y Juntas de Distritos Municipales de todo el país. Desde el año 2008 también funcionan la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) y la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE).

³ Hasta el año 2007 la Liga Municipal Dominicana era la institución oficial responsable de la distribución de recursos entre los municipios dominicanos. A partir de ese año esa responsabilidad fue transferida a la Tesorería de la República, por lo que la LMD pasó a ser un organismo técnico de asesoramiento de los ayuntamientos, receptor del 5% de los recursos destinados a los gobiernos municipales.

lución germinal de la experiencia contó con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Interamericana (FIA) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de Estados Unidos, de Progressio (antes CIIR/CID) de Gran Bretaña, de Volens/Itinerans de Bélgica, y del Programa de Fortalecimiento de Alian-

zas contra la Pobreza Urbana en América Latina (FORTAL).

La ley nacional aprobada en el año 2007 potenció un crecimiento exponencial tanto en el número de PPs como en el volumen de recursos destinados a este tipo de procesos, como lo muestra la TABLA 4.

Tabla 4. *Expansión de los PPs en la República Dominicana, 2003-2010*

Período	Número de municipalidades	Monto asignado (pesos)
2003-2004	4	30.512.053
2004-2005	30	277.511.766
2005-2006	59	1.000.000.000
2006-2007	120	1.500.000.000
2007-2008	230	1.670.198.695
2008-2009	239	1.960.742.984
2009-2010	234	+2.000.000.000

Fuente: Reyes 2010

Ya en el año 2004, la ‘Coalición por Democracia Participativa, Transparencia y Buen Gobierno Local’, conformada por FEDOMU, CONARE y varias organizaciones no-gubernamentales, había formulado una propuesta de expansión de los PPs en todo el país⁴. La Coalición fomentó la adaptación de la micro-planificación participativa al ámbito presupuestario de los municipios dominicanos, tomando como base la experiencia brasileña de Porto Alegre. Uno de sus principales aportes fue la elaboración y distribución, por parte de FEDOMU, de una guía metodológica para el desarrollo de procesos de PPs, derivada de un taller sobre ‘Mecanismos y Herramientas de Participación en el Desarrollo Local’ organizado por la Coalición en julio de 2004.

2.1.2. Origen de los presupuestos participativos en Uruguay

En los departamentos uruguayos, el origen de los PPs responde directamente a iniciativas del partido de gobierno a nivel local, tanto en las administraciones lideradas por la coalición de izquierda como en aquellas a cargo de los partidos tradicionales. La primera y más conocida experiencia es la de Montevideo, donde a partir de marzo de 1990 se dio inicio a un proceso de descentralización local basado en tres componentes:

- 1) - desconcentración administrativa,
- 2) - descentralización política, y
- 3) - participación ciudadana.

No obstante, pese a que algunos investigadores y funcionarios municipales (véase Masdeu Manginelli, 2004) afirman que el lanzamiento de los PPs se produjo en el año 1990 —cuando se institucionalizó la estructura de descentralización participativa— el concepto de ‘presupuesto participativo’ recién se popularizó con esa denominación años más tardes.

En las conclusiones de una reciente y muy completa evaluación académica de la experiencia montevideana se argumenta que el presupuesto participativo recién inició su desarrollo real en el año 2005, al inicio de la tercera administración progresista de Montevideo, afirmando al mismo tiempo que los PPs de Montevideo “se diferencian [del modelo] de Porto Alegre por tener un carácter esencialmente electoral” (Goldfrank, 2011. p. 251)⁵. De todas formas, ya desde el año 1990 la ciudadanía montevideana organizada en los Concejos Vecinales venía recogiendo con periodicidad anual las demandas de obras y servicios acordadas en reuniones a nivel zonal, para luego negociar con el gobierno departamental su realización.

En los otros departamentos que lanzaron procesos de PPs varios años más tardes, para el diseño de la estructura de funcionamiento se

⁴ La Coalición agrupó a instituciones gubernamentales como el CONARE, el PARME y el Fondo de Promoción a Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD), y organizaciones de la sociedad civil como la ONG Participación Ciudadana, el Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, la Fundación Solidaridad, el Centro de Trabajo Popular (CTP), la Coordinadora de Animación Socio Cultural (CASCO), la Comisión de Trabajo Ecueménico Dominicano (COTEDO), el Centro de Desarrollo y Participación (CEDEPAR), el Centro Dominicano de Educación Ecológica (CEDECO) y la Confederación Nacional de Juntas de Vecinos (CONAJUVE). La Coalición también estaba integrada por organismos de la cooperación internacional como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la GTZ. Por más detalles, véase de León (2005).

³ El autor del presente informe coincide plenamente con el análisis de Goldfrank, con quien compartió actividades de investigación académica en Montevideo y Porto Alegre en el marco de la realización de nuestras respectivas tesis doctorales. En el transcurso del trabajo de campo desarrollado en Montevideo entre los años 1998 y 2002, ninguno de los múltiples activistas sociales, funcionarios gubernamentales y dirigentes políticos entrevistados por nosotros utilizó la expresión ‘presupuesto participativo’ para caracterizar la muy particular experiencia de descentralización participativa de Montevideo. Por más detalles, véase Chavez (2004).

tuvo en cuenta no sólo la experiencia montevideana, sino también la de otras ciudades de la región (en particular, la experiencia de Rosario, en Argentina). El modelo que predomina al presente —también en Montevideo, como veremos más adelante— está basado en elecciones abiertas, más que en asambleas y espacios deliberativos.

A nivel nacional, a partir de la promulgación de la Ley 18.567, de Descentralización y Participación Ciudadana, se han introducido cambios sustantivos en el sistema político a escala local. Como ya fuera destacado, en mayo de 2010 se incorporaron a la estructura institucional del país los municipios. Uruguay fue el último país latinoamericano en concretar un tercer nivel de gobierno, con la instalación de 89 jurisdicciones municipales. Como consecuencia de la nueva normativa, en el departamento de Montevideo se crearon ocho municipios. No obstante, al momento de redacción de este informe todavía no se han desarrollado procesos específicamente municipales de presupuestación participativa, a excepción de algunas experiencias en germinación en el departamento de Maldonado.

2.1.3. Origen de los presupuestos participativos en España

De acuerdo a las fichas correspondientes a los

municipios españoles, en todos los casos relevantes los procesos fueron iniciados a partir de una iniciativa político-partidaria. Esta es una diferencia substancial con la República Dominicana —donde el peso de las ONG nacionales e internacionales en el origen de los PPs fue mucho mayor— y exhibe similitudes con el caso uruguayo —donde también hubo una fuerte influencia político-ideológica en el origen de los procesos locales. En las fichas de relevamiento completadas por los técnicos, políticos y ciudadanos españoles, la única referencia explícita a una ONG se da en el caso de Torreperogil, donde se menciona el rol de un equipo de técnicos externo al ayuntamiento que ya trabajaba en metodologías participativas (la Asociación Antígona Procesos Participativos) basándose en el modelo de Porto Alegre. Aún así otros municipios como Sevilla o Algeciras también fueron asumidos por técnicos externos que implementaban estas metodologías (CIMAS, IEPALA); incluso también los casos de Málaga a través de un equipo externo de una asociación asesoró la implementación de la mayor parte de experiencias de la provincia.

En los municipios gobernados con participación de Izquierda Unida, la propuesta de lanzar los PPs formaba parte de la plataforma electoral del partido, siendo en algunos

casos una de las condiciones establecidas por IU para firmar el pacto político con el grupo mayoritario para la formación de un gobierno de coalición⁶. En los municipios de la provincia de Málaga también ha incidido el rol asumido desde 2007 por la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación Provincial, que puso a disposición de los gobiernos locales una línea de subvenciones a la contratación de personal técnico para apoyar el desarrollo de los PPs.

La fuerte incidencia de partidos políticos progresistas en el origen de los PPs en los municipios relevados por Parlocal es coherente con los resultados de investigaciones previas sobre las experiencias españolas. En un trabajo publicado en el año 2008 se argumenta que todos los partidos españoles, y en particular la izquierda y la socialdemocracia, habrían descubierto “la necesidad de reforzar el sistema representativo desde una nueva dimensión política que tenga como centro de gravedad la implicación de la ciudadanía en la política” (Ganuzá Fernández y Gómez Fortes, 2008. p. 20). Los autores del mismo trabajo incluso se arriesgan a afirmar que “en España todos los presupuestos participativos tienen como objetivo implicar a la ciudadanía en el proceso público de toma de decisiones” y —contradiendo al menos en parte la evidencia empírica recogida por

Parlocal— que “da igual” el partido que esté en el gobierno (p. 23).

Por otra parte, una segunda diferencia entre las experiencias españolas y los procesos latinoamericanos es la relativamente más larga y más fuerte tradición de activismo ciudadano a escala específicamente local, constituyendo un factor que ya ha sido destacado por otros investigadores (Font y Gomà, 1999; Navarro Yáñez, 2002; Rodríguez-Villasante, 1995). En forma previa al lanzamiento de los primeros PPs, ya existía en muchos municipios del Estado español una estructura de participación ciudadana con fuertes raíces en décadas previas. En respuesta a las demandas del movimiento asociativo, la participación ciudadana ya habría sido institucionalizada en la gestión local en diversos lugares del país. Al momento del surgimiento de los primeros procesos de PPs el desafío consistiría en muchos casos en democratizar y/o crear nuevos espacios de participación, y fortalecer los ya existentes, además de intentar superar el modelo de participación de tipo corporativo y consultivo por entonces hegemónico en muchos municipios.

De acuerdo a la literatura académica (Allegratti y Herzberg, 2004; Ganuzá Fernández y Gómez Fortes, 2008; Sintomer et al., 2008), el origen de los PPs en España se remonta al año 2000, cuando surgen las primeras ex-

⁶ Un investigador español ha observado que en apoyo otorgado por IU a los PPs en los ayuntamientos donde gobernaba por sí sola o en alianza con otros partidos habría tenido más que ver con la identidad y las motivaciones de los colectivos políticos “comunitaristas” que se movían en el entorno de IU que con la propia posición política formal de esta coalición (Comas Arnau, 2010. p.20).

perencias en las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña. Una característica común observada en muchas de esas primeras experiencias es el peso de la ‘democracia asociativa’ —con referencia a la influencia de las asociaciones vecinales— en el perfil institucional y los objetivos de los procesos. Como veremos más adelante, al analizar el funcionamiento de los PPs en los municipios relevados por Parlocal, esa característica ya no sería tan marcada al presente.

2.2. Los objetivos de los presupuestos participativos

2.2.1. Objetivos de los presupuestos participativos en República Dominicana

Como ya fuera indicado, a diferencia de Uruguay y España, la República Dominicana cuenta con un marco normativo que define los objetivos de los PPs municipales en todo el territorio nacional. El Capítulo III del Título XV sobre Información y Participación Ciudadana de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, de julio de 2007, establece que los PPs deben promover:

- a) la participación comunitaria de diversos sectores sociales en la gestión local,
- b) la distribución equilibrada de los recursos a escala territorial,
- c) la articulación de los planes de desarrollo de distintos niveles de gobierno, y

d) el control social de la ejecución presupuestaria. El artículo 236 de la ley delimita de forma genérica el objeto del ‘Sistema de Presupuesto Participativo Municipal’:

Establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.

En términos más específicos, el artículo 237 establece que los PPs deben:

1. Contribuir a la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales;
2. Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;
3. Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;
4. Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y

que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;

5. Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;
6. Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

El concepto de ‘autorreglamento’ común a varios otros países de América latina y Europa, que permite a los ciudadanos definir de forma autónoma —al menos formalmente— los objetivos de los PPs, no se aplica a la realidad dominicana. En muchos casos, los municipios acceden a un modelo de reglamentación consistente en una guía estandarizada de funcionamiento basada en los objetivos, los principios y la estructura organizativa definidos por la legislación nacional.

La normativa dominicana sobre los PPs también incluye la ley 170-07, que instituye el Sistema Nacional de Presupuestos Participativos Municipales (PPM), y la nueva Constitución de la República Dominicana promulgada en enero del año 2010. El artículo 206 de la Constitución establece que la inversión de los recursos municipales “se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”.

Los objetivos y los principios establecidos por la legislación nacional son coherentes

con los enfoques de la ‘governabilidad local’ y la ‘buena gobernanza’ hegemónicos en muchos países Iberoamérica durante la década pasada (Jorquera Beas, 2011; Revesz, 2006), orientados a incrementar la eficiencia, la eficacia y la transparencia del gobierno local. Desde la perspectiva de las autoridades nacionales se ha planteado (Cáceres Mendoza, 2007. p. 60) que:

A través de los presupuestos participativos se promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, se impulsan políticas de comunicación municipal, se fortalece la conexión entre gobierno central y gobiernos locales, los mecanismos de planificación en términos municipales y se promueve la coordinación interinstitucional en la política de descentralización. Son metas dirigidas a que los gobiernos locales tengan más capacidad técnica y formación para enfrentar sus retos y mecanismos institucionales para resolver sus problemas.

En este contexto, la normativa dominicana hace referencia a las ideas de desarrollo local, participación ciudadana balanceada, acceso a la información, y equidad de género, pero no plantea objetivos explícitos de justicia social. Sin embargo, en varios de los municipios relevados por la investigación se ha aplicado un formato tipo de ‘propuesta de reglamento’ distribuido por los organismos estatales y no-gubernamentales que apoyan el desarro-

llo de los PPs, donde se explicitan conceptos más cercanos a la idea radical de ‘inversión de prioridades’ que caracterizaba a la presupuestación participativa en su contexto de evolución original en Brasil. En Gaspar Hernández, por ejemplo, parafraseando el texto del reglamento estándar, la resolución municipal No 10 del año 2006 ha establecido que el presupuesto participativo debe tender a que los recursos “sean invertidos en equidad en todo el territorio, especialmente atendiendo (...) las necesidades de las zonas más deprimidas y pobres del municipio, y los sectores más vulnerables de la población, como son la infancia, la juventud, las mujeres y los envejecientes”.

República Dominicana no es el único país en América Latina que cuenta con una ley nacional reguladora de los PPs. A partir del análisis comparativo de las experiencias locales de presupuestación participativa promovidas por la legislación del Estado central en Bolivia, Perú, Guatemala y Nicaragua, se ha argumentado que “donde los gobiernos nacionales intentan fomentar la participación a través de legislación, éstos tienden a crear instituciones demasiado formales que privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes, en vez de crear procesos abiertos y deliberativos”, que “la cuestión de cuáles organizaciones son las favorecidas depende de

las metas de quiénes ostentan el poder a nivel nacional y local”, que los procesos originados en una iniciativa local “tienden a ser más informales y deliberativos” (Goldfrank 2006, p. 20). Estas observaciones son muy relevantes para el contexto dominicano, por lo que analizaremos con más detalle la significación de la existencia de una ley nacional en las secciones siguientes, referidas a la trascendencia político-institucional y el origen de los PPs.

2.2.2. *Objetivos de los presupuestos participativos en Uruguay*

En la experiencia más antigua y conocida de PPs en el Uruguay, la de Montevideo, el presupuesto participativo es concebido como un proceso de diálogo democrático entre el gobierno local y la ciudadanía, tendiente a asegurar a los vecinos el derecho de participación universal para deliberar sobre el uso de los recursos públicos, decidir el destino de una parte del presupuesto municipal priorizando obras de interés local, y facilitar el seguimiento y control social de la gestión departamental. Más allá del posible debate sobre la fecha formal de lanzamiento (1990 o 2005), la estructura operativa del presupuesto participativo en Montevideo está basada en el funcionamiento de los órganos del sistema descentralizado de Montevideo establecido a partir del año 1990, que ha significado la

transferencia de mayor poder político a los vecinos. A principios de la década pasada, el técnico responsable de la gestión del presupuesto participativo le definía como “una estrategia de profundización democrática y creación de ciudadanías y, en el marco de la Reforma del Estado, como una nueva forma de gestión pública para responder a los problemas de la comunidad” (Masdeu Manginelli, 2004, p. 19).

En la actualidad, tanto en Montevideo como en los otros departamentos que han promovido procesos participativos, pese al abismo ideológico y programático que diferenciaría a los gobiernos progresistas de aquellos controlados por los partidos tradicionales, en todos los casos (con mayor o menor poder de convicción) se plantean objetivos similares. Una reciente publicación producida por la Intendencia de Montevideo (2011) identifica cuatro características que definirían la ‘vía montevideana’ —y por extensión, la ‘vía uruguaya’— de presupuestación participativa:

- 1) inclusión de los PPs en el marco de los procesos más amplio de reforma del Estado y descentralización democrática;
- 2) articulación de los PPs con otros espacios institucionalizados de participación;
- 3) integración de los PPs en procesos de planificación territorial integral a escala departamental; y

4) conjugación en la estructura organizativa de los PPs de instancias de democracia deliberativa y democracia representativa. Como veremos más adelante, la cuarta característica merece ser discutida, dada la aparente mayor incidencia del ámbito electoral (elecciones de padrón abierto) sobre el ámbito deliberativo (asambleas y reuniones ciudadanas).

Los principios y valores que han sustentando el desarrollo de los PPs en el Uruguay están claramente sintetizados por la Intendencia de Montevideo en la ya citada publicación de reseña de la principal experiencia uruguaya:

[L]a permanente promoción de una cultura democrática radical, sostenida en la solidaridad, la equidad, la justicia social, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la paz y la integración social, [con el fin de] modificar las pautas tradicionales de viejas formas de relacionarse, construidas desde el clientelismo, el paternalismo y el autoritarismo tecnocrático, [...] promoviendo formas de participación ciudadana en la definición, seguimiento y control de las políticas públicas (2011:30).

Las referencias a los principios y valores explicitados no son exclusivas de los PPs ‘de izquierda’ o ‘progresistas’, ya que la definición propuesta por la Intendencia de Rivera, donde gobierna el Partido Colorado, es muy similar: “El presupuesto participativo es concebido como parte esencial de un proceso en

el que se busca equidad, transparencia y justicia social”. Por su parte, en Cerro Largo, con un gobierno del Partido Nacional, se plantea que el objetivo del presupuesto participativo es “profundizar políticas de descentralización, con el objetivo de fortalecer espacios de construcción ciudadana, transfiriendo autoridad hacia diferentes barrios de Melo [la cabecera departamental] y localidades pobladas con más de 1000 habitantes en el interior del departamento”.

2.2.3. Objetivos de los presupuestos participativos en España.

En el caso español, los objetivos de los PPs están claramente detallados en el texto de los autorreglamentos (o ‘reglamentos’ a secas, ya que existen indicios de que el prefijo ‘auto’ no significa en todos los casos que la iniciativa de redacción y autoría de tales documentos radique en su totalidad en la ciudadanía local), con referencias muy explícitas a los principios de cogestión pública, planificación comunitaria o ciudadana, universalidad y proceso vinculante. En el caso del ayuntamiento de Getafe, por ejemplo, en las ‘Normas de Funcionamiento de los Presupuestos Participativos, Proceso 2010’ se plantea que:

La puesta en marcha de los presupuestos participativos, aún no siendo una obligación for-

mal y legal de los gobiernos locales, sí supone un ejercicio de las competencias municipales y es una condición indispensable para hacer una ciudad más viva, en la que sus vecinos/as sean realmente ciudadanos/as, ya que supone participar activamente en el proceso de planificación de los recursos públicos. En este sentido, los PPs deben constituir una apuesta dinámica e innovadora por la participación ciudadana en la gestión de los recursos públicos. No menos importante es la dimensión educativa de la participación, tanto como proceso de aprendizaje comunitario, como en su objetivo de favorecer la igualdad de género y de incluir aquellas personas y colectivos más desfavorecidos y normalmente excluidos de los procesos de participación social (2010:2).

De forma mucho más coloquial pero expresando una perspectiva muy similar, el alcalde del ayuntamiento de Alameda afirmaba en el año 2009 que el objetivo del presupuesto participativo es “crear un nuevo modelo, donde se consulte a la gente en todas las decisiones que se tomen en el ayuntamiento; que la gente diga, que tenga voz y voto, y decida donde se invierte su dinero”.

En general, las declaraciones de principios que sustentan a todos los procesos relevados por el Parlocal presentan valores y propuestas políticas análogas o muy similares. Esa aproximación de perspectivas está (o estaba,

considerando los previsible cambios que surgirán de la nueva realidad política resultante de las elecciones locales del año 2011) también reflejada en la integración de todos los municipios españoles relevados por el proyecto en la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. La llamada ‘Declaración de Antequera’ del año 2008 recoge una serie de características básicas que definirían la propuesta de PPs a ser promovida por los gobiernos locales integrados a la Red:

I. Apuesta por la democracia participativa como “nueva forma de gobierno que se fundamenta en el desarrollo de procesos participativos a través de los cuales la ciudadanía recupere el espacio público y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno que la rodea”.

II. Concepción de los presupuestos participativos como herramienta para la inclusión social, orientada a “lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía, en particular de los sectores sociales más excluidos, fomentando la participación de estos y su capacidad de decisión sobre los asuntos municipales”.

III. Definición de cinco criterios mínimos imprescindibles para el desarrollo de los presupuestos participativos: presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:

- 1) autorreglamentado;
- 2) vinculante;
- 3) universal: una mujer, un hombre, un voto;
- 4) con un sistema de seguimiento y control social del proceso; y
- 5) rendición de cuentas deliberativo.

IV. Compromiso con la “promoción y defensa de lo público a partir del fomento de los procesos de participación en la gestión pública”.

V. Apoyo a la “cooperación descentralizada y el trabajo en redes internacionales para la promoción de la gobernabilidad democrática en la articulación necesaria entre lo local y lo global”.

VI. Coordinación con otras redes municipales “que tienen el compromiso de fomentar una cultura participativa de la gestión pública en el desarrollo de la ciudad”.

VII. Promoción de herramientas “que favorezcan el aprendizaje colectivo, impulsando la multiplicación y diversidad de las experiencias como una de sus mayores potencialidades, fomentando la capacitación de los distintos actores que intervienen en los procesos (cargos públicos, personal técnico, ciudadanía...)”.

VIII. Compromiso con el fomento de “una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y gestión participativa del territorio”.

IX. Apoyo activo a “la puesta en marcha de

presupuestos participativos universales, vinculantes y autorreglamentados en los municipios y a generar los espacios necesarios de encuentro, debate y coordinación entre estos". Los nueve componentes recogidos por la Declaración de Antequera presentan un modelo ideal de PPs, no necesariamente presente en su totalidad en la realidad objetiva de funcionamiento de los procesos relevados por Parlocal en España. Otros módulos de investigación del proyecto evalúan hasta donde los procesos españoles han contribuido a materializar los principios de participación decisoria y vinculante, universalidad, inclusión social y control ciudadano profesados por los municipios integrados a la Red Estatal. No obstante, más allá del nivel de desarrollo alcanzado por cada municipio en la satisfacción de los objetivos explicitados por la declaración, este documento evidencia objetivos un tanto más ambiciosos y/o integrales, en comparación con los objetivos declarados por los municipios dominicanos y uruguayos.

2.3. Significación político-institucional de los presupuestos participativos

2.3.1. La significación política de los presupuestos participativos en República Dominicana

En teoría, las decisiones asumidas por los ciudadanos en el marco de los PPs tienen un ca-

rácter vinculante. De acuerdo a la Ley 176-07, las resoluciones de las asambleas deben ser respetadas por las autoridades municipales, siempre y cuando hayan sido incluidas en el Plan de Inversión. El texto de la norma nacional garantiza a la ciudadanía el derecho de incidir en el diseño del presupuesto municipal; el artículo 247 de la citada ley indica que es "de obligatorio cumplimiento" la inclusión del "Plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto final del Presupuesto Participativo Municipal", en el presupuesto local de cada año.

En la práctica, el carácter vinculante del presupuesto participativo no siempre es evidente, ya que la ley no prevé sanciones para las autoridades municipales que no respetan la voluntad ciudadana. Se supone que los espacios deliberativos —asambleas ciudadanas, asambleas ciudadanas y cabildos abiertos o asamblea municipal— habilitan una incidencia social determinante y autónoma en la priorización de inversiones locales. Sin embargo, las propuestas de la ciudadanía no siempre son consideradas, ya que, más allá del análisis técnico de factibilidad común a la mayoría de los PPs alrededor del mundo, los gobernantes municipales pueden argumentar la existencia de limitaciones económicas para la ejecución de los proyectos locales. El texto legal conlleva un nivel apreciable de discrecionalidad.

dad en el tránsito de las propuestas desde el ámbito comunitario al nivel administrativo y legal, ya que tampoco se establecen criterios imparciales ni procedimientos objetivos que garanticen la inclusión de las propuestas sociales en el Plan de Inversión.

2.3.2. *La significación política de los presupuestos participativos en Uruguay*

A diferencia de lo observado en República Dominicana, la significación política de los PPs en el Uruguay no está sustentada en una normativa que garantice su carácter vinculante en términos legales, sino en el compromiso de respeto a las decisiones ciudadanas asumido por las autoridades locales. En el caso de Montevideo, por ejemplo, se ha observado que el presupuesto es aprobado por la Junta Departamental, en base “un fuerte compromiso ético que se refrenda con un acuerdo formal entre el Ejecutivo y las/os vecinas de cada zona” (Santandreu y Betancour, 2007:47; las itálicas son nuestras) que asegura el cumplimiento a los acuerdos alcanzados.

De acuerdo a la legislación uruguaya los presupuestos de los gobiernos locales se elaboran cada cinco años y se ajustan anualmente a través de las llamadas ‘rendiciones de cuentas’. La experiencia más antigua y desarrollada de PPs en el Uruguay es la de la ciudad capital. Los primeros antecedentes (sin que se

utilizara explícitamente el concepto de ‘presupuesto participativo’) se remontan al año 1990, cuando la intendencia de Montevideo habilitó la participación ciudadana en la asignación de recursos presupuestales a través de los denominados ‘compromisos de gestión’. Cada una de las 18 ‘zonas’ creadas en el marco del programa de descentralización participativa elaboraba su ‘compromiso de gestión’ (de alcance anual), articulando los ejes del presupuesto quinquenal y las prioridades de inversión identificadas de forma participativa en los llamados Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ, elaborados con un horizonte de 10 años). Los compromisos de gestión resumían las obras y servicios a ser ejecutados por el gobierno local, con un alto nivel de cumplimiento de parte del gobierno local —entre el 80% y el 90%, según datos sistematizados por Santandreu y Bentancour—. Dos particularidades del proceso montevideano en su primera etapa eran la inexistencia de reglas y criterios para la priorización de proyectos y asignación de recursos, y la distribución de montos variables del presupuesto.

2.3.3. *La significación política de los presupuestos participativos en España*

En principio, a partir de las reglas de funcionamiento (‘autorreglamentos’) y la publicidad oficial de convocatoria a las asambleas,

se puede argumentar que los vecinos de los ayuntamientos españoles relevados por Parlocal efectivamente deciden en el marco de los procesos de presupuestación participativa. En consideración de los montos presupuestarios y/o áreas de obras y servicios incluidos en los PPs, en base a normas elaboradas y modificadas periódicamente por los vecinos (al menos en teoría), y en espacios deliberativos dinamizados por los propios ciudadanos sin significativa influencia externa (políticas, técnicas u de otro tipo), los vecinos tomarían decisiones institucionalmente vinculantes sobre una porción del presupuesto municipal. (Los porcentajes relativos y montos absolutos dedicados a los PPs en cada municipio son analizados en el siguiente capítulo de esta investigación.)

Una mirada más detallada al funcionamiento de los PPs en cada ayuntamiento muestra que la teoría no siempre es coincidente con la realidad política objetiva. En especial en aquellos lugares donde los procesos fueron iniciados a partir de una propuesta programática del socio minoritario de la coalición municipal (en particular, Izquierda Unida), la amplitud y profundidad de los PPs están sujetas a una permanente negociación entre

partidos, por un lado, y entre los ciudadanos participantes y el gobierno local por el otro. Una vez negociados los recursos y las áreas temáticas dedicadas al presupuesto participativo, en forma previa al lanzamiento anual de los PPs, las decisiones surgidas del proceso serían vinculantes para todas las partes: ciudadanos, autoridades gubernamentales y personal técnico. En palabras de un técnico de Casabermeja, “el proceso obliga al ayuntamiento a ejecutar los deseos de la ciudadanía y a dar cuenta pública de ello”.

Diversos entrevistados por Parlocal han señalado la intencionalidad política de sentido transformador de las relaciones políticas y sociales reflejada en los objetivos y en el funcionamiento de los PPs españoles. Estas impresiones son coincidentes con investigaciones previas que han resaltado esta particularidad; un estudio reciente destaca su “marcado acento político e ideológico”, sustentado “en ciertos valores éticos y morales como los de justicia, solidaridad e igualdad, pero en la perspectiva de otros conceptos políticos como son “movimientos populares”, “democracia directa” y por supuesto “comunidad” (Comas Arnau, 2010. p. 20).

3. Funcionamiento de los presupuestos participativos

3.1. Alcance temporal y grado de inclusión social

3.1.1. Alcance temporal de los procesos

En prácticamente todos los casos relevados, los presupuestos participativos tienen un horizonte anual. En la República Dominicana y España, el marco legislativo nacional y los procedimientos administrativos y financieros de los gobiernos municipales son relativamente rígidos y sólo permiten que el presupuesto participativo tenga una extensión anual, en concomitancia con el ciclo de planificación y ejecución presupuestaria oficial. En el Uruguay, el grueso del presupuesto departamental (al igual que el presupuesto del gobierno nacional) se define de forma quinquenal. De todas maneras, cada año se hacen ajustes al diseño presupuestario original en las 'rendiciones de cuenta', abriendo así la posibilidad de promover procesos de presupuestación participativa de alcance anual.

En el departamento uruguayo de Rivera el presupuesto participativo se realiza de forma quinquenal y con una revisión a mitad de período. Las propuestas ciudadanas surgidas de las asambleas y reuniones comunitarias son ordenadas en el 'Plan de Prioridades Vecinales de Inversión' (PPVI), con

una extensión temporal de cinco años. De acuerdo a lo manifestado por la funcionaria técnica (y responsable político) a cargo del proceso participativo departamental:

La organización en quinquenio nos permite llevar adelante una planificación financiera transparente y prolija en la gestión y mantener un margen de cumplimiento más efectivo ante la población, ya que varias obras son realizadas concomitantemente en distintas zonas del departamento, sucediendo lo mismo para la rendición de cuentas ciudadana que se lleva adelante anualmente. Esta elección quinquenal ha resultado ser también una herramienta muy útil para trabajar en formación ciudadana, pues permite acercar a la ciudadanía, en forma real, la realidad de la administración.

3.1.2. Grado de inclusión social de los procesos

En relación al grado de inclusión social de los procesos, en los PPs de República Dominicana, Uruguay y España se tiende a la participación de tipo universal.

El reglamento tipo utilizado por la mayoría de los municipios dominicanos establece (artículo 19) tres criterios concretos para asegurar la participación más amplia en las asambleas comunitarias:

⁷ El mismo estudio destaca la incidencia que habría tenido la Red de Masters de Investigación Participativa y Desarrollo Local -conformada por la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Pablo Olavide de Sevilla y la Universidad Autónoma de Barcelona- en el desarrollo inicial de las bases conceptuales y políticas de los PPs en España.

- **Representatividad:** Participación de al menos una persona por familia o vivienda.
- **Género:** Participación de equilibrada de mujeres y hombres.
- **Edad:** Participación de personas de distintas edades (niños, jóvenes y ancianos).

La propuesta de reglamento tipo también incluye un cuarto criterio, liderazgo, centrado en la “participación de “personas reconocidas dentro del paraje o sector”. Por ejemplo, el reglamento tipo alude a “líderes tradicionales, representantes de iglesias, maestros, promotores, representantes de grupos comunitarios, dueños de negocios, representantes de los diferentes partidos políticos, etc.”. La referencia a los ‘líderes’ y los sectores indicados de forma concreta generan dudas sobre la plena horizontalidad de la deliberación en República Dominicana y la participación de individuos no organizados, evidenciando el posible riesgo de desarrollo de procesos participativos de tipo corporativo.

En España, la totalidad de los procesos relevados tiene una dimensión universal, con participación relativamente equilibrada en términos de edad y género (de acuerdo al análisis realizado por otro componente de la investigación) y con esfuerzos más o menos exitosos de inclusión de sectores sociales más propensos a la exclusión social y política, en particular de los inmigrantes no europeos.

En los departamentos uruguayos, la participación en las asambleas también está abierta a todas las personas interesadas, sin restricciones etarias o de otro tipo. En Paysandú, por ejemplo, están autorizadas a presentar propuestas todas las personas mayores de 16 años y también los menores avalados por un mayor, así como todas las asociaciones vecinales u otras organizaciones sociales residentes en el distrito cubierto por cada asamblea. No obstante, en los PPs uruguayos, reflejando el fuerte peso histórico de la democracia representativa en la cultura política del país, tiende a predominar la dimensión electoral —votación pública de propuestas de forma secreta e individual— sobre la dimensión deliberativa, y el sufragio está limitado a los vecinos residentes en el departamento que presenten documentación oficial que certifique contar con la edad mínima requerida.

3.2. Espacios de participación ciudadana

3.2.1. Espacios de participación en República Dominicana

En la República Dominicana, las estructuras de participación ciudadana comunes a todos los municipios están establecidas en la normativa nacional. Más allá del posible debate sobre el carácter vinculante de los procesos dominicanos, un elemento a destacar es la intención de trascender la participación co-

munitaria para consolidar la participación de tipo ciudadana.

Los artículos 240 al 242 de la Ley 176-07 definen el alcance de las asambleas de PPs en los municipios dominicanos. El primer nivel, el de las Asambleas Comunitarias, una serie de reuniones “en todos los parajes y sectores del municipio”. El segundo nivel está referido a Asambleas Seccionales, de Barrios o de Bloques, consistente en reuniones de “las y los delegados escogidos por las asambleas comunitarias, donde se deciden los proyectos y obras de la sección o del bloque”. El tercer nivel deliberativo está conformado por el Cabildo Abierto o Asamblea Municipal, el espacio “que aprueba el Plan de Inversión Municipal, en el cual están contenidas las necesidades más prioritarias identificadas, así como los proyectos y obras acordadas que deberá el ayuntamiento ejecutar el año próximo”. También en este espacio se elige a los miembros del Comité de Seguimiento y Control Municipal, un órgano de representación ciudadana que debe ser establecido en cada municipio, “con el mandato de contribuir a la ejecución de las ideas de proyectos que fueron aprobadas por el Presupuesto Participativo Municipal y que fueron incorporadas al presupuesto municipal del año, y de supervisar que éstas se realicen en el orden de prioridad establecido, con la mayor

calidad, eficiencia y transparencia posibles, tomando en cuenta el estudio de factibilidad y el presupuesto previamente elaborados”.

En síntesis, los PPs dominicanos tienen, al menos en su planteamiento formal, un fuerte componente deliberativo. En palabras de un ciudadano del municipio de Azúa, “es un mecanismo abierto, donde tienen cabida todas las instituciones de la comunidad, estudiantiles, barriales, juntas de vecinos, profesionales...”. Una característica destacada por todos los entrevistados en República Dominicana es la fuerte presencia de colectivos sociales, si bien no se excluye la participación a nivel individual. De acuerdo a la síntesis ofrecida por una ciudadana del municipio de La Vega: *El ayuntamiento invita a los grupos de la comunidad para que ellos digan las obras que cada uno quiere que se haga en cada lugar. Y para saber cual es que se va a hacer tenemos que votar para sacar las más importantes. También se vota para escoger cinco delegados o delegadas para formar un comité que se reúne luego con el síndico. En las reuniones de nosotros viene todo el que quiera, más o menos 100 o 150 personas, mujeres, hombres de diferentes edades, de los quince años en adelante.*

Las referencias al voto en la cita anterior conciernen a una escala local, al nivel de asamblea, muy distintas a la elección del tipo más

tradicional predominante en el Uruguay, como veremos a continuación.

En todos los municipios dominicanos relevados por Parlocal el territorio fue organizado en zonas para facilitar la participación comunitaria, pero sin consultar a la población para la definición de los límites de cada zona. A excepción de los municipios de Altamira, Já-nico, La Romana, Pimentel y Villa González —donde se realizan reuniones centradas en los temas de género, infancia, juventud y desarrollo local— en República Dominicana los PPs no incluyen asambleas temáticas.

3.2.2. *Espacios de participación en Uruguay*

En el contexto uruguayo, la estructura de participación ciudadana más antigua, más compleja y que ha experimentado más cambios ha sido la desarrollada en la ciudad capital. Entre los años 1990 y 2010, la descentralización que aplicó Montevideo se basó en el funcionamiento integrado de Centros Comunitarios Zonales (CCZ, espacios de gestión y administración municipal desconcentrada), los Concejos Vecinales (CV, órganos deliberativos con representación ciudadana) y las Juntas Locales (JL, órganos de gobierno local constituidos designados por los partidos políticos).

La creación de los concejos vecinales, elegidos de forma directa por los ciudadanos de

cada zona en julio de 1993, supuso un cambio muy significativo en la cultura política uruguayo, caracterizada por ser profundamente centralista, electoralista y delegativa. En el ámbito de la descentralización participativa se crearon también múltiples comisiones temáticas (centradas en temas sociales, ambientales, culturales y de gestión urbana) en cada una de las 18 zonas instituidas. Una investigación previa del autor (Chavez, 2004) constató muy altos niveles de participación ciudadana, con comisiones temáticas capaces de organizar plenarios con más de 200 vecinos y con asambleas zonales de más de 400 en diversas zonas de la ciudad. En años sucesivos, los niveles de participación ciudadana en Montevideo tendieron a estancarse o a retroceder. Durante la tercera administración progresista, a inicios de la década pasada, los concejos vecinales se fueron vaciando (véase Goldfrank, 2011), coincidiendo con el desencadenamiento de la peor crisis económica en la historia del Uruguay contemporáneo, con fuertes impactos sobre los niveles de organización y movilización social a todos los niveles. Ante esta realidad, el gobierno de Montevideo organizó en marzo de 2008 el V Foro Ciudadano, con el objetivo de renovar el modelo participativo. Al cierre del evento, el intendente reconoció que el modelo de descentralización vigente estaba “agotado”

y que era necesario iniciar otra etapa: “Este es un modelo que ha llegado a su techo. A la luz de la gran iniciativa nacional de reforma a nivel de descentralización es la hora de Montevideo de ir más lejos”.

Bajo la nueva legislación aprobada en el año 2009, los CCZ y los CV se mantuvieron en Montevideo, pero las JL se disolvieron, evidenciando su condición de eslabón más débil de la descentralización participativa, al no representar a la ciudadanía. En el año 2010 se disolvieron las 18 juntas locales y se crearon ocho gobiernos municipales electos por la ciudadanía⁹. Los municipios son ejecutivos colegiados constituidos no sólo por un alcalde, sino también por cuatro concejales. Algunos alcaldes de los nuevos municipios montevideanos han manifestado su interés en profundizar procesos participativos, y si bien aún no se han desarrollado PPs específicamente municipales sí han procurado potenciar la participación en el contexto más general del presupuesto participativo del departamento de Montevideo en su conjunto. En palabras del alcalde del recientemente creado Municipio A, en julio de 2011, a un año de asumido el cargo:

El gobierno municipal llegó para buscar ‘cercanía’ con la gente. Las asambleas barriales han sido un canal de comunicación práctico, efectivo y directo con la gente.

Realizamos alrededor de 25 asambleas con motivo del presupuesto participativo y la difusión de nuestro plan de acción. La recepción fue excelente. Se involucraron más de 600 personas directamente, lo que implica una repercusión en el resto de la población (Corbo y Rey, 2011. p.12).

A partir del año 2006, el modelo de PPs aplicado en Montevideo y en otros lugares del país —Paysandú es el otro caso significativo en el Uruguay— ha priorizado la dimensión electoral, con la realización de elecciones periódicas en las que los vecinos pueden votar por diversos proyectos presentados en cada zona. Se siguen realizando asambleas y reuniones vecinales para diseñar y consensuar propuestas, pero la decisión final se resuelve en la elección. Para la votación del presupuesto participativo de Montevideo del año 2008 se presentaron alrededor de 1.200 proyectos, de los cuales 700 fueron considerados viables en términos técnicos y financieros. Los ejes temáticos son muy diversos: pavimentación o reparación de calles, mejora o creación de espacios públicos, acondicionamiento de espacios culturales o sociales, alumbrado y tránsito. Los proyectos varían desde la construcción de una pista de skate para niños y jóvenes en un barrio de clase media a la apertura de una sala velatoria en un barrio de clase obrera. Los proyectos pueden ser pre-

⁹ Las autoridades municipales fueron electas con un 70% de abstención, evidenciando así la baja legitimación social y el desconocimiento generalizado de los roles y las competencias de los nuevos gobiernos locales. Entre sus funciones se incluyen la planificación, la realización y el mantenimiento de obras viales, el alumbrado, la señalización y el control del tránsito, la limpieza y el mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes, y el desarrollo de actividades sociales y culturales.

sentados en forma colectiva o a título individual. En el año 2007 el 47% de los proyectos fueron presentados por organizaciones de diverso tipo, lo que supone un mayor grado de discusión y planificación. Las propuestas presentadas en forma colectiva tiene muchas más posibilidades de ser elegidas que las individuales: las 47 propuestas elegidas en el año 2006 fueron presentadas por organizaciones sociales (La República, 2007).

En el año 2008 participaron en la elección del presupuesto participativo 74.123 montevideanos, equivalente a un 7,2% del total de habilitados (1.030.000 electores). El número de votantes fue levemente menor al del año anterior, cuando votaron 74.727 personas, el 7,3% de los habilitados (La República, 2008). En los años 2009 y 2010 no se realizaron elecciones en Montevideo, por ser años de elecciones nacionales y municipales. La próxima elección de PPs está prevista para octubre de 2011.

En síntesis, la dimensión deliberativa de los PPs en el Uruguay, particularmente en los departamentos de Montevideo y Paysandú, está subordinada a la dimensión electoral. Si bien no se plantea una oposición binaria entre asambleas y elecciones, el sistema vigente no necesariamente asegura el cumplimiento de los objetivos declarados de los PPs. Como ya fuera señalado, en el caso de Montevideo el presupuesto participativo fue concebido

como instrumento de promoción de la participación ciudadana “en la definición, seguimiento y control de las políticas públicas”. Considerando dicho objetivo, las elecciones pueden ser entendidas como una opción viable para la instancia de ‘definición’, pero no serían la mejor alternativa para asegurar el ‘seguimiento y control de las políticas públicas’, como la vasta literatura académica sobre la identidad de la democracia —representativa o participativa— ya lo ha advertido.

3.2.3. *Espacios de participación en España*

Al igual que en República Dominicana, los PPs españoles tienen un fuerte componente de democracia deliberativa. En todos los casos las asambleas constituyen el eje del presupuesto participativo, en número variable de acuerdo al tamaño de cada municipalidad y la complejidad organizacional de cada proceso. Asimismo, a excepción de Humilladero, todos los ayuntamientos han incluido la dimensión territorial en el diseño de los PPs, dividiendo al municipio en zonas. En la mitad de los casos relevados, en los municipios de Alameda, Casabermeja, Santa Cristina d’Aro, Teba y Torreperogil los PPs incluyen la realización de asambleas temáticas, centradas en los temas de juventud, género, cultura, deportes, medio ambiente y ordenamiento territorial, entre otros.

3.3. Estrategia y medios de difusión

La difusión de las asambleas en los tres países considerados, y la convocatoria a la elección de proyectos, en los casos uruguayos en particular, constituyen actividades centrales de los PPs, que requieren la utilización de considerables recursos de todo tipo.

En los municipios dominicanos, la publicidad del presupuesto participativo es más simple que en los otros dos países. La estrategia de comunicación está basada fundamentalmente en el envío de cartas a las organizaciones sociales de cada municipio al inicio del proceso, o la eventual colocación de vallas publicitarias. En el caso de Baní también se ha destacado el rol de los alcaldes pedáneos (autoridades submunicipales) para apoyar la convocatoria a asambleas.

En los casos de Uruguay y España, la estrategia comunicacional es más compleja y más costosa en tiempo y recursos financieros, principalmente en las grandes ciudades. En la mayoría de los procesos se realiza una fuerte inversión en la producción de afiches y folletos dedicados a los PPs, así como en un uso más intensivo de las TICs como medio de convocatoria (a través de sitios webs especializados, mensajes de telefonía móvil, convocatorias en redes sociales, correos electrónicos, etc.). En el caso de Sevilla también se ha recurrido a la contratación de espacios

publicitarios en los autobuses de la ciudad, y en Getafe a la instalación de paneles electrónicos. En Montevideo, el gobierno departamental también utiliza avisos contratados en la prensa y en canales de televisión.

En los municipios pequeños de España también se recurre a mecanismos de comunicación más directa, incluyendo opciones tales como visitas puerta a puerta, megafonía, y cartas personalizadas. En ciertos casos, la propuesta comunicacional de los PPs también ha incluido la realización de jornadas de estudio y debate, incluyendo eventos de alcance nacional e internacional (en Sevilla y Santa Cristina d'Aro). En términos de creatividad, la experiencia más original de las analizadas ha sido la de Teba, donde se ha realizado una telenovela difundida por el canal de cable local y centrada en el presupuesto participativo de la localidad.

3.4. Procedimiento de asignación de recursos

En los mecanismos dominicanos los mecanismos de asignación de recursos de forma participativa están regulados por la legislación nacional. Los vecinos definen las prioridades de inversión en asambleas comunitarias, las que se transcriben en un acta para su envío al ejecutivo municipal. Antes de tomar decisiones, el equipo técnico local realiza una estimación de costos y analiza la viabili-

dad técnica y financiera de las propuestas. A continuación, el gobierno municipal define la asignación de recursos y, en principio, las demandas consideradas viables se incorporaran al plan de obras y servicios de cada año. En general, el procedimiento deja un relativamente alto margen de discrecionalidad a disponibilidad de las autoridades locales. En los departamentos uruguayos, en particular en los casos de Montevideo y Paysandú, todos los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones —hayan o no participado en asambleas y reuniones vecinales— referidas a los proyectos a ser aprobados en el marco del presupuesto participativo

en elecciones abiertas. En el caso de Rivera, como ya ha sido observado, las decisiones están referidas al ciclo quinquenal, a diferencia de los otros casos considerados donde los PPs tienen un alcance anual.

En los ayuntamientos españoles, la asignación de recursos está basada en las previsiones establecidas en los reglamentos de los PPs de cada lugar, en consideración no sólo de los montos y áreas de gestión definidos por cada gobierno municipal, sino también de las limitaciones y procedimientos regulados por la legislación estatal (como ha sido analizado por otro componente de la investigación de Parlocal).

4. Conclusión

A lo largo de este informe hemos presentado múltiples datos que demuestran que las condiciones de partida de los PPs en los tres países considerados por la investigación de Parlocal eran muy diferentes, con las consecuentes divergencias tanto en el diseño original como en el desarrollo subsecuente de los procesos investigados.

En términos institucionales, mientras que en República Dominicana y España los PPs tienen un perfil claramente ‘municipal’, en el caso uruguayo, al no existir un tercer nivel de gobierno hasta el año 2010, todas las experiencias relevadas se han desarrollado al nivel de ‘departamento’. La muestra de municipios estudiados en los tres países también es muy diversa en términos demográficos y territoriales, al incluir grandes aglomeraciones urbanas como Sevilla, Montevideo y Santo Domingo, y pequeños municipios rurales y semirurales. Al evaluar la incidencia de las distintas variables, es posible concluir que el factor más influyente en la definición de las características particulares de cada proceso en los tres países ha sido la intencionalidad política. Los contextos políticos eran y siguen siendo muy diferentes. Mientras que en República Dominicana los PPs se han desarrollado en un entorno de relativa baja diferenciación político-

ideológica entre los partidos en el gobierno o en la oposición —tornando irrelevante la clásica distinción entre izquierda y derecha—, en Uruguay y en España los procesos participativos han sido marcados desde su inicio por su fuerte motivación política. En el contexto uruguayo, en el período considerado por la investigación cuatro de los departamentos relevados han estado gobernados por una coalición progresista y dos por partidos de centro-derecha. En el contexto español, considerando el mismo período, la muestra es más homogénea, al haber estado todos los municipios gobernados por partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda. En consecuencia, si bien los objetivos declarados de los PPs no son tan distintos, la significación política de estos procesos sí es muy diferente en los tres países.

En República Dominicana, la significación política de los procesos está marcada en primer lugar por la baja importancia de la variable político-ideológica en el origen de los procesos. En la mayoría de los municipios relevados el presupuesto participativo habría surgido como iniciativa de la ‘sociedad civil’ y/o de organismos gubernamentales o no-gubernamentales de promoción del desarrollo local. El concepto de ‘sociedad civil’ en el contexto

dominicano es ambiguo, ya que alude a organizaciones tan dispares como la federación de municipios, ONGs, fundaciones y agencias de cooperación internacional al desarrollo. Por el contrario, el origen de los PPs en Uruguay y en España ha respondido fundamentalmente a una iniciativa del partido de gobierno a nivel local.

En la definición de las pautas de desarrollo y funcionamiento de los PPs dominicanos también ha pesado la particularidad de contar con una ley nacional que mandata a todas las autoridades locales a impulsar este tipo de procesos. Si bien las primeras experiencias se desarrollaron en forma previa a la promulgación de la normativa nacional, a partir del año 2007 se puede apreciar un crecimiento exponencial del número de experiencias participativas, así como la estandarización de un modelo de organización del presupuesto participativo.

En relación al peso de la dimensión deliberativa en la configuración de los PPs en los tres países, en República Dominicana y en España se observa una mayor incidencia de asambleas y otros espacios de participación ciudadana a escala específicamente local, mientras que en los casos uruguayos se observa la fuerte influencia de mecanismos propios de la democracia representativa más tradicional. En Montevideo y en Paysandú, en particular,

la tendencia a priorizar las instancias electorales sobre las instancias deliberativas es preocupante, ya que, como lo han señalado estudios previos, las elecciones no serían el mecanismo más adecuado para potenciar la participación en un contexto de crisis generalizada de la democracia representativa. Como lo advierte Goldfrank (2011, p. 242), en Montevideo, después de varios años de descentralización participativa “hay pocas señales de una ciudadanía fortalecida”.

Las diferencias antes destacadas también tienen que ver con las distintas culturas políticas de cada país. En el caso uruguayo, los PPs se han desarrollado en una sociedad partidocéntrica, donde la significación de la democracia representativa (y de las elecciones en particular) es muy alta. En el contexto español, en el origen y desarrollo de los PPs ha pesado la relativamente más larga y más fuerte tradición de activismo ciudadano a escala específicamente local. En República Dominicana, los PPs se encuadran en un modelo de gestión pública más cercano a las propuestas de la ‘governabilidad local’ y la ‘buena gobernanza’, con la consecuente priorización de la eficiencia, la eficacia y la transparencia, mientras que en España y en Uruguay son más visibles los objetivos de transformación social que pautaron el desarrollo inicial del presupuesto participativo en América Latina.

La observación anterior está directamente relacionada con el peso diferenciado de los partidos, las organizaciones sociales y las agencias (nacionales o internacionales) de cooperación al desarrollo en la realidad política de cada país y cada localidad. Sin pretender la emisión de un juicio de valor, en los PPs de España y Uruguay, pese a sus limitaciones y debilidades, se aprecia una manifiesta intencionalidad política. Esa intencionalidad es al mismo tiempo una debilidad, ya que al cambiar el partido de gobierno a nivel local todo el sentido de la presupuestación participativa puede alterarse de forma radical. Y no necesariamente en un sentido transformador o progresista.

Referencias

- Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004). El retorno de las carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Buquet, D. y Johnson, N. eds. (2011). Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (ICP) y Editorial Fin de Siglo.
- Cáceres Mendoza, F. (2007). El proceso de descentralización dominicano: la visión del CO-NARE. En Descentralización y poder local en el desarrollo humano. Foro Sobre Desarrollo Humano, ed. PNUD. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cardarello, A. y Magri, A. eds. (2011). Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (ICP).
- Castillo, J. (2004). El Presupuesto Municipal Participativo. La experiencia de Villa González. Santo Domingo: Fundación Solidaridad.
- Chavez, D. (2004). Polis & Demos. The Left in Municipal Governance in Montevideo y Porto Alegre. Utrecht: Institute of Social Studies (ISS) y Shaker Publishers.
- Comas Arnau, D. (2010). Los Presupuestos Participativos y las políticas de juventud. Un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España. Madrid: Instituto de la Juventud (INJUVE).
- Corbo, A. y Rey M. (2011). Algo más cerca de casa. A un año de los municipios de Montevideo. Brecha.
- Font, J. y Goma R. (1999). La participación ciudadana en la política local. En Informe España 2000, Madrid: Fundación Encuentro.
- Ganuzá Fernández, E. y Gómez Fortes, B. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Madrid: Fundación Alternativas.
- Goldfrank, B. (2002). The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo. *Politics & Society* 30(1).
- (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxi-

- to, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política* 26(2).
- (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Intendencia de Montevideo (2011). *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Jorquera Beas, D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- de León, E. (2005). *Construyendo Ciudadanía. En el desarrollo local y en la reducción de la pobreza*. Santo Domingo: Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local.
- Masdeu Manginelli, W. (2004). *Descentralización con Participación Social*. Montevideo, Uruguay. *La Era Urbana* (Marzo, edición especial Presupuestos Participativos).
- Morgan, J., y Espinal, R. (2009). *Cultura política de la democracia en República Dominicana*, 2008: El impacto de la gobernabilidad. Nashville: Americas Barometer, Latin American Public Opinion Survey (LAPOP), Vanderbilt University.
- Navarro Yañez, C.J. (2002). *La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PNUD (2007). *Descentralización y poder local en el desarrollo humano*. Foro Sobre Desarrollo Humano. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- La República (2007). *Presupuesto Participativo: vecinos capitalinos elegirán entre unas 850 propuestas*. La República.
- (2008). *IMM evaluó buena participación en el Presupuesto Participativo*. La República.
- Revesz, B. (2006). *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. Cajamarca: CIPCA.
- Rodríguez-Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: HOAC.

Santandreu, A. y Betancour, A.C. (2004). La Revolución Silenciosa: Procesos de Información y Comunicación en los Presupuestos Participativos. Santa Cruz de la Sierra: SNVBolivia, DED-Bolivia, Red PCCS.

Sintomer, Y., Herzberg, C. y A. Roche (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.

2

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y FINANZAS LOCALES

Javier Navascués

Introducción

El objetivo de este apartado es realizar un análisis comparativo desde el punto de vista económico y presupuestario de las experiencias de presupuestos participativos en la muestra de 36 gobiernos locales (20 municipios dominicanos, 6 departamentos uruguayos y 10 españoles). En particular se pretende valorar los aspectos cuantitativos (cantidades implicadas en los presupuestos participativos), sectoriales (áreas y servicios que se abren a la participación) y procedimentales (la forma en la que los presupuestos participativos se relacionan con los procesos formales de gestión presupuestaria).

1 Metodología

1.1. Aspectos caracterizados

En función de este objetivo, se han caracterizado los aspectos siguientes:

- 1) Marco general de los municipios en cada uno de los tres países:
 - a) Encaje del municipio en la organización territorial del Estado
 - b) Competencias y cometidos de los municipios
- 2) Capacidad económica y presupuestaria de los municipios en cada uno de los tres países:
 - a) Participación de los municipios en el gasto público
 - b) Capacidad financiera de los municipios
 - c) Regulación del proceso presupuestario municipal
- 3) Indicadores presupuestarios de los municipios incluidos en el estudio:
 - a) Presupuesto por habitante
 - b) Indicadores relativos a la autonomía y capacidad económica (ahorro, inversión, dependencia, rigidez, ...)
 - c) Indicadores relativos a los presupuestos participativos (por habitante y respecto al presupuesto global)

2. España

2.1. La organización territorial en España

España se organiza desde el punto de vista político-administrativo en tres niveles de poder territorial relacionados entre sí por el principio de competencia: Estado, Comunidades Autónomas y Entes o Entidades Locales. Por la Constitución de 1978, cada nivel posee autonomía propia, puesto que el citado principio de competencia atribuye a cada nivel la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás.

Los Entes Locales, a su vez, son de diversos tipos:

- Municipios y Provincias, que constituyen las dos formas básicas de organización territorial;
- Otros Entes Locales que pueden o no existir en función de circunstancias geográficas, históricas o de otro tipo, tales como: Islas, Entidades de ámbito inferior al municipio, Mancomunidades y Comarcas.

En España hay 8.112 municipios que registran una gran heterogeneidad, tanto por su tamaño poblacional como por el geográfico. Según la población, existen 135 municipios con más de 50.000 habitantes y 15 con más de 250.000. Por contrario, 6.817 municipios tienen menos de 5.000 habitantes (el 84%) pero su población apenas llega al 13% del total.

Debido a esta heterogeneidad, la organización municipal se regula por cuatro modalidades diferentes:

- El régimen común, que es el mayoritario
- El régimen de los denominados municipios de gran población, es decir, mayores de 75.000 habitantes
- El régimen especial de Madrid y Barcelona
- El régimen de concejo abierto (asamblea de vecinos) para los de menos de 100 habitantes (unos 960 municipios en toda España)

La provincia es el segundo elemento obligatorio en la organización territorial española. Cada provincia está formada por municipios contiguos según una distribución aprobada en 1833 que se ha mantenido hasta ahora sin variaciones sustanciales. Existen 50 provincias cuyas funciones principales son las de asegurar la prestación de los servicios municipales mínimos, garantizando los principios de solidaridad y equilibrio entre los municipios que las componen y coordinar las políticas locales con las autonómicas y estatales.

2.2 Las competencias municipales

La Ley de Bases del Régimen Local asigna las competencias de los municipios y señala los servicios que deben prestar con carácter obligatorio, tal y como los recoge el cuadro adjunto.

Tabla 1. Servicios obligatorios de los municipios españoles**Servicios obligatorios para todos los municipios**

Alumbrado público
Cementerio
Recogida de residuos
Limpieza viaria
Abastecimiento domiciliario de agua potable
Alcantarillado
Acceso a los núcleos de población
Pavimentación de las vías públicas
Control de alimentos y bebidas

Servicios obligatorios para los municipios mayores de 5.000 habitantes

Parque público
Biblioteca pública
Mercado
Tratamiento de residuos

Servicios obligatorios para los municipios mayores de 20.000 habitantes

Protección civil
Prestación de servicios sociales
Prevención y extinción de incendios
Instalaciones deportivas de uso público

Servicios obligatorios para los municipios mayores de 50.000 habitantes

Transporte colectivo urbano de viajeros
Protección del medio ambiente

Además de los servicios relacionados en el cuadro, los municipios tienen competencias para intervenir en aspectos relacionados con las actividades de otros niveles de la Administración como, por ejemplo: educación, promoción económica, turismo, deporte, tráfico y seguridad ciudadana, ...

2.3 Los recursos de los municipios

Para el desarrollo de estas competencias y la prestación de estos servicios, los municipios cuentan con una serie de prerrogativas y potestades. Dentro de estas se encuentra la potestad tributaria y financiera, es decir, la capacidad de recaudar impuestos y de acceder a fuentes de financiación con los que poder captar los recursos económicos necesarios para ello.

2.3.1 Recursos tributarios

Los ingresos tributarios provienen de la capacidad de cobrar impuestos que tienen los municipios directamente o bien del derecho a participar en la recaudación de impuestos del Estado y la Comunidad Autónoma.

La parte principal de los ingresos tributarios que recaudan directamente los municipios son los impuestos municipales. Los hay de dos tipos: impuestos exigibles en todo caso, e impuestos voluntarios, es decir que se cobran o no por decisión municipal.

Los primeros (obligatorios) son:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles.

Impuesto sobre Actividades Económicas. Tributo directo de carácter real cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en el territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas se ejerzan o no en local determinado.

- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por vías públicas cualquiera que sea su clase y categoría.

Además de los anteriores, exigibles en todos los casos, los municipios pueden cobrar los siguientes tributos si así lo deciden:

- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de imposición.

- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos a consecuen-

cia de la transmisión de la propiedad de los mismos o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real sobre los referidos terrenos.

Otro tercer grupo de ingresos tributarios locales lo constituyen las tasas. Las tasas son tributos que pueden exigirse por la utilización del dominio público con carácter privativo por parte de un particular o empresa o por la prestación de un servicio en régimen de derecho público.

Por último, los ayuntamientos están facultados para recaudar las denominadas contribuciones especiales para financiar la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos. Estas contribuciones se cargan sobre quienes resulten beneficiados de dichas actuaciones, la cantidad recaudada sólo puede destinarse a la financiación de esas actuaciones y nunca por encima del 90% del coste neto que tengan para el municipio.

Todos los tributos anteriores son de titularidad municipal. Es el propio municipio el que fija los tipos impositivos, desgravaciones, y demás circunstancias dentro de los límites que marca la regulación estatal. Anualmente, el Ayuntamiento aprueba unas Ordenanzas Fiscales con esa finalidad.

Los ingresos tributarios que obtienen los municipios pero que no recaudan ellos mis-

mos son la participación en los impuestos que cobran el Estado y las Comunidades Autónomas. Estos ingresos están regulados por normas generales que tienen en cuenta la población y otras características para hacer una distribución sobre bases objetivas y equilibradas.

2.3.2 Recursos no tributarios

Los recursos tributarios suponen la mayoría de los recursos con que cuentan los municipios. Sin embargo, la LBRL en su artículo 105 prevé también que cuenten con otros recursos como los rendimientos de su propio patrimonio u otras fuentes de ingreso de derecho privado, las subvenciones que les puede otorgar otra administración, los precios públicos que los municipios pueden cargar por la prestación de determinados servicios que prestan en régimen de derecho privado, las multas y sanciones y las operaciones de crédito que los municipios pueden contraer de acuerdo con las normas existentes.

2.3.3. Participación de los distintos recursos municipales en la financiación total

Cuantitativamente, la principal fuente de financiación la componen los tributos locales, seguidos de las transferencias corrientes de la Administración del Estado, principalmente por participación en los ingresos del mismo.

No obstante, la autonomía financiera está limitada a un 70% del total de ingresos, ocupando las transferencias de capital y corrientes de otras administraciones un porcentaje significativo del total de recursos municipales.

Tabla 2. España. Composición de los ingresos municipales

Concepto de Ingreso	Porcentaje
Impuestos Directos <i>de ellos IBI</i>	25,65 16,19
Impuestos Indirectos <i>de ellos ICIO</i>	2,60 1,94
Tasas	6,94
Precios públicos	0,99
Otros ingresos	6,61
Ingresos patrimoniales	3,56
Transferencias corrientes del Estado	16,27
Transferencias corrientes de las CCAA	6,62
Transferencias corrientes de las Diputaciones	2,66
Transferencias corrientes de otros (UE, ...)	1,00
Transferencias de capital	18,29
Total Ingresos no Financieros	91,19
Ingresos Financieros	8,81
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de MPTAP y el Ministerio de Hacienda

2.4. Los municipios en el gasto público

El gasto público en España presenta una estructura territorial que resulta del proceso mediante el cual el nivel central ha ido cediendo capacidad de gasto al nivel intermedio, las Comunidades Autónomas, mientras que el gasto gestionado por las Corporaciones Locales queda relegado a un volumen menor. Así, el conjunto de los Entes Locales en España concentran algo más del 15% del gasto público total, según los datos de la Contabilidad Nacional y del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas (MP-TAP), mientras que cerca de un 38% lo constituye el gasto de las Comunidades Autónomas y el resto (46%) corresponde al nivel central. Dentro de los Entes Locales, son los Ayuntamientos los que gestionan la mayor parte (75%) bien directamente, bien a través de Mancomunidades, Comarcas u otros organismos. El segundo gran sector de gasto lo constituyen las Diputaciones Provinciales y los Consejos Insulares. Eliminando las transferencias internas entre cada uno de estos grupos, se obtiene el gasto público total neto de los Entes Locales.

Tabla 3. España. Participación en el gasto por niveles

Nivel	Gasto 000 euros	% del Gasto	% del PIB
Administración Central	210.126	43,54%	19,94%
Comunidades Autónomas	182.442	37,80%	17,31%
Corporaciones Locales	75.428	15,63%	7,16%
Seguridad Social	14.654	3,04%	1,39%
Administraciones Públicas	482.650	100,00%	45,80%

Fuente: Elaboración propia sobre Contabilidad Nacional y MPTAP, 2008

Desde el punto de vista sectorial, las grandes agrupaciones de gasto según la Contabilidad Nacional muestran como el sector municipal se especializa en aquellas actividades que tienen menor peso en el gasto público global, como es el caso de Vivienda, Medio Ambiente y Actividades Recreativas, Cultura y Religión. Los grandes servicios públicos, Enseñanza y Sanidad corresponden a las Comunidades Autónomas. La otra gran partida de gasto público, la protección social, corresponde al nivel central (pensiones de la seguridad social y prestaciones por desempleo) y, en menor grado, al autonómico. Igual ocurre con las grandes inversiones, también estatales y autonómicas.

2.5 Presupuesto municipal, ciclo y regulación

2.5.1 Definición

La legislación española define los Presupuestos Generales de las Entidades locales del mismo modo que los Presupuestos estatales, como: “ la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad, y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente”.

Tabla 4. España. Participación en el gasto por tipo de Corporación Local

Tipo de CCLL	Gasto 000 euros
Ayuntamientos	56.058
Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares	24.105
Ciudades autónomas	495
Mancomunidades	910
Comarcas	687
Agrupaciones de municipios	19
Áreas Metropolitanas	546
Entes locales menores	122
Total	82.942
Menos transferencias internas	(7.514)
Total neto	75.428

Fuente: Elaboración propia sobre CN y MPTAP, 2008

Tabla 5. España. Gasto público por funciones y participación municipal

Funciones	Todas AAPP	CCLL	Porcentaje
01 Servicios públicos generales	54.542	22.548	41,3%
02 Defensa	10.951	0	0,0%
03 Orden público y seguridad	22.597	4.977	22,0%
04 Asuntos económicos	59.247	11.649	19,7%
05 Protección del medio ambiente	10.151	6.770	66,7%
06 Vivienda y servicios comunitarios	12.721	9.365	73,6%
07 Salud	71.134	1.055	1,5%
08 Actividades recreativas, cultura y religión	18.565	9.707	52,3%
09 Educación	52.825	2.765	5,2%
10 Protección social	169.917	6.592	3,9%
TOTAL	482.650	75.428	15,6%

Fuente: Elaboración propia sobre CN y MPTAP, 2008

En relación a los gastos, el Presupuesto constituye una autorización para su realización y un límite en sentido cuantitativo, cualitativo y temporal. Con respecto a los ingresos, el Presupuesto constituye una previsión sobre la base de la cual se planificarán los gastos que puedan ser realizados en el ejercicio presupuestario. Los ingresos señalados en el Presupuesto son fundamento y justificación de los gastos, de ahí que la Ley disponga la obligación de presentar, junto con el Presupuesto de la entidad municipal, un informe económico-financiero.

El estado de ingresos del presupuesto tiene efectos jurídicos, aunque éstos no sean de igual trascendencia que los derivados del estado de gastos, ya que el Presupuesto no es ni límite a la liquidación de derechos, ni autorización para la percepción de ingresos al ser las Leyes reguladoras de cada uno de los derechos económicos las que dispongan su gestión y recaudación, así como su vigencia, con independencia de las cantidades presupuestadas.

2.5.2 Contenido del Presupuesto Municipal

La legislación distingue entre el Presupuesto de la propia Entidad local, los Presupuestos de los Organismos autónomos dependientes de la misma, los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades mercantiles

cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local, las Bases de Ejecución del Presupuesto General, los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la Entidad municipal y el estado de consolidación del Presupuesto de la propia Entidad con el de todos los Presupuestos y estados de previsión de sus Organismos autónomos y Sociedades mercantiles.

Además, con carácter plurianual, se prevén los planes de inversión y sus programas de financiación que, en su caso y para un plazo de cuatro años, puedan formular los municipios y demás Entidades locales de ámbito supramunicipal. Estos planes se coordinarán con el Programa de Actuación y Planes de Etapas del Planeamiento Urbanístico.

La legislación establece que la estructura de los Presupuestos de los municipios debe tener en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y gastos y las finalidades u objetivos que se pretendan conseguir con estos últimos. La primera da lugar a la denominada clasificación económica del gasto, la segunda a la clasificación funcional. Además, se establece la posibilidad de que la Administración municipal clasifique los gastos e ingresos atendiendo a su estructura orgánica y los gastos “por programas”.

En materia de ingresos existe una clasificación obligatoria, la económica, y otra potestativa, la orgánica.

2.5.3. El ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario es anual y pasa por las siguientes fases:

1. Formación y aprobación del Presupuesto por el Pleno municipal; teóricamente antes del comienzo del ejercicio al que se refiere
2. Ejecución y eventual modificación del Presupuesto en el ejercicio
3. Cierre y liquidación del Presupuesto, al final del ejercicio, y posterior rendición de cuentas

Formación y aprobación

El presupuesto municipal se presenta formalmente por el Alcalde quién lo eleva al Pleno, a partir del 10 de octubre de cada año y su aprobación definitiva del Presupuesto ha de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse, publicándose -resumido por Capítulos- en el Boletín Oficial de la Provincia (a partir de cuya publicación entra en vigor), y remitiéndose copia a la Comunidad Autónoma y a la Administración del Estado.

Por tanto, si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior. Aprobado

el Presupuesto del ejercicio deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura a las operaciones efectuadas durante la vigencia del Presupuesto prorrogado.

Ejecución y modificación

Las Bases de Ejecución establecen el procedimiento para la ejecución del Presupuesto de acuerdo con la normativa vigente. Básicamente el procedimiento de gestión del gasto sigue la secuencia siguiente:

1. Autorización o aprobación del gasto. Consiste básicamente en reservar una cantidad determinada para un gasto para el que existe crédito. No afecta a terceros.
2. Compromiso o disposición del gasto. Implica concertar con un tercero una obra, servicio, transferencia o subvención previamente aprobada. No supone que el gasto se ha realizado pero ya genera una obligación con terceros.
3. Reconocimiento de la obligación de pago. Cuando la cual se verifica que el acuerdo comprometido se ha cumplido y, por tanto, procede el pago. Se ha ejecutado el gasto.
4. Ordenación del pago. Es básicamente una operación de tesorería sujeta a las disponibilidades.

Esta secuencia puede simplificarse o automatizarse según los casos. Según las cuantías, cada una de las fases requiere la intervención de unos y otros órganos.

Las limitaciones de gastos podrían implicar la imposibilidad de atender obligaciones que se presentasen durante el ejercicio económico, por lo que se prevé que los créditos iniciales se modifiquen.

Tanto la ejecución del gasto como la adopción de algún tipo de modificación corresponden al gobierno municipal quién deberá acometerlas de acuerdo con la normativa vigente y con lo establecido en las Bases de Ejecución. Además la legislación española prevé la labor de intervención que se lleva a cabo por un funcionario público a quién corresponde velar por la legalidad, la viabilidad financiera y la eficacia en la gestión del gasto.

Cierre y liquidación

El cierre y liquidación de los Presupuestos de la Entidad local y de los Organismos Autónomos de ellos dependientes se efectúa, en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural. Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, es decir no hayan alcanzado la fase 3 del proceso de gestión, quedan anulados de pleno derecho; los derechos liquidados pendientes de cobro y las obligaciones reconocidas pendientes de pago quedan a

cargo de la Tesorería de la Entidad local.

La confección de la liquidación del Presupuesto debe realizarse antes del primero de marzo del ejercicio siguiente; correspondiendo al Alcalde, previo informe de la Intervención, la aprobación de la liquidación del Presupuesto, dándose cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, y remitiéndose copia (antes de finalizar el mes de marzo) a la Comunidad Autónoma y a la Administración del Estado.

Estas liquidaciones están sujetas a Control Externo a través de los órganos competentes, el Tribunal de Cuentas y las Cámaras o Sindicaturas de cuentas autonómicas.

2.6. Presupuestos municipales y Presupuestos Participativos

2.6.1 Indicadores de los presupuestos de ingresos y gastos municipales

Presupuesto por habitante

El presupuesto en 2009 de estos municipios arroja un resultado por habitante relativamente dispar, entre 865,77 euros en Casabermeja y 2.104,06 en Santa Cristina d'Aro. La mayoría se concentra entre los 1.100 y 1.500 euros por habitante. Los datos a lo largo del periodo considerado son:

Tabla 6. Presupuesto por habitante (euros)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	600,78	564,38	580,17	640,71	915,07
Algeciras	1.139,06	1.239,17	1.408,73	1.475,63	1.188,60
Archidona	791,34	979,07	979,07	979,07	1.146,38
Casabermeja	582,05	1.019,68	732,52	916,96	969,76
Getafe	1.057,30	1.137,12	1.193,62	1.282,41	1.326,95
Humilladero	1.251,66	1.780,24	2.480,62	2.156,49	1.501,23
Santa Cristina	1.362,44	1.943,54	2.488,09	2.754,89	2.033,75
Sevilla	867,73	1.101,12	1.134,58	1.179,06	1.468,29
Teba	998,57	1.339,37	1.370,24	1.095,93	1.480,12
Torreperogil	732,00	1.049,99	997,70	1.124,31	1.438,81
Promedio	938,29	1.215,37	1.336,54	1.360,55	1.346,90

Tabla 7. Rigidez del presupuesto de gastos corrientes

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	39%	42%	44%	46%	46%
Algeciras	42%	38%	38%	42%	45%
Archidona	53%	52%	52%	52%	52%
Casabermeja	56%	56%	57%	56%	57%
Getafe	51%	49%	48%	48%	48%
Humilladero	38%	28%	30%	30%	33%
Santa Cristina	52%	51%	50%	53%	51%
Sevilla	56%	56%	56%	59%	54%
Teba	53%	53%	45%	48%	47%
Torreperogil	51%	50%	44%	47%	49%
Promedio	49%	47%	46%	48%	48%

Rigidez del gasto

Una manera de medir la capacidad de un municipio para modificar la composición de su gasto es la existencia de una mayor o menor rigidez. Convencionalmente esta se mide tomando la relación entre el gasto de personal y el financiero y el resto del gasto corriente. En el caso de los municipios de referencia, este grado se sitúa en torno al 50%. Como casos de mayor rigidez destacan Casabermeja y Sevilla. Por el lado contrario, Humilladero y Algeciras.

Autonomía financiera

Desde el lado de los ingresos, la contrapartida es la autonomía financiera, es decir la capacidad mayor o menor de financiarse con los impuestos y otros ingresos gestionados y determinados por el municipio. Aquí el dato se sitúa ligeramente por encima del 40%. Humilladero resulta, seguido por Teba, el municipio más dependiente de la financiación ajena. Por el contrario, Algeciras y Casabermeja resultan los más autónomos.

Tabla 8. Autonomía financiera en los ingresos

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	33%	34%	35%	34%	26%
Algeciras	59%	61%	60%	67%	74%
Archidona	36%	31%	31%	31%	46%
Casabermeja	60%	41%	50%	67%	55%
Getafe	59%	60%	59%	54%	48%
Humilladero	15%	12%	10%	15%	23%
Santa Cristina	59%	51%	48%	44%	57%
Sevilla	49%	43%	45%	50%	44%
Teba	21%	20%	39%	30%	25%
Torreperogil	45%	49%	48%	46%	37%
Promedio	44%	40%	43%	44%	43%

Tabla 9. Esfuerzo inversor

Año	Media 05-09
Alameda	33%
Algeciras	24%
Archidona	39%
Casabermeja	31%
Getafe	33%
Humilladero	65%
Santa Cristina	36%
Sevilla	22%
Teba	49%
Torreperogil	38%
Promedio	37%

Esfuerzo inversor

Un dato relevante es el porcentaje del gasto municipal que se destina a inversiones. En este caso, dada la fuerte variación de los presupuestos de inversiones de un año para otro debido a circunstancias muy diversas (como el carácter plurianual de las inversiones o la presencia de ciclos electorales) conviene analizar el promedio de los cinco años. Por término medio está en un 37%. Los municipios que realizan un mayor esfuerzo inversor son Humilladero y Teba, precisamente los de menor autonomía financiera. Sevilla y Algeciras realizan un esfuerzo inversor proporcionalmente menor.

Tabla 10. Capacidad de ahorro

Año	Media 05-09
Alameda	7%
Algeciras	13%
Archidona	-14%
Casabermeja	11%
Getafe	15%
Humilladero	2%
Santa Cristina	1%
Sevilla	4%
Teba	1%
Torreperogil	15%
Promedio	6%

Capacidad de ahorro

Convencionalmente se denomina ahorro bruto a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y ahorro neto a la parte restante del ahorro bruto una vez pagadas las anualidades de los créditos es decir devuelta la parte correspondiente al año de los préstamos solicitados.

Como la diferencia entre ingreso corriente y gasto corriente guarda cierta relación con el esfuerzo inversor, se aplica aquí la conveniencia de analizar no sólo los datos año a año sino el promedio del quinquenio.

Se observa aquí que el ahorro neto promedio es de un 6% del ingreso corriente. Es decir que ese es el porcentaje del ingreso corriente que el municipio puede destinar a inversiones futuras. Llama la atención el fuerte desahorro de Archidona provocado por un esfuerzo de reducción de la deuda. Una vez más, Humilladero y Teba, esta vez con Santa Cristina aparecen con menor capacidad de ahorro. Por el contrario, Algeciras, Getafe y Torreperogil aparecen como los de mayor nivel de ahorro neto.

Tabla 11. Carga financiera (como porcentaje del ingreso corriente)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	0%	0%	0%	0%	1%
Algeciras	6%	7%	7%	8%	9%
Archidona	25%	26%	26%	26%	1%
Casabermeja	2%	4%	5%	5%	5%
Getafe	6%	11%	5%	5%	6%
Humilladero	5%	2%	4%	6%	5%
Santa Cristina	15%	13%	13%	11%	12%
Sevilla	10%	9%	9%	9%	5%
Teba	15%	16%	11%	6%	10%
Torreperogil	2%	2%	3%	3%	4%
Promedio	9%	9%	8%	8%	6%

Carga financiera

Se analiza por último la carga financiera, es decir, el peso del servicio de la deuda municipal sobre los ingresos corrientes del municipio. Archidona junto con Alameda, aparecen como los municipios más saneados en 2009. Los más endeudados resultan Santa Cristina, Teba y, algo menos, Algeciras. El resto aparece en torno a la media, de un 6%.

2.6.2. *Los Presupuestos Participativos en los municipios españoles objeto de estudio: datos cuantitativos e indicadores.*

Debe tenerse en cuenta la diferencia en fechas de inicio de los procesos entre los diferentes municipios. Así Getafe, Santa Cristina, Sevilla y Torreperogil cubren todo el periodo estudiado mientras que el resto no comienzan hasta 2008 lo que no tiene consecuencias presupuestarias hasta 2009. De hecho, en algunos municipios, como Archidona, las primeras partidas han aparecido formalmente en los presupuestos de 2011 a pesar de que llevan realizándose inversiones desde dos años antes.

Con las debidas cautelas, por lo tanto, podemos presentar los siguientes datos contrastados con las propuestas y los presupuestos municipales: (Tabla 12).

Puede verse que la evolución de las cifras a debate es bastante irregular lo que sin duda está ligado a los ciclos de las finanzas municipales, al efecto de las inversiones plurianuales y a las convocatorias electorales.

Para ver que significa esto en relación con el presupuesto municipal y a partir de los diferentes niveles de accesibilidad de las partidas a los presupuestos participativos, podemos hacer las hipótesis siguientes dentro de todos los conceptos presupuestarios de gasto desde el punto de vista económico y funcional:

1. Partidas no accesibles. Se trata de partidas que, por ley o por su propia naturaleza no pueden ser objeto de debate en los presupuestos participativos.

2. Partidas difícilmente accesibles. Se trata de partidas para las que hay dificultades serias a la hora de decidir sobre ellas sin tener en cuenta otro tipo de compromisos; el ejemplo más claro es el personal

3. Partidas parcialmente accesibles. Se trata de aquellas en las que hay ciertas limitaciones, como por ejemplo gastos de funcionamiento de servicios existentes o transferencias y subvenciones basadas en derechos subjetivos.

Tabla 12. *Cuantías destinadas a presupuestos participativos identificables en el Presupuesto Municipal. Euros*

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	s/d
Algeciras	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	230.000
Archidona	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	s/d	s/d
Casabermeja	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	421.000,00
Getafe	1.200.000	2.400.000	3.000.000	388.172	4.820.000
Humilladero	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	706.000
Santa Cristina	1.690.491	3.588.167,00	824.300,00	8.368.135,00	4.756.874
Sevilla	16.680.766	33.722.829	14.400.932	14.054.190	15.641.594
Teba	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	sin iniciar	s/d
Torreperogil	234.000	s/d	s/d	s/d	s/d

s/d: sin determinar

4. Partidas accesibles. El resto.

A partir de lo anterior y cruzando ambas clasificaciones, se obtiene que las partidas no accesibles son el 21% del gasto, difícilmente accesibles el 38%, las parcialmente accesibles el 23% y las accesibles un 18%. Aplicando este criterio a los municipios de la muestra:

Tabla 13. Monto accesible al debate en Presupuestos Participativos (euros)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Alameda	1.010.797	846.813	814.993	952.677	1.614.620
Algeciras	28.770.519	31.141.782	31.141.782	29.545.684	18.926.519
Archidona	1.135.626	1.763.322	1.769.622	1.765.542	2.264.703
Casabermeja	498.646	1.197.068	621.469	772.042	769.353
Getafe	46.206.551	43.989.959	48.771.471	53.617.024	54.480.510
Humilladero	1.648.104	2.326.617	3.459.253	2.792.985	1.705.062
Santa Cristina	1.583.483	2.719.782	3.743.212	4.326.136	2.431.614
Sevilla	106.396.167	162.790.122	161.831.425	164.272.614	249.625.757
Teba	1.377.679	1.943.290	1.871.974	1.369.482	2.031.591
Torreperogil	1.222.197	2.313.997	1.984.986	2.199.301	2.771.381

De las partidas que hemos considerado accesibles, el 50% podrían estar a debate, descontando de manera prudencial los compromisos de inversión plurianual. Hay que tener en cuenta que estas partidas son sólo del capítulo 6 de gastos, inversiones

reales. De las partidas que hemos considerado parcialmente accesibles, partidas que son de gasto corriente y de transferencias, consideramos un 30% del monto total como la cantidad que podría someterse a debate. De las partidas difícilmente accesibles, sólo un 10% podría someterse a debate. Aplicando estos criterios destacan los resultados siguientes:

- Santa Cristina es el municipio que más recursos proporcionalmente destina de entre sus disponibilidades presupuestarias, desbordando el 100% del potencial tal como lo hemos definido
- Casabermeja y Humilladero también destinan porcentajes importantes, seguidos de Archidona y Torreperogil.
- Los grandes municipios, Sevilla, Getafe y Algeciras, son los que destinan un porcentaje más corto, en especial Algeciras donde es casi testimonial.

Por último, y para obtener un indicador de fácil comprensión para la ciudadanía, se compara este porcentaje con las cantidades por habitante que han sido decididas en los presupuestos participativos en los diferentes municipios por término medio en el periodo considerado. El resultado de esta comparación, junto con el presupuesto por habitante aparece en el cuadro siguiente:

Tabla 14. Indicadores del Presupuesto Participativo

	Porcentaje sobre total	Porcentaje sobre el potencial	Euros por habitante
Alameda	s/d	s/d	s/d
Algeciras	0,15%	1,22%	1,98
Archidona	7,84%	34,47%	76,4
Casabermeja	14,17%	54,72%	119,6
Getafe	1,18%	4,76%	14,13
Humilladero	11,68%	41,41%	214,3
Santa Cristina	36,22%	129,95%	766,51
Sevilla	2,34%	12,02%	26,88
Teba	s/d	s/d	s/d
Torreperogil	3,03%	19,15%	32,39

Un último comentario respecto a los procesos de presupuestos participativos en los municipios españoles: el carácter altamente formalizado de la gestión presupuestaria contrasta con la naturaleza experimental y heurística de los procesos de presupuesto participativo. El problema radica en ver de qué manera se comunican ambos procesos; es decir, cómo la información y decisiones en uno de los ámbitos condicionan al otro.

Para resolver estos problemas, en algún caso se ha definido el proceso de los presupuestos participativos de manera que sus determina-

ciones aparezcan explícitamente en la documentación y las decisiones del presupuesto formal. Es el caso de Sevilla, donde los resultados del proceso participativo se trasladan al documento presupuestario como pieza separada. O, de otra manera, el de Santa Cristina d'Aro, en el que el proceso de los presupuestos participativos forma parte del proceso de elaboración del proyecto anual de presupuestos. Esto hace que en cada ciclo de presupuesto participativo, todo aquello que no se refleje en el presupuesto ordinario "muera" y deba aparecer de nuevo en el siguiente proceso.

Otra variante que, en principio, respondería a la misma lógica, es la de Getafe o Torreperogil (téngase en cuenta que estamos hablando de las experiencias más antiguas) en la que se decide que cada zona o distrito deben aportar una propuesta o proyecto seleccionada a través de los mecanismos participativos para su incorporación al presupuesto del ejercicio siguiente. Es cierto que en los casos de Sevilla y Santa Cristina también hay mecanismos de reserva a los territorios, para evitar que se monopolicen las propuestas desde una única zona pero no es exactamente lo mismo.

En esta segunda variante, se da a veces que, por las razones que sea, los proyectos o propuestas aprobados no pasan automáticamente a verse reflejados en el presupuesto correspondiente. Se genera así una “cola” de propuestas que se abordan en función de las disponibilidades. De este modo el ritmo del

presupuesto participativo se acaba desacoplado del presupuesto oficial. En algunos casos, la cola se hace tan larga que se tiene que dedicar un año a aclararla. Ese año no se aprueban nuevas propuestas.

Entran en juego también la aparición de recursos económicos no previstos como los del PFEA en Andalucía o el Plan de Inversiones Locales de 2009, conocido popularmente como Plan E. De esta forma la cola de propuestas se va solucionando parcialmente con recursos ordinarios, parcialmente con este tipo de recursos. En el caso de los municipios que se han incorporado más recientemente, la aparición de la crisis económica y su traslado a las finanzas públicas, ha dado lugar a que el proceso presupuestario haya tenido que obviar las propuestas de presupuestos participativos y sólo con estas fuentes de financiación extraordinaria se les haya podido atender.

3. Uruguay

3.1. La organización territorial en el Uruguay
La República Oriental del Uruguay es un estado unitario con dos niveles de descentralización administrativa, el departamental y el municipal. Este último es de reciente implantación, a raíz de la Ley de Descentralización, que empezó a tener virtualidad a partir de las elecciones de 2010 por lo que, a todos los efectos de esta investigación, el periodo cubierto considera únicamente un nivel subnacional: el departamental.

Uruguay cuenta con 19 departamentos: Montevideo donde se encuentra la capital nacional y los 18 departamentos del interior. Montevideo es el departamento de mayor población y densidad demográfica, con más del 40% de la población total del país.

El marco normativo general para la descentralización del Uruguay está conformado por las siguientes disposiciones legales principales:

- La Constitución de la República (modificada en 1996)
- La Ley Orgánica Municipal (1935)
- La Ley 17.930 de Presupuesto 2006-2010 (2005)
- La Ley 18.657 de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009)

La Constitución establece la existencia de gobiernos departamentales autónomos y

con potestad tributaria dentro de las normas generales de la nación. Los gobiernos departamentales están regulados en la Ley Orgánica Municipal que establece la existencia de un legislativo, la Junta Departamental, y un ejecutivo, el Intendente. Además se establecen los cometidos o competencias departamentales.

En la misma Ley se prevé la existencia de Juntas Locales para administrar las poblaciones de más de 2.000 habitantes que pueda haber en un departamento. Las Juntas Locales pueden ser de tres tipos: autónomas, electivas o designadas. Las autónomas fueron creadas por una ley específica y sólo existen tres; San Carlos (Maldonado), Río Blanco (Cerro Largo) y Bella Unión (Artigas). Estas Juntas poseen autonomía de gestión sobre ciertas funciones asignadas en la ley de su creación pero carecen de recursos propios, por lo que dependen de una asignación presupuestaria del gobierno departamental al que pertenecen.

El resto de Juntas Locales se organizan a voluntad del Intendente con las competencias y recursos que éste les asigne. El número de Juntas Locales total es de 264 y el número y competencias, así como su tamaño, varían de forma notable. Este reparto se ha transformado con la reciente implantación de los muni-

cipios, en total 89 (Ley 18.653 del 15 de marzo de 2010). La Ley de Descentralización citada tomó como referencia un tamaño poblacional de 2.000 habitantes como umbral pero con posterioridad (2010) se elevó a 5.000. Está previsto crear nuevos municipios a partir de 2015. Cabe señalar, por último, que en paralelo a la existencia de los departamentos como entidades jurídicas subnacionales, el Gobierno Central tiene desconcentrados a nivel departamental la provisión de determinados servicios, tanto servicios públicos como educación, salud, vivienda y transporte como servicios básicos (electricidad, agua potable,...) y protección social a través de programas y proyectos. Esto genera una cierta superposición.

3.2. Las competencias departamentales

Siguiendo a Veneziano (Veneziano, 2008), las competencias, o cometidos, de los gobiernos departamentales de Uruguay se pueden organizar en cuatro grandes grupos, a saber:

a) Cometidos esenciales: son los que no pueden ser ejercitados por particulares:

a.1) Cometidos de policía (excluida la seguridad pública) en las siguientes materias: edificación y vivienda, tránsito, higiene sanitaria y salubridad, espectáculos públicos, y moral y buenas costumbres.

a.2) Ejecución de obras municipales

b) Servicios públicos prestados directamente

por las intendencias o por medio de concesionarios o sociedades de economía mixta, en las siguientes materias: transporte colectivo, alumbrado público, saneamiento, recolección de basura, limpieza de calles, mantenimiento de calles, avenidas y caminos vecinales, y mantenimiento de parques y plazas.

c) Servicios sociales para prestar beneficios sociales y culturales a la población: fomento de la enseñanza, atención de la salud, fomento de las actividades culturales, abasto de la población, fomento del turismo.

d) Actividad privada: cometidos eventuales de los gobiernos departamentales, de explotación de actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado, bajo el régimen de empresa privada.

Por su parte, las Juntas Locales son representantes del Intendente en la localidad bajo su jurisdicción y sus competencias están dadas por el Artículo 57 de la LOM:

- Cobrar, fiscalizar y administrar rentas y proventos.
- Cobrar multas y emplear los recursos que le asigne el presupuesto municipal y los que le entregue el Intendente para atender los servicios y necesidades de la localidad.
- Fomento del agro en la zona.
- Atender la higiene y la salubridad.
- Velar por la instrucción primaria de la población.

No obstante esta relación tan amplia de competencias atribuidas a los departamentos, la presencia del Gobierno Nacional en la prestación de servicios genera un elevado grado de superposición. Una forma de medirla, utilizando una categorización desarrollada por el BID (Sureda, 2007) sobre las principales funciones asociadas al gasto público, es la que se presenta en el siguiente cuadro donde se señalan las materias en las que los gobiernos departamentales desarrollan determinadas funciones y cuáles son esas funciones, que pueden referirse a la determinación de la cuantía a gastar, la estructura que tendrá dicho gasto, su ejecu-

ción, la supervisión y control y la función de regulación.

No se indican aquellos cometidos que corresponden exclusivamente al Gobierno Central, bien los asuma de forma centralizada o descentralizada. La existencia de competencias compartidas se presenta indicando, cuando procede, sobre cuál de los dos niveles recae la parte principal de la carga. El cuadro manifiesta la existencia de muchas competencias compartidas y zonas “grises” en el reparto de atribuciones. Como se ve, el único cometido que es de competencia departamental exclusiva en todas las funciones es la recolección de residuos.

Tabla 15. Uruguay. Composición de los ingresos 2003-2007

Materia	Cuantía	Estructura	Ejecución	Supervisión	Regulación
Educación			GN(+)/GD		
Salud Pública	GN(+)/GD	GN(+)/GD	GN(+)/GD	GN(+)/GD	
Alimentación			GN(+)/GD	GN	
Vivienda			GN(+)/GD		GN/GD(+)
Saneamiento	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN/GD
Residuos	GD	GD	GD	GD	GD
Vialidad	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN(+)/GD	GN/GD
Transporte Departamental-				GD	GD
Transporte Urbano				GD	GD

Fuente: Elaboración propia sobre CN y MPTAP, 2008

3.3. Los recursos de los departamentos

Los recursos departamentales están definidos en la Constitución, la Ley de Municipios y el Presupuesto 2006-2010. Para el desarrollo de sus cometidos y la prestación de estos servicios, los departamentos cuentan, en primer lugar, con la potestad tributaria, es decir, la capacidad de recaudar impuestos. Además cuentan con la posibilidad de recaudar tasas por servicios y contribuciones y obtener ingresos de su patrimonio. Por último cuentan con transferencias del Gobierno Nacional y la posible emisión de deuda.

En este punto es preciso señalar que la complejidad relativa de los procedimientos establecidos para una eventual contratación de deuda por parte de los gobiernos departamentales ha desincentivado en la práctica el recurso a este tipo de financiamiento. La Constitución autoriza esta posibilidad pero la normativa obliga a las entidades interesadas en realizar estas operaciones a justificar la necesidad de esta financiación extraordinaria y a dar entrada en la operación correspondiente al Banco Central del Uruguay y al Ministerio de Economía y Finanzas. La OPP es la responsable de fiscalizar el cumplimiento de plazos y condiciones requeridas para la correcta utilización del financiamiento otorgado.

3.3.1. Tributos, tasas y otros ingresos propios

Tributos

Los principales impuestos son:

- Contribución inmobiliaria urbana y suburbana, tributo directo que grava la propiedad inmobiliaria inmuebles urbanos y suburbanos que se encuentren en su jurisdicción. El valor catastral es suministrado de forma centralizada por la Dirección Nacional de Catastro (DNC), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- Patente de rodados, que grava los vehículos privados matriculados en la jurisdicción.

Existen algunos otros tributos de menor significación, como es el caso del impuesto sobre el remate y venta de semovientes, que grava el producto de la venta y remate de ganado, y del impuesto a la extracción de minerales (canteras), que son importantes solo para algunos gobiernos departamentales en función de las actividades presentes en su jurisdicción, o los impuestos a los terrenos urbanos baldíos, las edificaciones inapropiadas y los espectáculos públicos (avisos y propagandas), que no generan ingresos de consideración.

Tasas

La mayor parte de los ingresos no tributarios que gestionan y perciben los gobiernos departamentales en el Uruguay se refieren a las tasas cobradas por la provisión de ser-

vicios públicos, entre las que se encuentran las tasas que pueden ser Administrativas, por servicios remunerados y autorizaciones, por higiene y salubridad y por seguridad y protección.

3.3.2. Transferencias

Las transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos departamentales están definidas en la Constitución de la República y son de dos tipos:

El porcentaje de participación en el presupuesto nacional

Esta transferencia está establecida en el artículo 479 de la Ley 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2009 por un importe del 3,33% del total de los recursos del presupuesto nacional. Se trata de una partida indexada por la inflación anual y que, en todo caso no deberá ser inferior a 3.400.000.000 pesos uruguayos. Este porcentaje se distribuye de acuerdo con las reglas siguientes:

- El 12,9% del total que se destina a Montevideo,
- El resto se distribuye a los departamentos del interior en base a una fórmula que pondera la población, la pobreza y la extensión territorial de cada uno de los departamentos después de deducir determinados gastos centralizados destinados a obras de infraestructura viaria en esos departamentos.

• De la partida que corresponde a cada departamento se deducen, posteriormente, los siguientes conceptos:

- Obras de vialidad rural en cada departamento realizadas por el Gobierno Nacional
- La cotización a la Seguridad Social y al Fondo Nacional de Vivienda por los empleados públicos del Departamento
- Un máximo del 11% de la asignación departamental para el pago de las obligaciones corrientes, contraídas con proveedores estatales, especialmente las telecomunicaciones, energía eléctrica, saneamiento básico y seguros.

Un elemento importante relacionado a la transferencia del 3,33% del presupuesto nacional a los Gobiernos Departamentales son los denominados “Compromisos de Gestión”. La Ley 17.930 establece que si el porcentaje aplicado da lugar a una cifra inferior a \$3.400.000.000, la diferencia entre el monto anual a transferir y esta especie de piso mínimo establecido, será asignada a los gobiernos departamentales en la medida que cumplan ciertas metas acordadas, entre los propios gobiernos y el gobierno central. Estos compromisos en 2006 fueron:

- la remisión de información financiera regular, para integrarla en el conjunto de estadísticas del sector público,

- la homogeneización de criterios contables,
- la incorporación de información institucional y tributaria básica en los portales informáticos de los gobiernos departamentales,
- la reglamentación y habilitación del Certificado Único Departamental, que documenta el cumplimiento del contribuyente con los dos principales tributos: la contribución urbana y la patente de rodados.

Los compromisos de gestión fueron suscritos y ejecutados durante el año 2006, habiendo cumplido su propósito. Posteriormente la cifra de transferencia por concepto del 3,33% del presupuesto superaban ampliamente los \$3.400.000.000.

El fondo presupuestal

Este fondo establecido en el artículo 485 de la Ley 17.930, está constituido a partir del 1 de enero de 2006 por el 11% de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo, indexado por el índice de precios al consumo. El 75% de este fondo se destina cada año al presupuesto nacional para la implementación de las políticas de descentralización que se ejecutan desde las instituciones del gobierno central. El 25% restante se asigna al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) para que financie proyectos de inversión menores en los diferentes departamentos.

El 70% de los recursos del FDI está destinado

a financiar proyectos que requieren una contraparte de 20% del coste de la inversión por parte de los departamentos, mientras que el restante 30% se destina a proyectos financiados totalmente por el FDI, sin contrapartida departamental.

3.3.3. Otros recursos departamentales

Los gobiernos departamentales también perciben recursos por la venta de bienes y servicios que operan directamente (mercados, hoteles, teatros, centros recreativos, casinos, etc.), mejoras a propiedad patrimonial departamental, intereses, multas, donaciones y contribuciones varias.

Como ya se ha comentado, el recurso a la emisión de deuda pública departamental es técnicamente posible, aunque las dificultades que conlleva hacen que sea un recurso que prácticamente no se emplee.

Más sencillo es el recurso al crédito bancario, pero de todas formas se requiere la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental siempre que el plazo no exceda el período de gobierno del Intendente proponente. Si el plazo excede el del gobierno entonces se requerirá una mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes. La principal institución bancaria que otorga crédito a los Gobiernos

Departamentales es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) de propiedad estatal.

3.3.4. Participación de los diferentes recursos departamentales en la financiación total

Los impuestos recaudados en los departamentos representan en promedio aproximadamente el 45% del total de sus ingresos, habiéndose mantenido relativamente estables en este nivel a lo largo del periodo 2003-2008. Las transferencias recibidas del gobierno central han crecido en importancia en el periodo, constituyéndose ahora en alrededor del 22% del total de ingresos departamentales. La recaudación por diversas tasas aplicadas a actividades que se realizan en los departamentos, ha pasado a

ocupar el tercer lugar en importancia, con un nivel promedio del 22%, aunque desde el año 2006 su importancia relativa disminuye. Otros ingresos alcanzan al 11% restante.

Dentro de los impuestos, más de la mitad (56%) lo constituye la Contribución inmobiliaria y la Patente de Rodados supone un 38%. El resto de impuestos apenas alcanzan al 6% del total recaudado. **(Tabla 6)**

3.4. Los departamentos en el gasto público

El gasto público en el Uruguay se sitúa en torno a una tercera parte del PIB. Dentro de ese porcentaje, los departamentos administran del orden de un 13%, es decir, menos del 4% del PIB. La dinámica de evolución de este gasto entre 2003 y 2007 muestra como los ingresos totales de los gobiernos departamentales crecieron en términos reales a un promedio anual cercano al 5%, en el periodo, mientras que los ingresos de los del interior crecieron a una tasa superior al 7%. Sin embargo, el crecimiento promedio de los ingresos del gobierno central fue mayor, acercándose al 11% anual en el periodo. Desde el año 2006, el crecimiento (nominal y real) de los ingresos departamentales ha sido menor que el observado en la actividad económica en el país, ya que estos ingresos (sin y con Montevideo) pierden peso en relación al PIB, ubicándose en 2007 por debajo del promedio para el periodo (2, 15% y 3,69% respectivamente).

Tabla 16. Uruguay. Composición de los ingresos 2003-2007

Concepto	
Transferencias	21,3%
Impuestos	44,7%
Contribución	25,2%
Patente de rodados	17,0%
Otros impuestos	2,5%
Tasas	22,6%
Otros ingresos	11,4%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre CN y MPTAP, 2008

Tabla 17. Uruguay. El gasto público en el Uruguay

Año	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Miles de pesos uruguayos (corrientes)</i>					
Departamentos	12.089.168	12.089.168	12.089.168	12.089.168	12.089.168
Interior	6.616.785	6.616.785	6.616.785	6.616.785	6.616.785
G. Central	65.558.000	65.558.000	65.558.000	65.558.000	65.558.000
<i>Porcentaje del PIB</i>					
Departamentos	3,83%	3,83%	3,83%	3,83%	3,83%
Interior	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%
G. Central	20,77%	20,77%	20,77%	20,77%	20,77%

Fuente: OPP

Casi el 50% del gasto público en el Uruguay entra dentro de la rúbrica de gasto en servicios y protección social, en el sentido amplio. Algo más de una tercera parte del gasto corresponde a los servicios gubernamentales generales, incluyendo defensa y policía. El resto va dedicado a actividades económicas incluyendo el servicio de la deuda pública. La participación de los departamentos en esas rúbricas de gasto sólo es significativa

en las rúbricas de vivienda y servicios comunitarios y actividades recreativas, religión y cultura. Una parte importante del gasto clasificado como de servicios gubernamentales lo forman los propios servicios específicos de los gobiernos departamentales. Es de destacar que los servicios en los que los departamentos se especializan son aquellos que menor porcentaje de gasto público conllevan, y aún en estos, su participación es minoritaria.

Tabla 18. Uruguay. Grandes rubros de gasto. Media 2003-2007

	% sobre Total	Participación Deptos
Servicios gubernamentales	34,5%	31,0%
Servicios sociales	46,7%	5,4%
Educación	12,6%	0,0%
Sanidad	7,9%	3,5%
Seguridad y protección social	24,3%	2,8%
Vivienda y SSCC	3,0%	38,0%
Actividades recreativas, cultura y religión	1,4%	29,7%
Asuntos económicos	18,9%	0,0%
Total	100,0%	13,2%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de OPP e INE

3.5. Presupuesto departamental; ciclo y regulación

3.5.1. El presupuesto quinquenal

En el Uruguay la ley de presupuesto se aprueba una vez cada cinco años, cuando comienza un nuevo período de gobierno y contiene las previsiones para cada uno de los cinco años. El presupuesto es revisado anualmente por una Ley de Rendición de Cuentas enviada al Legislativo por el Poder Ejecutivo que, además de contemplar la liquidación de las

cuentas del ejercicio inmediato anterior, incluye enmiendas y modificaciones de carácter cuantitativo, es decir a las cuantías prescritas en los estados numéricos, y cualitativas, al articulado de la ley quinquenal. La Constitución establece que debe ser elaborado como Presupuesto por Programas. Cuando asume un nuevo gobierno tiene un plazo de 6 meses para presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal al Poder Legislativo. Este sistema presupuestario surge con la Constitución de 1966 que recogió en sus dis-

posiciones normativas las ideas más frecuentes en la década del 60. La visión en dichos años tendía a destacar el papel del Estado en la planificación del desarrollo y se valoraba la acción del mismo a través de la aplicación de técnicas de programación de la economía. De ahí la identificación del período que las técnicas de planificación indicaban apropiado para el plan de largo plazo con el presupuesto general. (Umansky, 2006)

El problema estriba en que un periodo presupuestario tan amplio vuelve extremadamente rígido el presupuesto y su gestión. En los hechos, las prácticas presupuestarias –con posterioridad y en períodos limitados– lograron sortear los impedimentos haciendo uso del inciso final del artículo 214 de la Constitución que expresa: “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

Este mecanismo –convertir a las Rendiciones de Cuentas en verdaderos presupuestos anuales ha permitido mantener en forma flui-

da la operatividad del sistema aún con distorsiones notorias como el de haberse aprobado rendiciones de cuentas con más de quinientas normas legales.

3.5.2. Contenido del presupuesto departamental

La denominación habitual del presupuesto departamental es Presupuesto General de Recursos, Sueldos, Gastos e Inversiones. La estructura básica es la de un presupuesto por programas, tal como está previsto en la Constitución de 1966. No obstante en los hechos existe una tendencia en la que se reproduce una estructura existente cuya lógica de funcionamiento responde a los mecanismos operativos del presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos.

Formalmente, los documentos que comprenden el Presupuesto son:

- Exposición de motivos; en el que se establece un marco general de objetivos, metas y acciones que representan el proyecto político quinquenal del Intendente que propone el Presupuesto
- Texto articulado; con forma de decreto donde se exponen a nivel agregado los Recursos o fuentes de financiación, la estructura de personal y remuneraciones, los gastos de funcionamiento, las inversiones y así como las normas de gestión.

- Estados numéricos; anexos al decreto que desarrollan los apartados anteriores para los cinco años, cifrando las previsiones de ingresos y los límites en los egresos.

En los Estados numéricos aparecen los diferentes gastos clasificados de acuerdo con diferentes criterios o clasificadores por objeto del gasto, programático, económico y funcional. Esta última clasificación no se aplica de forma general y homogénea a nivel departamental.

3.5.3. El ciclo presupuestario

Proyecto de presupuesto

El Intendente proyecta el Presupuesto departamental que regirá para su período de Gobierno y lo somete a consideración de la Junta Departamental, dentro de los primeros seis meses del ejercicio de su mandato. La Junta Departamental, en un plazo de cuatro meses, debe considerar el proyecto de presupuesto, pudiendo modificarlo solamente para aumentar recursos o disminuir gastos. Si vencido dicho plazo, no se ha tomado resolución, se considera rechazado el presupuesto remitido por el Intendente. Previo a su sanción, la Junta Departamental recaba informes del Tribunal de Cuentas, que se debe expedir dentro de los veinte días. El Tribunal de Cuentas puede formular observaciones solamente, sobre errores en

el cálculo de recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación a normas constitucionales o legales aplicables. Si la Junta acepta las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, o éstas no existen, se sanciona el Presupuesto.

Ejecución y control del presupuesto

La ejecución del Presupuesto corresponde al Intendente, salvo en el presupuesto propio de la Junta. El proceso de ejecución se regula a través del TOCAF, Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (IMPO, 1997). El TOCAF es un cuerpo codificado por vía de decreto pero cuya materia es legal y ha ido variando al influjo de distintas disposiciones legales que se fueron aprobando a través de los años. Su contenido refiere a:

- Los organismos de administración financiera y patrimonial
- Los recursos, fuentes de financiamiento y gastos del Estado
- El patrimonio del Estado
- El registro y contralor de las operaciones
- La Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal
- Los obligados a rendir cuentas
- De las responsabilidades

Modificación del presupuesto

En la etapa de ejecución del Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas anuales es donde

se pueden producir las mayores desviaciones respecto del Presupuesto quinquenal inicial. Existe un mecanismo de control anual por parte del Tribunal de Cuentas sobre lo aprobado por las Juntas Departamentales. Esto opera como restricción que exige un resultado equilibrado, al menos ínter temporalmente ya que cada año debe presentar las fuentes de financiamiento para el gasto proyectado y el déficit de períodos anteriores.

3.6. Presupuestos departamentales y Presupuestos Participativos

3.6.1. Los presupuestos departamentales en los casos de estudio

Para la determinación de los presupuestos departamentales se ha empleado el quinquenio 2006-2010, a partir de los decretos de aprobación de los presupuestos correspondientes y de las sucesivas rendiciones de cuentas y actualizaciones presupuestales. Esto no ha sido posible en el caso del departamento de Rivera. Los indicadores calculados son los siguientes:

- Autonomía financiera, definida como la relación entre los ingresos departamentales y los totales (provenientes del presupuesto nacional y de los diversos fondos descritos más arriba).
- Rigidez del gasto, definido como el porcentaje de los rubros “personal” y “cargas financieras” sobre el presupuesto total.
- Esfuerzo inversor, definido como el porcentaje de inversiones según la clasificación habitual en el sistema uruguayo en gastos de funcionamiento e inversión, que no corresponde a la clasificación económica de España y la República Dominicana puesto que se consideran las inversiones realizadas con los medios propios de las intendencias por lo que incluyen servicios personales y no personales.
- Carga financiera, que como se puede apreciar es muy reducida puesto que las liquidaciones no suelen refinanciar los déficits acumulados.
- Presupuesto por habitante, media anual en pesos uruguayos de 2010.
Los resultados son:

Tabla 19. Uruguay. Indicadores de los presupuestos departamentales

	Autonomía	Rígidez	Esf. Inversor	Carga fin	Por hab.
Montevideo	92,10%	48,61%	13,28%	0,92%	5.761,62
Cerro Largo	44,51%	54,28%	36,35%	0,99%	5.332,89
Florida	59,05%	59,34%	s/d	1,43%	5.450,58
Maldonado	82,97%	55,52%	21,46%	0,68%	15.954,79
Paysandú	62,41%	57,68%	12,35%	1,27%	7.026,74

Fuente: Elaboración propia

Llama la atención el elevado indicador del presupuesto por habitante en la intendencia de Maldonado, debido a la importante recaudación de impuestos en un departamento cuya economía gira sobre el turismo lo que da lugar a una población censada permanente muy baja.

3.6.2. Los Presupuestos Participativos

Los Presupuestos Participativos en la mayoría de los departamentos considerados se remontan a la mitad del periodo estudiado, salvo los casos de Montevideo y de Paysandú. Por eso el análisis debe hacerse no sobre el presupuesto global del quinquenio, sino cada uno de ellos en base a su tiempo de existencia.

En el caso de Montevideo el Presupuesto Participativo comenzó en 1990, durante un

periodo que se extiende hasta el año 2005, basado en los Concejos Vecinales. En octubre de 2005 se llevó a cabo un foro ciudadano abierto, de debate y propuestas a partir del cual se elaboraron nuevas reglas de funcionamiento del Presupuesto Participativo que se comenzaron a aplicar a partir del Ciclo del año 2006.

Se celebraron varios ciclos de Presupuesto Participativo con las nuevas características: en los años 2006 y 2007 se seleccionaron obras para realizar al año siguiente; en el año 2008 donde se seleccionaron obras para los dos años posteriores. Se destinó un total de \$ 220.320.000 para financiar estas obras:

- Ciclo 2006 - \$ 47.520.000
- Ciclo 2007 - \$ 54.000.000
- Ciclo 2008 - \$ 118.800.000

Además en el año 2006 se realizó un Ciclo Especial, en el que se dispuso de \$ 43.200.000 para que los Concejos Vecinales decidieran las obras a realizar. De esa manera se incorporaron 95 obras más. Considerando éstas y las votadas por la población en forma directa, el total de obras de los PPs en el período fue de 252, y el monto presupuestal \$ 263.520.000.

En el caso de Paysandú, el proceso se remonta a 2005 y aparece en el presupuesto departamental como un programa específicamente identificado. El límite aplicado es el del 3% del presupuesto total.

Tabla 20. Presupuestos participativos. Indicadores. Cifras en pesos uruguayos

	Total	Por habitante	años	% medio
Montevideo	263.520.000	198,74	5	0,69%
Cerro Largo	1.800.000	20,79	2	0,19%
Florida	22.000.000	327,03	2	2,96%
Maldonado	s/d	s/d	s/d	s/d
Paysandú	67.200.340	593,41	5	1,69%
Rivera	52.380.000	499,23	2	2,50%

Fuente: Elaboración propia

4. República Dominicana

4.1. La organización territorial de la República Dominicana

La República Dominicana es un país unitario y centralmente organizado, dividido en 10 regiones, 31 provincias, 1 Distrito Nacional, 154 Municipios y 226 Distritos o Juntas Municipales y cuyas facultades en materia de competencias y recursos propios están establecidas en la reciente Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios del año 2007.

Constitucionalmente sólo existen dos tipos de gobierno en la República Dominicana: el nivel central y el nivel municipal, las demás demarcaciones son subdivisiones de los anteriores, incluyendo las provincias y los distritos municipales. La provincia no es una instancia intermedia para el ejercicio del poder descentralizado, sino simplemente una demarcación geográfica y poblacional. El distrito municipal es una subdivisión del municipio, con gobierno electo, pero sometido a control por parte del municipio al que pertenece.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los in-

tereses propios de la colectividad local, con patrimonio y capacidad jurídica propios.

En años recientes se ha producido un proceso creciente de creación de municipios, así como de subdivisión de los mismos en distritos municipales, algunos de los cuales son tan pequeños que tienen una población que no llega a los 1.000 habitantes. En los últimos años el número de municipios creció en cerca de un tercio de los existentes en el año 2001, mientras que los distritos municipales se han más que duplicado. El resultado es una competencia entre los distritos municipales y los municipios por recibir las transferencias del Gobierno central que amenaza la autonomía y la eficiencia del municipio como unidad básica de gobierno y provisión de bienes y servicios a la población local.

4.2. Las competencias municipales

Las competencias para los municipios dominicanos están establecidas en la Ley 176-07 de 2007. Además los ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas cualesquiera otras que corresponden a la función de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central. En particular y en cooperación con el Estado,

la Ley señala los servicios sociales, seguridad ciudadana y orden público, atención primaria de salud, educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos, abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, la cultura, el deporte y la recreación, protección civil, prevención de la violencia familiar y de género, promoción y fomento del turismo.

En todos los municipios, el ayuntamiento, por sí mismo o en cooperación con otros, está obligado a prestar los servicios mínimos siguientes: Cementerios y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos.

4.3. Los recursos municipales

Según la ley, los ingresos municipales son están formados por tres grandes grupos: los recursos propios, las transferencias y el endeudamiento.

4.3.1. Ingresos propios

Los ingresos propios son los que resultan de cobrar algún impuesto, tasa o arbitrio que la ciudadanía debe pagar directamente. Entre 2002 y 2004 los ingresos propios de los municipios y distritos municipales representaban entre el 9% y el 10% de los ingresos totales, alcanzando el 0.49% de los ingresos ordinarios del gobierno central y el 0,08% del PIB. Esta fuente de ingresos es muy elástica al tamaño de la población, ya que por cada 1% de diferencia en el tamaño de la población entre los municipios.

En la Ley 176-07 se mantiene esta baja participación ya que establece que los mismos estarán compuestos por los impuestos municipales, es decir aquellos establecidos a favor de los municipios por leyes nacionales y los provenientes de tasas y arbitrios establecidos por ordenanzas municipales, siempre que estos últimos no se contradicen con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes. Y aquí se mantiene lo previsto en la ley 180 del año 1965 dispone que los arbitrios deban ser sometidos previamente al Consejo Nacional de Desarrollo para su correspondiente recomendación y aprobación por parte del Poder Ejecutivo. Es decir, que es una autonomía relativa de creación de fuentes propias de ingresos que

para ser ejercida requiere la aprobación del gobierno central. De hecho entre las atribuciones del Presidente de la República está la de anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los municipios.

Impuestos y arbitrios municipales

La diferencia entre impuestos y arbitrios estriba en su origen normativo. Los impuestos son creados por ley nacional mientras que los arbitrios lo son por ordenanzas municipales. El Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos de la Dirección General del Presupuesto (DIGEPRES) de la Secretaría de Estado de Hacienda recoge hasta 11 Impuestos Municipales. Llama la atención la ausencia de un impuesto generalizado sobre la propiedad inmobiliaria (contribución) que es un tributo municipal que se extiende a una gran mayoría de países.

A su vez, los arbitrios son también muy diversos, apareciendo hasta 14 relacionados en el texto citado.

Tasas y otros ingresos propios

Los ingresos por tasas corresponden también a un catálogo muy amplio de conceptos. Junto con ellas aparecen los ingresos patrimoniales y otro tipo de ingresos como multas y sanciones, etc.

4.3.2. Transferencias

En la República Dominicana la financiación

de los municipios se basa fundamentalmente en las transferencias, cuya modificación más reciente fue la Ley 166 del año 2003, denominada Régimen de Cooperación y Asistencia Financiera del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos que modificó la asignación de recursos a los ayuntamientos e instituyó la transferencia de un 10% de los ingresos nacionales a los municipios del país. Esta norma fue complementada con el Decreto 360 de 2004 que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 166-03 y que regula el régimen jurídico y los procedimientos de las aportaciones.

Hasta el año 2007, la Liga Municipal Dominicana era la institución encargada de distribuir los recursos entre los ayuntamientos del país. Un cambio importante introducido por la Ley 176-07 fue la eliminación de lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 166-03 que asignaba a la LMD el 5% del presupuesto nacional destinado a los gobiernos locales. Esta responsabilidad fue transferida a la Tesorería de la República. A partir de esta disposición la Liga se convirtió en un organismo técnico de asesoramiento de los ayuntamientos, por lo que solo se le asigna el 5% de los recursos destinados a los ayuntamientos del país.

En lo que respecta a la distribución secundaria u horizontal, es decir al criterio de distribución entre los distintos gobiernos locales, su asignación está basada en el concepto de

“necesidad” y está dado por el número de habitantes de cada municipio o distrito municipal, tomando para ello los datos del último Censo Nacional de Población (2002). Asimismo, se establece una suma fija mínima o “piso” por el cual en ningún caso la asignación mensual (de transferencias) será inferior a los 500 mil pesos para los distritos municipales y de 1 millón de pesos para los municipios, es decir que se incluye adicionalmente un criterio redistributivo en función del tamaño de los mismos.

4.3.3. Endeudamiento

En República Dominicana el monto de empréstitos municipales está altamente concentrado en pocos municipios entre los que se destaca el Distrito Nacional, Santo Domingo Este y Santiago. El Distrito Nacional absorbe más del 50% del total de los créditos. Por otra parte, el endeudamiento contraído en su día por la Liga Municipal Dominicana se encuentra actualmente bajo control en razón de las nuevas disposiciones de la Ley 176-07. En cuanto al resto de los gobiernos locales, las normas establecidas en la Ley de Crédito Público de 2007 están definidas de manera que

el gobierno central pueda conocer en todo momento la situación de endeudamiento de los municipios.

4.3.4. Participación de las diferentes fuentes de ingresos municipales

Como se ha indicado, el porcentaje de financiación autónoma es muy reducido, a excepción del caso del Distrito Nacional. De hecho, la bajísima capacidad recaudatoria de los municipios dominicanos se considera un problema desde diversas instancias internacionales y nacionales (Gómez-Sabaini, 2010).

Una muestra puede obtenerse del documento de presentación del “Proyecto de Desarrollo Regional, Local y Comunitario” (PRODEM) elaborado por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, 2010), donde se presenta para los municipios seleccionados para las primeras actuaciones, una composición de sus ingresos en el año 2006 en la que menos del 13% de los ingresos son autónomos.

Tabla 21. R. Dominicana. Composición de los ingresos de una muestra de municipios

Ingresos Corrientes	3.2%
Impuestos	0.8%
Tasas	0.1%
Proventos	0.7%
Rentas diversas	1.2%
Otros ingresos	0.4%
Ingresos de Capital	96.8%
Transferencia	84.9%
Préstamos	2.4%
Otros	0.7%
TOTAL	100.0%

Fuente: PRODEM

4.4. El peso de los municipios en el gasto público dominicano

El gasto público en la República Dominicana es, como en la mayoría de países de su entorno, un porcentaje relativamente bajo del PIB; en particular en comparación con los otros dos países que son objeto de esta investigación (España y Uruguay). El presupuesto del Estado para 2011 lo fija en torno a un 18%. Los datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadística para los últimos seis años ofrecen una variación muy elevada dentro de una tendencia general creciente, especialmente a partir de la promulgación de la Ley municipal en 2007. Dentro de ello, de todos modos, el gasto público local es bastante reducido como se puede ver en el cuadro siguiente.

Tabla 22. R. Dominicana. Participación del gasto público total y local en el PIB. Cifras en miles de RD\$.

Año	PIB	Gasto Público total	Gasto municipal	GP/PIB	Municipal/total
2004	909.036,80	70.532,66	2.840,24	7,76%	4,03%
2005	1.020.002,00	164.739,39	4.587,35	16,15%	2,78%
2006	1.189.801,90	227.682,76	7.064,45	19,14%	3,10%
2007	1.364.210,30	227.067,06	12.459,17	16,64%	5,49%
2008	1.576.162,80	267.985,82	8.203,23	17,00%	3,06%
2009	1.678.762,60	335.436,23	6.436,84	19,98%	1,92%
2010	1.901.896,70	391.860,55	12.863,05	20,60%	3,28%

Fuente ONE

4.5. Presupuesto municipal: ciclo y regulación

4.5.1. Definición

Los presupuestos municipales están definidos y regulados en la Ley 176-07 en cuyo artículo 315 se dispone que: “Los presupuestos de las entidades municipales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer los municipios y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad municipal correspondiente”.

4.5.2. EL Presupuesto Participativo

Una Ley específica instituye el sistema de “Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2007).

4.5.3. Contenido del presupuesto municipal

El Presupuesto está sujeto a una limitación en cuanto a la composición del gasto de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- Como máximo, un 25% para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- Como máximo, un 31% para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- Al menos un 40% para obras de infraestructura, inmuebles y otros gastos de inversión.
- Al menos un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

El Presupuesto Municipal debe contener:

- Los estados de ingresos
- Los estados de gastos
- Las normas de ejecución, con la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad .

Además, y como anexos, llevarán:

- El Plan Operativo Anual y el Plan de Desarrollo cuatrienal formulado al inicio del mandato
- Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades donde el municipio sea titular único o mayoritario

4.5.4. Ciclo Presupuestario

Formulación y Aprobación

El presupuesto municipal se formula por la sindicatura quién deberá presentarlo al concejo de regidores antes del 1 de octubre del año previo al ejercicio. Al mismo habrá de unirse la siguiente documentación:

- Memoria explicativa de su contenido y de su adecuación a los planes de desarrollo cuatrienales y los planes operativos anuales.
 - Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo.
 - Anexo de la nómina de los empleados del ayuntamiento y las demás entidades municipales.
 - Anexo de las inversiones a realizar en el año con sus respectivos presupuestos.
 - Un informe económico financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.
- El Presupuesto lo aprueba el Consejo Municipal quien dispone de un período de 60 días para su conocimiento y aprobación. Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión referidos anteriormente,

el síndico/a formulará el presupuesto general y lo remitirá conjuntamente con el informe del contralor/a municipal, y con los anexos y documentación complementaria, al concejo de regidores antes del día 15 de noviembre para su aprobación, enmienda o devolución.

Aprobado inicialmente el presupuesto municipal será sometido a un periodo de información pública y alegaciones de 15 días.

El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado observaciones; en caso contrario, el concejo municipal dispondrá del plazo de quince días para conocerlas.

En todo caso debe aprobarse definitivamente antes del día 31 de diciembre del año anterior al del que deba aplicarse.

Ejecución del Presupuesto

La gestión del presupuesto de gastos se realizará en las siguientes fases:

- Autorización de gasto.
- Disposición o compromiso de gasto.
- Reconocimiento o liquidación de la obligación.
- Orden de pago.

Los ayuntamientos pueden fusionar en un sólo acto administrativo dos o más fases de ejecución de las enumeradas en el apartado anterior, sólo en determinados casos.

4.6. Presupuestos Municipales y Presupuestos Participativos en la República Dominicana

Como ya se ha indicado, el presupuesto municipal en la República Dominicana está constreñido, aparte de por lo reducido de su cuantía, por la legislación que impone una limitación en cuanto a la composición del gasto de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- 25% para gastos de personal como máximo
- 31% como máximo para la realización de actividades y el funcionamiento y manteni-

miento ordinario de los servicios

- Al menos un 40% para obras de infraestructura, inmuebles y otros gastos de inversión
- Al menos un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud

Se trata, por tanto de unos presupuestos fuertemente condicionados sobre el papel. Sin embargo la ejecución en la práctica difiere de estos límites. Así la información publicada por la ONE para el conjunto de presupuestos municipales de egresos es la siguiente:

Tabla 23. *Presupuesto de egresos 2008-2010. Cifras en RD\$*

Año	2008	2009	2010
Servicios personales	3.070.744.000	2.428.668.830	4.561.215.902
Servicios no personales	944.752.707	1.248.762.612	1.429.395.980
Materiales y suministros	820.395.265	513.528.089	1.107.671.637
Transferencias corrientes	504.637.952	318.235.303	629.999.589
Transferencias de capital	43.520.596	44.635.052	58.055.415
Activos no financieros	2.200.160.310	1.474.248.942	3.775.713.564
Activos financieros	36.237.157	9.087.104	20.236.416
Pasivos financieros	566.548.418	393.219.748	1.214.023.676
Gastos financieros	16.234.862	6.452.583	66.732.994
Total	8.203.231.267	6.436.838.263	12.863.045.173

Fuente: ONE

Esta información muestra que el gasto de personal se sitúa por término medio en el entorno del 36% mientras que el gasto en activos no financieros, es decir, inversiones, queda por debajo del 40% prescrito.

4.7. Presupuestos municipales y Presupuestos Participativos

4.7.1. Indicadores de los Presupuestos Municipales de ingresos y gastos

Presupuesto por habitante

El presupuesto por habitante, referido a las transferencias estatales, presenta una variación importante, oscilando el rango de 6 a 1.

Destacan Postrer Río (municipio de Independencia) y Hato Damas (Distrito Municipal de San Cristóbal). Sin embargo, la naturaleza administrativa (municipio o distrito municipal) no explica esa dispersión pues entre los presupuestos mayores por habitante se encuentran los de La Caleta (D.M. próximo a la capital) y entre los menores dos municipios como Gaspar Hernández o Baní.

Tabla 24. Presupuesto por habitante. RD\$.

	2007	2008	2009
Tireo	958,98	1.048,84	1.048,44
Jánico	602,13	648,77	639,35
Santo Domingo Este	1.199,19	1.287,13	1.263,85
Villa González	982,13	1.058,14	1.042,79
La Caleta	1.197,04	1.309,22	1.309,22
Azua	806,82	871,87	861,66
Pimentel	1.431,71	1.555,68	1.546,01
Pedro Santana	1.383,02	1.595,48	1.578,57
Gaspar Hernández	587,71	637,84	633,04
Postrer Río	1.683,87	1.933,47	1.904,75
Guaymate	1.377,45	1.485,17	1.464,78
La Romana	1.280,61	1.380,70	1.361,65
La Vega	1.174,78	1.271,30	1.258,30
Baní	795,23	856,19	843,17
Altamira	1.184,36	1.284,80	1.274,75
Luperón	1.013,74	1.099,72	1.091,12
Hato Damas	307,37	333,50	330,33
Santiago	1.153,36	1.242,60	1.224,55
Sabana de la Mar	1.190,74	1.294,74	1.287,45
San Pedro de Macorís	1.372,51	1.478,44	1.456,66
Máximo	1.683,87	1.933,47	1.904,75
Mínimo	307,37	333,50	330,33
Promedio	1.084,14	1.183,68	1.171,02

Fuente: ONE

Otros indicadores

Utilizando las mismas categorías que se han empleado para el resto de los casos se han definido los siguientes indicadores:

- Rigidez del gasto, porcentaje del gasto corriente condicionado por el coste del personal y la carga financiera
- Autonomía, porcentaje del ingreso no condicionado
- Esfuerzo inversor, porcentaje del gasto

destinado a inversiones

- Ahorro neto, porcentaje del ingreso corriente destinado al gasto de capital
- Coste de la deuda, porcentaje del ingreso corriente destinado al pago de intereses y reembolso de la deuda

El resultado aplicado al monto global de los presupuestos municipales de la República Dominicana, según los datos de la ONE es el que aparece en la tabla siguiente:

Tabla 25. Indicadores del presupuesto municipal

	2008	2009	2010
Rigidez gasto corriente	57,8%	54,0%	59,9%
Autonomía	4,3%	13,2%	6,3%
Esfuerzo inversor	26,8%	22,9%	29,4%
Ahorro neto	29,7%	51,2%	32,6%
Servicio deuda	7,6%	4,3%	11,1%

Fuente: *elab. propia sobre datos de la ONE*

4.7.2. Indicadores de los presupuestos participativos

La parte destinada al Plan de Inversiones Municipales sobre el que se aplica la regu-

lación de presupuestos participativos de la Ley 170-07 es la que aparece en la tabla 26 y trasladada a cantidades por habitante el resultado es:

Tabla 26. Porcentaje del presupuesto sobre el que se aplica

	2007	2008	2009
Tireo	-	43,4%	17,9%
Jánico	-	12,9%	12,9%
Santo Domingo Este	22,3%	25,4%	25,5%
VillaGonzález	-	43,8%	43,8%
La Caleta	-	2,0%	2,0%
Azua	7,7%	9,4%	9,4%
Pimentel	-	13,5%	16,9%
Pedro Santana	-	1,7%	17,3%
Gaspar Hernández	14,1%	18,6%	16,0%
Postrer Río	-	27,4%	24,0%
Guaymate	12,7%	-	16,0%
La Romana	-	10,6%	10,9%
La Vega	-	27,2%	27,2%
Baní	9,4%	17,2%	19,3%
Altamira	11,2%	26,8%	22,7%
Luperón	21,6%	24,0%	24,0%
Hato Damas	6,2%	3,8%	6,4%
Santiago	-	44,3%	44,3%
Sabana de la Mar	23,0%	13,3%	21,1%
San Pedro de Macorís	-	15,1%	15,1%
Máximo	23,0%	44,3%	44,3%
Mínimo	6,20%	1,70%	2,0%
Promedio	14,3%	19,0%	19,6%

Fuente: Fedomu

Tabla 27. PIM por habitante. RD\$

	2007	2008	2009
Tireo	-	455,66	187,44
Jánico	-	83,62	82,40
Santo Domingo Este	266,87	327,37	321,99
VillaGonzález	-	463,53	456,81
La Caleta	-	25,86	25,86
Azua	62,43	81,90	80,94
Pimentel	-	210,11	261,00
Pedro Santana	-	27,66	273,63
Gaspar Hernández	82,90	118,32	101,23
Postrer Río	-	530,65	457,14
Guaymate	174,56	-	234,79
La Romana	-	146,83	148,18
La Vega	-	345,27	341,74
Baní	74,77	147,20	162,36
Altamira	133,21	343,84	288,77
Luperón	218,87	264,35	262,29
Hato Damas	19,20	12,70	21,22
Santiago	-	550,71	542,71
Sabana de la Mar	273,85	171,93	271,56
San Pedro de Macorís	-	223,81	220,51
Máximo	273,85	550,71	542,71
Mínimo	19,20	12,70	21,22
Promedio	145,18	226,57	237,13

Fuente: Fedomu

5. Conclusiones

El objetivo de este apartado de la investigación es realizar un análisis comparativo desde el punto de vista económico y presupuestario de las experiencias de presupuestos participativos en la muestra de gobiernos locales seleccionada. En particular, los aspectos cuantitativos (cantidades implicadas en los presupuestos participativos), sectoriales (áreas y servicios que se abren a la participación) y procedimentales (la forma en la que los presupuestos participativos se relacionan con los procesos formales de gestión presupuestaria).

El logro de este objetivo se ha revelado condicionado por varios aspectos. En primer lugar es preciso señalar aquellos factores que diferencian el entorno jurídico-político y socioeconómico en cada caso:

- En primer lugar, la diversidad derivada de realizar el análisis en tres países diferentes con marcos institucionales distintos. Esta diversidad se traduce en un nivel competencial diferente, en unos procedimientos presupuestarios específicos de cada país y en un marco de financiación a nivel municipal distinto.
- En segundo lugar, el nivel de desarrollo económico es también diferente entre los países y dentro de estos por municipios. De ahí que las cuantías per cápita deben relacionarse con el PIB/habitante y la participación del sector pú-

blico en el mismo.

- En tercer lugar, y salvo en el caso de la República Dominicana, los procesos de presupuestos participativos son “sui generis”, obedecen a diferentes proyectos políticos y su alcance y madurez es muy diversa.

De todos estos aspectos, el tercero aparece reflejado en el análisis realizado en otros apartados de esta investigación por lo que en éste no se insiste en él. Los otros dos han sido explícitamente considerados como se señala más adelante.

Junto con lo anterior, y a excepción del caso dominicano en el que la propia legislación prescribe la necesidad de asignar una parte de los recursos mediante los presupuestos participativos, el grado de conexión entre los procesos presupuestarios ordinarios y el presupuesto participativo es muy irregular y, en general, escaso.

Desde el punto de vista de este aspecto de la investigación eso añade un nivel de dificultad adicional, ya que, en general, los responsables de los presupuestos participativos conocen poco de la dimensión financiera de los mismos. El carácter altamente formalizado de la gestión presupuestaria normal contrasta con la naturaleza experimental y heurística de los procesos de presupuesto participativo que,

normalmente, se residen en instancias de gobierno diferentes a las que gestionan las finanzas locales.

Por este motivo, la conexión entre el proceso de gestión presupuestaria y el presupuesto participativo se produce a un nivel muy genérico salvo en casos excepcionales que se comentan más adelante y que coinciden con los gobiernos locales de las ciudades más grandes y con estructuras de gobierno y administración mejor dotadas.

Hechas las salvedades anteriores, el trabajo realizado permite ofrecer las conclusiones que se presentan en los apartados que siguen.

5.1. Marco jurídico-político

En primer lugar es preciso destacar la diferencia entre el caso español, de un lado, y el dominicano y uruguayo, por el otro. España es un Estado compuesto con tres niveles de organización territorial; el central, el autonómico y el local. A nivel local, a su vez, hay dos niveles, el provincial y el local. Por su parte, el Uruguay y la República Dominicana son estados unitarios con un grado de centralización mayor.

Más allá de las diferencias formales entre estos marcos jurídico-políticos vistas desde una

perspectiva estática, está la evolución temporal en cada caso. Frente al caso español, en el que el rol de los ayuntamientos está asentado en una división de funciones entre los diferentes niveles del Estado bastante antigua, en los casos uruguayo y dominicano se trata de un marco en transformación pues ambos países están inmersos en sendos procesos de descentralización a partir de los cuales se está redefiniendo el peso económico y político de los gobiernos locales.

En particular en el Uruguay durante los últimos años se ha agregado un nivel de descentralización adicional con la creación de los municipios.

5.2. Competencias y funciones de los gobiernos locales

Los gobiernos locales de los tres países comparten un conjunto de competencias y funciones relativas a servicios básicos locales y abastos. En materia de planificación urbana, servicios sociales, desarrollo económico y seguridad la situación es más diversa.

El cuadro 28 adjunto basado en la información sintetizada en el informe GOLD recoge un análisis comparativo en el que las siglas F y C indican competencias facultativas y compartidas, respectivamente.

Tabla 28. Competencias y funciones de los gobiernos locales

		España	República Dominicana	Uruguay
Servicios de base	Aseo	X	X	X
	Residuos Sólidos	X	X	X
	Agua Potable	X	X	X
	Alcantarillado	X	X	X
	Alumbrado	X	X	X
	Cementerios	X	X	X
Alimentación	Mercados	X	X	X
	Mataderos	X	X	X
Planificación urbana	Planeamiento y suelo	X	F	X
	Vialidad	X	X	X
	Transporte	X	X	X
	Tránsito	X		
Servicios sociales	Enseñanza básica	C		C
	Atención 1ª a la salud	C		X
	Vivienda	F		
	Servicios sociales	C		X
	Cultura	F		X
	Deporte y recreación	X	F	X
Desarrollo económico	Promoción económica	F		X
	Empleo	F		
	Turismo	F		X
Seguridad ciudadana	Policía	C		
	Bomberos	X		
	Protección civil	C	F	
	Medio ambiente	C		

Fuente: Informe GOLD y elaboración propia

5.3. Peso económico de los gobiernos locales

En relación con el peso económico de los gobiernos locales en los tres países es preciso establecer el análisis en tres pasos. En primer lugar está el peso del sector local dentro del sector público, en segundo el del sector público en el conjunto de la economía nacional y, por último, el tamaño de la propia economía nacional.

se superpone sobre los efectos anteriores, de manera que la capacidad económica de los municipios dominicanos resulta muy escasa tanto en términos relativos como absolutos.

5.4. El ciclo presupuestario

La principal diferencia en el ciclo presupuestario es la que existe entre el sistema uruguayo y el de los restantes países. En el Uruguay

Tabla 29. Peso económico del gasto local

	<i>Gasto público total sobre PIB</i>	<i>Gasto público municipal sobre total</i>	<i>PIB per capita USD PPP</i>	<i>Gasto municipal per capita USD PPP</i>	<i>PIB per capita relativo</i>	<i>Gasto per capita relativo</i>
España	45,80%	13,20%	34.700	2.098	100	100
R. Dominicana	16,98%	2,92%	8.200	41	24	2
Uruguay	29,03%	11,68%	12.400	420	36	20

Existe una correlación entre el diferente nivel de desarrollo económico, expresado en PIB per cápita, y el porcentaje de participación del sector público en la economía nacional que lógicamente se traslada al gasto municipal per cápita.

Por otro lado, existe una clara diferencia entre el porcentaje de participación de los municipios españoles y los departamentos uruguayos y la de los municipios dominicanos que

la ley de presupuesto se aprueba una vez cada cinco años, cuando comienza un nuevo período de gobierno y es revisado anualmente por una Ley de Rendición de Cuentas que, además de contemplar la liquidación de las cuentas del ejercicio inmediato anterior, incluye enmiendas y modificaciones de carácter cuantitativo, es decir a las cuantías prescritas en los estados numéricos, y cualitativas, al articulado de la ley quinquenal.

Además, el presupuesto uruguayo es un presupuesto por programas. Los procedimientos presupuestarios en los otros dos países también prevén la posibilidad de una programación plurianual especialmente en relación con las inversiones, pero no de manera tan taxativa.

Esos dos aspectos, plurianualidad y presupuestación por programas hacen que el modelo uruguayo sea más teóricamente más adecuado para implementarse como un proceso participativo puesto que, como por el ejemplo revela la práctica de Montevideo, es más sencillo organizar la participación en ese marco temporal y programático.

5.5. Indicadores de los presupuestos municipales

La estructura de los presupuestos locales en los tres países se puede sintetizar mediante

los indicadores que se recogen en el cuadro que aparece a continuación.

Cabe destacar que se produce una correspondencia inversa entre la rigidez, es decir, el gasto comprometido en personal y carga financiera, y la capacidad inversora de los municipios y departamentos. La rigidez es una medida del potencial para emplear métodos participativos en la formación de los presupuestos locales.

Destaca también la autonomía financiera de los departamentos uruguayos (si bien se está hablando de una cifra media) que, sin embargo, no evita que su gasto de personal limite la capacidad de maniobra. Como ya se ha señalado, el sistema de financiamiento local dominicano es el que concede menos autonomía a los municipios, si bien se trata de un proceso en evolución.

Tabla 30. Síntesis de indicadores de los presupuestos municipales

	España	Uruguay	R. Dominicana
Rigidez	48%	68%	57%
Autonomía	43%	55%	8%
Inversión	37%	20%	26%
Carga financiera	8%	1%	8%

5.6. Relación entre presupuestos participativos y presupuestos municipales

La disparidad entre los diferentes procesos de presupuestos participativos dentro de los diferentes países no permite establecer comparaciones homogéneas en términos de cifras por lo que nos remitimos a los resultados presentados en el capítulo de cada país.

Del análisis realizado se desprende sin embargo una conclusión que puede ser de interés, que es observar que a excepción del caso dominicano en el que la propia legislación prescribe la necesidad de asignar una parte de los recursos mediante los presupuestos participativos, el grado de conexión entre los procesos presupuestarios ordinarios y el presupuesto participativo es escaso.

En general, los responsables de los presupuestos participativos conocen poco de la dimensión financiera de los mismos. El carácter altamente formalizado de la gestión presupuestaria normal contrasta con la naturaleza experimental y heurística de los procesos de presupuesto participativo que, normalmente, se residen en instancias de gobierno diferentes a las que gestionan las finanzas locales.

Por este motivo, la conexión entre el proceso de gestión presupuestaria y el presupuesto participativo se produce a un nivel muy genérico salvo en casos excepcionales que se

comentan más adelante y que coinciden con los gobiernos locales de las ciudades más grandes y con estructuras de gobierno y administración mejor dotadas.

Hasta donde ha podido llegar esta investigación, los municipios de Montevideo y Paysandú, en el Uruguay, y de Sevilla en España son los únicos en los que la gestión presupuestaria formal recoge explícitamente, en forma de programas, los presupuestos participativos en su documentación.

En otros dos casos identificados, Santa Cristina d'Aro y Getafe, por la información de la que se dispone la gestión de los presupuestos participativos ha estado vinculada al departamento de Hacienda correspondiente. Eso permite suponer que si bien no aparece en la documentación presupuestaria formal, la mecánica del presupuesto participativo ha estado sincronizado en algún modo más o menos informal con el ciclo presupuestario.

En este sentido, uno de los objetivos de los presupuestos participativos, el que se refiere al grado de "apropiación" por parte de la ciudadanía del proceso de gestión de los recursos públicos, no puede asegurarse en la medida en que permanece una división entre la gestión presupuestaria que aparece como un campo altamente especializado y formalizado y la capacidad de incidir en el presupuesto por parte de la ciudadanía.

Referencias

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). Ley 170-07 del Sistema del Presupuesto Participativo Nacional. Santo Domingo: Gaceta Oficial.
- Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. (2010). PRODEM (Proyecto de Desarrollo Regional, Local y Comunitario). Santo Domingo: SEEPyD.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2010). República Dominicana: las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IMPO. (1997). Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. Montevideo, Uruguay.
- Sureda, D. (2007). Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal. El papel de los ingresos propios municipales. El caso de Uruguay. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Umansky, I. (2006). Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Santiago de Chile: ILPES. CEPAL.
- Veneziano, A. (2008). La Participación Ciudadana en la descentralización de Montevideo; aprendizajes y reflexiones desde los 90. Revista Uruguaya de Ciencia Política , 17 (1).

3

ANÁLISIS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Virginia Gutiérrez-
Barbarrusa

Introducción

El contenido del presente capítulo se centra en “evaluar los niveles de participación junto con los perfiles de los participantes, identificando sexo, edad, estudios, ocupación y vinculación a organización o colectivo”. Para ello se presenta una breve descripción sobre el concepto y los modelos de participación ciudadana, con el objetivo de analizar los contenidos y las finalidades de los espacios creados en los procesos de PPs dominicanos, uruguayos y españoles estudiados en esta investigación comparada.

Posteriormente, se aborda la exposición de resultados, en la que se recogen los siguien-

tes aspectos: Espacios de participación generados en cada uno de los procesos y sus objetivos, contenidos, así como las garantías de funcionamiento de los mismos; a continuación se recogen y exponen los resultados obtenidos en el trabajo de campo sobre los siguientes elementos: Niveles de Participación registrados; Evolución de la participación; Variabilidad de los Perfiles de los participantes; Perfil de Participantes por Sexo, Edad, Compromiso social y Pertenencia al Tejido Social; Finalmente se tratan también las Ausencias y los Mecanismos de implicación desarrollado en las experiencias.

1. Conceptualización sobre participación ciudadana

1.1.- Concepto y modelos: Desde los mecanismos institucionales hacia modelos innovadores de implicación de la ciudadanía

El modelo de participación que se introduce con las experiencias de PPs responde a la necesidad de superación/complementación de los modelos promovidos por las prácticas institucionales propias de la democracia representativa. Desde las limitaciones del sistema democrático representativo para propiciar una participación real de la ciudadanía en los aspectos públicos de forma cotidiana y directa, la propuesta de los PPs, se plantea como una de las vías en que se concreta la Democracia Participativa:

El presupuesto participativo es una emanación de la teoría de la democracia participativa, sin embargo ésta está “tan anclada en la tradición política moderna, como la democracia representativa. La pregunta fundadora de esta tradición -¿cómo es posible el orden en una sociedad de hombres libres?- tuvo muchas respuestas, pero en todas ellas estuvo presente la tensión entre participación y representación, entre deliberación y delegación, entre decisión democrática y elección democrática de decisores. (Sousa Santos, 2003).

Entre estas tensiones se plantean diversos

canales y espacios de participación ciudadana, que evidencian diferentes concepciones, destinadas a impulsar modelos más o menos democráticos, al interior de esas tensiones entre representación, delegación, deliberación y toma de decisiones. Y entre estas tensiones centramos la necesidad de definir y dotar de contenido los diferentes espacios de participación generados en los procesos de PPs.

Tomando como referencia la clasificación propuesta por Gomá y Font (2001) en su “mapa de experiencias participativas” encontramos diferentes criterios que los autores utilizan para clasificar los mecanismos utilizados para promover la participación ciudadana:

1.- Según el canal de participación, distinguen entre la participación de base asociativa, cuando la participación se canaliza a través de las organizaciones sociales, de base personal o universal, cuando se abre a la participación de la ciudadanía de forma directa, y mixta, cuando se combinan las dos fórmulas anteriores. En una siguiente subdivisión distinguen, dentro de la base asociativa, entre temática o sectorial y territorial; y en la participación de base personal, entre participación intensiva y extensiva;

2.- Según el momento del proceso en que se desarrolla la participación: a) fase de diagnóstico, desde el análisis de la realidad y contribuyendo al mismo desde la formulación de necesidades sentidas por la ciudadanía; b) fase de toma de decisiones, permite la participación en la priorización de propuestas a partir de las necesidades diagnosticadas en la fase anterior; c) Gestión de equipamientos y servicios, fase que implica la intervención participativa en la ejecución de determinadas políticas.

Por otro lado, encontramos en la propuesta formulada por Alberich (2002) en relación con los niveles de participación, diferentes “escalones” diferenciando las siguientes fases:

- 1.- Información/Formación: Como requisitos necesarias en todo proceso participativo.
- 2.- Consulta/Debate: Avanzando en espacios deliberativos
- 3.- Participación en la Gestión: Buscando fórmulas de cogestión y autogestión.
- 4.- Toma de decisiones: Cómo último paso, cuando se han cumplido los anteriores.

De ambas propuestas hemos recogido los elementos a partir de los cuales se pueden promover diferentes modelos de participación:

- Procesos basados en mecanismos de base asociativa, propiciando de esta forma la par-

ticipación a través del tejido social formal o procesos basados en mecanismos de base personal, permitiendo una participación universal, abierta a toda la ciudadanía (extensa).

- Procesos basados en fórmulas consultivas: a) a través de los espacios formales creados para ello (consejos de participación -sectoriales/temáticos o territoriales- de base asociativa),

b) a través de fórmulas de participación directa (y extensa) de la ciudadanía, como referéndums y consultas ciudadanas;

c) a través de espacios específicamente creados en torno a la recogida de propuestas en relación con un tema de interés general, como la experiencia de los Núcleos de Intervención Participativa (NIP), o los Fóruns de Expertos, en los que participa un número reducido de ciudadanos que son seleccionados de forma aleatoria (como una especie de jurado popular), en el primer caso, o de técnicos o especialistas en un tema concreto, en el segundo, promoviendo en ambos casos la participación de base personal e intensiva. Y según el momento o la fase en la que se abre la posibilidad de participar y desde la propuesta de los niveles de participación, entendemos cada uno de ellos como paso necesario para la siguiente fase, hasta completar el momento de toma de decisiones

(comprendido de forma “vinculante”).

La complejidad del espacio político - público, por su parte, nos obliga a tener en cuenta otros elementos presentes: la relación entre los saberes políticos –técnicos– ciudadanos), el nexo entre movimientos sociales e institucionales, la relación entre la esfera pública y el momento decisorio, los espacios de decisión o la redefinición del espacio político, común a la democracia deliberativa y la participativa (Ianni, 2011). Estos nos ayudarán a superar las relaciones de desigualdad que se dan entre los actores de los procesos, en función de su posición (en relación con los saberes y sus legitimidades), las relaciones entre determinados colectivos y su capacidad de interlocución y la capacidad de los PPs para promover la construcción de una nueva esfera pública.

1.2.- Espacios de participación de los Presupuestos Participativos

Dado el carácter abierto y flexible de los PPs, los aspectos que se desarrollan en relación con el funcionamiento y organización de las diferentes experiencias, las formas, los espacios, los mecanismos que se habilitan para su concreción pueden variar de unas prácticas a otras. Por ello, en este apartado de la investigación, previo a analizar los datos de participación de cada una de las prácticas, planteamos el siguiente cuadro explicativo en el que aparecen los objetivos perseguidos en las diferentes fases de los procesos y los espacios generados para ello, con la finalidad de establecer un marco general que nos ayude a establecer posibles comparaciones entre las experiencias analizadas:

Tabla 1. Espacios de participación en los PPs analizados

OBJETIVOS/FASES	ESPACIOS		
	ESPAÑA	REPÚBLICA DOMINICANA	URUGUAY
INFORMACIÓN: Dar a conocer el proceso, y lo relativo al mismo: estructura, partidas que se ponen a debate, resultados, ejecución, etc.	Asambleas/Reuniones Informativas (En todas las experiencias)	Asambleas Comunitarias	-Asambleas de rendición de cuentas (Cerro Largo) -Equipo Técnico PPs -Asambleas Territoriales (Paysandú)
DINAMIZACIÓN: Cómo hacer que la gente participe.	G. Motor (Sevilla, Algeciras, Municipios malagueños)	- Asambleas Comunitarias - Equipos Mixtos (Técnicos/ASC)	-Equipos de Planificación Zonal (Montevideo) -Equipos Técnicos PPs
DELIBERACIÓN: Ámbitos en los que se comparten necesidades y problemas de las zonas, cómo trabajar las propuestas, cómo se discuten las viabilidades, cómo se buscan estrategias colectivas.	-Foros de Propuestas (Sevilla, Algeciras) - Asambleas de ida (Municipios Malagueños) - Consejos Sectoriales PPs (Getafe – Santa Cristina)	ASAMBLEAS COMUNITARIAS (Plantean necesidades y priorizan propuestas) ASAMBLEAS SECCIONALES	Asambleas Territoriales (Montevideo, Paysandú) Consejo del Presupuesto Participativo (Rivera)
TOMA DE DECISIONES: Priorización de propuestas.	ASAMBLEAS (Con votación secreta o a mano alzada VOTACIÓN EN URNA (fuera de la asamblea, en un plazo y lugar establecido) ON LINE (en un plazo establecido) (Diferente en cada experiencia)	Asambleas Seccionales (aprueban las propuestas priorizadas en las A. Comunitarias) - Cabildo Abierto o Asamblea Municipal	Voto en Urna (Montevideo, Cerro Largo, Florida, Rivera, Paysandú)
JUSTICIA SOCIAL: Cómo se consigue mayor equidad entre zonas y colectivos.	Consejos Ciudadanos (En todas las experiencias)	-Asambleas Seccionales	Comisión de Seguimiento (Paysandú)
SEGUIMIENTO: Cómo se asegura el cumplimiento de las propuestas decididas por la ciudadanía por parte de la administración.	-Comisiones De Seguimiento -Grupos Control (En todas las experiencias)	-Comités de Seguimiento y Control	-Comisión Departamental del PPs (Montevideo) -Comisiones Barriales (Cerro Largo) -Asambleas de Rendición de Cuentas (Cerro Largo) -Consejo del PPs (Rivera) -Comisión de Seguimiento (Paysandú)

Partiendo de las metodologías desarrolladas en las experiencias estudiadas, para el análisis de los espacios de participación creados en los diferentes procesos, tendremos en cuenta las fases que veíamos en el apartado anterior: Información, Deliberación, Toma de Decisiones, además de los establecidos para el Seguimiento de la Ejecución y la Rendición de Cuentas. Detallando los diferentes espacios participativos en los procesos analizados, encontramos:

Asamblea: En principio, se denomina asamblea a los espacios generados en los procesos que supongan una convocatoria abierta a la ciudadanía, independientemente de los objetivos con que se plantee. Así encontramos: Asambleas como espacios de toma de decisiones; Asambleas como espacios deliberativos; Asambleas mixtas informativas.

En relación con lo anterior, se observa que los distintos aspectos que

hemos enunciado se pueden dar de forma simultánea en el mismo ámbito: el carácter informativo en general, se da en todas las asambleas. La deliberación se da en cierta medida en una asamblea decisoria, y al mismo tiempo se pueden utilizar como ámbitos

para la rendición de cuentas, tanto por parte de las personas que ejercen funciones delegadas en el proceso de PPs, como por parte de los responsables municipales políticos y técnicos en las funciones que les son dadas.

Los Consejos o Comisiones Ciudadanas: Son espacios en los que participan las vecinas y los vecinos que han sido designados para realizar alguna función específica en relación con el proceso y las partidas que se van a presentar, han sido votadas o están en ejecución. Los consejos ciudadanos se crean para aplicar criterios de justicia social, para organizar propuestas presentadas, para hacer el seguimiento de la ejecución de las propuestas, etc. En algunos casos adquieren carácter mixto, compuestas por vecinos a título individual que voluntariamente deseen formar parte de este órgano y sean elegidos en diferentes ámbitos asamblearios, y por representantes de organizaciones formales (elegidos/as en el ámbito asociativo); en otras ocasiones están compuestos por ciudadanos individuales solamente (independientemente de que estén adscritos a alguna organización o movi-

miento social o no).

Espacios de dinamización del proceso: Son espacios de participación voluntaria de vecinas y vecinos en el proceso con funciones específicas de difusión, dinamización, creados para animar la participación en sus zonas, para organizar las propuestas vecinales, coordinar las asambleas, etc. Animar a la participación por diferentes vías, como por ejemplo, convocatorias abiertas desde la institución, con difusión por medios de comunicación locales (radio, televisión, medios locales), con un plan de comunicación a través de diversos dispositivos municipales (autobuses, tablones informativos, cartelería diversa), trabajando la convocatoria a través de las entidades y organizaciones sociales o desde las áreas y departamentos municipales. En algunos casos se abren espacios ciudadanos en los que se trabaja específicamente la implicación de la ciudadanía en el desarrollo cotidiano del proceso en sus diferentes momentos. Estos espacios se vienen cubriendo en algunas de las experiencias españolas con la creación de los llamados Grupos motores.

2. Resultados y discusión

2.1. Espacios de participación en los presupuestos participativos analizados

Tal cual se ha tratado con anterioridad los PPS en República Dominicana se rigen de acuerdo a la “Ley No. 170 – 07 del Sistema del Presupuesto Participativo Municipal” promulgada el 13 de julio de 2007, en la que se propone un modelo de participación, recogido en los siguientes apartados:

Esta establece en su primera parte, en relación con la participación:

CONSIDERANDO: Que urge la creación de canales de participación directa de la población en los que el voto sea individual y las personas tengan el derecho de establecer prioridades y jerarquías de servicios y obras públicas dentro de sus municipios;

CONSIDERANDO: Que es imprescindible inaugurar un nuevo ejercicio del poder municipal basado en la participación ciudadana y la transparencia, instalando un proceso permanente de consulta y despliegue de mecanismos para la toma de decisiones compartidas entre la población y el ayuntamiento; y

CONSIDERANDO: Que es necesario proveer mecanismos que garanticen la inversión y la transparencia a nivel de los ayuntamientos mediante la creación de un sistema de monitoreo sobre el gasto público municipal, espe-

cialmente referido a la inversión, con participación activa de la ciudadanía. (Ley 170-07 del Sistema del Presupuesto Participativo Municipal, del 13 de julio de 2007)

De estos tres preceptos se desprende la concepción de un modelo participativo basado en tres elementos principales:

1.- La participación directa de la ciudadanía mediante el voto individual: en la que queda recogido el principio de universalidad

2.- La creación de un proceso permanente de consulta y despliegue de mecanismos para la toma de decisiones compartidas entre población y ciudadanía, mediante el que se garantiza la participación en las distintas fases de los procesos, así como la generación de espacios deliberativos y de co-gestión.

3.- Y la creación de mecanismos para asegurar la transparencia de la gestión mediante espacios de seguimiento sobre el gasto público municipal.

Asimismo en el desarrollo de la Ley se considera el acceso de todos los ciudadanos a las asambleas seccionales, de barrios o bloques y al Cabildo Abierto o Asamblea Municipal; la promoción del debate y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, quedando así recogidos formalmente los diferentes espacios de partici-

pación que se desarrollarán en los procesos analizados en esta investigación:

- Asambleas Comunitarias, a realizar en todos los parajes y sectores de los municipios.
- Asambleas Seccionales, de barrios o de bloques, en las que participan las y los delegados elegidos por las asambleas comunitarias, donde se deciden los proyectos y obras de la sección o del bloque, según criterios de justicia social (de pobreza o carencia de servicios).
- Cabildo abierto o asamblea municipal, que tiene la competencia para aprobar el Plan de Inversión Municipal.
- Comités de seguimiento y control que tienen como función contribuir y supervisar la ejecución de los proyectos aprobados e incorporados al Presupuesto Municipal.

En los casos de Uruguay y España, no existe ningún reglamento o legislación como en el caso dominicano para establecer espacios de participación comunes en los diferentes procesos de PPs estudiados.

De los documentos analizados de las experiencias uruguayas se desprende que entre ellos existe una cierta homogeneidad al plantear los espacios a través de los cuales se canaliza la participación de la ciudadanía en los PPs.

Espacios Informativos: En algunos casos la información se difunde en espacios asamblearios: Asambleas Territoriales en Montevideo, o en Paysandú, Asambleas de Rendición de Cuentas en Cerro Largo. Para este objetivo se cuenta de manera habitual con los equipos técnicos de los procesos.

Espacios deliberativos: En algunos procesos se han creado espacios deliberativos que reciben diferentes denominaciones: Asambleas Territoriales en Montevideo y Paysandú o Consejo del PPs en Rivera

Toma de decisiones: En todos los casos, la toma de decisiones se realiza a través de votaciones en urna, estableciéndose una jornada para ello.

Seguimiento y control de la ejecución: En todos los casos existen espacios para el seguimiento y control de la ejecución de las propuestas y/o proyectos aprobados: Comisión Departamental del PPs en Montevideo, Comisiones Barriales y Asambleas de Rendición de Cuentas en Cerro Largo, Consejo del PPs en Rivera y Comisión de Seguimiento en Paysandú.

Dinamización: Esta recae en los Equipo de Planificación Zonal y en los equipos Técnicos de PPs.

Aplicación de criterios de Justicia Social: Esta función recae en la comisión de Seguimiento, en el caso de Paysandú

En las experiencias de PPs españolas anali-

zadas, los espacios de participación vienen recogidos por lo general en el Autorreglamento, en el Reglamento o Normas del Proceso. Existe una relativa homogeneidad entre ellos, sobre todo entre los municipios andaluces (los malagueños, Sevilla, Torreperogil y Algeciras) pues la puesta en marcha y el desarrollo de los mismos se plantean desde la misma propuesta metodológica, además de que han sido impulsados por la misma formación política. En el caso de Getafe y Santa Cristina d'Aro, se dan ciertas diferencias. En algunos casos los mismos espacios reciben denominaciones diferentes, pero comparten los mismos objetivos:

Información: Asambleas, reuniones informativas, se dan en todas las experiencias

Dinamización: A través de los Grupos Motores, se utiliza el mismo modelo en los municipios malagueños, Algeciras y Sevilla. En Getafe el Consejo ciudadano realiza las funciones del Grupo Motor y en Torreperogil la denominada como Mesa Ciudadana.

Deliberativos: Asambleas de "ida" y "de vuelta" en los municipios malagueños, "de proposición" y "de votación" en Torreperogil, Foros de Propuestas en Sevilla y Algeciras, Consejo Sectoriales en Getafe y Santa Cristina d'Aro.

Toma de decisiones: Con votación secreta (sea en urna o no) o a mano alzada en las asambleas de propuestas. Con votación en urna

fuera de la asamblea, en un plazo y lugar establecido; en otros es voto secreto durante la asamblea (Torreperogil), y también en algún caso (Getafe) se puede votar también On Line (en un plazo establecido).

Consejos Ciudadanos y/o Comisiones de Seguimiento: Existen en todas las experiencias y realiza funciones propias de seguimiento, aplicación de criterios de justicia social y elaboración de las normas del proceso. En algunos casos son elegidos en asambleas, en otros se conforman por ciudadanos que de forma voluntaria se ofrecen para formar parte de la Comisión o del Consejo.

2.2. Análisis de los niveles de participación

Una primera información se deduce respecto a que en no todos los municipios existe registro y/o disponibilidad de los datos de participación. Así, para R. Dominicana y Uruguay, en relación con el tramo temporal analizado para el periodo 2005 – 2009, la variabilidad de disponibilidad de estos datos aportados es alta. En el caso español, los casos de Santa Cristina d'Aro, Getafe, Sevilla y Torreperogil, cuentan con la totalidad de esta información para este periodo temporal. Por otra parte para Algeciras, Humilladero Alameda, Archidona, Casabermeja y Teba se cuenta con información parcial de sólo algunos de sus años.

2.2.1. Niveles de participación en cifras

En el caso de República Dominicana corresponde a la información referida a la participación en las Asambleas Comunitarias, que son las que convocan a un mayor número de ciudadanos/as en los procesos.

En relación al número de población establecemos cinco grandes grupos de municipios:

- Menos de 6.000 habitantes: Se encuentran Postrer Río y Hato Damas, con un nivel de participación promedio cada uno de ellos de 10,84 % (Postrer Río) y de 2,38% (Hato Damas). (Pedro Santana, estaría ubicada en este grupo, pero no disponemos de datos de participación en asambleas comunitarias).

El promedio para este grupo se sitúa en el 6,61% de participación.

- 6.001–20.000 habitantes: En este segundo tramo, se ubican los municipios de Gaspar Hernández, Guaymate, Jánico, Luperón, Pimentel, Sabana de la Mar y Tireo. Los niveles promedios de este grupo de experiencias oscilan entre el 1,86% de Guaymate y el 7,36% que reflejan los datos de participación en Tireo. Entre ambos tramos, encontramos un nivel de participación promedio del 3,08% de Gaspar Hernández, 3,14% de Sabana de la Mar, un 4,11% de Luperón, 4,34 en Pimentel y el 5,76% de Jánico.

La participación media de los municipios

que se sitúan en este tramo es del 4,23%.

- 20.001 – 70.000 habitantes: En este tramo se sitúan los municipios de Altamira, La Caleta y Villa González con un promedio de participación del 8,89%, el 2,02% y el 1,86% respectivamente.

El promedio en este caso es del 4,25%.

- 70.001- 300.000 habitantes: En el siguiente grupo se sitúan Azua (1,5%), Baní (1,71%), La Romana (0,14), La Vega (0,28%) y San Pedro Macoris (1,02%).

Estas cifras obtenemos un promedio para este grupo de un 1,09%.

- Más de 300.000 habitantes: Por último, Santiago de los Caballeros y Santo Domingo Este, constituyen el último bloque. Los promedios para estos últimos se sitúan en el 0,88 % del primer caso y el 1,99 % del segundo.

Por otra parte, la media de participación para el conjunto de este tramo de municipios en el 1,4%.

Y aunque los niveles son variables dentro de cada uno de los bloques de municipios, encontramos que el nivel de participación mayor se da en Postrer Río, el más pequeño, y el tercero más bajo se da en Santiago de los Caballeros, el segundo municipio más grande. En el segundo bloque encontramos los niveles medios: entre casi el 2 y el 6 %; en el tercer bloque, con niveles más bajos, estos se

sitúan entre 1,50% y el 2%. En términos de porcentajes absolutos el índice más bajo lo reflejan los datos recogidos en la experiencia de La Romana con un 0,05% del ejercicio 2005-06 mientras que el más alto se sitúa en el proceso del año 2004-05 en la localidad de Postrer Río, con un 10,84 %. Por tanto, la tendencia, podemos decir, es que la participación es inversamente propor-

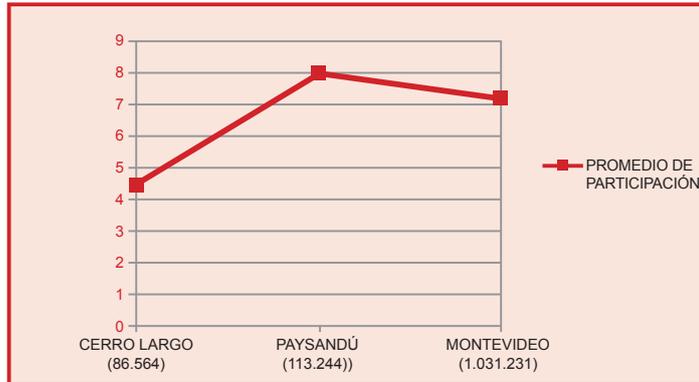
cional a la población potencial convocada a participar en los procesos. Entre los municipios cuya población es menor de 20.000 habitantes, los promedios se mantienen en torno a un 5 %, exceptuando el caso de Altamira, que con una población de 15.378 habitantes refleja una media de participación del 8,89%. A partir de los 20.000 la media va bajando progresivamente. **(TABLA 2)**

Gráfico 1. Niveles medios de participación en las experiencias dominicanas



(En porcentajes medios de participantes sobre la población convocada a participar)

En Uruguay la participación a través de las votaciones de propuestas es el momento que convoca a un mayor número de población. A falta de los datos de participación de tres localidades (Florida, Maldonado y Rivera), de los obtenidos de las experiencias de Montevideo, Cerro Largo y Paysandú encontramos que el índice de participación más bajo se dio en el año 2005 en Paysandú, con un nivel del 1,98 % de participación y el más alto en el mismo municipio en el año 2009, con un 13,65% de la población potencialmente convocada. En el caso de Uruguay, los datos disponibles reflejan el nivel de participación en Cerro Largo, Paysandú y Montevideo.

Gráfico 2. Niveles medios de participación de las experiencias uruguayas

(Porcentajes medios de participantes sobre la población convocada a participar)

Para el caso uruguayo, los promedios no reflejan las tendencias anteriores, pues los promedios para Montevideo y Paysandú se sitúan entre el 7,2 y el 7,97% respectivamente, mientras que Cerro Largo, la experiencia que cuenta con una población potencial menor es la que, con el 4,49%, promedialmente menor nivel de participación registra.

La convocatoria abierta a la que más población acude en los casos españoles son las votaciones de propuestas, en asambleas decisorias, en urna o a través del voto on-line.

En España, el nivel más bajo de participación se dio en Algeciras en el año 2010, con el 0,03%, mientras que el más alto se da en el municipio de Archidona en el mismo año 2010, donde

participó un 12,6 % de la población convocada.

Para el caso español proponemos la siguiente división entre municipios, atendiendo a la población de los mismos:

- Menos de 6.000 habitantes: en el que se encuentran los municipios de Humilladero, Casabermeja, Teba, Santa Cristina d'Aro y Alameda. Los índices medios de participación se sitúan entre el 3,17% de Alameda, el 3,25% de Humilladero, el 5,67% de Teba, el 6,49 de Casabermeja y el 7,89% de Santa Cristina d'Aro. El promedio de participación que se da en los municipios de este grupo es de 5,29%.
- Entre 6.001 y 20.000 habitantes: Situamos a Torreperogil y Archidona. En estos casos

la media de participación se sitúa entre el 4,15% de Torreperogil y el 8,86% de Archidona. En este caso el promedio de participación es de 6,50%.

- Entre 70.000 y 300.000 habitantes: Se encuentran Getafe y Algeciras, con un 2,02% y un 0,10 % de participación respectivamente. Para los municipios de este grupo el promedio se sitúa en el 1,06 %.
- Más de 300.000 habitantes: Sevilla, con una población de 703.206 habitantes, refleja el nivel medio de participación en 0,67 puntos.

Y en este sentido encontramos que la participación en las localidades de menos de 20.000 habitantes son las que arrojan promedios más altos, destacándose el 8,86%, en el caso de Archidona. Mientras tanto, los datos de las experiencias correspondientes a municipios mayores reflejan medias de participación por debajo de los niveles anteriores, situándose en torno al 2% en el caso de Getafe, al 0,67% de Sevilla, o al 0,10% de Algeciras, todo ello en términos de participación promedio.

Con respecto al nivel de participación, en el caso español, podemos decir que ésta es inversamente proporcional al tamaño del municipio partir de los municipios mayores de 20.000 habitantes. Entre los tramos inferiores, esta proporción no se da, así en los municipios mayores de 6.000 habitantes, reflejan medias por encima de las correspondientes a los municipios de población inferior a los 6.000 habitantes, como es el caso de Archidona y Torreperogil. Para los municipios del tramo siguiente: mayores de 70.000 habitantes, los promedios bajan. Y así, las experiencias que cuentan con una población mayor implican como promedio a menos participantes. (Getafe, Algeciras (entre 70.000 y 300.000), y el caso de Sevilla, que cuenta con más de 700.000 habitantes)).

Gráfico 3. Niveles medios de participación de las experiencias españolas



(Porcentajes medios de participantes sobre la población convocada a participar)

2.2.2. Análisis de los niveles de participación desde la percepción de los actores

Desconocimiento de datos

En primer lugar resulta significativo (tal cual se comprueba formalmente en la ausencia de registros) como en muchos casos, las personas entrevistadas manifiestan expresamente que desconocen los datos de participación:

El porcentaje exactamente no te lo puedo decir, pero yo sé que hay zonas prácticamente van lo que es todo el entorno de la calle que pertenece, suelen ir a cualquier reunión, los portavoces, están al tanto de todo, vienen a informarse a aquí. (2.1)

De lo anterior, se infiere que no existe una información estricta del número de participantes en los procesos, ni en números absolutos ni en porcentajes, aunque se tiene una idea aproximada de los niveles de participación en los diferentes procesos.

En ocasiones, aún sin manejar con exactitud los datos, se viene respondiendo a la pregunta sobre la cantidad de personas que participan en el proceso, expresándose datos en números redondos, tanto en valores absolutos como porcentuales aproximados:

De eso no tendría idea pero yo te digo que de mil doscientos habitantes que hay en Cerro Colorado yo diría que un 50 o 60% participan en los proyectos. (1.9).

Percepciones sobre el número de participantes

En ocasiones las personas entrevistadas cuan-

do son consultadas por el porcentaje de participación en los procesos, hacen referencia a la participación de las organizaciones o colectivos sociales organizados que acuden a la convocatoria del proceso, y miden el nivel de participación a partir de la presencia de éstos: *Nosotros lo medimos por las organizaciones sociales y comunitarias que realmente participaban, ellos eran los que hacían los congresos a nivel de los diferentes sectores para sacar los delegados y todo eso. Nosotros podemos decir que más del 80% de las organizaciones cívico comunitarias se integraron directamente a lo que es y ha sido el presupuesto participativo. (2.16)*

Las asambleas se hacen con convocatorias abiertas donde se invita a todas las comunidades, no es menos cierto que a las asambleas participan representaciones de juntas de vecinos, de asociaciones comunitarias, de grupos de jóvenes, asociaciones de mujeres, entonces relativamente en comparación con toda la comunidad es la participación que es representativa si la medimos por cantidad de persona que va diremos que es muy limitada, pero si la medimos en representación de esa personas que van de una junta de vecinos o de una comunidad podemos decir que es muy representativa. (1.36)

Del análisis de las anteriores respuestas podemos extraer varios elementos. El primero de ellos es que aunque la convocatoria es abierta, quienes principalmente participan son las

representaciones de las diversas organizaciones existentes; por otro lado, la participación así medida puede ser considerada “alta” (más del 80%) pues prácticamente participan todas las organizaciones, o lo hacen en una alta proporción, mientras que la participación a título individual no lo es tanto, o es limitada; por último, se considera que la participación es “representativa”, en función de las organizaciones sociales que han participado.

En los casos uruguayos, se recogen del discurso ciudadano bastantes opiniones relativas a la participación que se da en torno a proyectos presentados por las comisiones barriales:

En el último que participamos entre profesionales y el Plenario aproximadamente unas quince personas. Si pensamos en los proyectos hubo más de cien. Los proyectos eran presentados en su mayoría por las comisiones, éstas están formadas por nueve o diez miembros pero éstas hacían contacto con los vecinos entonces participaban veinte, treinta vecinos por proyecto. Entonces en esos cien proyectos participaron más de 200 vecinos. (1.8)

Y por otro, se vincula el nivel de participación al propio grado organizativo existente en los barrios:

Me parece que fue buena pero también depende de los grupos de empuje que tienen algunos barrios, hay barrios que no tienen concentración y organización. (1.8)

Valoración de la Participación

Variable en función del tiempo y del territorio

Se recogen determinados discursos en los que se percibe por parte de algunas de las personas entrevistadas, que la mayor o menor participación depende de factores determinados, espaciales en este caso, teniendo en este sentido que ver con el tamaño de la comunidad:

El número de participantes varía con el tamaño de la comunidad. (2.10)

También temporales, o que se pueden deber a motivos “circunstanciales”, pues no siempre se relaciona una mayor o menor participación con las características o la evolución histórica de los barrios o de las zonas, y en este sentido, también juega como un factor a tener en cuenta como es el “el momento” o “el día” de las reuniones y convocatorias.

Bueno, el número es bastante representativo, y puedes encontrar 30, 40, 50 personas, todo depende del momento, todo depende del día, pero al fin y al cabo queremos destacar el entusiasmo, en la participación de ese presupuesto. (1.12)

Variable en función de las características socioeconómicas de la población

Asimismo, interpretamos que una mayor o menor participación está vinculada en ocasiones con características territoriales de las diferentes zonas. Por un lado, se percibe una

mayor participación en aquellas zonas donde existen mayores necesidades, vinculando así el nivel de participación con necesidades en el territorio.

Claramente se visualiza que en las zonas con necesidades básicas insatisfechas la participación es mayor. (4.21)

Un factor determinante en una mayor o menor participación es el número de población. Llegando incluso a afectar la existencia o no del proceso, según se desprende de la siguiente opinión:

Hay comunidades dentro del departamento que no tuvieron PPs porque tenían muy poca población. (4.8)

Valoraciones positivas

Encontramos valoraciones positivas y negativas acerca de la participación en las asambleas, en términos cuantitativos en todos los países. En el primer caso se valora en diversos entrevistados y en diferentes municipios que la participación ha sido “alta”, “muchacha”, ha sido “buena” o ha ido “en crecimiento”:

No, ellos, principalmente de las convocatorias que se les hacen, siempre va un porcentaje muy bueno. Lo único que no van todos los sectores. (3.27)

Valoraciones críticas/negativas

En cuanto a las valoraciones negativas, extraemos las siguientes citas:

...la gente tiene que participar más, es un pro-

blema a resolver... antes de las asambleas hay que dar algunas charlas para crear conciencia. No, no, yo creo que fue una minoría. (3.16)

Prácticamente, en nuestro municipio no, no han participado. (3.23)

Se desprende de ellas el reconocimiento de que la participación que se está dando es “baja”, incidiendo en este caso en la necesidad de crear algún mecanismo o vía de implicación: “dar algunas charlas para crear conciencia”.

Encontramos algunas posiciones críticas respecto a la participación en el proceso, y en ese sentido, destacan la consideración de una limitada participación en términos de representatividad:

En general serán 10 personas por comisión vecinal y en las asambleas podrán ser entre 70-100 personas. Yo creo que es insuficiente la participación. Pienso que si bien todos los vecinos de un barrio saben cuáles son las problemáticas de su barrio, son opiniones de pocos. Pueden ser representativas, porque son barrios pequeños y saben cuál es la problemática, pero considero que son pocos en porcentaje a la ciudadanía en general. Si bien están contemplados democráticamente porque las comisiones van por votación de todo el barrio. En definitiva creo que es representativo. (1.26)

Es significativo como en algunos casos se cuestiona el carácter “meramente electoral”

de esos participantes, diferenciando dicha situación de una participación realmente activa en el proceso.

No es que todos participen activamente, son sólo participantes electores. (2.22)

Falta de visibilidad de los procesos

Por parte de algunos de los técnicos entrevistados, la valoración se hace en los siguientes términos:

Con respecto a la población total del departamento creo que baja. Por eso creemos que hay que mejorar mucho el tema de difusión e involucramiento para que la gente empiece a participar más en este proceso. Como de cualquier manera lo tomamos como una experiencia, una cosa que recién comenzaba, donde la gente no sabía ni de qué se trataba, creo que ahora va a venir con mucha más fuerza. (4.26)

Ante tal circunstancia, se manifiesta la necesidad de mejorar la dimensión comunicativa en términos de una mayor difusión para la mayor implicación de la ciudadanía.

Ejecución como requisito para la mejorar los niveles de participación

Desde la siguiente afirmación, podemos decir que la implicación o la participación de los vecinos y las vecinas en el proceso, para la persona entrevistada, está estrechamente vinculada a la ejecución de la propuesta.

...a medida que las propuestas se han ido ejecutando, la gente ha ido viendo que su iniciati-

va se puede llevar a cabo". (2.32)

Vieron los resultados, lo cual es potencialmente muy bueno. Si bien no se ejecutó el 100% andamos en un porcentaje muy alto y la gente vio las obras. Vio que los barrios que se movieron, participaron y consiguieron las cosas. Yo creo que eso va a ser un aliciente ahora para que el resto de las comisiones vecinales, que son como treinta y pico, participen más. (4.26).

En este sentido, el cumplimiento en términos de ejecución de los proyectos se enuncia como un elemento fundamental para que se implique y participe más gente (o al menos para que no deje de participar la que lo hace).

Calidad – Cantidad

En relación con la valoración que se viene haciendo se observa una intención, por parte de algunas de las personas entrevistadas por destacar que, a pesar de que la participación pueda no ser muy alta, o resulte “insuficiente”, en términos cuantitativos, este proceso introduce ciertos cambios importantes en las actitudes y comportamientos ciudadanos. La valoración se establece en términos cualitativos, y en este sentido se plantea:

En términos cuantitativos, es una manera de medir, yo creo que es insuficiente, pero bueno... una manera de medir. Nosotros hemos tenido lo que yo considero niveles muy destacados y muy altos de participación ciudadana, esto es

una discusión eterna, entre la academia, la izquierda, la política, si la participación es alta o es baja, etc. (2.18)

Por lo tanto considero que son muy importantes, además situándonos en los cambios, en las modalidades, actitud que la población tiene sobre los nuevos cambios que hablan sobre la forma de socializarse, en fin; y ciertos niveles de descreimiento en las políticas públicas, esas son las cifras que están en la publicación.(2.21)

En ocasiones la valoración sobre la participación se desplaza hacia otros espacios de implicación más cotidianos y en otras instancias: ir a una reunión, escuchar, opinar o proponer, elaborar un proyecto, discutir con otras personas o trabajar de forma colectiva, destacando de esta forma otros elementos presentes en los procesos, más allá que el simple ejercicio de acudir a votar:

Como nosotros vamos a hacer asambleas barriales, yo se que se hicieron muchas reuniones preparatorias. Yo no se si ese dato está. Pero es importante no solo el que votó porque la participación es también el que fue a la reunión, escuchó, opinó y de alguna manera quiso proponer. (2.9)

Se muestra por parte de algunas de los entrevistados un especial interés en destacar "la calidad" sobre la "cantidad", y "la imagen" que el proceso puede generar sobre el número de personas que puedan participar en el mismo.

Yo creo que ha sido y todos los años nos vamos superando... me quedo con una única imagen agosto, 6 de la tarde calor pa reventar, 40 jóvenes metidos dentro de una sala del Ayuntamiento... decidiendo cómo querían, que fuera su centro de ocio alternativo, porque lo iban a decidir ellos, es decir, eso no se ha conseguido nunca en ningún lado. Para mí eso lo define todo, no hay que decir si el porcentaje fue el de 5 o del 1 %, es la imagen de 40 jóvenes debatiendo sobre el futuro de su ocio. (2.4)

Y en esta misma línea, y especialmente en ciudades donde la proporción es baja, desde una valoración en términos cuantitativos se debate la correlación entre personas participantes y población total, en términos de calidad:

Puede parecer muy poco porcentaje 5.000 participantes arreglo a una población de 700.000 habitantes..... pero no es ese porcentaje, sino la calidad y el esfuerzo de esas personas que están implicadas en el proceso. (2.32)

Así muchos ponen el énfasis en el esfuerzo, la dedicación y el tiempo empleado en el proceso de estas personas, y donde se hace la valoración más positiva de la participación.

...de esos 5 mil vecinos y vecinas que han ido este año a las asambleas de los PPs, porque hay una gran calidad y un esfuerzo democrático por su parte. (2.32)

2.3. Evolución de la participación

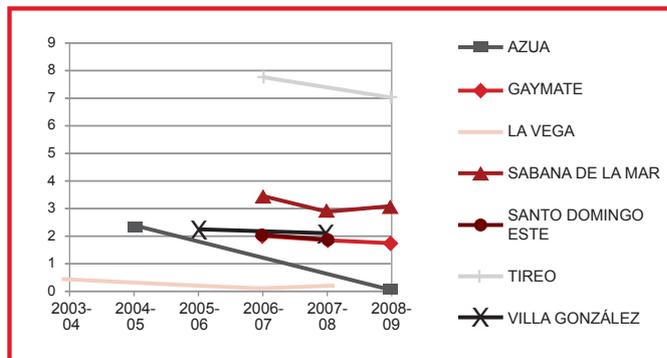
En cuanto a cómo han ido evolucionando los niveles de participación a lo largo de los diferentes ejercicios de las experiencias analizadas encontramos los siguientes elementos:

2.3.1. Evolución de la participación en cifras

En República Dominicana encontramos según los datos obtenidos de los registros cuantitativos de participación, las siguientes experiencias que han ido perdiendo participantes: Azua, acusa la caída más baja de las experiencias dominicanas entre 2004 y 2008, pues pierde un 97,17% de participantes; Guaymate, refleja una caída entre 2006 y 2009 de un 10,14% de participación; La Vega, entre 2003 y 2007 pierde un 72,13% de participación. Presenta una subida en el ejer-

cio 2007 – 2008, pero no llega a recuperar la participación inicial, manteniendo un 52,44 % de los participantes que lo hicieron al inicio del proceso; Sabana de la Mar, con una caída de participación entre 2006 y 2008 del 15,36% de la participación inicial, presenta una subida de 2009 por encima del ejercicio anterior, pero sigue representando un 89 % de los participantes del primer ejercicio; Santo Domingo Este, con una bajada de participación de 0,13 puntos entre 2006 y 2008, pierde un 6,54% de participantes; Tireo, con una participación de 0,73% menos entre 2006 y 2009, mantiene un 90% de los participantes del ejercicio anterior; Villa González, en el ejercicio 2007 – 2008 se visualiza una caída de 0,11 puntos respecto a 2005 – 2006, mantiene un 95,17% de los participantes.

Gráfico 4. Experiencias dominicanas que han ido perdiendo participantes

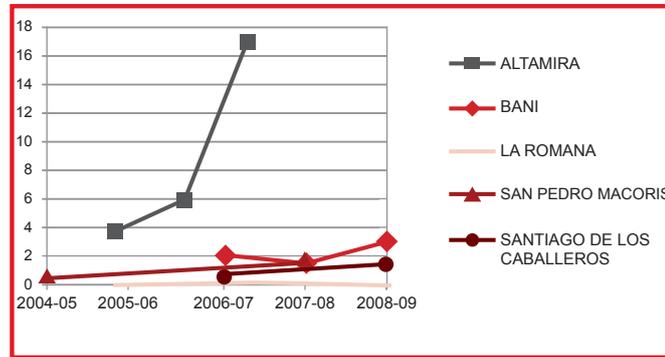


(Niveles medios de participación en %)

Entre las experiencias que han ido sumando participantes, Altamira, donde la participación sube del 3,68 del primer ejercicio al 5,84% en el segundo y al 17,14% en el tercero; Baní, refleja una caída de la participación en su segundo ejercicio, donde participa el 1,17 de la población, frente al 1,63% del año anterior. En su tercer ejercicio experimenta una subida representada por el 2,35% de participantes sobre la población convocada en el proceso; La Romana, presenta una subida del 0,18 % entre 2005 y 2009 (pa-

sando de un 0,05% a un 0,23% entre estos años); San Pedro Macorís refleja una subida del 0,41 % en el ejercicio, 2007–2008, respecto al primero, 2004 – 2005 (pasando del 0,82% al 1,23%); Santiago de los Caballeros, presenta una subida del 0,5 % entre 2006 y 2009, representada por el 0,63% del primer año al 1,63% del segundo. En términos porcentuales, la subida más acusada se registra en Altamira, seguida de Baní, San Pedro Macorís, Santiago de los Caballeros y La Romana.

Gráfico 5. Casos dominicanos que han sumado participantes



(Niveles medios de participación en %)

De lo anterior se pueden extraer las siguientes valoraciones en relación con la evolución de la participación:

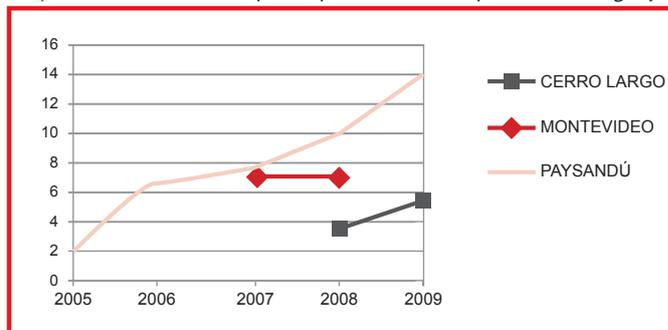
Se registran varios casos en los que en el segundo año del proceso, el nivel de participación disminuye (7 casos). Esta tendencia, aún siendo mayoritaria, no se puede utilizar como norma, pues en cuatro de las experiencias analizadas, la participación aumenta en el segundo ejercicio.

Exceptuando la caída más acusada de Azua, y en menor medida de La Vega, el resto de experiencias que pierden participantes, registran el 90–95% de la participación de ejercicios anteriores, por lo que se puede decir que estos procesos mantienen el nivel de participación más o menos estable. Entre las experiencias que suben: Altamira multiplica por 5

la participación en tres ejercicios, La Romana por algo más de 4, San Pedro Macorís por 1,5; los que experimentan la subida más baja son Baní (0,71) y Santo Domingo Este (0,93).

Según los datos obtenidos, se reflejan subidas en todas las experiencias uruguayas. Cerro Largo ha experimentado una subida de 1,76 puntos en su segundo ejercicio, año 2009 respecto a 2008. Montevideo, subiendo el índice de participación entre los años 2008 respecto a 2007 en un 0,07%, es el caso que menor subida registra. Mientras Paysandú experimenta su mayor subida en el segundo año, con un 4,46% más que el año 2005, año de inicio de la experiencia y en el último ejercicio analizado, 2009, que lo hace en un 3,59% respecto al 2008, representa la evolución más positiva de crecimiento de la participación.

Gráfico 6. Evolución de la participación en las experiencias uruguayas



(Niveles medios de participación en %)

En España, entre las experiencias que han ido perdiendo participantes, encontramos Alameda, con una caída entre 2009 y 2010 de 4,24 puntos; Algeciras en el mismo periodo, con una bajada del 0,18%; Santa Cristina d'Aro presenta tres ejercicios en los que pierde participantes con respecto a los ejercicios anteriores: el año 2006 respecto al 2005, una caída de 2,07 puntos, 2008 respecto a 2007, un 0,46 y 2009 respecto al 2008, con un 1,14% menos de participantes. Sevilla presenta una bajada en el tercer año, en 2007, coincidiendo con año electoral, de un 0,26%. Mientras Torreperogil ha ido perdiendo participantes entre el segundo (2006) y el cuarto año (2008), representadas por un -2,88; -0,92; -2,15 respectivamente.

Mientras, Archidona y Getafe, han ido sumando cada año nuevos participantes a sus respectivos procesos. En el primer caso, y teniendo solo los datos relativos al año 2009 y 2010 (esta localidad inicia en 2009 su primer PPs), la subida es la más alta que se produce entre los municipios españoles, con un 7,47% más de participantes en su segundo año; en el caso de Getafe se van produciendo subidas paulatinas entre el 0,72 % (1.029 en números absolutos) de participación de su primer ejercicio, año 2005, y el 5,25 % (o lo que es lo mismo, 7.487 personas) de participación en el año 2010 (un 0,05 ; 0,59 ; 0,69 y 3,16 puntos

de subida en cada ejercicio respecto al anterior). El caso de Sevilla también ha ido presentando subidas paulatinas en los 5 años analizados (exceptuando la bajada experimentada en el tercer ejercicio) de 0,21; 0,29 y 0,03%, en 2006, 2008 y 2009 respectivamente. En Santa Cristina d'Aro encontramos una subida en el ejercicio 2007 respecto a 2006 del 1,8%. La bajada paulatina de participación en Torreperogil se ve interrumpida en el último ejercicio con una subida del 1,1 respecto al ejercicio anterior, o sea el 2009 respecto al 2008.

La bajada de Sevilla, en el año 2007, y de Algeciras y Alameda en 2010 pueden ser atribuibles al hecho de corresponderse con años electorales o preelectorales, en los que la ciudadanía puede percibir la falta de continuidad del proceso en caso de cambio de gobierno. Exceptuando los casos de Torreperogil, que refleja un repunte en el año 2009, o el de Santa Cristina d'Aro que sube en el 2007, el resto de experiencias van sumando participantes en los espacios de toma de decisiones.

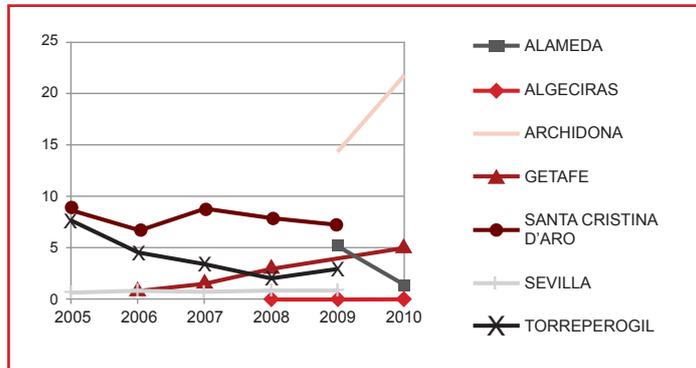
Entre las experiencias que cuentan con una mayor antigüedad encontramos dos tendencias: mientras que Sevilla y Getafe crecen, Santa Cristina d'Aro y Torreperogil, disminuyen.

Entre las experiencias más jóvenes, destaca el incremento de participantes de Archidona, frente a Alameda y Algeciras, que pierden en su segundo año.

La dimensión territorial, no parece ser un factor determinante, pues subidas se dan en municipios grandes (Sevilla y Getafe) y medianos (Archidona) y bajadas en municipios pequeños (Alameda y Santa Cristina d'Aro), medianos (Torreperogil) y grandes (Algeciras).

Por otro lado, habría que atender a la configuración de los espacios o las vías establecidas para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Así, el hecho de habilitar la votación on line, como en el caso de Getafe, incide directamente en la subida experimentada en este proceso en su último ejercicio.

Gráfico 7. Evolución de la participación en las experiencias españolas



(Niveles medios de participación en %)

2.3.2.. *Percepción de la evolución de la participación*

Participación en aumento

La valoración sobre la participación, en ocasiones, va acompañada de una percepción del aumento de ésta con el desarrollo del proceso, a pesar de la dificultad que también se expresa de poder ofrecer muchos resultados concretos.

Ha sido un muy buen porcentaje, sobre todo en los últimos años. Siempre fue creciendo y en los últimos años fue de los mejores por lo menos a nivel de la ciudad a nivel electivo y de tres juntas locales donde se hizo electivo.

En las otras cinco juntas locales no tuvimos la capacidad para hacerlo electivo, lo íbamos a hacer en los años siguientes. No se puede medir tanto los resultados pero creo que hubo mucha participación y mucha formación, dicho por los propios vecinos. (4.22)

La participación se ha ido incrementando en término cuantitativo y termino cualitativo también, la gente está más capacitada, la gente está más enterada de la situación, tiene más dominio de los aspectos de la administración municipal que antes, es decir, hay una mayor conciencia. (2.33)

Dos son los elementos que más son destacados por los entrevistados como incidentes en el aumento de participantes. Por un lado, el grado de cumplimiento y la ejecu-

ción de las partidas correspondientes a los PPs es un factor que genera confianza en el proceso por parte de la ciudadanía, y ello hace que cada año se incremente la participación. Por otro lado, el tiempo de trayectoria del proceso es otro factor que influye positivamente porque la gente va teniendo más conocimiento sobre los procesos, hay mayor información. Más que un elemento propiciador del aumento de la participación, lo que se percibe como un resultado positivo del proceso, es la capacidad del mismo para generar una mayor capacitación sobre los procedimientos administrativos y otros aspectos de la administración municipal, al mismo tiempo que una mayor “conciencia”.

Pues mira, en el proceso yo se que desde el 2003 hasta ahora todo este tiempo se ha ido mejorando el incremento de gente, la gente participa cada vez más. (1.32)

De todos los procesos participativos que tiene el Ayuntamiento de XXX,

Consejos sectoriales, consejos territoriales, Consejos sociales de la ciudad etc. este es el más valorado, porque es el que perciben como democracia más directa... es el proceso más valorado. (2.11)

La percepción de que la participación ha ido aumentando se vincula a la mejora de los procesos. Por otro lado, se percibe un inte-

rés generalizado por manifestar el grado de aceptación y consolidación de los procesos. Aceptando, que aún no siendo muy alto el nivel de participación, se manifiesta seguidamente cómo se afianza el proceso, incidiendo en el incremento de la participación año tras año, y en cómo es valorado frente a otros procesos de participación desarrollados.

Pues debería participar todo el pueblo, es importante, en verdad hay muy poca participación, hay participación pero yo creo que podría haber más. (1.14)

Entre los motivos que pueden incidir en la bajada de participantes, podríamos destacar posibles incumplimientos en la ejecución de las propuestas, la falta de visibilización de las aprobadas en años anteriores, problemas de difusión de las mismas y del proceso en sí y su dinamización, o la ausencia de un mensaje claro respecto al compromiso político por parte del equipo de gobierno hacia la ciudadanía. En definitiva, habiendo claridad por parte de los equipos de gobierno que impulsan los diferentes procesos, la comunicación, difusión y visibilidad de las decisiones tomadas por la ciudadanía resulta, según los testimonios de los ciudadanos, un factor central para que los procesos aumenten en número de participantes.

2.4. Perfil de los participantes

2.4.1. Perfil variado

Desde el análisis de los discursos de las personas entrevistadas, al ser preguntados por el perfil de los participantes en cuanto a edad, sexo o nivel socioeconómico, en una mayoría de casos, no se percibe un perfil definido, o identificativo de los participantes, haciéndose referencia a la variabilidad y al carácter diverso y variado de las personas que vienen participando en los procesos. En este sentido se recogen discursos de los tres países analizados:

Participan los niños, los estudiantes, las mujeres, los adultos, los viejos “Participan los hombres, las mujeres, los jóvenes, los adultos. (1.13)

No hay un perfil definido. Fue muy amplio porque la propuesta fue muy amplia en sí, la propuesta llegaba de la 1era etapa, incluso en la segunda hubo una motivación a los jóvenes, fue diversa. (2.9)

No hay un perfil concreto. Participa la gente que tiene ganas de hacerlo. (1.29)

Esta percepción puede estar ligada al hecho de la concepción de los procesos como abiertos y universales. Se están identificando los procesos de forma abierta, al permitir la participación de todas las edades, por sexos, pertenecientes o no a organizaciones, etc. Y en este sentido, se detecta una percepción de los

procesos como integradores, dirigidos a toda la ciudadanía sin excluir a ningún sector.

2.4.2. Perfil del participante por sexo

Distribución de la participación por sexo en cifras

En República Dominicana la proporcionalidad por sexo en las Asambleas Comunitarias es bastante variable. A primera vista, podríamos decir que la participación de las mujeres es mayor en la mayoría de los casos que la de los hombres, pero encontramos algún periodo en que la participación masculina supera a la femenina.

Aún así, encontramos algunas excepciones, Altamira, en el periodo 2005-2006 y en el 2007-2008, con una representación de mujeres del 40,63% y del 49,04% respectivamente; Hato Damas, Jánico, Luperón y Santiago de los Caballeros en 2006-2007, en que participan en un 48,9%, en un 42,9%, en un 46,8% y en un 48,97% respectivamente y en el periodo 2008-2009, también en el caso de Santiago de los Caballeros, la participación femenina se sitúa por debajo, con un porcentaje del 48,87 y en el periodo 2002-2003 en Villa González, cuya participación se sitúa en un 38,98%. En el resto de los casos, los datos siempre reflejan una mayor participación femenina sobre la masculina, constituyendo una tendencia relevante.

Por otro lado, los márgenes de participación femenina la sitúan entre el momento más bajo, con el 38,98% de participación en Villa González, en el periodo mencionado, y en el momento más alto, con una proporcionalidad del 78,37%, en Azua, en el ejercicio 2008–2009. Es decir, y redondeando, podemos situar los márgenes de participación femenina entre el 40 y el 79%; mientras que la masculina se sitúa en torno al 21,62% del ejercicio 08–09 de Azua, y el 62,02% del ejercicio 2002-03 de Villa González (entre 20 y 60%).

En relación con los espacios delegados de los procesos de PPs este país -Asambleas Seccionales, Cabildos Abiertos, Equipos de Seguimiento, Rendición de Cuentas y Espacios Formativos-, la proporción de la participación por sexos es bastante variable. En algunos momentos, se consigue la paridad en estos espacios de delegación, pero la tendencia se inclina hacia una mayor representación masculina.

En el caso de las Asambleas Seccionales en 8 de los casos analizados, las cifras de participación masculina se sitúan entre el 53 y el 64%. En dos casos, la participación masculina es algo mayor (51% en Hato Damas y en Sabana de la Mar) y en dos ocasiones se consigue la paridad (Azua y San Pedro Macorís). Únicamente en los casos de Pedro Santana, Guaymate y en dos ejercicios de La Vega y en

uno de Baní, la representación femenina está por encima.

En el caso de los Cabildos Abiertos es más acusada esta representación masculina sobre la femenina. Baní, Hato Damas, La Vega, Luperón, Pedro Santana, Postrer Río, y Villa González reflejan cifras de participación masculina en proporciones que varían entre el 55,03% y el 71%. En Tireo, Sabana de la Mar y Azua, la representación es más equilibrada, representada por un 51% (casi paridad) de la participación masculina. Solamente en Luperón se registra una participación a favor de la mujer (53%).

La proporción de la participación masculina sobre la femenina sigue la misma tendencia en los Equipos de Seguimiento en algunas ocasiones, aunque encontramos más casos en que se consigue la paridad: Altamira, Gaspar Hernandez, Gaymate y Santiago de los Caballeros y dos casos en que la participación femenina es mayoritaria: Hato Damas y La Romana (que los hacen en un 60%).

De los datos disponibles acerca de los espacios de Rendición de Cuentas también encontramos paridad; sobre seis casos, en tres de ellos están más representados ellos Hato Damas, Postrer Río y Villa González, y en los otros tres, Baní, Sabana de la Mar y Tireo, están más representadas ellas.

En general, en los espacios más representa-

tivos la proporción de la participación por sexos, parece que hay un predominio de la representación masculina. Se da pues una tendencia contraria a lo que ocurre en las asambleas comunitarias. Este hecho puede incidir en una composición más feminizada de estas últimas, frente a una tendencia más masculinizada en los espacios de representación. Podemos observar que, aún dándose cierto equilibrio, hay un ligero desplazamiento en la representación a favor de los hombres. Aún así, como decíamos anteriormente, se percibe un cierto equilibrio, pues los márgenes de proporcionalidad se mantienen en torno al 50–55%, excepto algunos casos, donde se llega a casi un 70% a favor de hombres o casos donde se llega al 60% de representación de mujeres. Esto puede resul-

tar así por la intencionalidad formal de los procesos en mantener la representación en los órganos de forma paritaria, ya que en las asambleas comunitarias y en las seccionales, los y las delegadas son elegidas bajo este criterio.

De las experiencias uruguayas, se dispone únicamente de los datos de participación en las votaciones de propuestas correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008 de Montevideo, en las que las proporciones de participantes por sexo fueron las siguientes:

- 2006: 45% hombres y 55% de mujeres
- 2007: 42% hombres y 58% de mujeres
- 2008: 43,36% hombres y 56,63% de mujeres.

Por tanto, la participación femenina en el caso montevideano supera a la masculina en los espacios de toma de decisiones a través de las votaciones de propuestas. Desconocemos si esta tendencia se mantiene en espacios de representación.

En los casos españoles, por lo general, la participación de las mujeres es algo mayor que la participación de hombres, exceptuando el año 2010 en Algeciras y el 2009 en Humilladero, en los que la masculina fue mayor. La distancia más alta de participación entre ambos sexos se da en Archidona en 2010, en la que los hombres participaron en un 33,78% frente al 66,21% de la participación femenina. La participación de la mujer pues, oscila entre el 47,26 de Humilladero y el 66,21% de Archidona. Los niveles medios de participación por sexo son los siguientes:

No hay datos desagregados por sexo relativos a los espacios de decisión de Alameda, Sevilla y Teba.

Tabla 2. Distribución por sexo de las experiencias españolas

Participación (%) por sexo en espacios decisorios	MUJERES	HOMBRES
Archidona	59,47	40,52
Getafe	59,16	40,84
Torreperogil	54,12	45,87
Santa Cristina D'Aro	54,04	45,95
Casabermeja	52,27	47,72
Algeciras	50,29	49,70
Humilladero	47,26	52,74

En relación con la distribución por perfil sexo en el caso español en espacios de participación activa, -Grupos Motores, Comisiones de Seguimiento y Consejos Ciudadanos-, podemos interpretar, según los datos facilitados, que en éstos, la presencia de hombres predomina sobre la de mujeres, en términos generales, exceptuando algunos casos o momentos de los procesos.

En Archidona y Teba, la presencia de mujeres es mayoritaria. Y puntualmente, en Torreperogil (Comisión de Seguimiento 2008 y 2009) y en Algeciras (Comisión de Seguimiento 2010). En algunos momentos de los procesos se da una participación paritaria del 50% en determinados espacios, por ejemplo, en el caso de Algeciras, en las Comisiones de Seguimiento de los años 2008 y 2009, paridad que se pierde en 2010 a favor de una mayor presencia femenina; en Humilladero, en 2009, y en Santa Cristina d'Aro, se alcanza la paridad en el ejercicio 2008, perdiéndose el ejercicio siguiente hacia una participación mayoritariamente masculina. En Torreperogil se alcanza la paridad en 2009 en la Comisión de seguimiento, y aún cuando por norma general la presencia de los hombres en los órganos de participación activa es mayor, las mujeres aumentan su presencia en un 59,45% en la Comisión de seguimiento del año 2008, y en un 71,42% durante el año 2009.

La participación masculina oscila entre el 50% hacia casi un 80% de representación en algunos casos. Mientras tanto la presencia de mujeres oscila entre el 20% y el 50%, exceptuando los casos reflejados anteriormente.

Percepción de la distribución de la participación por sexo.

El discurso que predominante es el que percibe una presencia mayoritaria de mujeres: *Participan más mujeres, las mujeres son más dadas a participar en este tipo de reuniones.* (2.36)

De los discursos recogidos en relación con la percepción de la participación femenina, se puede concluir que ésta es bastante mayor que la masculina, llegándose, en contraste con los datos cuantitativos, incluso a sobredimensionarse la misma. Ello puede ser atribuible al hecho de que las mujeres participan más en los espacios abiertos de los PPs que en otros espacios que lo son menos, y en este sentido se percibe como una mayor participación por parte de ellas, cuando en realidad, la diferencia no es tan significativa. Por otro lado, la feminización de los espacios del PPs, se suele identificar con una visión más doméstica de los mismos, como procesos en lo que se decide afecta a cosas más pequeñas, obras menores o proyectos que por lo general no se identifican con las grandes inversiones de ciudad. Recogemos en este sentido

este discurso en el que se plantea que ellas participan más porque los hombres tienen “otras necesidades” u “otros compromisos” y las mujeres aquí “tienen más oportunidad”. En ocasiones las personas entrevistadas, identifican una mayor participación masculina.

Veámos... exactamente, una organización, por cierto, entre hombres y mujeres, ...yo veía... Hombres mayoría. (1.31)

Este predominio de hombres, va vinculando en algunas ocasiones a la posible implicación de determinadas asociaciones al interior de las cuales la participación de los hombres es mayor que la de las mujeres:

¡Uy! más grupos de hombres, por ejemplo el de deporte, alguno de deporte, cual más, yo que sé, el de cazadores por ejemplo no sé, más hombres. (1.33)

Y una parte importante de los discursos percibe una participación más equilibrada entre sexos en los procesos. En este sentido, podemos observar que existe mayor concordancia con los datos cuantitativos recogidos, siendo desde este punto de vista, una percepción más cercana a los datos que manejamos a partir de los registros, aunque variable según los municipios en concreto.

No, era más o menos equitativo. Tanto habían hombres como mujeres y participaban. (2.24)

Desde los discursos de los técnicos locales,

en cuanto al perfil sexo de las/os participantes, se detecta una percepción diferenciada ligada a los diferentes espacios definidos en los procesos. Así se expresa en relación con la participación de las mujeres una implicación mayor en los espacios de dinamización del proceso, mientras que en la asamblea se mantiene una proporción más ecuánime, y en los espacios de representación vecinal la participación de los hombres es predominante:

Ya te digo: los que dinamizan los grupos motores y las personas que dinamizan el proceso son mujeres, eso te lo garantizo. (4.2)

Y entre hombres y mujeres más o menos a la par, en las reuniones de vecinos, te cuento, en las reuniones vecinales hay más mujeres que hombres pero en la Mesa representante está equilibrado. O sea hay más hombres que participan en la Mesa de representantes y hay menos mujeres que participan en la Mesa de representantes. (4.1)

En algún caso, las personas entrevistadas nos ofrecen una visión ligada a las características más propias de cada lugar, en función de circunstancias diversas. Dependiendo de las zonas, se percibe la posibilidad de variaciones en la proporción entre hombres y mujeres:

Bueno de todo, quizás más mujeres que varones, yo creo que está al 50%, esto no es igual, va por barrios... (1.35)

2.4.3. Edad

No existen datos cuantitativos respecto a la edad de los participantes. Respecto a la percepción por parte de los actores entrevistados la más extendida es que la participación se da de forma mayoritaria entre personas de mediana edad, en los tres países estudiados.

Bueno, entre los 40 y 60. (2.24)

...respecto de franja etaria entre 40 y 60 años y jóvenes poco pero también presentaron (rock, pista de skate) y la idea era haber seguido con los jóvenes. (1.22)

Aunque en ocasiones se enuncia que ésta puede variar en función de la zona:

...es que depende de cada barrio, es que cada barrio aquí condiciona su forma de trabajo... (1.11)

En cuanto a la participación de los jóvenes, por una parte, se detecta una cierta pretensión por destacar la participación juvenil,

La gente participaba por lo general mucha gente joven. Mucha gente joven que hicieron su proyecto. (1.9)

Pero la mayoría de los discursos recogidos, se refieren a los jóvenes como el grupo poblacional ausente, o en ocasiones como sector que participa de forma minoritaria.

Los jóvenes no se ven mucho en el proceso. (2.25)

Desde otras de las personas entrevistadas se plantea que, en relación con el perfil que estamos analizando, no queda excluido de la participación ningún tramo de edad:

La edad fue desde los 14 años en adelante, yo creo que participaron todos, porque veías personas muy mayores ir a votar porque tenían proyectos para ellos y también los jóvenes desde los 14 años. Creo que el nivel, no sólo en la votación sino después en el uso de los proyectos, abarcó casi todas las edades. (4.22)

2.4.4. Compromiso social

En bastantes ocasiones encontramos como referencia, a partir de los discursos recogidos, y en relación con el perfil de las personas que participan, el de que se trata de personas comprometidas con los problemas sociales y las necesidades de su zona, dispuestas a trabajar por la comunidad, estén o no organizadas:

El perfil de esas personas es que son personas decididas a luchar por su comunidad y a tener un cambio en su comunidad para un mejor desarrollo. (1.5)

La percepción del perfil del participante como personas "luchadoras", implicadas en sus comunidades, con un compromiso social fuerte, se recoge en una mayoría importante de discursos, y por parte de los tres perfiles o actores consultados en la investigación. En algunos casos, se hace referencia a las personas que no participan, como carentes de tales características, y en algún caso, incluso, identificando a éstos como personas individualistas, que se interesan más por su desarrollo

personal que por los intereses colectivos de la comunidad. Por otro lado se percibe que además son personas implicadas en colectivos sociales, barriales, juntas de vecinos y otros tipos de organizaciones, con lo que se refuerza el papel de las organizaciones como principales canalizadoras de la ciudadanía para plantear determinadas demandas y necesidades en los procesos.

2.4.5. Pertenencia al tejido social

Por lo general, las personas entrevistadas consideran que en el proceso participa de forma “normal” la gente asociada o que pertenece a algún colectivo y en esta línea, desde la institución el trabajo se ha impulsado hacia los sectores organizados de diversa índole, asociaciones o juntas de vecinos, ONGS, comunidades religiosas o colectivos profesionales, incorporando al proceso de forma inclusiva a todas las organizaciones sociales:

En el proceso participa la parte viva de la comunidad las ONGs, las juntas de vecinos, las asociaciones, las iglesias. Nosotros hemos hecho asambleas a la iglesia católica, a la iglesia evangélica, a los motoconchistas, a todas las instituciones porque hemos estado trabajando con todas las comunidades. (2.3)

...y gente generalmente vinculada a alguna organización. (4.8)

De esta forma se llega a expresar en algún caso

la ventaja de sacar propuestas adelante desde los colectivos organizados frente a las que se presentan desde posiciones individuales:

Los que más participan son las organizaciones fuertes que tienen más posibilidades de ganar un proyecto que la gente más humilde, de los barrios, de clubes deportivos. Un ejemplo de institución fuerte son las escuelas porque cuentan con el apoyo de todos los padres. (1.22)

2.4.6. Ausencias

Entre los sectores ausentes, enumeramos los siguientes a partir de los elementos aportados en las entrevistas realizadas:

- **Las Iglesias.** Especialmente en las experiencias de la República Dominicana se mencionan las iglesias, en plural. En este sentido es destacable la referencia al papel que juegan, y la presencia de dicho elemento en los discursos de todos los actores (políticos, técnicos y ciudadanos) como organizaciones que deben estar presentes de forma activa en los procesos de PPs.

En este caso, las iglesias deben jugar un papel protagónico en esto porque usted sabe que la mayoría de las personas está organizada en las iglesias, si no católica, si no cristiana, evangélica, diferentes religiones, pero el objetivo es uno solo... (2.13)

- **Los sectores económicos.** Igualmente, únicamente en los discursos recogidos en las

experiencias de R. Dominicana se hace una alusión expresa a dicha ausencia de los sectores vinculados al comercio y la producción a nivel local.

Yo creo que los sectores económicos de la comunidad deben ser involucrados totalmente para que participen en el presupuesto participativo. (4.25)

- **Los representantes institucionales.** Se señala en diversos casos la ausencia de este tipo de actores.

Deben participar las autoridades municipales, las iglesias, los bomberos, autoridades policiales que participan muy poco, también los alcaldes y los dirigentes de juntas de vecinos y de otras organizaciones. (1.17)

Mientras que esta necesidad de implicación institucional amplia (pues se alude a diversas instituciones, y no sólo a la municipal) es expresada por parte de las personas entrevistadas en la República Dominicana, de la información recogida en las experiencias uruguayas encontramos lo siguiente:

Yo te diría que del equipo de gobierno prácticamente nadie se quedó atrás. Quizás podía haber faltado alguna coordinación con las áreas que indirectamente resultaban involucradas de rebote por la ejecución del proyecto y que eso complicaba un poco el estudio de viabilidad del mismo porque tuvimos que recurrir a los técnicos de cada área para ver si con la plata que

íbamos a entregar el proyecto se podía plasmar o no. (2.9)

De esta forma, se alude más a una falta de coordinación entre los responsables técnicos de las áreas responsables de la ejecución del PPs, que de una implicación más institucional de los cargos representativos.

Además, la participación de los representantes institucionales se destaca como un factor fundamental para la “transparencia política”: *A mí me parece que cuando se haga este tipo de llamados tienen que participar los sectores políticos-partidarios. Especialmente los que están representados en la Junta y los que no están representados en la Junta. Si hay una Mesa Coordinadora, como existe en el reglamento, sería bueno que también existiera esa posibilidad de que haya veedores por una cuestión de la transparencia política, que sé que existió, pero es bueno que se dé. Si se hace una reunión en XXX o XXX, que los delegados partidarios estén al tanto de que se hace... si van o no van es otro problema. (2.9)*

Destaca la necesidad expresada de que participen los sectores políticos-partidarios, tengan o no representación institucional, aunque sea para recibir información y para lograr una mayor transparencia de los procesos.

Se incide asimismo en la necesidad de que la intendencia e instituciones locales en gene-

ral estén implicadas, expresado en términos competenciales o legales:

Al ser un tema con dinero municipal obviamente la intendencia es quien tiene que manejar los dineros. Nadie puede manejar la hacienda de la intendencia sin que sea la propia intendencia. Legalmente no lo puede hacer otro. (2.9)

- Partidos políticos. En los casos españoles, las opiniones recogidas aluden más a las ausencias de los grupos políticos, y en concreto de la postura que mantienen los grupos de oposición en relación con los PPs a los que se percibe en muchas ocasiones como obstáculos en el desarrollo de los procesos. Desde este punto de vista, la opinión más extendida es que la implicación debía darse por parte de todos los partidos políticos, y no únicamente por los que los impulsan, y se considera que los PPs deben llegar a establecerse como una política institucional asumida por cualquier grupo político:

En general, a nivel de institución, participa quien debe participar, es decir el equipo de gobierno está participando, la oposición no está participando al nivel que debería y creo que debería de hacerlo, creo que es importante que lo haga si se cree en la filosofía del proyecto. Yo creo que hay que darle un impulso institucional a los PPs que no sea un proyecto de un partido u otro sino que debería implantarse como idea

institucional, creo que el nivel de participación de la posición debería de mejorarse. (2.2)

Existe alguna alusión específica a la ausencia de los militantes de algunos partidos mientras que los de otros partidos sí que se “comprometieron” independientemente del partido que impulsaba la iniciativa - cuestión derivada de, en opinión de la persona entrevistada, la falta de implicación de la base del propio partido impulsor de la experiencia:

Sin duda, todos los militantes de X. Muchos proyectos estuvieron liderados desde organizaciones sociales por ciudadanos de otros partidos y se comprometieron con los PPs sin importarle que fuera una iniciativa de la intendencia del X y a los militantes del X no les pasó lo mismo. (2.22)

En cuanto a los sectores de población ausentes, las mujeres a pesar de su implicación en los procesos de PPs en general, son señaladas de forma explícita como uno de los colectivos ausentes en los procesos en algunos de los discursos recogidos en República Dominicana.

O sea, a las amas de casa, a los clubes de amas de casa. Porque, como se dice, donde hay una mujer, hay organización, y si están las mujeres ahí, nosotros, como mujeres, somos las que sabemos las cosas que hacen falta, más que los hombres. (1.19)

Y también aparece esta referencia explícita

en algunos de los discursos de las experiencias españolas, mostrándose en este caso una cierta preocupación por fortalecer la presencia de las mujeres en los procesos:

Y luego me preocupa mucho por ejemplo el sector de las mujeres. (4.7)

En cuanto a los jóvenes, un número significativo de las personas entrevistadas manifiestan en sus respectivos discursos su falta de forma generalizada en los procesos,

La juventud es apática..., los grupos de jóvenes ... que no, tampoco participan. (2.25)

Me gustaría que los jóvenes tuvieran más voluntad de hacer cosas. Pero todos están acostumbados a que sin ir a ningún sitio se lo dan todo. (1.29)

En algunos casos, tal ausencia se puede vincular con las partidas que entran a debate en los PPs por contenidos que no son de interés para este sector poblacional:

Bueno, eh.. En la obra del PER generalmente gente joven no hay". En este del PER, es los jóvenes que está faltando, está faltando mucho. (2.1)

De algunas de las opiniones recogidas se percibe tal ausencia como una falta de compromiso, o de interés por parte de la población juvenil para implicarse en asuntos públicos que pueden suponer una mejora en relación con posibles necesidades, y en este sentido destacan frases como:

Yo no veo la gente joven del barrio con unas inquietudes determinadas a la hora de hacer algo por el barrio. Los jóvenes lo primero que van a su rollo y si dicen algo es para lo suyo. (1.2)

Por otro lado, otros destacan la necesidad de que éstos se impliquen porque ellos son los más interesados se seguir el proceso para conseguir cosas, para tener espacios lúdico, para que hagan deporte, para que tengas espacios de cultura (1.2).

En los casos uruguayos, se destacan algunas estrategias para fomentar la participación juvenil, como la ponderación especial del voto juvenil o el PPs Joven, logrando de esta forma la incorporación de los mismos en los procesos:

Presumo que sí. En el segundo presupuesto a los jóvenes de determinada edad se les valoraba distinto el voto. Sí en la segunda edición se ponderó el voto del sector juvenil. (4.9)

...y a nivel de PPs Joven, movilizaba una cantidad de muchachos que tomaron esto como una verdadera batalla (en el mejor sentido de la palabra) que iba a los más grandes resultados. (1.22)

La población inmigrante, específicamente en los casos españoles con una problemática específica al respecto, se percibe como otro de los grupos ausentes en los procesos,

El perfil que se aprecia, obviamente tenemos todo un colectivo que son todas las personas

que provienen de afuera, que han venido a nuestro país a trabajar o inmigrantes por motivos que sea. Pues hay que decir que tienen una menor participación; también hay que decir que son también menor población a la que no es inmigrada, si pero que es cierto en este sentido es un colectivo menor. (4.29)

...y la inmigración porque ... hay una población marroquí enorme, boliviana y son gente de alguna manera hay que integrar en el proceso, hay que ir construyendo ciudad, no?. (4.2)

De forma específica, y también por parte de los españoles entrevistados, en algunos municipios se destaca también la ausencia de personas mayores en los procesos:

La gente con cierta edad también se ve con muchas limitaciones a la hora de mantener un proceso de un año. (4.1)

En relación con la participación infantil, y a pesar de existir en algunas de las experiencias analizadas PPs infantiles, se evidencia la necesidad de poner en marcha mecanismos específicos, como forma de propiciar su participación en los procesos:

Si bien los niños participaron desde movilizar a los padres a que votaran los proyectos en que estaban involucrados por su escuela o institución deportiva, creo que faltó llegar a un presupuesto infantil, trabajándolo directamente con los niños, porque hay trabajo de los grandes hacia los niños, no desde los niños. (4.22)

En cuanto a la ciudadanía no organizada, se insiste en la falta de interés en general que se da por parte de la ciudadanía en los procesos de participación social y política:

Pero la gente que participa nos cuesta la misma vida, la misma vida que participen, la gente no es participativa. Y todo el mundo lo sabemos por de por sí, no es participativa. Todo el mundo que está en una APA, en una comunidad de vecinos lo sabe. (2.2)

Se constata respecto a la no participación que el hecho de pertenecer a alguna organización es un factor determinante para participar en el proceso,

Hay personas que no participan, pero por ejemplo cuando se hizo en la parte urbana sólo participaron unas 57 personas, ... participan los que están organizados porque participa la organización y van a las asambleas. (1.10)

La falta de participación por parte de determinados sectores, en particular, jóvenes o de personas no asociadas, se debe, en opinión de personas entrevistadas a que existe un desinterés generalizado en relación con las cuestiones generales de la ciudad. Por otro lado, los horarios de las actividades son difíciles de compatibilizar con los quehaceres domésticos y laborales:

No participan porque hay mucha apatía y ponen muchas disculpas de por qué no pueden asistir. Por ejemplo las mujeres las reuniones

a veces se hacen temprano y hay mujeres que tienen que hacer la cena y otras que tienen que ver las novelas, otro que están trabajando lejos, nunca son muy concurridas. (1.3)

Así, esta ausencia por parte de ciertos sectores poblacionales se justifica de alguna manera que desde su rutina y cotidianeidad, no se “sienten parte” de estos procesos, planteándose como “objetivo” al que hay que llegar:

*La que está más en la rutina diaria, de su inter-
na, el ama de casa, el trabajador que vive en
una rutina muy intensa y no se sienten tan parte
de ese proceso de participación. Es el público
objetivo al que queremos ir evolucionando.
(2.26)*

En este sentido, se expresa que la dinámica ciudadana no se ajusta a los ritmos que marca el proceso con facilidad:

*Pero claro después llamamos a la gente porque
hay una asamblea a las 6 de la tarde y ya les
cuesta mucho trabajo. (2.2)*

Y aunque en casos se ha intentado a la inversa, ajustar el proceso a los ritmos de la gente, la implicación de la ciudadanía en general sigue siendo uno de los retos a conseguir:

*La estrategia ha sido personal, de estar enci-
ma de ellos, hablarlo, el callejeo. Vamos... De
encontrarse con ellos, de insistirle, de mira esto
es una cuestión para el pueblo. De aprovechar
los momentos que ellos usan. De “oye mira
pues vente porque vamos a tocar estos temas”*

*Hombre estoy pensando ahora en una de las
cosas si hemos conseguido que vinieran a un
tema, porque nos dijeron que ellos querían im-
plicarse. Entonces pues que hemos hecho, pues
convocar para algo concreto y que vengan, e
ir buscando los temas que a ellos le interesan
para ir trabajando. Por cuestiones pues con ve-
cinos que hemos hablado nos han dicho que sí,
que van a venir y el día de la asamblea pues nos
han puesto excusas “es que... no puedo”. Lo que
subyace ahí es que parece ser que no quieren
implicarse, pero bueno que no vamos a decaer
que vamos a seguir insistiendo. (4.7)*

En los casos uruguayos se insiste desde “el deber de” involucrar a / participar todas las personas que están afectadas de alguna manera a los proyectos propuestos: de ahí la exigencia de las firmas para avalar los proyectos desde una “concientización” colectiva de las necesidades, y como una forma de promover la participación de esta manera:

*Considero que deberían participar los vecinos
concientizados de la prioridad, por eso noso-
tros hoy estamos pidiendo cien firmas por cada
proyecto, de residentes en el lugar, que estén
comprometidos con la realidad o la prioridad
que se está proponiendo. Lo que pretendemos
es que participe el máximo de gente pero con-
cientizados, no porque les dicen que tienen que
votar, que era la característica que se estaba
dando. (2.22)*

2.4.7. Evolución de perfiles

En relación con la evolución de la participación se mantiene una posición afirmativa con respecto a las experiencias como procesos de cambio y construcción mantenida en el tiempo. Es señalado de distintas maneras y por distintos actores que buscar la implicación de las personas en sus diferentes fases, desde que se plantea la necesidad hasta la implicación en la búsqueda de posibles soluciones, es importante para la apropiación del mismo por parte de la ciudadanía.

Desde este punto de vista, podemos destacar que la evolución se percibe vinculada al desarrollo de las experiencias, entendidas como procesos, desde la construcción colectiva, en la que se hace imprescindible la implicación ciudadana. Se incide por otro lado, en la necesidad de que el proceso sea identificado por la gente en términos “apropiación” del mismo:

Fue una evolución sin duda, los PPs en sí fue una construcción permanente, una apuesta fuerte donde pusimos para el primer año, cuando hacia sólo tres meses que estábamos en el gobierno) una serie de indicadores que después los fuimos modificando a través de los años y eso se hizo en un diálogo con la gente. Hay una evolución, hay un conjunto de ciudadanos que se fueron apropiando de esta herramienta y que seguramente sí no está o si la cambian van a extrañar. Ya me lo han dicho que extrañan que

este año ya no hubo PPs; van a extrañar porque hay proyectos que van a quedar sin recursos para gestionarse. (2.22)

En otros términos, se relaciona la evolución de la participación con la incorporación de algunos de los colectivos designados como ausentes, y en este sentido, los perfiles se van modificando en el desarrollo de los procesos, fundamentalmente en cuanto a edad y nacionalidad:

Va cambiando, va cambiando ahora vemos más gente joven, gente inmigrante que era, de hecho tuvimos una mesa sectorial para inmigración y van participando más. (2.2)

En algunos de los casos analizados, se percibe la imposibilidad para hacer análisis o interpretaciones en cuanto a la evolución. El primero es un ejemplo correspondiente a un cargo público que hereda el proceso iniciado por el equipo de gobierno anterior:

Vamos a ver al año que viene, nosotros por ahora somos gestores de los que estaban en tramitación o por iniciarse, pero no vemos aún si la participación ha cambiado porque sigue el modelo anterior. (2.22)

En el segundo caso, al no percibirse una evolución destacable, se plantea la utilización de mecanismos de difusión y la puesta en marcha de determinados mecanismos para la implicación de determinados colectivos, en este caso, dirigidos a la población joven:

Todavía no. Vamos a tratar de que evoluciones dando más difusión, haciendo algunos talleres, separando una parte para que sea un presupuesto participativo juvenil. Para que los jóvenes traigan sus propuestas. (2.26)

2.4.8. Mecanismos institucionales para la implicación

La capacidad de involucrar a determinados colectivos “ausentes” pasa por la búsqueda de estrategias y medios específicos.

En las experiencias uruguayas, en relación con los mecanismos o estrategias para implicar a ciertos colectivos o sectores poblacionales, prácticamente todos los discursos recogidos corresponden al nivel técnico de los procesos, de los que se desprenden las siguientes líneas de actuación:

A. Implicar a las áreas sectoriales a través de un trabajo específico:

En la medida que hay áreas especializadas en todos esos tramos que tú decís, creo que sí, que se ha trabajado permanentemente. El área de la mujer es el mejor ejemplo que ha creado servicios en una problemática que estaba oculta, que los ha generado a través de un trabajo muy serio. (4.21)

B. Destinar un porcentaje específico del presupuesto por áreas:

Bueno ahora se va a especificar un porcentaje del presupuesto. Se va a duplicar el PPs quin-

quenal, y va a ir una parte destinada a jóvenes, una parte destinada a adulto mayor y tal vez algo a mujeres. En el primero no. En el primero fue genérico y se podía presentar cualquier cosa, en general fueron obras. Ahora se tratará que algún porcentaje vaya para jóvenes emprendedores o algún proyecto de ese tipo. (4.26)

C. Implicando a organizaciones del mundo del trabajo: sindicatos y cooperativas:

Sí, incluso el último año se presentaron los sindicatos: el policial, el obrero, el municipal, cooperativas de vivienda. Hubo colectivos que ya estaban funcionando y vieron desde otro lugar una herramienta que podía ayudar al funcionamiento de ellos. (4.22)

En los casos españoles, encontramos diferentes vías.

A. Para la implicación de personas inmigrantes

En diversos casos se han convocado mesas sectoriales de inmigración, como objetivo de las políticas municipales de integración (al igual que en Algeciras, Archidona, Sevilla o Getafe). Se resalta en este sentido, la necesidad de que estos colectivos más ausentes, y de forma más insistente, los jóvenes y los inmigrantes, principalmente, junto con las mujeres, pero en menor grado (puesto que ya se percibe que vienen participando de forma activa en los procesos), se impliquen y formen parte más activa de los procesos.

Ello requiere de un trabajo específico de dinamización, que si bien se ha intentado en las distintas experiencias, no siempre llega a consolidarse, pues requiere que ese trabajo sea mantenido en el tiempo y cuente con recursos necesarios y suficientes.

B. Para la implicación de jóvenes

La escasa participación de este colectivo en los procesos ha propiciado que se desarrolle en algunos casos, una línea de trabajo específica a través de diferentes estrategias: por ejemplo, a través de campañas de difusión específicas

Nuestra última campaña de difusión en este último periodo de mayo previamente examinando que había, hay jóvenes, pero no en la misma proporción que mujeres y mayores, entonces planteamos una campaña de difusión amplia para todos los sectores.... (2.2)

O estableciendo canales que confluyan con el proceso de PPs del municipio:

Hemos encontrado sectores que no participan por ejemplo tema juventud, no participan dentro del proceso de PPs. Otra cosa es que pongamos elementos relacionados con ellos, pero la juventud participa poco dentro de los PPs vale, ... hemos puesto mecanismos que corrijan este tipo de deficiencia que vamos viendo año a año, ese tema. Y la misma técnica de PPs está empezando a trabajar con jóvenes para que participen en los procesos específicos para la juventud,

pero que también se incorporen dentro de los procesos de PPs digamos en general, ¿no?. (2.4)

En casos como Alameda existe un proceso juvenil específico, con un trabajo sectorial que se realiza desde la concejalía de juventud en coordinación con el técnico de Presupuestos Participativos, y en los espacios propiamente juveniles, en este caso en el Instituto:

A nivel de jóvenes si, a nivel de jóvenes se ha hecho un trabo importante en el instituto, de hecho se está haciendo un teatro conjuntamente con el instituto y la obra social de La Caixa que ya hizo, ya presentaron la obra el primer año ahora están en la segunda obra; se está trabajando en el Aula la Paz con el Instituto y verdad el técnico de juventud está bastante implicado en los PPs está haciendo una labor pues importante en el Instituto. (2.1)

C. Para la implicación de niños y niñas

En algunos casos, encontramos también líneas específicas de trabajo hacia la infancia:

En este proceso de mayo los niños han participado ya con pleno derecho con voz, ya la tenían antes, pero con voto a partir de los 10 años, también se ha notado una gran presencia este año de los propios niños. (2.32)

D. Para la implicación de población inmigrante.

En relación con la población inmigrante, se están iniciando programas específicos dirigidos a incorporarlos en algunos de los procesos, *Con los inmigrantes hicimos un trabajo, crea-*

mos un grupo motor sectorial y han estado participando y no hemos podido consolidar, no hemos podido llegar, será por falta de recursos humanos creo yo. (4.2)

En este caso, se expresa que aún habiéndose dado alguna participación por parte de éstos, la estrategia ha pasado a través de organizaciones destacándose en este sentido el papel que las mismas juegan en la articulación entre determinados colectivos y su implicación en los procesos participativos de la ciudad y, en concreto, en el proceso de PPs:

Pero sí han participado, han colaborado con nosotros distintas organizaciones que trabajan aquí con inmigrantes, han hecho sus propuestas y participan todos los años. (4.2)

E. Para la implicación de mujeres

A pesar de que en la mayoría de casos se da una percepción generalizada de alta participación de la mujer en los PPs (quizá frente a otros procesos/espacios participativos de las ciudades), se enuncian por parte de algunas de las personas entrevistadas la necesidad e importancia de desarrollar estrategias dirigidas a fortalecer la presencia de éstas en los procesos.

En el momento que hemos creado mecanismos para que ellas participen, ellas han participado entonces tenemos un máximo índice de participación femenino sabes, y ahora se están incorporando hombres, se está viendo que a ellos

también les interesa no? , eso de que ella no entiende de lo que se está hablando, pues ella entiende igual que ellos. (2.4)

F. Para la implicación de ciudadanía en general

Desde las entrevistas analizadas, se asume la responsabilidad por parte de los responsables políticos y técnicos de buscar medidas por las que se pueda implicar la ciudadanía, enfatizando en este sentido sobre la escasez de recursos con los que se cuentan para la difusión del proceso. Y en este caso, la persona entrevistada hace mención a los recursos alternativos de que se han valido para implicar a la gente:

Pero a la gente hay que engancharla también y eso a lo mejor es culpa nuestra ¿no? Hemos puesto todas las medidas a nuestro alcance. Ya te digo el tema de dinero pues no se puede hacer una campaña de difusión enorme, ni buzonear porque no se tiene, pero nos hemos metido en Facebook, tenemos una red con las asociaciones de vecinos que a través de ellos pues llevamos mucha gente. (2.2)

G. Participación on-line:

Es el segundo año (que se puede votar por internet) y en algunos barrios es el primero porque tuvimos la experiencia piloto el año pasado en uno de los barrios y, la verdad, es que vimos, y este año lo hemos visto también y lo hemos extendido a todo los barrios, que crece de manera exponencial la participación. (2.11).

Las posibles dificultades atribuibles a la descompensación entre los horarios de las asambleas, y los horarios y tiempos de las vecinas y vecinos, se ven de esta manera solventadas proporcionándose de esta manera la posibilidad de participar sin necesidad de acudir a la asamblea:

No todo el mundo puede asistir los tiempos de hoy día, los horarios no son para estar a las 6 o las 7 de la tarde en un Centro Cívico. Hay que dar la oportunidad, incluso de seguir las asambleas, la defensa de las por cada uno de los proponentes que se hacen en asambleas abiertas no hace falta estar ahí en la sala, se puede hacer por internet, se le ve al hombre, puedes conectar y hay video cámaras donde puedes hacer seguimiento on-line virtual de la defensa de la propuesta. Ha crecido la participación de PPs exponencialmente, no sólo en cuanto a la votación sino es la realización de propuestas, muchas, muchas, llegan a través del internet. (2.11)

Por otro lado, se está dando acceso a la participación en el proceso a determinados sectores de población que por lo general se encuentran más alejados de los espacios institucionales, en concreto a la población más joven:

Se puede hacer de forma virtual y eso evidentemente no se hace, no suele llegar a más gente, sino llegar a sectores de la población que son,

son un poco más cautelosos a la hora de acercarse a la institución por ejemplo jóvenes. Es un canal más apropiado para ellos, más que acercarte a una instalación municipal que siempre suena a Ayuntamiento entonces suena Alcalde, respetamos también que hay otra forma de participación y tenemos que hacer uso de las mismas. (2.11)

3.3. Consideraciones finales

El análisis de la participación de las diferentes experiencias y en los tres países nos aportan algunas conclusiones comunes.

- En cuanto a los niveles de participación, comparando los datos obtenidos por tramos de población, para lo que identificamos cinco bloques según el tamaño de los municipios analizados, observamos lo siguiente:

- 1.- En el primer bloque (menos de 6000 habitantes), se sitúan dos casos dominicanos y cinco españoles, que mantienen una media respectivamente de 6,61 y de 5,29 de participación
- 2.- En el segundo bloque (entre 6000 y 20000 habitantes), encontramos siete casos dominicanos y dos españoles. Las medias que arrojan son el 4,23% en los casos dominicanos y el 6,50% en los españoles.
- 3.- En el tercer bloque (20000 y 70000 habitantes) se sitúan tres casos dominicanos con una media de participación del 4,25%.

4.- El cuarto bloque (entre 70000 y 300000) incorpora cinco experiencias dominicanas, dos uruguayas y dos españolas. Las medias son las siguientes: el 1,09% en República Dominicana, el 1,06% en España y el 6,23% en Uruguay

5.- En el quinto bloque (representado por los municipios que cuentan con una población mayor de 300000 habitantes), encontramos dos casos dominicanos, uno español y uno uruguayo. La media de participación en estos casos se sitúan en el 1,09% en dominicana, el 0,67 % en España y el 7,2% en Uruguay.

Encontramos una relación entre el tamaño de los municipios y el número de participantes en los diferentes procesos. Esta arroja la tendencia general de que a mayor tamaño del municipio menor participación. La proporción se mantiene en niveles más altos entre los municipios medianos (menores de 70000 habitantes), pero a medida que la población aumenta, la participación cae en términos porcentuales.

Hay que destacar por un lado, los casos españoles, que indican mayores índices de participación entre los municipios correspondientes al segundo bloque (entre 6000 y 20000 habitantes), donde la media de participación es mayor que la de los municipios situados en el primer bloque (menores de 6000 habitantes).

Los casos uruguayos son la excepción a esta norma que se da en los casos dominicanos y españoles. Podemos atribuir tal excepción al sistema de votación a través de urnas que se establece en los procesos uruguayos.

-En cuanto a la evolución de la participación, aunque encontramos diversos casos que pierden participantes, en general podemos decir que los niveles se van manteniendo. La visibilidad de los procesos, por un lado, la expresión de un compromiso político y un mensaje claro respecto a la voluntad política de impulsar los procesos, y sobre todo, la ejecución de las propuestas aprobadas en años precedentes, se perciben como elementos centrales para el mantenimiento de los niveles de participación. Hay que añadir que el tiempo también es un factor que juega a favor de los PPs, pues a medida que la gente va conociendo, no solo su existencia, sino también los mecanismos de funcionamiento que se ponen en marcha, los procesos van creando mayor atracción entre la población. Aun así, todo ello debe ir acompañado del cumplimiento en la ejecución de las propuestas sin el cual dicha tendencia se interrumpe.

– Es necesario advertir el papel que juegan las organizaciones y los colectivos sociales como canalizadores de la participación en todas las experiencias analizadas. Y en relación con esto, el perfil percibido de los parti-

participantes como personas implicadas con los problemas sociales de su entorno. Desde las estrategias colectivas impulsadas por las organizaciones se moviliza a más gente y se sacan adelante un mayor número de propuestas que de forma individual. En Uruguay se trata de fomentar desde los procesos este aspecto de construcción colectiva mediante el aval con un número de firmas de las propuestas o proyectos presentados.

– Existe en los diferentes procesos una gran dificultad para llegar a la ciudadanía en general, a aquellos que no están organizados ni pertenecen a algún colectivo específico. En parte se alude a la falta de interés en general por parte de la población hacia los problemas sociales y los intereses generales. En parte se percibe una autocrítica por parte de los responsables políticos y técnicos de los procesos en cuanto a la necesidad de ajustar los mecanismos, los tiempos y los espacios de participación a los ritmos y a las necesidades de la ciudadanía.

– A pesar de que en algunos casos se perciben como uno de los grupos poblacionales hacia los que fomentar la participación, en los procesos de PPs las mujeres participan en una proporción importante que en algunos casos puede ser igual, y en otros algo mayor que la participación de hombres. La percepción de que su participación es ma-

yoritaria se explica especialmente en relación con la baja participación de éstas en otros espacios públicos. Aun así, se detecta una identificación de los espacios de los PPs con espacios más “domésticos”, y en este sentido, podemos decir “feminizados”, por la relativa importancia de las materias y las cuantías que se vienen poniendo a debate. Se percibe que las grandes cosas se debaten, y las grandes decisiones se toman en otros espacios. Se trata de una tendencia significativa y que conviene seguir rastreando, por ese posible vínculo entre feminización y baja relevancia en los procesos públicos.

– En cuanto a las ausencias, se detecta una percepción importante sobre la falta de implicación institucional, en los tres casos. En el caso dominicano llama la atención la ausencia de las iglesias, donde según se desprende de los discursos recogidos, éstas juegan un papel social importante. La falta de sectores económicos, por otra parte es una carencia enunciada en las entrevistas dominicanas. En cuanto a la participación institucional municipal se percibe una falta de implicación enunciada en términos de falta de coordinación en la gestión de los procesos, y en concreto en la fase de ejecución.

– Mención aparte reciben los partidos políticos y su implicación con los procesos, más destacable según se desprende de las en-

trevistas de los casos españoles. Desde los discursos recogidos, se percibe una tendencia a: la implicación significativa por parte de los partidos políticos que los impulsan y una obstaculización por parte de los grupos políticos de oposición. No parece percibirse aun mayoritariamente, especialmente en España y Uruguay, que los PPs han de responder a una filosofía que debe ser impulsada de forma institucional, independientemente del partido político que los haya puesto en funcionamiento.

– En particular, se percibe la ausencia de determinados colectivos o grupos de población a los que se debería llegar. Se mencionan expresamente a los jóvenes, a las mujeres, a la infancia y, en los casos españoles a la población inmigrante. Para ello, se

plantean el desarrollo de determinados mecanismos para lograr la implicación de los mismos: desde el impulso de PPs Joven, PPs Infantil, o la creación de espacios sectoriales específicos para la participación de estos colectivos, hasta la asignación de un porcentaje del presupuesto dirigido a los mismos, para atraerlos por esta vía, a partir de intereses concretos. En algún caso, se plantea el ajuste de los espacios y mecanismos establecidos a los hábitos y a la cotidianidad de estas personas – pueden ser horarios determinados para fomentar la participación de la mujer, espacios específicos para los jóvenes. En algún caso, la utilización de internet y del voto on-line se ha planteado como una vía para acercar a determinados colectivos a los procesos.

Referencias

- Alberich, T. (2002): *Guía fácil de asociaciones*. Ed. Dykinson. Madrid.
- Gomá, R. y Font, J. (2001): La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En Font, J. (Ed) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel. Col. Ciencia Política. Barcelona.
- Ianni, V. (2011): *La cuestión democrática. Descentralización del poder político. Aportes y retos de la Cooperación Descentralizada*. IEPALA Editorial. Barcelona.
- Sousa Santos, B. (2003): *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo*. Ed. El Viejo Topo. Barcelona.
- Unidad Nacional de Seguimiento y Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo (2007): *Ley Nº 170 – 07 del Sistema del Presupuesto Participativo Municipal*. Editora Búho. Santo Domingo. República Dominicana.
- VVAA (2004): *El Presupuesto Participativo. Guía Metodológica. La experiencia de Villa González*. Fundación Solidaridad. Editorial Gente. Santo Domingo Este.
- VVAA (2010): *Presupuesto Participativo en Paysandú: más ciudadanía... más democracia*. Intendencia de Paysandú.
- VVAA (2009): *Montevideo cómo te quiero. La vía montevideana al Presupuesto Participativo*. Intendencia de Montevideo.
- VVAA (2010): *Refundar la Democracia. Presupuestos Participativos en contextos diversos*. Atrapasueños Editorial.
- VVAA (2006): *La Pedagogía de la Decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias Participativas*. Construyendo Ciudadanía nº 10. CIMAS. Ayuntamiento de Sevilla

4

ANÁLISIS DE LAS EXPECTATIVAS CIUDADANAS EXPRESADAS EN LAS PROPUESTAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Vicente Barragán,
Rafael Romero y
José M. Sanz

Introducción

Los presupuestos participativos son una herramienta joven y novedosa desarrollada para implementar modelos de gestión participada y experimentación democrática. Esta herramienta necesita de su análisis, medición y evaluación para garantizar el *feedback* que requiere. Las propuestas que la ciudadanía realiza, como parte esencial del proceso de presupuestos, nos permite indagar en la forma que la ciudadanía utiliza las herramientas participativas, cómo perciben la gestión de los recursos locales y su valoración. Pero también nos adentra en las necesidades y expectativas que estructuran las vidas de la ciudadanía, induciéndonos a buscar posibilidades de cambio. Por consiguiente, el estudio de las tendencias de las demandas ciudadanas pueden mostrarnos muchas respuestas del camino que deben recorrer los presupuestos participativos u otras herramientas de participación ciudadana.

Por ello, se hace necesario definir nuestro objeto de estudio: las propuestas; y, entender qué función tienen en los procesos de presupuestos participativos. Para este fin, es conveniente caracterizarlas sobre la base de tres dimensiones.

Las propuestas tienen una dimensión interna u orgánica dentro de los propios

presupuestos participativos. Son la parte del proceso en el que la población traslada sus preferencias a la administración y dotan a los presupuestos de entidad junto al conjunto de fases decisorias y deliberativas que conforman el proceso. Es decir, las propuestas son una parte esencial del proceso en cuanto que representan el fin último del proceso: detectar, priorizar, distribuir y realizar (por medio del gasto público) aquellas preferencias que los habitantes de un territorio concluyen como necesarias. En palabras de los/as vecinos/as dominicanos y españoles *porque hay que buscar el beneficio de su comunidad y de su barrio también [1.5]; porque es el espacio que te permite aportar ideas, puedes opinar, hacer sugerencias... Para que te escuchen definitivamente y quizás eso me llevó a hacer propuestas [1.11].*

A la vez, son inherentes al proceso de participación. Sin propuestas no hay votación, no puede existir la decisión y se reduce el proceso de deliberación. Como expresa Ganuza y Álvarez (2003) los presupuestos participativos deben acercarse a un proceso de decisiones compartidas, es decir, deben permitir reflexionar acerca de los recursos monetarios no como un reparto determinado, ni como una nueva redistribución, sino como un pro-

ceso de organización de los recursos existentes con criterios públicos que tiene su canalización por medio de las propuestas.

Las propuestas tienen también una dimensión subjetiva, ya que las propuestas determinan, hacen saber, o sacan a la luz, las necesidades y preferencias de las personas que habitan un lugar en relación a lo que ellos y ellas creen que es mejor para ese lugar. Las propuestas son la expresión final del proceso de información y deliberación colectiva, y permiten analizar en qué medida la ciudadanía ha pasado de ser mera observadora a convertirse en ciudadanos plenos, activos y exigentes con el proceso de presupuestos participativos. Es decir, no deja de ser una expresión subjetiva (de iniciativa personal o colectiva) sobre la realidad del espacio que nos rodea y los recursos necesarios para mejorar éste. *Hice seis. En mi zona se dio algo muy particular, hicimos un acuerdo de todas las comisiones que integraban el distrito porque teníamos aspiraciones iguales o similares. Entonces nos dedicamos a hacer proyectos para la zona...[1.20]*

Las propuestas poseen un carácter funcional. Su aspecto práctico -si se realiza lo reclamado, y siempre en función de la capacidad decisoria que permita el proceso- transforman, en la medida de lo posible, la realidad en la que se habita. Es por ello que se puede afir-

mar, como lo hace Cabannes (2004), que en muchas de las experiencias de presupuestos participativos -en especial en las latinoamericanas- la ciudadanía ha podido tener mayor acceso a recursos básicos como saneamiento de aguas, pavimentación, transporte público, etc.

Del mismo modo, es importante apuntar que por medio de las propuestas se constata la voluntad política con el proceso, ya que nos sirven para hacer el seguimiento de control y fiscalización de las inversiones municipales.

En conclusión, las propuestas sirven de canalización de los elementos que deben constituir los presupuestos participativos. Son a la vez la parte más tangible del proceso desde su formulación hasta su realización y viene acompañada de una serie de orientaciones que deben inspirar todo el proceso. Queremos decir que todo el ciclo de generación, votación, seguimiento y ejecución de las propuestas nos permite conocer el tipo de presupuesto participativo con el que se trabaja. También abre la posibilidad de evaluar en qué medida los procesos influyen en el entorno. Porque los presupuestos participativos tienen que permitir generar una nueva fórmula participada de gestión de los recursos públicos, profundizar en dinámicas democráticas y, por último, transformar nues-

tro entorno vivencial y material (Cabannes, 2004)... *Nosotros nunca contábamos con que teníamos espacio para construir un sector deportivo en la comunidad Río Salado. No esperábamos eso. Sin embargo, con esta iniciativa nosotros logramos tener un centro deportivo dentro de la comunidad...* [1.22]

Las propuestas suponen así el producto fi-

nal, donde se concentra el resultado de las fases de información, deliberación y decisión colectiva. De su estudio puede extraerse un número significativo y relevante de información, que permita caracterizar y penetrar en las distintas temáticas que nos ofrecen los presupuestos participativos, dándonos pie a una amplia variedad de análisis.

1. Las propuestas como referentes de los presupuestos participativos, los objetivos de desarrollo del Milenio y la calidad de vida

Para poder realizar el estudio comparado de las propuestas es necesario la construcción de un marco teórico compartido que facilite la búsqueda y definición de elementos comunes.

Por este motivo, es fundamental analizar al menos cuatro ámbitos teóricos: los objetivos por los que se ponen en marcha los presupuestos participativos, los retos establecidos por las metas y objetivos de desarrollo del Milenio (MDM y ODM), el concepto de calidad de vida y la capacidad analítica y evaluativa acerca de las necesidades humanas que ofrece el enfoque de Desarrollo a Escala Humana (DEH). Igualmente, las propuestas deben estudiarse en relación con cómo se producen los presupuestos participativos en cada localidad y país, así como los entornos sociales y económicos en que se producen. En consecuencia los marcos de reflexión elegidos intercalan elementos de referencia de aceptación mayoritaria, como equipamientos y necesidades básicas, a elementos de la vida en sociedad que requieren de una mayor interpretación y dependen de mediciones diversas como son las relaciones interpersonales, la convivencia, el ocio, la participación política o la equidad. Si bien este conjunto diverso nos hace re-

flexionar sobre estas líneas básicas que engloban la vida en ciudades y pueblos, la principal intención es asentar unas bases que permita ordenar, categorizar y analizar con criterios uniformes el conjunto de propuestas de las diversas experiencias, para, de este modo, permitir un estudio comparativo.

Los presupuestos participativos y los objetivos de desarrollo del Milenio

Aunque ya se ha puntualizado suficientemente en la introducción acerca de las bases sociales que imponen los presupuestos participativos, creemos conveniente destacar brevemente algunos aspectos que no pueden obviarse para entender la categorización que proponemos.

Para ello es necesario comenzar con Joaquín Herrera (2005) y su estudio sobre *el principio de distribución del poder político*, que permite un análisis concreto de los procesos participativos ofreciendo orientaciones que las prácticas participativas deberían cumplir, permitiéndonos así establecer categorías que deberían reflejarse en los procesos y en las expectativas, propuestas o sugerencias ciudadanas, como punto de partida del cumplimiento de unos requisitos últimos a implementar.

El principal hito marcado por Herrera es exigir a los procesos participativos una tendencia hacia una doble distribución. Una distribución política que debe facilitar el disfrute de los derechos y libertades de todos y todas; y, por otro lado, una distribución a nivel material, o igualdad material, que favorezca el disfrute al conjunto de la ciudadanía de las condiciones económicas, sociales y culturales existentes en la sociedad. De este modo la desigualdad se combate en dos planos el de los derechos políticos y en el de los derechos materiales.

Su función es empoderar a la ciudadanía. El principio de distribución del poder político parte desde la posición ideológica de que la democracia es un proceso de conquistas. *Los derechos de participación y los derechos en general, no son derechos otorgados, sino conquistados (Herrera, 2008, p.22-29).* Para ello se requiere una cultura y una participación activa de la ciudadanía que llegue a realizar propuestas institucionales y ciudadanas que permitan acceder a los bienes políticos que se propone en el sistema democrático. Lo fundamental es la apertura de espacios de decisión, estos son los espacios en los que se tiene que profundizar. De esta forma es necesario un proceso participativo y decisorio que sea ascendente y no al revés.

Por ello, y como consecuencia lógica, los consensos se hacen explícitos. Nos debemos

comprometer a todos y todas explícitamente en la construcción de espacios de igualdad política y material.

Estos enunciados no hacen más que teorizar entorno a las características básicas que construyen los presupuestos participativos y que quedan avalados en las distintas declaraciones de la Federación de Autoridades Locales (Declaración de Porvenir, Antequera, Málaga, Nairobi, etc.). Estas declaraciones reafirman encuentro tras encuentro que:

- Los presupuestos participativos procuran una participación universal. Por ello se generan prácticas de difusión e información a la ciudadanía.
- Son espacios abiertos de generación de ciudadanía que permiten la deliberación y la decisión compartida por la población, políticos y técnicos encargados de la gestión territorial. Por ello se liberan espacios para llevar a cabo estas actividades.
- Es una fórmula participada y tendente a la cogestión en lo que respecta al presupuesto y los asuntos públicos. Por ello se establecen mecanismos de información, formación y apoyo que permitan generar procesos pedagógicos.
- Requiere de una voluntad política clara. Por ello, las propuestas quedan vinculadas al programa de gobierno y en la medida de las posibilidades -una vez limados los proble-

mas técnicos- son realizadas por los gobiernos responsables.

- Tienen como fin ser un mecanismo de mejora en la distribución de los recursos públicos y procuran la inclusión de toda la ciudadanía. Para ello se establecen criterios redistributivos y se abren canales participativos para aquella parte de la población que por diversos motivos quedan excluidos de los recursos políticos y materiales a los que tienen acceso la mayoría de la población.

Muchos de estos objetivos, coinciden con los propuestos por los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), convirtiéndose así los PPs en la instrumento para alcanzarlos. Los ODM son resúmenes de objetivos de desarrollo planteados a nivel internacional para priorizar aspectos relacionados con el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza.

Los ODM son objetivos específicos que tienen como fin orientar las políticas internacionales a favor de metas concretas, pero además, centran la cuestión del desarrollo en las políticas estructurales. Una vez comprobado que el crecimiento económico no tiene como relación directa el desarrollo, los ODM fijaron metas específicas -con indicadores mesurables- de consecución de mejoras para aquellos países cuyo bienestar general no ha sido posible con el simple desarrollo económico producido en las últimas décadas. Sin embargo, el carácter

multidisciplinar y multicausal de la pobreza y las desigualdades requería de una gestión más concreta y una especialización mayor de las políticas a favor de la reducción y erradicación de estas desigualdades mundiales, para ello, los ODM acometen varios espacios de trabajo que analizaremos a continuación.

La primera característica a destacar es la reciprocidad del pacto acordado en la Declaración del Milenio. Si los principales actores económicos mundiales se comprometían con las transferencias de capitales para la consecución de los objetivos, los países receptores se involucrarían en mejorar sus políticas y gestión gubernamental a favor de una transparencia y rendición de cuentas a sus ciudadanos. En este contexto, los presupuestos participativos tienen mucho que aportar; en otras palabras, los presupuestos participativos son uno de los caminos avalados por los ODM.

No obstante, aunque las prácticas están claras, los ODM tienen en su haber el abarcar una serie de problemas claves de desarrollo encadenado en el marco de los Derechos Humanos. En este sentido, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto por la naturaleza y la responsabilidad compartida son la base de la Declaración del Milenio. Los objetivos y las metas, no obstante, refuerzan estos derechos.

El esfuerzo mayor de los objetivos está destinado a la reducción de la pobreza y todas las circunstancias que rodean ésta, ya que la pobreza se entiende como un obstáculo para el desarrollo y sólo puede ser solventada en un marco de cooperación Norte – Sur. A este respecto las metas que se persiguen son: reducir a la mitad (en el período 1990-2015), el porcentaje de personas cuyos ingresos es inferior a 1 dólar al día, alcanzar el pleno en empleo y productivo, así como reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. En general, el espíritu de los ODM está centrado en mejorar las condiciones de vida en los segmentos ciudadanos más pobres, e invertir la tendencia de desigualdades.

Si como ya comentáramos, los presupuestos participativos, por su intención de transparencia y fiscalización de la ciudadanía de la gestión, están acorde con varios de los principios generales de la Declaración del Milenio, las propuestas, también deberían moverse en este ámbito. Es decir, necesitaremos analizar si aportan líneas para la reducción de las desigualdades y la pobreza, si favorecen un equilibrio material en los recursos urbanos y rurales, así como entre los estratos sociales y colectivos excluidos.

En nuestro estudio no se llega a utilizar todos los objetivos, ya que no todos tienen relación con este trabajo, pero la gran mayoría asien-

tan las bases para establecer criterios concretos sobre necesidades y prioridades ciudadanas. En este sentido, han sido centrales para nuestro análisis el Objetivo 1 y 4: erradicar la pobreza extrema y reducir la mortalidad infantil. Algunas de las metas de estos objetivos que se han tomado como referencia son: reducción de la pobreza por medio del incremento de los ingresos, la inclusión laboral y el pleno empleo, la reducción de las problemáticas que llevan a personas a sufrir hambre o la mortalidad infantil. Todas son metas relacionadas con los aspectos económicos, laborales y de distribución de los recursos materiales.

De igual modo, el Objetivo 2 (lograr la enseñanza primaria universal), 3 (promover la igual de género y el empoderamiento de la mujer), 5 (mejorar la salud materna) y 6 (combatir el VIH, paludismo y otras enfermedades) proponen indicadores de medición básicos relacionados con la educación primaria, la salud y la igualdad de género. Estos campos son elementos esenciales para la medición de las necesidades básicas colectivas y el desarrollo personal tanto en hombres como en mujeres. Es por ello que tienen una especial atención en el estudio que planteamos.

Por último, el objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) planeta como metas, entre otras, ralentizar la pérdida de diversidad ecológica, el acceso a agua potable

o la mejora de las condiciones de vida de los barrios y especialmente de los barrios marginales. Estas últimas metas han orientado en gran medida algunos de los criterios de análisis de las propuestas. En este orden de cosas ha sido necesario categorizar y distinguir aquellos aspectos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad, de aquellos que, incidiendo en las necesidades de salubridad y mejora ambiental del entorno, aludían a equipamientos básicos inaplazables.

Conceptualizando la calidad de vida

No obstante, entre el marco amplio de los presupuestos participativos, y el más concreto de los ODM, es necesario abrir un espacio intermedio que nos relacione estas líneas de trabajo. Para ello, se propone evaluar si las experiencias de PPs mejoran el entorno vital. Como hemos comentado, y por pura intuición, realizar este análisis no es sencillo, y requiere de un proceso de definición teórica un tanto compleja. En consecuencia, una vez observado los ODM, se puede apreciar que el trabajo se adentra en un campo complicado como es la determinación de las categorías que mejoran *la calidad de vida*. El concepto depende tanto de aspectos subjetivos como objetivos. Por lo tanto, es necesario establecer un acercamiento multifuncional que seleccione elementos propios de la ciudadanía como habitantes de un entorno -salud, relaciones

personales, concepciones políticas, recursos, expectativas individuales, etc.- que se perfilarán por medio del concepto de *calidad de vida*; como seleccionar elementos más objetivos, en su mayoría orientados por los ODM, que nos proporcionan un marco de análisis más ajustado sobre la mejora de la calidad de vida y los marcos habilitadores de esta.

Establecidos estos principios, podemos comenzar a determinar que la calidad de vida tiene relación directa con las vivencias que tiene los sujetos de un entorno. Por ello, este concepto nos remite a un análisis multifuncional en el que se tiene que conocer como viven los sujetos, sus condiciones objetivas de existencia y que perspectivas de transformación de estas condiciones desean, así como evaluar el grado de satisfacción que se consigue. De esta forma, la toma en consideración del concepto de calidad de vida no es una cuestión baladí para este trabajo, ya que, la organización que hacemos del concepto sobre la base de la idea de la vida deseada por una persona, nos determina ocho necesidades fundamentales que representan el núcleo de las dimensiones de la vida: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. Establecemos así un marco bastante amplio de análisis para la determinación de

criterios que nos posibiliten concretar los elementos que pueden habilitar y transformar el entorno en el que convivimos (Scharlock y Verdugo, 2003).

Seguidamente, esta primera premisa nos hace ver que un alto nivel de vida objetivo depende de distintos factores como recursos económicos, el hábitat, el nivel asistencial o el tiempo libre; y puede ir acompañado de un alto índice de satisfacción individual en bienestar o calidad de vida. Además esta satisfacción viene determinada por el ajuste entre estas características y las expectativas del individuo, es decir, cómo las percibe.

Por ello, la segunda premisa definitoria pone el acento en comprender qué sería una calidad de vida óptima y ésta es la que se produce en un equilibrio ecológico perfecto, tanto en lo biótico y de entorno, como en lo social y cultural (Rueda, 1997). Ambas concepciones nos vuelven a una concepción subjetiva del individuo en relación con sus vivencias de la realidad. Es decir, el equilibrio tiene una relación directa con la calidad ambiental en la que se desenvuelve la vida y esas necesidades objetivas y esperadas.

No debemos olvidar no obstante, que la calidad de vida, al corresponder con parámetros subjetivos, es influenciable. El individuo tamiza sus necesidades por medio de expectativas que dependen de las pautas individuales

y sociales que a la vez corresponden a una sociedad determinada. Estos componentes subjetivos esenciales del individuo se construyen sobre la base de los matices sociales y colectivos. Esto nos recuerda las palabras de Castoriadis (1995) sobre el *bien vivir*, y su componente social cuando afirma que depende de nosotros de manera individual, pero no por eso es apartada de la colectividad. De esta forma –desde un punto de vista político– el bien vivir casa con la realización del bien común ya que es la condición del buen vivir: *el bien común es, al mismo tiempo, una condición de la felicidad individual y también atañe a las obras y trabajo que la sociedad – feliz o no- querría ver realizadas* (Castoriadis, 1995, p. 9). En consecuencia, para la realización de una calidad de vida de una sociedad es imprescindible el establecimiento de un estándar colectivo que sólo es válido para un momento y contexto específico de su establecimiento. Es decir, esta calidad de vida es dinámica, determinada histórica y culturalmente.

Pero también la calidad de vida es una cuestión de posicionamiento ideológico ya que nos adentra en la valoración de contextos como la salud, o aspectos comunitarios como la asistencia médica, la vivienda, los servicios sociales, la salubridad del entorno, etc., y la calidad de estos. Nos acerca así a campos de interacción social, en el contexto ambiental y

económico en cuanto a la disponibilidad y calidad de los recursos dentro de un equilibrio que supera lo meramente ecológico (pero que lo incluye). Todo ello en relación a las expectativas comunitarias, pero sin olvidar que estas expectativas vienen conformadas por un marco ideológico referente o dominante. Razonamiento que sitúa el problema fuera de un planteamiento exclusivamente tecnocrático (Rueda, 1997).

En definitiva, estamos hablando de apropiación de espacios. Establecemos con nuestro entorno una relación integrándolo en las vivencias propias, dejando nuestra huella y convirtiéndonos en actores y actrices de su propia transformación. Por ello, añadimos, es necesario dotar el entorno social de habilitadores que permitan esa apropiación y transformación necesaria. Los presupuestos participativos permiten abrir marcos para la consecución de estos objetivos. Los trabajos realizados en el ámbito de la calidad de vida han demostrado que el nivel de satisfacción crece cuando los sujetos tienen un nivel de apropiación más concreto tanto en la gestión de sus propias expectativas, como por una identificación mayor con su entorno.

Llegado a este punto, podemos construir una conceptualización de la calidad de vida que depende de los siguientes dimensiones de interés o preocupación (Rueda, 1997):

- Aspectos decisivos para el bienestar general de las personas: trabajo, educación, sanidad, vivienda y equipamientos.
- Aspectos relacionados con el medio, con la calidad ambiental: calidad ambiente atmosférica, el ruido, la calidad del agua, etc.
- Aspectos relacionados con los aspectos psicosociales fundamentalmente del ámbito interactivo de los sujetos: relaciones familiares, relaciones interpersonales, ocio, tiempo libre, etc.
- Aspectos referentes al orden sociopolítico: participación social, la seguridad personal y jurídica, etc.

Los estudios de Desarrollo a Escala Humana, DEH, (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986) nos ofrece un marco más integral de la definición que estamos realizando sobre calidad de vida. El diagnóstico, análisis y evaluación que esta doctrina ofrece al campo del desarrollo nos facilita un contexto ciertamente acertado para enmarcar la función de los presupuestos participativos dentro de las prioridades de las personas, así como aporta una clasificación de las necesidades humanas que permite organizar el conjunto de propuestas a analizar. Pero este esquema aporta una perspectiva adicional a tener en cuenta. Nos acerca y define el concepto fundamental de nuestro análisis, que son aquellas propuestas que van más allá de la simple satisfacción de necesidades, para habilitar hacia una transformación ma-

³ Riechmann hace referencia a la conferencia de Albert Recio titulada Empleo y medio ambiente: necesidades y dificultades de un proyecto alternativo ponencia en el curso de verano de la UCM Nuevas economías: una alternativa ecológica. San Lorenzo del Escorial, 19 a 23 de julio de 2004.

yor que implica a los entornos político, social y económico. Es decir, *se favorece ejercitar las estructuras de tránsito desde planos intersubjetivos hacia los planos políticos, en la exigencia de construcción de opciones viables* (Encina y Rosa, 2004, p. 22).

El punto de partida coloca a la persona y a la mejora de su calidad de vida en el centro del análisis del desarrollo. Por esta razón, los objetivos principales son la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, relacionado éstas con la generación creciente de autodependencias, la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, y comprendiendo los procesos locales en su relación con los globales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

Desde esta perspectiva es conveniente recordar a Riechmann y Recio cuando plantea que estamos tomando las necesidades humanas como punto de partida para el análisis. Nuestro enfoque procura preguntarse cuáles podrían ser los niveles de vida que deben garantizarse universalmente para permitir a todos los ciudadanos y ciudadanas participar en la vida social. Igualmente estos análisis deberían abrir un debate social acerca de lo que es básico, secundario o de lujo en las necesidades humanas, así como interpelar sobre aquellas actuaciones que resultan inaceptables por los

efectos sociales y ambientales que suponen (Riechmann, 2006, p. 65-70)⁴.

En este marco, el de DEH, como también expresaban los presupuestos participativos, se pone el acento en transformar a la persona objeto en persona sujeto de su propio desarrollo. El protagonismo se traslada a las personas y no a los actores económicos. Privilegia de esta forma tanto la diversidad como la autonomía, en el que el protagonismo del sujeto sobre el espacio que habita sea realmente posible. En consecuencia, es prioritario trabajar a la vez en una profundización democrática que destruya dinámicas paternalistas al mismo tiempo que activa y estimula esquemas de soluciones creativas que vayan de abajo hacia arriba.

Con este fin, desde el DEH se establece su estructura de trabajo en dos aspectos fundamentales, las necesidades humanas -finitas, pocas y universales- y los satisfactores -determinados cultural e históricamente-. Las necesidades se clasifican a su vez en dos categorías: existenciales (ser, tener, hacer y estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). A la vez las necesidades se satisfacen en tres contextos diferentes: con uno mismo, en relación con el grupo social y en relación con el medio ambiente.

Por otro lado, los satisfactores permiten col-

mar estas necesidades, pero son diversos y metamórficos en función de los contextos culturales e históricos, con tiempos diferentes a las necesidades humanas; para su realización se transforma en bienes –cambian cultural e históricamente y en función de los estratos sociales-. A este respecto, si las necesidades humanas podrían determinarse como esencias, los satisfactores son elementos estructurales y los bienes elementos coyunturales.

Las necesidades no sólo se entienden en este esquema como carencias, sino que a la vez se les resalta la posibilidad de potencia, de activadores, de movilizadores de la ciudadanía a favor de la satisfacción de dicha carencia. Se resalta su aspecto positivo. Y se caracterizan por ser individuales y a la vez colectivas.

Los satisfactores actualizan las necesidades. Permiten colmarlas, obviarlas, ser inocuos, o incluso inhibirlas. También son individuales y colectivos. Los satisfactores se ordenan en la matriz de necesidades existencial y axiológica en función de esas necesidades que satisfacen. Por ejemplo la salud física que se sitúa en el ser y en la subsistencia, o la igualdad de derechos, que se sitúa en el tener y en la libertad. Así, los satisfactores tienen como resultado la generación de objetos y artefactos, afectan a la eficacia del satisfactor y altera el umbral de consecución de la necesidad de manera positiva o negativa.

Todo este conjunto nos permite llegar a una taxilogía más avanzada en lo que respecta a la clasificación de las necesidades humanas y el consecuente aumento o reducción de la calidad de vida, que viene siendo el argumento de entrada de este marco teórico. Lo realmente esencial de todo este conjunto de conceptos que hemos tratado es que el DEH no examina las necesidades, y en consecuencia la satisfacción de éstas, de forma estática y unívoca. Sino que introduce una serie de variables que permiten comprender el conjunto de categorías que mueven al ser humano a favor de su bienestar por una serie de estrategias que pueden mejorar o empeorar su situación. Y estas estrategias a la vez, no dependen exclusivamente de un crecimiento económico y material -planteamiento inicial del paradigma del desarrollo económico local que da paso, por ineficaz, a los ODM-, sino que va más allá. Se avanza en el esquema pues las necesidades ya no se relacionan exclusivamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino que amplía su perspectiva y se relaciona con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades. Igualmente, se distinguen los satisfactores y su posición en la matriz, como parte del proceso económico, ya que implica reivindicar lo subjetivo más allá de las puras

preferencias respecto de objetos y artefactos (Max-Neef, 1994).

Pero el esquema es más amplio, como hemos adelantado, estos satisfactores en su posición de mecanismos de satisfacción no tienen por que ser positivos para colmar estas necesidades, sino que los mecanismos sociales, políticos y económicos pueden llevarlos a ser destructores (armamentismo, censura, autoritarismo), pseudosatisfactores (adoctrinamiento, productivismo obsesivo, etc.), o inhibidores (paternalismos, aula autoritaria, mesianismos, televisión comercial, etc.). Productos a todas luces exógenos a la sociedad civil y que se manejan desde arriba hacia abajo.

A este respecto, el DEH distingue no obstante satisfactores con tendencias diferentes, los denominados sinérgicos, que satisfaciendo una necesidad su manera estimula o contribuye a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Es decir, son contrahegemónicos, ya que revierte la racionalidad dominante. Son, en todo caso, actos volutivos que impulsa la sociedad de abajo hacia arriba.

Esta referencia nos abre un espacio importante en nuestro trabajo ya que en el propio proceso de desarrollo es el elemento de arranque. De esta forma, lo importante no es ya sólo el conseguir las metas de satisfacción de esas necesidades fundamentales, sino

que el propio proceso impulse desde su comienzo hasta el fin todo un conjunto de mejoras necesarias. O sea, que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo, sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos (Max-neef, 1994, p.136).

La primera parte de este enunciado está cubierta con los presupuestos participativos. Sus dinámicas, sus objetivos y sus fines son, como plantea el DEH, un satisfactor sinérgico en sí. O por lo menos, planta las bases para colmar las necesidades de forma sinérgica.

La segunda parte: *la realización de las necesidades no sea la meta...* es lo que intentamos analizar y ver, para comprender si efectivamente las soluciones aportadas por la ciudadanía, las propuestas aprobadas y las realizadas en las propias experiencias permiten transformaciones más allá de las metas que éstas plantean. En cierto modo buscamos, como decía el maestro Castoriadis, prácticas, valores, decisiones que cambien el pensamiento dominante (Castoriadis, 1986), y que a la vez partan de la construcción o imaginación colectiva. O de nuevo, como lo expresaría Max-Neef (1994, p. 137) que *el estilo de reproducción que se elija sea sinérgico –sin principios autodestructivos–; que tenga capacidad para aprender de las experiencias,*

potenciando alternativas y opciones, desde estructuras participativas que retroalimenten el sistema.

Seguidamente, a modo de síntesis, se recoge la conceptualización de distintas dimensiones de las variables abordadas de acuerdo con las diversas perspectivas teóricas desde las que se abordan.

Tabla 1. Dimensiones de las variables seleccionadas y su conceptualización desde diversas perspectivas

Dimensiones	Pre. Participativos	ODM	Calidad de vida	DEH
Habitabilidad	Favorecen una transformación compartida del entorno	Su cumplimiento requiere de una mejora en los aspectos de equipamientos y necesidades básicas. Objetivos 1,2,5 y 7	Su mejora tiene relación directa con necesidades cubiertas y la accesibilidad a equipamientos y mejoras del entorno.	Las necesidades son cubiertas por medio de decisiones referentes al entorno y las situaciones vitales.
Movilidad	El acceso universal a los recursos y equipamientos requieren de las posibilidades de desplazamiento	En general hace referencia al objetivo 7	Los desplazamientos son necesidades fundamentales. El debate actual relaciona este indicador con el desarrollo sustentable.	Favorece los aspectos relacionados con la libertad y el acceso a recursos.

Proponiendo un marco integrador

La complejidad está servida, pues, si en algunos momentos las dimensiones de análisis se nos presentan claras y concisas, otras se presentan con cierta dificultad para definirlos. Por este motivo, ha sido necesario categorizar y dimensionar introduciendo diferentes niveles por grupos de categorías que ordenara estos presupuestos teóricos y nos permitiera descubrir los diferentes criterios para el análisis que proponíamos al principio del texto (necesidades, cultura, empoderamiento, distribución, impacto, evolución...), centrados, sobre todo en los recursos y las posibilidades habitacionales que se generan.

a) Habitabilidad de la ciudad

Entendemos la habitabilidad como un atributo de los espacios construidos en la medida en que provean de una serie de condiciones que los hagan apropiados para el desarrollo de la vida humana, tanto de los individuos como de los grupos, y en un sentido tanto físico como simbólico. La habitabilidad hace referencia a las cualidades ambientales y físico-espaciales que permiten el desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona.

De la anterior definición se deduce que la habitabilidad es un concepto complejo, en el que se engloban gran variedad de temas desde los que se pueden clasificar las propuestas que estamos analizando.

A fin de hacerlo operativo es importante agrupar los distintos aspectos que incluye la habitabilidad en dos categorías generales:

- En la primera categoría incluye todas aquellas propuestas que se refiera a la estructura espacial de la ciudad (propuestas sobre movilidad, accesibilidad, o dotación de equipamientos);
- y en la otra, aquellas propuestas que pretendan influir sobre la calidad medioambiental del entorno urbano.

El modelo predominante de ocupación del territorio basado en el uso del automóvil privado, y las consecuencias que de él se derivan, representa el principal escollo para la habitabilidad de los asentamientos urbanos, tanto en lo que se refiera a la sostenibilidad ambiental: contaminación, ruido, consumo excesivo de recursos o la ocupación extensiva del espacio; como en lo referente a su sostenibilidad social: peligro y riesgo de las calles y vías, la ruptura de la multifuncionalidad del espacio público, la reducción de la comunicación vecinal o la pérdida de autonomía de los grupos sociales más débiles.

Sin transformar la estructura espacial y la movilidad de nuestras ciudades no parece posible racionalizar el uso de los recursos ni hacer de nuestros pueblos y ciudades lugares más sostenibles y más habitables.

Por ello es necesario incluir en este grupo todas

aquellas propuestas que intentan influir en el modelo de asentamiento hacia un desarrollo espacial más habitable mediante la reducción de la necesidad de desplazamientos (ciudad compacta frente a ciudad dispersa, o ciudad policéntrica frente a ciudad centralizada); o, a través del fomento del carácter equilibrado e integrado de la estructura urbana evitando el mono-funcionalismo espacial de ciertas áreas así como su aislamiento.

También incluyen aquellas propuestas tendientes al fomento de métodos de desplazamiento más eficientes y menos contaminantes como el transporte público, la bicicleta, o la adecuación del espacio público a usos distintos de los que imponen los requerimientos del transporte privado motorizado.

b) Calidad medioambiental

La salubridad y el aumento de la calidad medioambiental de los entornos urbanos puede llevarse a cabo por medio de la transferencia de los residuos que estos, pero en la actual situación de degradación ambiental en la que la capacidad de regeneración del ecosistema está saturada, los espacios degradados mediante esta estrategia son cada vez más cercanos.

La única estrategia sostenible consiste en hacer de las ciudades entornos más saludables al reducir su impacto en el medio ambiente tanto a nivel local como global.

La habitabilidad así entendida sería la concreción en el espacio urbano de la sustentabilidad a nivel de todo el planeta.

En este apartado incluimos las propuestas que tienden a aumentar la calidad del medio urbano de manera sostenible tanto a nivel local como global.

c) Calidad de la vida social

Si en la categoría de habitabilidad se incluía todas aquellas propuestas relacionadas con el aumento de la calidad de vida de los habitantes de los espacios urbanos que dependen de condiciones ambientales y espaciales, la calidad de la vida social intenta ampliar el espectro de análisis al incluir aquellas necesidades cuya referencia de análisis son los factores socioeconómicos de los que depende dicha calidad de vida. Por ello se atiende al conjunto de servicios y posibilidades de mejora colectiva y comunitaria, así como a los espacios que se abren entorno a los aspectos psicosociales fundamentalmente del ámbito interactivo.

d) Influencia, equipamientos y cultura democrática

A fin de obtener una idea más precisa de la repercusión de los presupuestos participativos sobre la política local hemos decidido introducir un grupo de variables sobre cuestiones específicas que complementa la anterior clasificación centrada en el aumento de la calidad de vida, al margen de que alguna ti-

Tabla 2. Variables, dimensiones y criterios para clasificar las propuestas

Calidad de vida	Habitabilidad de la ciudad	Estructura espacial (movilidad y accesibilidad)
	Calidad medioambiental	Calidad Medio ambiental salubridad entorno urbano Iniciativas medioambientales y de protección de espacios.
	Calidad de la vida social	Prevención de catástrofes naturales
Influencia en las prioridades o impacto socioeconómico	Equipamientos básicos Equipamientos de relevancia social	Equipamientos básicos y equipamientos de relevancia socioeconómica para la comunidad
Avances en la cultura política	Profundización en la política local	Propuesta de contenido político local y más allá de la localidad.
	Género	Cuestiones de género.
	Participación e instituciones de gobierno. Más allá de lo local	Otras cuestiones relacionadas con la transparencia institucional, la participación y las relaciones ciudadanía e instituciones de gobierno.

polo­gía de propuestas aparezcan ya en la clasificación anterior, este último grupo cumple la función de concentrar la información sobre dos temas que consideramos claves: por un lado, el impacto de los presupuestos participativos sobre la cultura política democrática; y por otro lado, la importancia económica y la capacidad a la hora de marcar prioridades de gasto de los presupuestos participativos en los presupuestos municipales, evaluable en función de la ejecución de obras producto de propuestas ciudadanas que supongan un gran desembolso económico, así como obras en infraestructuras que vengán a cubrir carencias básicas con lo que esto supone de inclusión de criterios de justicia social y alteración de las prioridades de gasto hacia los sectores tradicionalmente menos atendidos. De acuerdo con el marco expuesto y nuestro objeto de estudio se han identificado las siguientes dimensiones de estas variables seleccionadas. Igualmente se ilustran los criterios de clasificación de las propuestas de acuerdo con las dimensiones indicadas.

2. Resultados y discusión

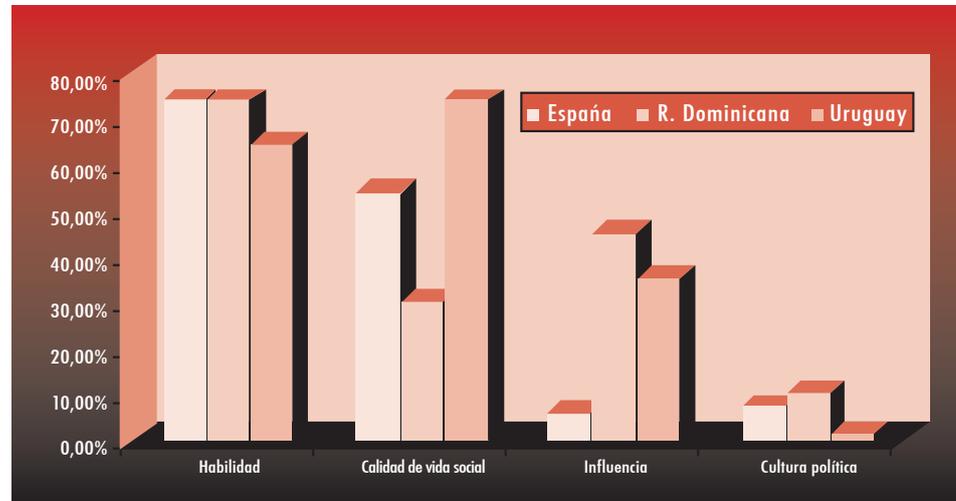
Para comenzar, podríamos afirmar que tras observar los primeros datos por grupos de categorías, las diferencias entre los tres países tiene una relación más directa con las propias posibilidades de decisión que imponen las experiencias, que con los determinantes socioeconómicos que posee cada país, como en un principio se cabría esperar.

Las experiencias de los tres países centran sus reclamos en las propuestas de habitabilidad y calidad medioambiental (España 65%, La República Dominicana 74% y Uruguay el 65%). Es decir, el entorno más cercano y cotidiano determina las propuestas. Sin embargo, los otros tres grandes grupos se organizan de forma más heterogénea. Elemento que no es casual ya que, cada país tiene elementos comunes en sus procesos. Esto es, para el análisis que referenciamos tendremos que tener presente que las propuestas resultantes de los procesos tienen una relación directa con las prioridades que cada país

posibilita en las experiencias de presupuestos participativos. Y estos, a la vez, están influenciados por los aspectos socioeconómicos, pero también por los aspectos políticos, administrativos y culturales. Para comprender mejor estos resultados se puede consultar el capítulo primero y dos.

En el análisis diferenciado por países se observa que en República Dominicana hay un elevado índice en habitabilidad (74%) e influencia (45%).

Gráfico n.º 1. Porcentajes de propuestas de calidad de vida, influencia socioeconómica y cultura política por país



³ Montevideo como te quiero. La vía montevideana de presupuestos participativos

En el mismo sentido, pero con menor homogeneidad en las experiencias y en los objetivos sobre la pobreza y necesidades básicas, Uruguay despliega sus presupuestos participativos sobre la base de una mejora en la descentralización, la participación ciudadana y la priorización de obras de interés social⁴. Así, Uruguay rebasa a los otros dos ejemplos en calidad de la vida social (74%) y tiene porcentajes significativos también en influencia (17%). Siendo menor que los otros países en habitabilidad (64%).

(35%); y se diferencia a la baja en influencia. Por esta razón también, otras variables como los tipos de propuesta nos acercan a los que expresamos. En los tres ejemplos tiene un peso central las inversiones en obras, frente aquellas inversiones intangibles, como son las inversiones en actividades. Las experiencias españolas están menos centradas en necesidades básicas y mejoras sustanciales de la población, ya que hay limitaciones administrativas, y la voluntad política y el presupuesto municipal puesto a dis-

Tabla 3. Número y porcentaje de tipos de propuestas por país

Propuestas por tipo	ESPAÑA	REPÚBLICA DOMINICANA	URUGUAY
Propuestas de inversiones en actividades:	Son inversiones cuya finalidad es la ejecución de actuaciones no materiales		
	24% de 1.883	2% de 1.122	6% de 810
Propuestas de inversiones en obras:	Son inversiones cuya finalidad es la ejecución de obras nuevas o de reposición que requieren de un proceso administrativo determinado y una infraestructura para poder realizarlas que sobrepasa la mera actividad		
	75% de 1.883	98% de 1.122	94% de 810

España intercala herramientas de transparencia en la gestión y fortalecimiento de la cultura democrática y el tejido social, con posiciones de prioridades ciudadanas, inclusión, redistribución y justicia social. Por ello, España marca posiciones relevantes en habitabilidad (65%) y calidad de la vida social

posición en los presupuestos participativos es reducido, así, es el único estado en cuyas experiencias una cuarta parte de las propuestas se pueden calificar como propuestas tipo de actividad. Por el contrario, tanto Uruguay como República Dominicana basan sus procesos en propuestas de inversión.

2.1 Resultados de las propuestas de calidad de vida

Como vimos en la definición, este primer grupo se reparte en dos tipos de variables, los referidos a la habitabilidad de la ciudad y los referidos a mejora de la calidad de la vida social.

a) Propuestas referidas a la habitabilidad y calidad medioambiental de la ciudad

En la propia definición de las variables ya se hacía notar que este grupo primero de criterios era el más amplio y de mayor calado pues miden el conjunto de necesidades de la vida

diaria y del entorno. Tanto el desarrollo espacial, como la calidad medioambiental inciden sustancialmente en la calidad de vida de las ciudades y pueblos. Igualmente, todos aquellos recursos sociales y comunales puestos a disposición para la ciudadanía posibilitan la medición de los estándares de bienestar y protección social. Es decir, en esta primera gran categoría de Calidad de Vida se resume un número importante de características relacionados con las mejoras individuales y colectivas, así como la constitución de la vida social.

Tabla 4. Número y porcentaje de propuestas de habitabilidad y calidad medioambiental por país

Calidad de vida	España		R. Dominicana		Uruguay	
	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total
I. Propuestas referidas a la habitabilidad y calidad medioambiental de la ciudad:	1.230	65,32%	828	73,80%	524	64,69%
a) Estructura espacial	941	49,97%	635	56,60%	465	57,41%
Propuestas sobre movilidad y accesibilidad	600	31,86%	438	39,04%	164	20,25%
Propuestas sobre calidad del espacio público de socialización	341	18,11%	197	17,56%	301	37,16%
b) Calidad medioambiental	289	15,35%	193	17,20%	59	7,28%
Propuestas referidas a la salubridad del entorno urbano	139	7,38%	151	13,46%	38	4,69%
Propuestas referidas a problemas ambientales: Espacios verdes y Medio Ambiente	150	7,97%	42	3,74%	21	2,59%

Los problemas espaciales de las urbes y los pueblos así como la calidad de los servicios públicos son las solicitudes más habituales de las experiencias analizadas. Generalmente, el mayor número de propuestas van referidas a lo más cercano, como son las consecuencias de la circulación tanto de los vehículos rodados como de las propias personas. A este respecto, la movilidad tiene porcentajes similares en los tres países de referencia. Es decir, la adecuación del entorno y el espacio es una de las necesidades más comunes en todos los espacios urbanizados. En consecuencia, las propuestas más comunes van referidas arreglo de calles y seguridad vial (reducción velocidad automóvil- badenes-, peatonalización, construcción o mejora de aceras, señalizaciones, etc.). Se dan dos tendencias claras, por un lado la necesidad de arreglo tanto de calles como de carreteras; y, seguidamente, la solicitud de mayor seguridad.

La peatonalización aunque escasa en la mayoría de las experiencias, son propuestas que se hacen notar (en la República Dominicana, por ejemplo, representan el 1,25% de las propuestas).

Asimismo, se aprecia una constante de solicitud de accesibilidad a las ciudades y centros de las ciudades, donde normalmente están los servicios más utilizados por la ciudadanía. Es destacable de La República Do-

minicana y Uruguay que un alto porcentaje de sus propuestas están referidas a arreglos y construcción de caminos vecinales (la gran mayoría rurales).

Aquellas referencias a alternativas de transportes, como bicicletas, transportes públicos etc., son inexistentes en los presupuestos dominicanos y uruguayos; ahora bien, en España representan un número importante de propuestas.

Uruguay, como característica propia, tiene propuestas referidas a transportes públicos para la mejora de la movilidad en la ciudad y dentro de los departamentos, especialmente para un colectivo concreto que es el de deportistas.

Los espacios públicos y las infraestructuras con las que se cuentan son, a la vista de los datos, aspectos con una moderada valoración. Salvo Uruguay que tiene un elevado índice, los otros dos países muestran tendencias similares entorno al 20% de las propuestas. Una mirada detallada nos hace comprobar que este criterio, como señalábamos, es bastante variado y recoge una amplia gama de posibles recursos: centros cívicos, bibliotecas, espacios deportivos, y en el caso de los países americanos iglesias y lugares de culto, son las propuestas más abundantes. En lo que respecta a la restauración, mejora o construcción de espacios

como plazas, plazoletas o parques infantiles aunque menor, también tienen una repercusión generalizada en los tres ejemplos.

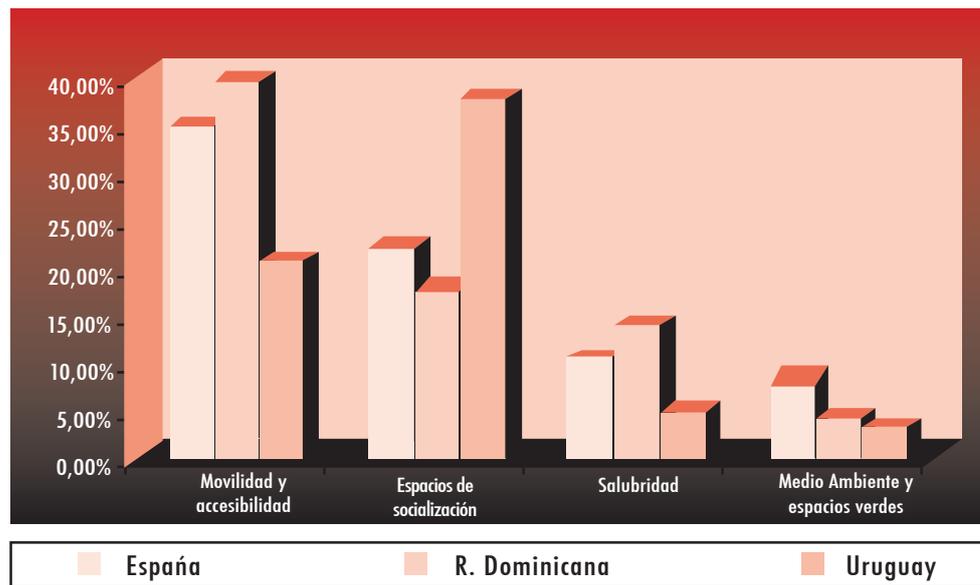
Los elevados porcentajes de este tipo de propuestas en Uruguay son debido a que un amplio porcentaje de propuestas tienen como fin la construcción, arreglos o mejoras en equipamientos de los salones comunales, clubes sociales, así como espacios deportivos. En este sentido, en los presupuestos uruguayos hay una voluntad clara por profundizar en los aspectos desconcentradores de las ciudades y ofrecer espacios concretos de servicios y construcción ciudadana que marca una de las características propias de los presupuestos uruguayos.

La reposición de mobiliario urbano destaca sobre todo en España, concretamente en Sevilla, y son escasas en las propuestas de la República Dominicana. En Uruguay predominan las pequeñas reparaciones y ampliación de lugares de convivencia.

En lo que respecta a la dimensión de calidad medioambiental destaca, sobre todo,

las propuestas referidas a salubridad. Tanto la limpieza, como la dotación de los recursos básicos son las tendencias generales. El objetivo 7 de desarrollo del milenio hace especial hincapié en la dotación de recursos básicos de saneamiento. Detectamos en los presupuestos dominicanos solicitudes a este respecto –un 13% de las propuestas están referidas a canalizaciones de agua potable y alcantarillado-. El resto de propuestas se reparten entre solicitudes de limpieza, recogida de residuos y basura u otro tipo de infraestructuras.

Uruguay de nuevo muestra una tendencia particular. Reduce sustancialmente los porcentajes de propuestas de salubridad y medio ambiente (7%), siendo especialmente bajas en comparación con el caso español y dominicano que están parejos en el caso de salubridad (se diferencian en las peticiones últimas de las propuestas, es decir en los satisfactores que se buscan en cada contexto social) y ligeramente separados en medio ambiente.

Gráfico n°2. Porcentajes de propuestas por criterios de habitabilidad y calidad medioambiental por país

Se aprecia también una diferencia en el planteamiento entre las propuestas sobre recogidas de residuos en España y las de los otros dos países. En el caso de España las propuestas plantean cuestiones referidas al reciclaje y la mejora en el tratamiento de residuos. Sin embargo, los presupuestos dominicanos y uruguayos aún están centrados en el cumplimiento de las necesidades básicas a este respecto. Aunque meramen-

te testimonial, se han detectado propuestas de prevención de desastres naturales. Concretamente existen 2 propuestas en República Dominicana (contenes y mejora por inundaciones); y una en España referida a la prevención de incendios forestales. No obstante, en este ámbito hay que recoger las propuestas de canalización de aguas pluviales que se dan tanto en Uruguay como en República Dominicana ya que estas

mejoras representan prevenciones contra inundaciones.

En los tres países de referencia las propuestas de medio ambiente, aunque representativas, reducen bastante los porcentajes. Destaca, no obstante, los porcentajes de las propuestas españolas que son similares a los de otros criterios con importancia también en la calidad de vida que depende del entorno. Tanto en Uruguay como República Dominicana centran sus propuestas en parques y alguna recuperación de áreas verdes. En cambio las experiencias de España diversifican sus propuestas dando representación a solicitudes que reflexionan sobre el consumo, tráfico, problemas ambientales, etc. Cuestiones que en los otros dos países no tiene representación.

Tenemos que hacer un apunte especial en este apartado acerca de las zonas de presentación de las propuestas (urbanas o rurales).

En España las propuestas referidas al sistema de alcantarillado (limpieza de arquetas o reparación y mejora de la red de recogida de aguas pluviales) proceden todas de zonas rurales.

Las zonas rurales dominicanas tienen preferencias por mejoras en los aspectos relacionados con el agua potable; en las urbanas, sin embargo, tienen mayor presencia las canalizaciones y alcantarillados. Aun así, las dos

zonas categorizadas solicitan mejoras de todo tipo. Aunque con poca diferencia las zonas urbanas solicitan también limpiezas y drenajes. Las propuestas de residuos y recogida están repartidas por igual en los dos tipos de zona. Las zonas urbanas uruguayas mayoritariamente solicitan propuestas de salubridad.

Las referidas a mantenimiento o construcción de espacios naturales (parques, jardines, recuperación de zonas verdes, etc.) no hay diferencia entre poblaciones del ámbito rural y urbano para las experiencias españolas. Sí encontramos diferencias, no obstante, en el número de propuestas referidas a incidir sobre los problemas ambientales, por ejemplo, zonas urbanas como la ciudad de Sevilla tiene el porcentaje de propuestas de calidad medioambiental llegan a ser cuatro de cada diez de estas propuestas; por el contrario, en las zonas rurales no llegan a ser dos de cada diez. En este caso República Dominicana y Uruguay son más extremos, las propuestas medioambientales se centran en exclusiva en las zonas urbanas.

Como propuestas a destacar por su capacidad de transformación en lo que respecta a los presupuestos dominicanos se podrían citar aquellas que están referidas a la mejora de aspectos tan necesarios y acordes con los objetivos del milenio como son las mejoras de acceso a agua potable.

Por citar ejemplos concretos que tienen especial relevancia en el ámbito de calidad de vida social, destacamos el centro comunitario y educativo de Baní.

Este centro está proyectado para la reconstrucción del Club Unión y Progreso ubicado en el sector, donde se ubican aproximadamente 1.500 familias. Esta propuesta representa una de las típicas propuestas de centros cívicos que se establecen en la mayoría de los presupuestos dominicanos. Esta propuesta, no obstante, representa un valor añadido al otorgar al centro comunitario un aspecto educativo; además, alude a la reconstrucción de un club tradicional de la zona y localiza los efectos en un número significativo de población.

En el caso español es necesario resaltar dentro del grupo de propuestas que se refieren a la habitabilidad de las ciudades el fomento del uso de la bicicleta y la construcción de carriles bici, tanto en lo que se refiere a la mejora de la movilidad como a su impacto sobre el medioambiente. Asimismo, entre aquellas propuestas que promueven una mayor calidad medioambiental nos parecen relevantes los proyectos de huertos urbanos e infantiles puestos en marcha desde los presupuestos participativos, tanto por su importancia numérica como por el componente educativo que implican.

En Uruguay destacan las construcciones de espacios comunes: centros comunales y vecinales, que aparecen en la mayoría de los procesos. También son significativos otros

Tabla 5. Número y porcentaje de propuestas de calidad de vida social por país

Calidad de vida	España		República Dominicana		Uruguay	
	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total
II. Propuestas referidas a la calidad de la vida social	653	34,68%	342	30,48%	601	74,20%
a) Propuestas encaminadas a garantizar la cobertura de las necesidades habitacionales básicas a todos los ciudadanos	32	1,70%	150	13,37%	1	0,12%
b) Propuestas de contenido educativo, o encaminadas a garantizar la cobertura de las necesidades educativas básicas a todos los ciudadanos	70	3,72%	87	7,75%	240	29,63%
c) Propuestas referidas a la salud, o encaminadas a garantizar la cobertura de las necesidades sanitarias básicas a todos los ciudadanos	21	1,12%	11	0,98%	72	8,89%
d) Propuestas referidas al ámbito del trabajo, o encaminadas a garantizar la inclusión laboral de todos los ciudadanos	14	0,74%	14	1,25%	24	2,96%
e) Propuestas tendientes a procurar la integración, la no discriminación y el respeto por la diversidad cultural	58	3,08 %	6	0,53%	44	5,43%
e) Propuestas que fomenten un entorno sociocultural rico, diverso y complejo.	415	22,53%	66	5,88%	186	22,96%
g) Propuestas centradas en el acceso a información y a la participación en la política	205	11,13%	8	0,71%	34	4,20%

espacios de socialización de cultura o deportes, a estas cuestiones van referidas la mayoría de las propuestas de habitabilidad en la ciudad.

Para la variable de calidad de vida social en Uruguay destacan las propuestas de educación y cultura. Éstas están referidas a construcción de espacios como escuelas educativas, bibliotecas, locales y equipamientos para los mismos, así como la contratación de personal especializado, esto es una cuestión concreta de los procesos uruguayos. Destacan así mismo las propuestas de salud, construcción de policlínicas y fondos para materiales no habiendo distinción entre ámbitos rurales y urbanos. (Tabla 5)

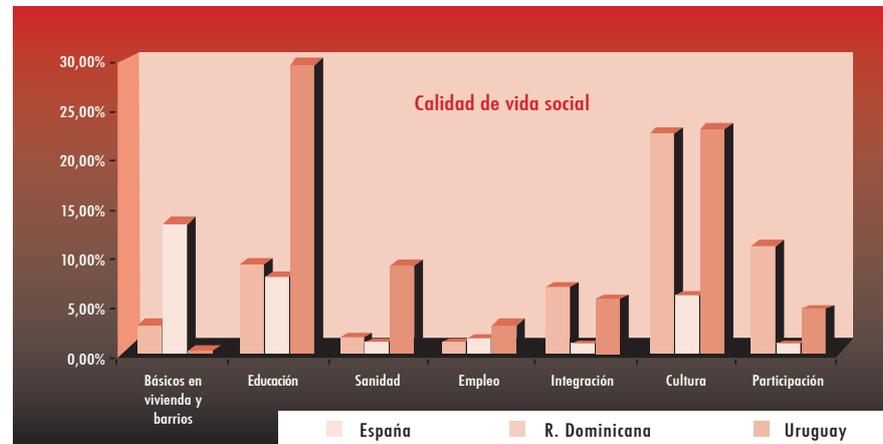
b) Propuestas referidas a la calidad de vida social.

Este conjunto de resultados, una vez establecidas las prioridades espaciales, recogen todos aquellos aspectos que vinculan la mejora individual y colectiva (en esta misma relación), ya que la propia mejora de aspectos básicos como viviendas de calidad, acceso a agua potable o electrificación de calles, es en un principio mejoras de los nodos primeros de la comunidad (individuos y familias), como primeros aspectos para un incre-

mento de la mejora de ésta. En términos más cercanos, la reducción de los aspectos que posibilitan la exclusión no es sólo una mejora de esos colectivos excluidos, sino a la vez una mejora colectiva con relación a la reducción de las problemáticas vinculadas a estos problemas de exclusión. Por ello no sólo se recogen los aspectos básicos relacionados con viviendas y barrios, sino que se indaga en los recursos colectivos como sanidad, educación o empleo.

Asimismo, estos resultados nos informan del nivel de distribución de aspectos materiales y políticos.

Gráfico n°3. Porcentaje de propuestas referidas a los criterios de calidad de vida social por país



³ Indicadores internacionales de desarrollo del PNUD. En línea: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/default.html>

El primer resultado que se puede observar es que cada país tiene una dinámica propia,

- Los PPs dominicanos marcan sus prioridades en aspectos básicos relacionados con vivienda: tomas de agua (5%), electrificación (4%), vivienda digna (4%). Los recursos educativos y culturales son otras de las prioridades. En el caso de los recursos culturales, éstos están relacionados con el ocio, y en concreto con espacios o equipamientos deportivos (4%). En cambio, otro tipo de propuestas son poco frecuentes en este país.
- Las experiencias españolas se decantan por aspectos relacionados con recursos y equipamientos predominantemente de interacción social como son los espacios socioculturales (20%), la participación (4,3%), educación (3,7%) y propuestas de integración (3%).
- Uruguay fluctúa entre las necesidades básicas y los aspectos convivenciales. Las propuestas de educación (30%), sanidad (8%) o empleo (3%) son muy representativas. También destaca el conjunto de propuestas relacionadas con la vida social, cultural y política: cultura con el 22%; integración con el 5% y participación con el 4%.

Dos razones explican estas diferencias. En primer lugar los contextos socioeconómicos de los tres países. Los equipamientos y recursos básicos como acceso al agua y electricidad,

educación, sanidad, en menor medida las viviendas, en caso como los municipios españoles están resueltos en sus aspectos básicos desde el comienzo del periodo democrático comenzado en los años 80. Fueron prioridades nacionales y locales de primer orden. Otra cuestión es la calidad y futuro de estas prestaciones. Las diferencias entre municipios rurales y urbanos, en el caso español, no muestran grandes diferencias.

República Dominicana, sin embargo, sí presenta deficiencias en estos aspectos. Los indicadores internacionales⁸ muestran que la cobertura de agua potable y electrificación alcanza únicamente a tres cuartas partes de la población. Afectando en este caso en mayor medida a los entornos rurales que urbanos. Aún así, las necesidades de aguas y electrificación en viviendas y barrios para el caso de las propuestas dominicanas se centran principalmente en entornos urbanos. Es decir, las zonas urbanas, plantean necesidades básicas de vivienda en mayor medida que las zonas rurales. Las zonas rurales, sin embargo, centran las solicitudes de mejoras en viviendas de carácter integral (entendemos que incluyen tomas de agua y electrificación).

En Uruguay son pocas las propuestas referidas al interior de los hogares (necesidades habitacionales básicas). Si se observa gran cantidad de propuestas referidas a alumbrados

públicos de calles, de canalización de aguas, de alcantarillado y de centros de salud.

Como segunda explicación de estas diferencias, debemos recurrir a la estructura de los PPs y las competencias municipales. Los tres países poseen diferencias en los aspectos sobre los que pueden tomar decisiones la ciudadanía.

Si para el caso dominicano el ordenamiento jurídico, aparte de dotar de competencias en necesidades básicas (como educación o sanidad) ha abierto la posibilidad por medio de una Ley nacional⁴ a que estas inversiones sean parte de los presupuestos. En el caso español, por ejemplo, no es así. Las propias experiencias no abren la posibilidad de incluir aspectos tan directos como calidad de vivienda, recursos educativos básicos o sanitarios. El motivo son las competencias municipales, ya que, salvo el caso de rehabilitación de viviendas, las competencias se sitúan en los gobiernos regionales. En el caso de las viviendas, las reducidas competencias podrían abrir, aunque fuese tímidamente, la capacidad de incidir en esta temática, sin embargo no se da el caso. En general, los PPs españoles se ven limitados por las competencias municipales y la propia voluntad política local que, en algunos aspectos claves, no han abierto procesos decisorios y vinculantes para la ciudadanía.

Otro de los elementos característicos, relacionado con las competencias municipales y los

temas a tratar en las experiencias es que, al contrario de República Dominicana y Uruguay, cuyas propuestas son en su mayoría de inversiones, en el caso español, estas propuestas son principalmente de actividades, es decir, son propuestas que intentan complementar las estructuras municipales.

Como propuestas relevantes, se podría citar una propuesta de una asamblea sectorial de mujeres de Villa González: creación de una guardería infantil municipal. Siendo esta una propuesta que incide en las necesidades básicas colectivas. Señala necesidades claves de la población, y sugieren equipamientos para la mejora de la habitabilidad. En especial esta propuesta fomenta además el ámbito de la educación.

2.2. Resultados de las propuestas referidas a la capacidad de influencia sobre las prioridades socioeconómicas

Este análisis refleja las diferencias respecto a la importancia de los PPs dentro de la política municipal que se dan entre los países objeto de este estudio.

El análisis sería mucho más completo, y fácilmente medible, si se estableciera la importancia económica de las propuestas surgidas de los procesos participativos. A la vez, esto permitiría poner las propuestas en relación al conjunto del gasto municipal.

⁴ Volvemos a referirnos a las diferentes leyes del ordenamiento jurídico dominicano que han instituido los PPs y que han otorgado mayores competencias a las autoridades locales a partir del año 2007.

⁵ No obstante, este estudio de los presupuestos desde el ámbito de los presupuestos municipales se ha llevado a cabo en otros de los objetivos de PARLOCAL.

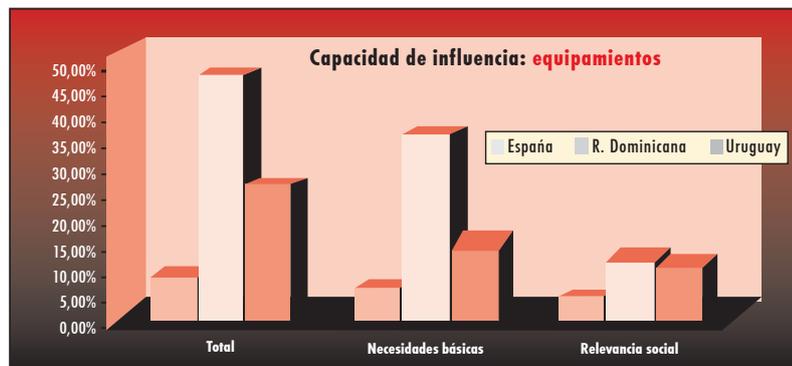
Tabla 6. Número y porcentaje de propuestas sobre la influencia en las prioridades socioeconómicas por país

Propuestas de influencia socioeconómica	España		República Dominicana		Uruguay	
	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total
	130	6,90%	510	45,45%	144	17,78%
Propuestas referidas a equipamiento	130	6,90%	510	45,45%	144	17,78%
Equipamientos en necesidades básicas	66	3,51%	386	34,40%	85	10,49%
Equipamientos complementarios con relevancia social	35	1,86%	124	11,05%	59	7,28%

La falta de datos a en este sentido, como ya comentáramos anteriormente, nos impide realizar este análisis con datos concretos de inversiones. Debemos recordar que el capítulo de inversiones incluye la mayoría del gasto municipal no comprometido, así pues, las decisiones sobre el destino de esta partida se convierten en la herramienta política más importante con que cuentan los presupuestos de un ayuntamiento⁶.

Antes de iniciar este análisis hemos de recordar que la proporción que se observa entre propuestas de inversiones y aquellas que se refieren a actividades y programas no es igual en todos los procesos participativos que estamos estudiando. A nivel de países podemos diferenciar entre los presupuestos americanos, más centrados en inversiones ya que las propuestas de este tipo superan el 90%; y los que se realizan en España en los que se da un mayor equilibrio entre inversiones (60%) y actividades (40%). (Tabla 6)

En vista de los porcentajes de las propuestas, podríamos afirmar que nos encontramos con una modulación de los datos de influencia de las sugerencias ciudadanas que van desde la influencia considerable en República Dominicana a la incidencia baja en los presupuestos españoles, pasando por la modera en el caso uruguayo.

Gráfico n°4. Porcentajes de propuestas referidas a los criterios de equipamiento por país

Estas divergencias no nos deben extrañar. Como hemos comentado, las decisiones que se ponen a disposición de la ciudadanía en cada país son diferentes y dependen en gran medida de las competencias municipales y decisiones políticas de las autoridades locales. A este respecto, estos datos informan del porcentaje de propuestas de obras, que no de actividades, que tienen una influencia notable en el entorno.

A este respecto, como ya se ha observado, los presupuestos dominicanos incluyen en sus prioridades inversiones en obras de infraestructuras, siendo solicitadas, fundamentalmente, infraestructuras básicas: arreglos de calle como pavimentación, asfaltado, etc. (10%); aguas, alcantarillados y canalizaciones (8%); caminos rurales (6%); electrificaciones, escuelas y viviendas que representan entorno al 1 y el 4%.

En el caso uruguayo también se demandan estas cuestiones y se acercan al 15%. Entre las más frecuentes están: las propuestas de salud (construcciones de clínicas y policlínicas), las de alumbrados públicos, pavimentación de calles y las canalizaciones de aguas.

En el caso de España, las competencias municipales son mucho más limitadas, las responsabilidades públicas sobre los temas claves que afectan a la población: política de viviendas, salud, educación, etc., suelen estar en

manos del gobierno nacional o autonómico. Este hecho sumado a su mayor grado de desarrollo económico hace que las propuestas que tocan a necesidades básicas sean muy escasas (4,5%), únicamente tiene alguna relevancia en las poblaciones rurales, pero en un porcentaje mucho menor que en los otros dos casos. Las más demandas son: arreglos de calle como pavimentación, asfaltado, etc. (1,5%); tratamiento de aguas, alcantarillados y canalizaciones (1%); electrificaciones y suministro de agua en calles y viviendas (0,6%). Hay que añadir a lo ya dicho que esta baja existencia de propuestas de equipamientos en el caso español es debido a que en los procesos las propuestas de actuaciones básicas, imprescindibles y urgentes no suelen entrar en presupuestos participativos. De hecho las necesidades básicas suelen ser realizadas por los ayuntamientos fuera de los procesos participativos. Al estar cubiertas estas necesidades de apremio, los procesos de PPs tienden más a demandas sobre la calidad de vida y la cultura política.

Aunque en menor medida, los equipamientos complementarios con relevancia social son importantes en República Dominicana y Uruguay. Estos se centran principalmente en casas comunales (8% para ambos países). Este tipo de infraestructura se repite en cada uno de los municipios dominicanos y uruguayo-

⁵ No obstante, este estudio de los presupuestos desde el ámbito de los presupuestos municipales se ha llevado a cabo en otros de los objetivos de PARLOCAL.

yos. No en vano, estos centros comunales o casas vecinales son una parte central de la descentralización de servicios en las ciudades de Uruguay y República Dominicana.

Pero en el caso dominicano es necesario tomar este dato con cautela ya que una mirada atenta a las entrevistas nos puede suscitar ciertas dudas. Mientras que muchas de las propuestas que hemos venido señalando (escuelas, agua, pozos, etc.) son mencionadas con frecuencia en las entrevistas, los centros comunales prácticamente no aparecen. A este respecto, y al recogerse en las entrevistas que en algunos casos las autoridades políticas influyen en las decisiones a tomar, así como que los centros comunales son espacios de desconcentración del propio municipio, se podría pensar que estas propuestas pudieran estar inducidas por las propias autoridades municipales. Caso contrario es el de Uruguay, donde los salones comunales son propuestas muy asiduas en los municipios y muy valoradas en las entrevistas como ejemplos de lugares para la cogestión ciudadana.

Otras propuestas dominicanas están referidas a bibliotecas (0,55%) o casas culturales (0,3%). Tanto en Uruguay como en República Dominicana hay un porcentaje elevado de propuestas de servicios propios de las competencias municipales como: cementerios, bomberos o cuarteles de policía. Los espa-

cios para velatorios son propuestas características de Uruguay y suelen aparecer en los departamentos del interior. Estos espacios son muy valorados en las entrevistas por la ciudadanía y reconocidos por parte de los políticos.

En el caso de España este tipo de propuestas de equipamientos social tan solo alcanza el 1,8%. Aun así la diferencia con los valores de La República Dominicana y Uruguay son menores que en el apartado anterior. En los presupuestos españoles destacan los equipamientos deportivos (0,7%) y el diseño del espacio urbano: plazas, parques y paseos (0,5%), así como los edificios de uso comunitario (0,4%).

Tanto los equipamientos básicos como los complementarios muestran diferencias en función de las zonas.

República Dominicana muestra las siguientes diferencias. Las zonas rurales centran sus peticiones en arreglos de caminos rurales, acceso a agua potable, arreglos en vivienda y electrificación. A diferencia de las propuestas que afectaban directamente a las viviendas (propuestas de cobertura de necesidades habitacionales básicas), las zonas rurales muestran necesidades integrales (equipamientos) en los ámbitos referidos a infraestructuras básicas. Las zonas urbanas principalmente centran sus equipamientos

básicos en arreglos de calles (pavimentación y asfaltado) y canalizaciones de aguas. En cuanto a los equipamientos complementarios con relevancia social no existen muchas diferencias. Son mayoritarias las propuestas referidas a casas culturales y grandes obras deportivas en las zonas urbanas. En las zonas rurales predominan las propuestas de bibliotecas. Todos los otros equipamientos se reparten de manera más o menos equilibrada. En Uruguay, las demandas en este sentido difieren en lo rural y urbano. Las solicitudes en lo rural destacan la construcción de policlínicas, propuestas referidas a salud (Florida es un referente en estos aspectos ya que la mayoría de sus propuestas de salud están en el ámbito rural). En lo urbano sin embargo destacan los alumbrados, asfaltados, canalizaciones de aguas, propuestas referidas a urbanismo básico. En lo referente a propuestas de equipamientos con incidencia social, en lo rural destacan en la misma proporción espacios comunales, las salas velatorias y espacios deportivos. Es en el ámbito urbano las propuestas de salones comunales y los espacios ciudadanos son los más requeridos. Las diferencias de socialización en lo rural y urbano son atendidas por los presupuestos participativos. Se entiende que la vida social es diferente en los dos ámbitos, generalmente más cercana en lo rural que en lo urbano.

Como se dijo anteriormente para el caso español, las propuestas en inversiones sobre necesidades básicas se dan casi exclusivamente en las zonas rurales. En cambio en lo que respecta a las inversiones en equipamientos complementarios las diferencias observadas son menores. Tanto en municipios rurales como urbanos predominan las propuestas sobre diseño del espacio urbano (plazas, parques y paseos: 0,9% y 0,7% respectivamente). Las diferencias se centran en lo que se refiere a obras en equipamientos deportivos, mucho más numerosas en las grandes ciudades (1,1% frente a 0,5%) y en las propuestas sobre espacios de uso comunitario, que alcanzan el 0,8% en las pequeñas poblaciones y casi no existen en las grandes.

Realizado este análisis, este apartado no puede abstraerse de introducir un matiz a estos resultados de influencia. Ya que, esta capacidad sólo es real en el momento que se cumplen los compromisos. Quiere esto decir, que las propuestas necesitan de verse realizadas para afirmar que efectivamente se ha completado el ciclo de influencia y transformación. A este respecto, es importante conocer para ello los niveles de ejecución, y por lo tanto de compromiso, que las experiencias han desplegado. Volviendo de este modo a las diferencias establecidas entre

procesos consultivos y procesos decisorios. Como propuestas dominicanas de mayor impacto en este apartado -dejando aparte aquellas que se refieren a necesidades básicas y en especial la reparación y mejoras de viviendas- se pueden citar varias propuesta de Villa González: *Construcción de la Casa Cultural, liceo educativo, Museo del Tabaco e iluminación del paseo de los estudiantes.*

Las propuestas estudiadas en este apartado, con un peso específico en los presupuestos dominicanos y uruguayos, son prioridades básicas de las poblaciones que están en línea con la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida que marcan los ODM. Ejemplo de ello son las solicitudes de formación que posibilitan el desarrollo colectivo y personal. Igualmente el equipamiento cultural promueve mejoras sustanciales en los ámbitos de habitabilidad otorgando posibilidades de desarrollo personal. Por último las propuestas destacadas como de mayor impacto intercalan elementos identitarios y de generación de empleo (creación del museo, fomento del turismo).

En el caso español, destacamos como propuestas con mayor calado aquellas que pretenden un cambio del modelo de movilidad y convivencia como es la construcción de carriles bici.

Tabla 7. Número y porcentaje de propuestas referentes a la cultura política por país

CULTURA POLÍTICA						
Cultura política	España		República Dominicana		Uruguay	
	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total	Propuestas	Porcentaje sobre el total
		142	7,54%	115	10,25%	26
a) Propuestas con contenido político que van más allá de la Política Local	38	2,02%	0	0,00%	0	0,00%
b) Propuestas que pretenden la creación de nuevos espacios de cogestión ciudadana.	63	3,35%	97	8,65%	19	3,11%
c) Propuestas tendentes a la igualdad de género.	41	2,18%	18	1,60%	7	1,15%

2.3 Resultados de las propuestas de cultura política

Las propuestas españolas son las únicas que recogen esta variable en toda su amplitud. De forma contraria, los presupuestos dominicanos y uruguayos concentran mayormente sus propuestas en la cogestión.

El 10% de propuestas dominicanas pueden ser confusas en cierta medida. Prácticamente la totalidad de las propuestas se centran en cogestión, y estas a la vez, están referidas a los centros cívicos, juntas vecinales, o un caso de mejora de un local para los PPs (representan 9 de cada 10 de las propuestas que puntúan en este criterio de clasificación). Así, el 8% de sugerencias para espacios de cogestión presentado en la tabla, sin perder relevancia, es muy homogéneo. Las peticiones restantes sí profundizan más en los aspectos de la participación, cogestión y solicitud de transparencia.

El caso uruguayo, aunque sigue la misma tendencia, reduce sus propuestas de cogestión, ya que se localizan dos únicas sugerencias de capacitación y desarrollo comunitario. Todas las otras tienen como objetivo mejoras en locales comunales.

Igualmente, es de reseñar que existen varias propuestas en República Dominicana relativas a la participación política, en las que la ciudadanía aporta mano de obra o dinero para la

realización de las propuestas. En este sentido los presupuestos dominicanos destacan porque hay un número relevante de propuestas en el que los propios ciudadanos participan de forma activa o negocian el reparto de los fondos municipales.

También, las entrevistas dominicanas y uruguayas atestiguan tendencias parecidas al destacar el nivel de implicación en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de las propuestas por parte de la ciudadanía. Concretamente hay propuestas uruguayas en la que la ciudadanía realiza la gestión total de las mismas.

Por otro lado, el municipio dominicano de Villa González, mediante sus asambleas sectoriales, plantea solicitudes transformadoras de situaciones estructurales. Se pueden citar como ejemplos las propuestas de creación de espacios de poder local para la mujer y las solicitudes de mejora de la oficina de la mujer. Igualmente es interesante señalar una campaña de educación popular.

La inexistencia de propuestas sobre políticas más allá de la propia localidad en Dominicana y Uruguay no nos deberían sorprender tras las argumentaciones plasmadas a lo largo de este trabajo. De hecho, que los procesos españoles tengan en este apartado un 2% de propuestas viene a reforzar los análisis realizados. Sin embargo, y en consonancia con este as-

pecto, es de mayor relevancia las diferencias existentes en la temática de género.

Aunque en España las propuestas de género tampoco son elevadas, ni asimilables a otras propuestas, representan el doble de los otros dos países. Diferencia a examinar, teniendo en cuenta que los tres países incluyen en los PPs esta prioridad y sus políticas nacionales ponen especial esfuerzo en este tipo de actuaciones. No obstante es imprescindible comprender que la importancia no está tanto en los porcentajes como en el enfoque que se le da a este tipo de sugerencias en los presupuestos participativos, en otras palabras, en los enfoques de trabajo. Por ello es necesario conocer las dinámicas ocurridas en Uruguay y La República Dominicana y compararlas con las españolas.

a) Propuestas tendentes a la igualdad de género

Las propuestas que van referidas a las mujeres directamente en Uruguay son pocas. Existen propuestas que tienden hacia la inserción laboral, pero concretamente hacia mujeres encontramos sólo 7 propuestas. Además estas propuestas se dan en el ámbito urbano -la mayoría en Paysandú y alguna otra en Montevideo-. Las otras propuestas suelen ser de atención a la violencia de género y tan únicamente dos para la creación de espacios propios.

República Dominicana muestra también una concentración de estas propuestas en dos localidades: Guaymate y Villa González. Junto con los centros de madre de Gauymate, las otras propuestas las hemos citados en los párrafos anteriores. En definitiva, son muy pocas las sugerencias que tienen como fin último tratar directamente las problemáticas de este colectivo.

Las entrevistas de estos dos países dejan patente que la cuestión de género es tratada por los presupuestos participativos, aunque se reconoce que es necesario incidir más. De la misma manera muestran que se ha introducido un discurso en el que las mujeres están en pie de igualdad, sin embargo no se atienden las complejidades y las discriminaciones que aún sufre este colectivo. En este sentido, tanto las entrevistas como las propuestas convergen al exponernos que las problemáticas quedan todavía individualizadas y no han sido politizadas.

A este respecto, es pertinente comenzar nuestra reflexión atendiendo al comentario de un técnico de PPs de La República Dominicana con relación a la participación de las mujeres en el proceso de su municipio: *Bueno, eso es un problema muy grande, porque eso es cultural. Nosotros nos preocupamos a veces que las mujeres estén abanderadas por obras como una cancha y un play. Cuando su presencia de-*

biera de decir que nosotros podemos considerar más obras que beneficien al género femenino. O sea, yo me pongo a pensar a veces, que ellas pudieran demandar obras que les beneficiaran de manera directa, pero ellas siempre apoyan obras que son iniciativas de los hombres, no se han empoderado sobre su papel... si no hay una cantidad suficiente de mujeres en una asamblea, nosotros la suspendemos, porque su presencia, la sensibilidad de una mujer en esas asambleas para nosotros es muy importante. Sin embargo, ellas como quiera hay que educarlas porque votan por los hombres [4,36].

La feminización de los procesos participativos, y en especial de los presupuestos participativos, es una tendencia en la mayoría de las experiencias. Sin embargo, la mayor participación no lleva implícita una participación activa y mucho menos una ruptura con los patrones de socialización dominantes. Observamos que el esfuerzo que los presupuestos ponen en favorecer una igualdad entre géneros, no cristaliza de forma directa en un empoderamiento real de la mujer, o cualquier otro colectivo. Como afirman Bonino y Bruera (Bonino y Bruera, 2005. p. 25): *la presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones no asegura por sí sola que sus derechos sean reivindicados, pero su no presencia asegura que estos no aparezcan como tales. Por esta razón es importante relevar su presencia en todos los espa-*

cios de decisión. Los procesos para la generación de equidad de género son muchos más amplios que el simple hecho del fomento de la participación. Por ello, se deben intercalar actuaciones que incidan en las relaciones y las barreras personales e institucionales, que fomenten la ruptura con estereotipos y roles, para permitir el acceso de la mujer a los ámbitos de decisión y poder.

Para el caso que nos atañe, no se puede afirmar que las mujeres no estén representadas en las propuestas, ni que una gran mayoría de las solicitudes ciudadanas no favorezcan la inclusión o mejora de la situación de este colectivo. Pero la reflexión que nos generan los resultados expuestos es que todavía no se ha llegado a una presencia importante de propuestas con una perspectiva de género, y menos aún, unos PPs con transversalidad de género que permita alcanzar el cambio en la cultura política y los aspectos socializadores. A este respecto, Bonino y Bruera son clarificadoras al concretar que *las mujeres pueden identificar en formas mucho más rápida sus necesidades más inmediatas que aquellas asociadas a las relaciones de género y sus consiguientes derechos como el derecho a no ser víctimas de la violencia de género, a decidir sobre su sexualidad a controlar autónomamente sus ingresos o participar políticamente en cargos de jerarquía* (2005. p. 44). Sin embargo, es ne-

cesaría una transformación de mayor calado para que estos estados de malestar individual se transformen en solicitud de derechos. Para ello, junto con la participación, se deben acometer actuaciones en otros ámbitos aparte de la asistencia de las mujeres. En este orden de cosas, y siguiendo de nuevo a Bonino y Bruera (2005, ps. 55-58), se han recogido las acciones realizadas en los PPs que mayor impacto han generado:

- Mayor participación de las mujeres en las estructuras jerárquicas de los presupuestos participativos. A este respecto es interesante la dinámica de la experticia de la ciudad de Sevilla en la que el reglamento instauraba listas cremalleras para las comisiones de seguimiento y los mandatos de representación.
- Generar espacios específicos adecuados a la mujer que permitan que los temas de género salgan y se vuelvan políticos. A estos espacios habrá que asignarles recursos. La población dominicana de Villa González tiene estructuradas asambleas específicas de mujeres para hacer transversal dichos objetivos.
- Plantear a toda la sociedad dinámicas con temáticas sobre género que permita la apertura del debate al conjunto de la sociedad (Plan de Igualdad de Oportunidades de Montevideo).

- Ningún tema es neutral. Todos los temas tienen un enfoque de género, por ello la participación y las miradas de la mujer han sido tenidas en cuenta y tratadas en comisiones de infraestructura, sanidad, movilidad, etc.
- Hay que trabajar las barreras personales y funcionales. La participación de las mujeres ha requerido de recursos específicos como ludotecas, cursos de formación y sensibilización, etc.
- Ha sido necesario que participen y tengan una posición relevante los movimientos y colectivos más concienciados que posibiliten un proceso de sensibilización y empatía (movimientos feministas) y que estos tengan contacto con las clases populares.
- Hay que habilitar órganos institucionales para la promoción de la política de género (oficina de mujeres).

La mejora de la transversalidad de género en los PPs pasa por aplicar estas recetas. La experiencia española de Sevilla ha implementado algunas de estos puntos en el conjunto referido a la equidad de género, ya que no sólo se ha trabajado con mujeres, sino, también, con el colectivo de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales (LGTB). Para ello, los movimientos de referencia han tenido una participación activa, sobre todo en los inicios de la experiencia. Igualmente, se ha puesto especial énfasis

fasis en las actuaciones de sensibilización y reflexión sobre estos temas al conjunto de la ciudadanía. En sí, especialmente para el caso del colectivo LGTB, el debate se ha abierto al conjunto ciudadano y los PPs han sido una plataforma más para un debate político sobre derechos que ya había sido planteado en el ámbito nacional. El caso español tiene una profundización mayor en estos aspectos que conviene analizar mirando las experiencias. Las propuestas con contenido de género, destacan en número aquellas que inciden en mejorar la situación de las mujeres a través de la promoción la igualdad y la autonomía, entre ellas nos parecen relevantes las propuestas referidas a la creación de puntos de información sobre derechos de la mujer, guarderías, campamentos infantiles para los periodos vacacionales y talleres formativos, en donde incluimos aquellos específicos sobre presupuesto participativos enfocado a mujeres. Como característica especial de las propuestas con contenido de género dentro de los presupuesto participativos en España hemos de señalar la presencia un nutrido grupo de propuestas, más del 20%, que proceden de grupos feministas y organizaciones de defensa de los derechos de gays y lesbianas, y que implican una visión crítica sobre la construcción de las diferencias de género y cuestionan el patriarcado (talleres formativos y creación de centros de estudio sobre género, o propuestas que promueven la tolerancia o luchan contra la discriminación asociada a determinadas opciones sexuales). Esta incipiente transversalidad no es casual y tiene una amplia explicación. En el caso español, los movimientos feministas y el movimiento LGTB han tenido, y tienen, un peso importante en los partidos progresistas que, en la mayoría de los casos, han sido los impulsores de los procesos de presupuestos participativos. Como consecuencia los PPs no han podido estar al margen y, unas veces por propia iniciativa de los colectivos afectados y otras por voluntad política, han servido de plataforma para continuar y ampliar el debate político sobre los derechos civiles de estos colectivos. Sin embargo, las experiencias españolas no están todas impregnadas por igual. A nivel general el porcentaje de propuestas referidas a género en las grandes ciudades supera el 7%, siendo más del doble que el que encontramos en las poblaciones rurales. Otra diferencia relevante es que, mientras en las ciudades más pobladas el tipo de propuestas que incluyen una visión política sobre las diferencias de género supera la cuarta parte de todo el grupo de propuestas con contenido de género, en las poblaciones pequeñas este tipo de propuestas está ausente y sin embargo sí destacan aquellas propuestas que ha-

cen referencia a actividades específicas para mujeres.

Como hemos comentado, en la experiencia dominicana de Villa González apreciamos algunos de las iniciativas que van encaminadas sobre esta senda, hacemos referencia a sus asambleas temáticas por colectivos (mujeres, jóvenes, etc.). El mecanismo de las asambleas temáticas sin duda posibilita estos cambios, no en vano, casi la totalidad de las propuestas con referencia de género dominicanas son de esta localidad. En este sentido la creación de espacios de participación de la mujer en el poder local supone una propuesta de aspecto básico de empo-

deramiento y concienciación de la propia asamblea de mujeres de los PPs del municipio. A la vez esta propuesta ahonda en uno de los objetivos básicos de los presupuestos participativos, la generación de un tejido ciudadano consciente y activo que promueve espacios de ciudadanía e integración.

Igualmente, como aspectos de mejora en la posición de la mujer y confluyendo con los ODM, destacamos la propuesta de la operatividad de la oficina municipal de la mujer, dirigida por mujeres. Oficina que ha iniciado el trabajo con los espacios con perspectiva de género organizados (también en Villa González).

3. Conclusiones

Ambas propuestas son de las pocas que tienen un marcado carácter de género e instan a la municipalidad a instituir y mejorar las oficinas municipales de mujeres. Siguen la línea de dotar de recursos y mejorar los equipamientos municipales. Estas propuestas a su vez están promovidas por asambleas sectoriales dándoles un especial valor en la planificación municipal de los recursos.

Es necesario citar también la construcción de centros de madre del municipio dominicano de Guaymate. Propuestas en clara consonancia con los ODM en lo que respecta a la mejora de la salud en el colectivo de mujeres. Sin embargo, esta propuesta hay que ponerla en cuestión al no quedar del todo claro, de acuerdo con la información de las entrevistas, si ha sido, o no, inducida por la propia municipalidad.

Que urge la creación de canales de participación directa de la población en los que el voto sea individual y las personas tengan derecho a establecer prioridades y jerarquías de servicios y obras públicas dentro de los municipios.

Que es imprescindible inaugurar un nuevo ejercicio del poder municipal basado en la participación ciudadana y la transparencia, instalando un proceso permanente de consulta y despliegues de mecanismos para la toma de

decisiones compartidas entre la población y el ayuntamiento.

Los dos párrafos seleccionados de la ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuestos Municipal Participativos de República Dominicana, enmarcan de manera precisa las transformaciones y limitaciones con las que nos hemos encontrado en este estudio de las propuestas ciudadanas.

Los marcos normativos de los PPs que hemos analizado hacen un llamamiento a una extensión de la democracia representativa mediante una ampliación de la participación, con la clara intención de acercar las decisiones del poder institucional a la ciudadanía en favor de una mayor transparencia. El paradigma que subyace en las experiencias es hacer una distribución de parte de los recursos públicos de forma participada implicando ésta un mayor control y fiscalización. El esquema democrático hace patente así que requiere una ampliación de espacios decisorios que a la vez reconozca a la ciudadanía como interlocutora y finalista de las decisiones políticas de gestión. Por ello, al ser los afectados los que deciden, su palabra se hace ley.

El análisis de las propuestas que aluden a la calidad de vida nos muestra claramente que la ciudadanía conoce e identifica sus caren-

cias y sus necesidades. De hecho, la apertura de estos espacios de decisión que ahondan en una democracia cotidiana son altamente valorados: *...no he realizado propuestas, pero las propuestas las saca la comunidad ...no solamente en el casco urbano, se hacen reuniones en las demás secciones del municipio [1,12].* Incluso las dinámicas impuestas por un reparto que resulta exiguo es comprendida por parte de la ciudadanía, como atestiguan algunas declaraciones: *Sí, nosotros hemos hecho propuestas en todas las ocasiones que hemos participado, siempre es para que se construyan obras prioritarias y para que las juntas de vecinos sientan que esto es importante. Además, yo entiendo que se han aprobado muy buenas propuestas, que si la de uno no se aprueba es porque había otras más prioritarias, hay que estar conforme [1, 21].* En el mismo orden de cosas y reafirmando estas conclusiones, son evaluados positivamente por parte de todos los colectivos entrevistados los principios de cuantificación de propuestas (aunque se deje patente, por ejemplo en algunos municipios españoles, la necesidad de mejorar los criterios de puntuación), así como las estrategias colectivas y grupales de presentación de éstas. El personal técnico de presupuestos y las personas políticas destacan la coherencia que generalmente poseen las propuestas que además mejoran según avanzan los procesos.

Igualmente se puede afirmar que los criterios de universalización e inclusión de la participación ciudadana se procuran cumplir y que la ciudadanía lo tiene asimilado. Los actores consideran que la participación es activa y que las propuestas emanan de la realidad social.

A lo largo de la discusión de los resultados hemos señalado que la participación en asambleas se debe ver acompañada de una participación más activa que influye en la horizontalidad del proceso. Esta necesidad de implicación activa también ha sido recogida en las entrevistas en las que se plantea la importancia de estar presente más allá de la votación (se alude concretamente a la importancia de presentar propuestas, de participar en los grupos de monitoreo y seguimiento), animando a la responsabilidad colectiva. Se podría afirmar que mayoritariamente se ha comprendido la importancia de la participación activa ya que ésta es necesaria si se quiere introducir cambios en el territorio en el que se habita. La generalidad de las personas entrevistadas relacionan los PPs con posibilidades de mejora y beneficios para los diferentes entornos donde se convive (comunidad, barrio, calle...), aunque se observa, tanto en República Dominicana como en Uruguay, que no se tiene muy claro cuál es el entorno que se tiene posibilidad de mejorar o cambiar. No

obstante, también se hace notar, en especial en las entrevistas latinoamericanas, que es necesario estudiar opciones para fomentar la presentación de propuestas por parte de la ciudadanía, especialmente de las mujeres participantes del proceso.

Por ello, en general, las propuestas que se votan se consideran importantes. Además los proponentes van más allá de la realización de las propuestas y las acompañan hasta que son realizadas. En este ámbito, los políticos cercanos a los PPs también valoran positivamente estas dinámicas. En España en concreto, como ejemplo de la asimilación del proceso por parte de la ciudadanía participante, se llegan a cuestionar algunas de las posibilidades de presentación de propuestas: *...entendiendo que hay temas que no deben entrar en PPs porque ya las competencias de las distintas delegaciones deberían de arreglar o solucionar esos problemas sin que fuese a presupuestos participativos [1, 32].* Este puede ser un buen ejemplo de la concienciación y conocimiento colectivo que va creando los PPs acerca de las finanzas y competencias públicas.

De este modo, constatamos que los efectos más inmediatos de carácter económico y social parecen haberse alcanzado en la medida de lo posible. Incluso, al menos, una parte de la ciudadanía reconoce el carácter político de las experiencias: *porque es el espacio que*

te permite aportar ideas, puedes opinar, hacer sugerencias... para que te escuchen definitivamente y quizás eso me llevó hacer propuestas [1, 29].

Otro efecto ha sido la participación de las redes ciudadanas y el efecto que produce sobre la apreciación de la participación. Hemos observado que, como explica Rodríguez-Villasante (2005), en los procesos participativos en muchos casos las redes juegan un papel importante tanto en la percepción de representatividad como en la canalización de solicitudes. Esto es debido a que al estar participando los representantes de un conjunto de ciudadanos la sensación de respaldo a la actuación específica es mayor. A este respecto se constata que las redes ciudadanas están recogiendo y aportando ideas comunes o solicitudes que trasladan los propios vecinos a estos representantes. A la vez, estas propuestas parecen gozar del beneplácito de la ciudadanía ya que realmente responden a sus necesidades. Igualmente, se identifica que éstas se hacen más colectivas según avanzan los procesos y la experiencia.

En general se puede afirmar que se ha puesto sobre la arena política y ciudadana la doble distribución política y material que planteaba J. Herrera (2005). Efectivamente se han abierto espacios de decisión, así como de toma compartida de pareceres.

A este respecto, la información recogida en las entrevistas muestra la introducción de ideas de cambios tanto materiales como inmateriales; e incluso se estima que se han abierto puertas para nuevas reglas en la gestión de los recursos y la distribución de éstos: *bueno, transformadora ha sido la parte humana, el munícipe se ha sentido tomado en cuenta en cuanto a sus decisiones... en la casa del pueblo también ellos forman parte y ellos han recibido el empoderamiento de que esas finanzas que se manejan en la casa municipal..., como si fuera un hogar donde el hombre y la mujer tienen que llevar una familia, pues ellos sienten que la casa del pueblo, cada año, a través ellos invierte el dinero del pueblo [4,9].*

Es decir, se reconocen grandes logros. Algunos son apuntados por los políticos afines, que destacan que los presupuestos están sirviendo para el empoderamiento, ayudando a la toma de decisiones colectivas y el cambio de la agenda política, es decir, para introducir aspectos que no estaban con anterioridad. Por otra parte, las mujeres con responsabilidades políticas señalan otros cambios expresados en la eficacia, mejorándose los tiempos de ejecución, la vigilancia, la integración y el sentido de comunidad.

En general, más por el proceso que por las propias propuestas, se entiende que los PPs han influido en la efectividad de las políticas

municipales acercando a la comunidad la posibilidad de acordar de forma conjunta las prioridades de la comunidad.

Igualmente, se observa cierta mejora en la capacidad propositiva de la población, entendiéndose que una vez introducidos los PPs la ciudadanía ha tenido un espacio abierto para demandas veladas por las prácticas representativas. En cierto modo, la población está experimentando autonomía propositiva y abriendo espacios para solventar sus necesidades, en especial aquellas que tienen que ver con aspectos de recursos y equipamientos primarios. En los tres países se repiten las opiniones de que hay propuestas que sin los PPs no su hubieran realizado, tanto en el ámbito de la ciudad como a niveles de barrios. Basten como ejemplo los siguientes comentarios: *...ha habido barrios que han sido muy favorecidos con las aceras y contenedores y pavimentación de las calles, pues eso es como una sorpresa porque no lo estábamos esperando... [1,3]. Sí, los carriles bici por ejemplo, sencillamente porque los ciudadanos de Sevilla querían un espacio de movilidad para evitar la contaminación [1, 32]; Una autopista que ha sido gracias a los presupuestos participativos [1, 11.]; El arreglo de las escaleritas del cobre se prioriza gracias al trabajo de solidaridad de la comisión de seguimiento, publicitándola para que la gente la votara. [1, 7].*

Siguiendo con los cambios constatados, las entrevistas dejan patente que la administración y la interrelación vecinal e institucional se ha transformado con las dinámicas participativas. Los vecinos y vecinas estiman que las mejoras son desiguales, pero se valoran positivamente. Todos los entrevistados consideran que estas variaciones dependen en gran medida de cada administración. Estas mejoras señaladas por la ciudadanía afectan tanto a políticos como a técnicos municipales. Se percibe una apertura del ayuntamiento a la ciudadanía: *Los cambios en el Ayuntamiento son muchos porque antes nunca se veía a los/as funcionarios/as por las comunidades conociendo la realidad de las necesidades para programar sus soluciones conjuntas, antes le daba miedo visitar algunas comunidades, eso es un cambio importante [1, 31].* Estos aspectos también son confirmados por los informantes políticos. Éstos detectan una mayor implicación por parte del ayuntamiento, pero también de la comunidad. Valoran una mejora en la eficacia y la eficiencia de las inversiones. De hecho, hay incluso posiciones en las que se separa las dinámicas de las elecciones del propio procedimiento participativo, valorándose sobre todo las mejoras que conlleva en el propio sistema democrático: *Bueno, para mí, el sistema democrático, de hecho, se ha fortalecido. Se ha fortalecido la descentraliza-*

ción de los recursos, la equidad o distribución de los recursos de acuerdo a la población o a la sección. En fin, la relación ayuntamiento diversas organizaciones comunitarias barriales y municipales ha sido un éxito [3, 11].

Las entrevistas de los políticos afines hacen referencia, incluso, al hecho de que, aunque han existido dificultades con los técnicos municipales, las experiencias parecen haber influenciado en los técnicos y en los ciudadanos. Y en definitiva esos planos compartidos han fortalecido la administración. *Este fortalecimiento se ha visto plasmado en una mayor implicación en los proyectos tanto por parte de la administración como de la comunidad. Es decir, un trabajo positivo de integración:... hemos trabajado con personas que han llegado a ser parte de ese presupuesto participativo, como es el presidente de la federación de las juntas de vecinos... Están unas cuantas personas de las comunidades, las iglesias, los clubes. Nos hemos unido todos para hacer este presupuesto participativo realidad [3, 17]; ... yo creo que nos obligó a todos a madurar y a coordinar mejor. Pensando más allá del área de cada uno. Nos llevó a entender que la labor era colectiva y que por más que el proyecto se pensara por el título que se quería alcanzar que pertenecía a un área, después se involucraba todo... [3, 9].* Por el contrario, las visiones negativas se achacan a la falta de cambios en la

propia dinámica de los ayuntamientos, *ya que siguen en las dinámicas habituales.*

Sin embargo, realizado nuestro estudio de las propuestas y las entrevistas, nos parece ineludible, con el fin de completar nuestro trabajo, hacer una serie de reflexiones que parte de la siguiente observación general.

Apreciamos que las peticiones realizadas por la ciudadanía son consecuencia mayormente de un intento de mejorar el reparto real de los recursos (voluntad política). Pero que, aunque introduce aspectos participativos, no son consecuencias directas y exclusivas de un proceso de cambio participativo más profundo. En otras palabras, lo que nos ha extrañado es que incluso analizándose un número importante de propuestas, dentro de experiencias claramente diferenciadas, y con una cantidad también importante de localidades implicadas, el análisis de las expectativas ciudadanas -las propuestas presentadas y votadas- muestra muy pocas sugerencias que se salgan del guión marcado. El conjunto de los procesos – aunque con las consecuentes diferencias y desviaciones según las localidades y países- están fundamentalmente centrados en establecer hacia dónde y hacia quiénes se deben dirigir los recursos cotidianos, más que en cualquier otra decisión de calado político. Es decir, más que la toma de conciencia sobre lo que se deci-

de, la posibilidad de decidir sobre aspectos sustanciales de la vida en comunidad, o la apropiación de espacios políticos, se decide sobre los recursos más básicos, los imprescindibles o los complementarios de la vida social y económica de la localidad; que, pensándolo bien, la mejora de su gestión sólo requiere de una voluntad política clara. Sin embargo, las posibles sugerencias de mayor calado, que requieren periodos de reflexión y cuestionamientos más profundos, son poco habituales o incluso inexistentes. Y sin embargo, estas últimas son las que generan un reconocimiento mayor de la ciudadanía como parte del proceso y de la actuación participativa (análisis de influencia socioeconómica y cultura política).

Bonino y Bruera realizan esta misma apreciación para su estudio de Recife, Montevideo y Porto Alegre. En el estudio se preguntan las autoras, ya que no hay datos inequívocos para ello, si la redistribución efectiva de recursos que se observa en los ejemplos analizados era consecuencia directa de la participación, o más bien, era atribuible a una voluntad política clara acerca de la gestión de los recursos públicos y la necesidad de una mayor distribución (Bonino y Bruera, 2005). La conclusión es que efectivamente el cambio en la distribución material de los recursos públicos es alegable principalmen-

te al cambio en la concepción y la voluntad política. Y que, sin embargo, los datos sobre cambios concretos que fueron consecuencia de los PPs eran los relacionados con la ruptura del clientelismo y el fomento de la transparencia. Actuaciones que abrían posibilidades nuevas y más equitativas de relaciones entre instituciones y ciudadanos/as.

En el mismo orden de cosas, los estudios de Fedozzi (1998, p. 261), sobre las primeras etapas de los procesos de Porto Alegre, reconocen que la fuerza de cambio de éstos estuvo en la puesta en práctica de un modelo de ruptura con estructuras patrimonialistas y con un fuerte interés en establecer *regras universais e privisíveis de participação e por criterios objetivos e imperssoais para a seleção das prioridades reivindicadas pelas comunidades, basadas en el controle social sobre los gobernantes, una justicia social y promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma cidadania*. Se valora, en conclusión, una esfera pública compartida, construida sobre la base de procedimientos y valores que estén justificados

En la misma línea, Allegretti nos sugiere evaluar las razones que promueven los PPs y conocer los niveles de pragmatismo de los políticos, frente a la implicación real en el *imperativo deliberativo*⁹ que requieren los PPs (Allegretti, 2011). Es decir, el autor es muy

crítico con los aspectos utilitaristas que pueden tener algunas prácticas participativas de gestión municipal cuando éstas oscurecen las finalidades más altruistas de las experiencias (pedagogía, construcción de una cultura política democrática, construcción de redes sociales...).

De esta forma observamos en los resultados expuestos, que las propuestas analizadas responden, en su mayoría, a una apuesta política clara por llevar adelante una gestión redistributiva más equitativa, redistribución que es posible con o sin la participación en los procesos.

Por esta razón, nuestra pregunta se traslada ahora al trasfondo que nos han ofrecido los análisis. En ese sentido nos preguntamos si tras el estudio de las propuestas se podría afirmar que ha existido una ampliación de ciudadanía entendida como *la conciencia de la población a tener derechos: desde el derecho al acceso de bienes y servicios a como decidir (en diferentes grados) sobre la distribución del presupuesto*. Pues esto supone una diferencia significativa. Es decir, si esta toma de conciencia ha llevado a entender que las carencias no sólo están relacionadas con... *la privación de necesidades materiales, sino también con la ausencia de capacidad para hacer uso de oportunidades y transformaciones, o como ausencia de poder para participar socialmente*

⁹ Allegretti hace referencia al imperativo deliberativo recogido por Sintomer en *El imperativo deliberativo*. En *Revista de Estudios Políticos*, n.º 24. Medellín, Colombia, 2004; y que tiene su sustento en las ideas de Edgar Morin.

en el ámbito laboral, político y creativo (Bonino y Bruera, 2005. p. 41).

Los resultados hallados en cuanto a la capacidad de influencia y la cultura política nos hacen dudar del logro, aunque sea parcial, de estas finalidades. De hecho, hay tres ejemplos concretos que nos sirven para mostrar estas limitaciones.

El primer ejemplo es *la equidad de género*. Los resultados nos han mostrado claramente que, incluso existiendo un discurso político favorecedor, éste es insuficiente si no se complementaban con otra serie de actuaciones, que, a la postre, tienen cabida en las propias propuestas de PPs. Por ejemplo, mientras Montevideo posee un Plan de Igualdad de Oportunidades y lleva más de 15 años con prácticas participativas, el número de propuestas en este ámbito es insignificante. O en R. Dominicana, donde siendo la igualdad de género una prioridad impuesta en los presupuestos municipales participativos, sólo dos municipios presentan propuestas relacionadas con el tema. Igualmente limitantes son las diferencias españolas entre ámbitos rurales y urbanos. De esta forma, lo que observamos es que existe una desviación entre el discurso ofrecido y la práctica realizada. O de forma metafórica, se tiene la partitura, pero no se ha sabido, podido o querido, interpretarla en su conjunto.

Otro ejemplo nos lo ofrece la temática medioambiental. Ésta ha sido una dimensión propuesta para la variable calidad de vida, pero tiene una relación directa con la generación de discursos y concienciación ciudadana. A este respecto, en el análisis de entrevistas se observan opiniones que en la práctica se diluyen. Es decir, las entrevistas muestran que tanto la ciudadanía, como los políticos y los técnicos se han visto influenciados por la tendencia generalizada del respeto medioambiental y el desarrollo sustentable. Sin embargo, en los datos recogidos hemos observado pocas propuestas en este sentido. Es decir, parece ser que los PPs han propiciado el debate; incluso, como comentan los políticos dominicanos, la reglamentación establece la necesidad de pensar la política municipal desde aspectos sostenibles. También que se han impuesto cuidados especiales en la ejecución de las inversiones (tanto en Dominicana como en Uruguay). Sin embargo, estas prioridades no se han trasladado a los PPs. Es real que pueden existir otro tipo de factores como la mayor urgencia por cuestiones de primera necesidad pero aún así, hace pensar que su inclusión responde de más a una imposición generalizada de los programas internacionales, que una posición asumida consecuentemente. Sólo en el caso de España en se aprecia una cierta correspondencia

entre las opiniones de los entrevistados, que afirman que los PPs ayudan a este debate, y su traslado a las propuestas.

Como tercer ejemplo, la cuestión planteada es más clarificadora si tomamos como referencia las opiniones acerca de la capacidad transformadora de los PPs sobre la pobreza. Existe una creencia generalizada en los tres países de que éstos abren canales para ... *las personas más desfavorecidas... esas personas pueden participar en el proceso y se les va a oír y se les tendrá en cuenta [1, 29]; y que favorecen las mejoras en la calidad de vida: sí ayuda a mejorar un poco la calidad de vida dentro de la comunidad. Si haces una placita, si mejoras la policlínica, eso ayuda, mi barrio queda a tres kilómetros del hospital, en ese sentido se ayuda [1,8]. Sin embargo se tiene la conciencia de que los PPs sólo pueden favorecer estas líneas de actuación, viéndose más difícil un cambio estructural: bueno el presupuesto participativo no creo que lo haga en Villa González porque el presupuesto no está destinado a reducir pobreza, sólo está destinado para hacer obras. Aunque en una ocasión se propuso que tuviera ese objetivo, es decir consiguiendo inversionistas, pero eso no se llevó [1, 36].* Es decir, predomina la sensación (y a veces una esperanza) de que los PPs contribuyen a la reducción de la pobreza por las propias dinámicas que establece, aunque muchas veces las propuestas

no vayan directamente en este sentido. Se reconoce además que algunas propuestas tienen la capacidad de incrementar situaciones futuras de mejoras estructurales (educación, sanidad, etc.), sin embargo se aprecia que no siempre la ciudadanía es del todo consciente de ello: *...a veces la gente no esta enfocada en esos temas, la gente está enfocada en necesidades puntuales pero no en sus planes futuros; es decir la gente ve que necesita una iglesia o algo así, pero no genera fuentes de empleos o fuente de ingresos, lo cual es importante, ahora sabemos que los ayuntamientos tienen una competencia del manejo económico y la mejoría de los ingresos de los habitantes de un municipio [4, 15].*

Sin embargo, estas opiniones, se ven enfrentadas a aquellas posiciones vecinales que tiene una alta conciencia de su situación: *Algunos barrios desfavorecidos de Sevilla van mejorando poquito a poco gracias a los presupuestos participativos, te hablo del caso de Torreblanca que es lo que yo conozco, los propios vecinos que participan en presupuestos y que están muy, muy concienciados de lo que están consiguiendo a través de los presupuestos participativos [1, 32]. Contribuye de una manera activa, no podemos decir que definitiva, porque no es comida solamente, pero, la educación que nosotros tenemos, por lo menos en el municipio de Santo Domingo del Este, 14*

⁷ Las escuelas laborales representan el 3,4% de las propuestas analizadas de esta localidad.

escuelas laborales. Esas 14 escuelas laborales, tienen unos 6 mil estudiantes graduados ya, en cuatro años. Esas estudiantes, que han aprendido, de 10 oficios que se imparten ahí, han mejorado su calidad de vida, porque hay muchas peluqueras, costureras, decoración de interiores, reposteras que ya están trabajando, que abren y salen vendiendo colchas y mejoran considerablemente su nivel de vida y pueden llevar a sus hijos a estudiar. Esa es una obra de capital social que no se sabe los beneficios que podría tener [4, 31]⁷.

Estas visiones divergentes muestran el argumento que venimos reflexionando. A nuestro entender, salvo en momentos muy específicos y en localidades en las que el proceso está más avanzado por su estructura y antigüedad (pongamos como ejemplos Sevilla, Sta. Cristina d'Aro, Villa González o Montevideo), aún no se está produciendo esa convergencia sinérgica que comentábamos respecto al enfoque de DEH. Queremos decir, que el espacio de apertura de gestión o consulta de las necesidades cotidianas y básicas de la población está abierto de forma participada. No obstante, existe una cierta oposición a la apertura de espacios más favorecedores de aspectos menos tangibles pero con más potencia política reorganizadora y más influencia final en la cotidianeidad democrática de los actores -tanto

en la ciudadanía, como en los políticos y los técnicos de la administración-.

Nos parece igualmente importante reflexionar sobre por qué en países con diferentes problemáticas sociales y económicas, así como con características culturales y problemáticas sociales diferentes, nos encontramos con que las sugerencias vecinales de todos los municipios, o los grupos de propuestas mayoritarios y minoritarios, coinciden, distinguiéndose únicamente en lo que hemos venido a llamar como satisfactores, que recordemos cambian según la cultura y los estructuras sociales.

Encontramos varias explicaciones para ello. Un primer elemento es el papel de las estructuras y reglamentaciones de los PPs. Éstas, en todos los países, aunque con muchos matices entre las localidades analizadas, suelen dejar poco espacio para los desbordes creativos y propuestas sugerentes de carácter político. Unas veces estas limitaciones son debidas a las competencias que se adscriben a los procesos (casos españoles), o a la escasa proporción económica que se pone en discusión (coincide en los tres países). En consecuencia, se reduce el espacio de decisión, restando posibilidad de incidir de forma activa y dirigiendo a la ciudadanía a asumir un proceso sin exigencias claras a los gobernantes; a la vez que la escasa envergadura del proceso no permite desarrollar elementos de toma

de conciencia individual y colectiva ni potenciar el papel político de la ciudadanía. A este respecto, en los casos de República Dominicana y Uruguay, es muy visible que la propia reglamentación marca las tendencias y éstas están favoreciendo los programas de descentralización de ambos países, así como el cumplimiento de mejoras generalizadas en necesidades básicas.

Por otro lado, hay una escasa voluntad política de proporcionar a los PPs una capacidad real de controlar la agenda política y de convertirlos en procesos críticos. Todo lo contrario a como Ubiratán de Souza resume los PPs proyectando para ellos una apertura total del debate presupuestario: *...el gasto de personal, deuda pública, servicios esenciales, inversiones y actividades finales, proyectos de desarrollo, así como los recursos extrapresupuestarios... haciendo partícipe a la población de la gestión completa, tanto del gasto como de la recaudación; compaginando un profundo trabajo de capacitación técnica y mecanismos mixtos de control y diálogo. Para ello, se intercala el nivel territorial, por medio de las asambleas de barrio, con asambleas temáticas, que permiten a la vez una reflexión transversal sobre las políticas públicas a adoptar (Souza, 2004, p. 88).* Esta visión no es la general en los ejemplos analizados. Y sin embargo, el debate político se sitúa en este concepto primero de planifi-

cación que rompe con los métodos consultivos o de mera voluntad de cesión. De hecho, como claro ejemplo de esta inquietud traemos a colación las palabras de técnicos externos responsables de los PPs en Villa González (y otras localidades de República Dominicana): *Hemos pasado por dos gobiernos y la relación con el síndico ha sido buena. En el caso de los regidores, aunque no tiene una actitud de rechazo ni de hostilidad, tampoco han manifestado mucho interés o involucramiento...*⁸ En el caso de España, los PPs muchas veces han sido requisitos impuestos por coaliciones de gobierno que no han conseguido la atención necesaria del interior de las corporaciones. Igualmente, y como tercera explicación, debemos atender a las situaciones socioeconómicas de los países. Éstas determinan en gran medida las capacidades políticas en varios aspectos. Por un lado, las necesidades y carencias, cuanto más acuciantes son, más tendencia existe a solicitarlas ya que la población entiende y sabe que es la parte fundamental del proceso de desarrollo. Pero igualmente influyen los niveles educativos, la existencia de redes civiles, los niveles de formación técnica y la disponibilidad de recursos de los ayuntamientos. Es más, las situaciones de extremas pobreza dificultan la participación de las personas debido a que la necesidad de búsqueda de recursos *impide dedicar mucho*

⁸ *Construyendo conciencia crítica y ciudadanía. Entrevista a Juan Castillo, Director de la Fundación Solidaridad. En línea: http://presupuesto-participativo.mej.gob.pe/portal_pp/html/index.php*

⁹ Juan Castillo, *ibídem*

tiempo a cuestiones vinculadas a la participación social^P.

Llegados a este punto y explicado por qué creemos que los PPs analizados centran sus expectativas ciudadanas principalmente en aspectos cotidianos y de niveles micros (barrio, calles, etc.), es necesario atender a uno de los problemas más graves de los PPs y patente en los tres países comparados: la transparencia en la ejecución de las propuestas.

Este aspecto también posee relación directa con los argumentos que explorábamos anteriormente y refuerza lo ya dicho acerca de la voluntad de provocar cambios por medio de los PPs.

En ninguno de los tres países se ha conseguido información sustancial del grado de ejecución de las propuestas. Es más, como línea general, esta información es opaca: *...las propuestas que se han aprobado hasta ahora han sido excelentes. Lo que la mayoría se han quedado en el marco de la teoría y no se han llevado al terreno, a la práctica ... [1,2].*

Si se falla en la transparencia, es decir en la información que se aporta a los vecinos, y en la ejecución de las sugerencias ciudadanas, se falla en la apropiación por parte de la ciudadanía del proceso. Si se quiere cumplir con la máxima del incremento de la satisfacción con las experiencias y con el trabajo invertido, la apropiación es necesaria y tiene que exis-

tir como principio ineludible. Además, para cumplirla es imprescindible la transparencia y el compromiso, pues es necesario evitar situaciones que provoquen comentarios como los encontrados en algunas entrevistas: *en un momento sí, hicimos preguntas. Pero, cuando vimos como que todas se iban al vacío, desistimos de eso. Además, hace un tiempo que no sabemos más nada del presupuesto participativo [1, 8].*

Igualmente, en el caso de República Dominicana parecen influir todavía tradiciones políticas arraigadas como caudillismo o clientelismo: *Porque, por ejemplo, cuando hablamos de la construcción de la estancia infantil ... un paquetín de instituciones para las madres que no tienen donde dejar a los niños, tú lo ves mucho como una prioridad. Pero, cuando hablamos, por ejemplo, de lo que se trata de discutir, de aprobar eso y nos dan un quinto y un décimo plano y se le da prioridad, por decir, a la construcción de una iglesia, oiga, no es que la iglesia... [1,10]. Lo que si ha habido es que se han realizado obras que no habían sido priorizadas, dejando de lado a otras que sí se habían considerado en el presupuesto participativo. En uno de esos casos se debió a que en la calle pavimentada vive un regidor. [1, 10].*

Igualmente, esta opacidad y falta de transparencia se observa en los tiempos y plazos. Aparece clara la necesidad y deseo de sus

actores de mejorar esta fase de los PPs y permitir que la ciudadanía pueda ver ejecutadas sus prioridades.

Por todo ello, es necesario reflexionar sobre la importancia de cumplir con la ejecución ya que, la diferencia sustancial entre una actitud política comprometida con el cambio, en la que se debería enmarcar los PPs, de otra menos aperturista, está en la transparencia y el compromiso de ejecución.

En conclusión, tras el análisis realizado se observa una apuesta concreta por la apertura de espacios de toma de decisiones compartidas que quedan, fundamentalmente, orientadas hacia la gestión de necesidades básicas y propias de las estructuras de gestión de los recursos, en las poblaciones latinoamericanas; y de complementariedad y mayor adecuación a los intereses ciudadanos en el caso español. Este esquema alterna intenciones concretas de pocos compromisos institucionales, con circunstancias estructurales y ambientales de resolución compleja, pero que al final reducen la eficacia de los procesos. Las consecuencias son que dichas prioridades envuelven la gran mayoría de las finalidades a las que deben dirigirse los PPs, predominando una escasa influencia real en la política local y las estructuras socioeconómicas. Así, la visión condicionada y de dudas sobre la madurez de los PPs, se impone como una de las principales sensa-

ciones finales del estudio realizado.

Esta conclusión nos permite enlazar de nuevo, para finalizar, con Allegretti (2011), ya que sus observaciones tienen una relación directa con los temas tratados en este estudio y las propuestas que aportamos en nuestro análisis sobre la dirección que deberían tomar unos PPs que quisieran madurar e implementar las finalidades profundas reiteradamente señaladas a lo largo de este estudio y en gran medida, expresadas pro su propios protagonistas.

Si se quieren procesos transformadores, que no sean una mera gestión de las necesidades ciudadanas, la complementariedad de los actores debe ser real y no nos debemos conformar con una reorganización a la baja de la estructura de participación. Para ello es necesario involucrar a las redes y colectivos con discursos divergentes y críticos que permitan un avance en la pedagogía participativa, promoviendo un desarrollo complementario de los saberes políticos y una capacitación de las personas en el diálogo con el mundo político. En palabras de Santos (2005), construir una *ecología diferente de los saberes*. *En otras palabras: es necesario buscar un equilibrio entre las prioridades estratégicas y las demandas sociales*¹⁰.

A la vez, hay que apostar por unos PPs cada vez más amplios, que introduzcan debates

¹⁰ Intervención de Domingo Matías en las Jornadas mencionadas sobre los PMP de La República Dominicana, 27 de abril de 2007.

generales y estratégicos así como cuestiones sobre los ingresos. A este respecto Cabannes marca un aspecto importante que hemos ido comentando. El motor de cambio en los PPs viene de la mano de la participación en las actuaciones estratégicas de los municipios, es decir, en los ordenamientos territoriales y en los planes estratégicos, ya que ahí es donde se pasa de las demandas aisladas y circunscritas a un espacio concreto, a las propuestas transversales y estratégicas de los territorios (Cabannes, 2008).

En consecuencia, se debe incrementar el desarrollo horizontal del proceso, solucionando las posibles polarizaciones y atrincheramientos. Las rendiciones de cuentas son prioritarias ya que fomenta la transparencia, pero a la vez, confirma la voluntad política. La participación se tiene que entender como transformación social, por lo que se debe fomentar el cambio cultural y político. Esta es la razón por la que los PPs no se pueden establecer como procesos esporádicos, sino que despliegan su capacidad transformadora en el momento que procuran ciclos que generan rutina. Por este motivo, los espacios de encuentro entre ciudadanía, políticos y técnicos deben hacerse patentes y las desigualdades deben verse desde sus problemas estructurales, estableciéndose así mecanismos reales para resolverlas.

Finalmente queremos detenernos en otra limitación fundamental: la falta de información sobre la dotación económica y el nivel de ejecución de las propuestas. Como consecuencia nos ha sido imposible realizar un análisis adecuado sobre el impacto de los PPs en la política municipal en todas sus dimensiones. Llama la atención la ausencia de información concreta y útil, tanto de las cuestiones económicas, como del cumplimiento de los compromisos. Esto nos lleva a pensar que la falta de información sobre estas dos cuestiones esenciales parece ser norma común en los PPs de los países que estamos estudiando y no singular de algunos procesos.

Consideramos que nos encontramos ante un hecho de suma importancia que pone en cuestión tanto el sentido, como la continuidad de los procesos. La devolución de información es una parte esencial de todo proceso participativo y la desatención de este aspecto puede romper la confianza, así como frustrar las expectativas puestas por la ciudadanía en su participación.

En la mayoría de los países con un sistema democrático estamos asistiendo a una creciente insatisfacción sobre el funcionamiento de la democracia, junto con un aumento de la desconfianza y del alejamiento de la ciudadanía del sistema político por falta, entre otras cosas, de una información transparente.

Por este motivo, los PPs deben suponer una oportunidad para favorecer la mejora de las relaciones entre ciudadanía y administración, facilitando la participación de los ciudadanos en la política local y mejorar así la gestión de las administraciones, reforzando la rendición de cuentas y la transparencia. En conjunto como mecanismo de innovación, los PPs pueden dar respuestas a la necesidad, sentida en gran parte de la población, de profundizar y

mejorar las formas actuales de democracia. Pero tanto la democracia como la participación necesitan de la confianza. Para implicar de nuevo a una gran parte la ciudadanía en la política institucional es necesario restablecer la confianza pública. Y para ello se hace imprescindible la existencia de mecanismos que permitan un acceso efectivo a la información a fin de posibilitar el control y la evaluación de los procesos en los cuales se participa.

Referencias

- Allegretti, G., (2011). Aubague: desafíos de la democracia participativa. *Le Monde diplomatique* (en español), año xv, nº 192.
- Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, 2010-2012. Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.
- Bonino, M. y Bruera, S. (2005). Las mujeres en los presupuestos participativos. Reflexiones entorno a las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Recife. Montevideo: REPEM.
- Bou, J., Virgili, T., (2008). El presupuesto participativo: ¿factor de transformación? *Eco Cri*, XI Jornadas de Economía Crítica.
- Cabannes, Y (2004). 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos. En Programa UN –HABITAT, Campana Global para una Mejor Gobernanza Urbana.
- _____ (2008), Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial, en IEPALA: Algo está pasando en Europa. 23-64, V jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos, Sevilla.
- Castoriadis C. (1995): La democracia como procedimiento y como régimen, *Leviatán: revista de hechos e ideas*, nº 64, 65-84.
- _____ (2006). Una sociedad a la deriva. Buenos Aires: Katz editores.
- Fedozzi, L. (1998). Esfera pública e ciudadanía: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Esaios FEE*, v19, n.2, 236-271.
- _____ (2001) Práticas Innovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. *R. paran. Desenv.*, nº 100, 93-107, jan/jun. Curitiba.
- Francés, F y Carrillo, A. (2008). Guía metodológica de los Presupuestos Participativos, Colectivo PREPARACIÓN: Alicante. Referencia web: www.presupuestosparticipativos.es
- Ganuzo, E., y Álvarez, C., (2003), Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos. En E. Ganuzo y C. Álvarez (coord.). *Democracia y presupuestos participativos*. 13-37. Barcelona: Icaria.
- _____ (2004) *Democracia y participación*. Sevilla: Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.

- Ganuzo, E. y Gómez, G., (2008). Control político y participación en Democracia. Revista de Estudios de Progreso, nº 38. Madrid: Fundación alternativas.
- Herrera, J. (2005). La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. En T. Rodríguez-Villasante (coord.). La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10, 87-114, Madrid: CIMAS.
- _____ (2008) La reinención de los Derechos Humanos. Sevilla: Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.
- Held, D. (1986). New forms of Democracy. London: The Open University.
- Illich, I. (1973). La sociedad convivencial. Barcelona: Barral.
- Informe final presupuesto participativo municipal de Altamira, año 2007. Recuperado el 7 de marzo de 2011. <http://www.democracialocal.org/wp-content/uploads/2009/11/Informe-de-Inversi%C3%B3n-a-la-Ejecuci%C3%B3n-del-PPM-Altamira-2007.pdf>
- Max-Neef, M. A. (1994). Desarrollo a escala humana. Opciones de Futuro. Ed. Barcelona: Icaria.
- Montevideo como te quiero. La vía montevideana de presupuestos participativos. Recuperado el 12 de julio de 2011. Intendencia de Montevideo. <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/publicaciones/libros/montevideo-como-te-quiero>
- Navascues, J. (2005). Vas, propones y votas... ¿Así de fácil? En T. Rodríguez-Villasante (coord.) La pedagogía de la decisión. Construyendo ciudadanía/10, 77-86. Madrid: CIMAS.
- Presupuesto Municipal Participativo. Guía metodológica. La experiencia de Villa González. Recuperado el 5 de abril de 2011. <http://www.solidaridad.org.do/wp-content/uploads/2009/04/guia-del-presupuesto-municipal-participativo.pdf>
- Presupuestos participativos en Paysandú, Uruguay. Recuperado el 15 de abril de 2011. <http://www.chasque.net/vecinet/ppay.htm>
- Presupuestos participativos en Montevideo, Uruguay. Recuperado el 15 de abril de 2011. <http://www.chasque.net/vecinet/ppmont.htm>
- Presupuestos participativos en Florida, Uruguay. Recuperado el 15 de abril de 2011. <http://www.chasque.net/vecinet/pflo.htm>

Presupuesto participativo en Santa Cristina D'Aro. Recuperado el 21 de abril de 2011. http://experiencias.psoe.es/pagina.php?cs_id_pagina=3&cs_id_contenido=5066

Riechmann, J. (2006). ¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomímesis y autolimitación. En J. Encina e I. Barcena (coord.) Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental. Democracia participativas/3, 73-92. Sevilla: Atrapasueños.

Rodríguez-Villasante, T., (2005). Los retos de las democracias participativas. En T. Villasante, (coord.) La pedagogía de la decisión. Construyendo ciudadanía/10, 5-30. Madrid: CIMAS.

Rosa, M. y Encina, J. (2004). Democracias participativas desde la praxis local. En J. Encina (coord.) Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía 5). Sevilla: ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.

Rueda, S. (1997, 30 de junio). Habitabilidad y calidad urbana. En Ciudades para un futuro más sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/cs/>

Sintomer, Y. (2001). ¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y en Porto Alegre. Texto perteneciente a un seminario titulado: O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores. Porto Alegre, 31/05-2/06/2001.

_____ (2005) Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, en Reforma y democracia, Revista del CLAD, febrero.

Santos, B. (2005). El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política. Madrid: Trotta.

Souza, U. de, (2004). La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul. Revista El Viejo Topo, Número: 189-190.

Scharlock, R y Verdugo, M.A. (2003). Calidad de vida: manual para profesionales de la educación, la salud y servicios sociales. Madrid: Ministerio de trabajo y asuntos sociales.

5

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Patricia García-Leiva
Pablo Paño Yáñez

Introducción

Una vez abordados en los puntos anteriores los mecanismos de los PPs y algunos de sus resultados más cuantificables (modelos, funcionamiento, participación, recursos disponibles e impactos a través de las propuestas aprobadas) nos parecía fundamental profundizar en un resultado más subjetivo: las vivencias de los actores en los procesos, trabajadas desde una perspectiva cualitativa (entrevistas) y cuantitativa (encuestas). Éstas dan cuenta de cuestiones centrales como las

percepciones y las expectativas que ellos han tenido a lo largo de los PPs. Este conjunto de aspectos más intangibles aportan claves centrales para comprender por qué los procesos toman el rumbo que toman. En términos generales hemos denominado este epígrafe como construcción de ciudadanía, siendo ésta entendida como la construcción de un proceso políticosocial que conforma una ciudadanía más activa, informada y que incide en la realidad social de sus territorios.

1. La construcción de ciudadanía y la democracia participativa. Conceptualizando las percepciones del proceso de construcción de ciudadanía

Ante la convicción de sectores cada vez más amplios de que la democracia representativa se está manifestando como la mínima expresión de lo que ésta como sistema político puede llegar a ser, se han generado numerosas publicaciones que remiten a la democracia y sus múltiples variantes e interrelaciones. Entre ellas se cuentan con especial relevancia todas aquellas que apuntan al planteamiento, seguimiento y debate sobre la democracia participativa como profundización de la representativa. En este marco el concepto de construcción de ciudadanía surge con fuerza. Su planteamiento sobre la conformación de ciudadanos que asumen y ejercen sus derechos y responsabilidades en un marco legal regulado, muestra expresiones tanto en lo jurídicolegal, en lo político, en lo social, en lo económico y en lo cultural (Cortina, 2009). En definitiva, apela a esa visión integral de personas que ejercen un papel activo en la dinámica social y política mediante: el ejercicio de sus derechos, su aportación mediante la reflexión por el bien público, la asunción de responsabilidades sociales, la deliberación colectiva y la potenciación de una capacidad crítica constructiva.

En este sentido las prácticas de PPs, por incipientes que sean, con su capacidad específica de intervenir sobre los recursos públicos y con la posibilidad de abrir las puertas de las instituciones a los ciudadanos, constituyen uno de los medios que pueden posibilitar esta construcción de ciudadanía. Por ello nos interesa profundamente cómo y en qué medida estos cambios se recogen en la opinión y vivencia de sus actores.

Para conocer hasta qué punto los PPs han ayudado a potenciar una ciudadanía más activa, autónoma y crítica se han analizado las percepciones de los actores de los procesos clasificándolas de acuerdo con tres macrovariables que nos han ayudado a conceptualizar este constructo: construcción de la ciudadanía. Estas variables son: evaluación, valoración y confianza en los PPs, procesos psicosociales y ejercicio del voto.

1.1. Evaluación, valoración y confianza de los procesos de presupuestos participativos

Esta primera dimensión alude a la capacidad de valorar y analizar las causas y consecuencias de la realidad político social, característica fundamental de la actitud crítica y por tanto

de la construcción de la ciudadanía. Junto con el efecto que este análisis tiene sobre la confianza de la persona en los PPs.

Más allá del concepto cotidiano comprensible por todos de qué significan fortaleza, debilidad u obstáculo, observamos que para las ciencias sociales son conceptos explicitados en gran medida a través de las metodologías participativas de investigación y acción social mediante algunas de sus técnicas (Rodríguez-Villasante, 2006). La epistemología de este método pone el énfasis en cuestiones como la superación de la dualidad objeto-sujeto (Ibáñez, 1991), en la superación del paradigma tradicional de la presunta objetividad científica (Santos, 2009), en la idea de investigación para la acción, en la superación de la dualidad entre saber experto y saber popular, entre otras varias, y producto de esto también surge este resultado de conceptos no cerrados sino, digámoslo así, redefinibles, especialmente por sus actores, en cada proceso social específico promovido. Se debe destacar como en esta práctica existe una connotación que la propia epistemología de este método destaca: lo participativo apela a la construcción colectiva, a la búsqueda deliberada de consensos mediante reflexión, a asumir la complejidad y, por tanto, opta por poner el acento, no tanto en conceptos previos como en las conclusiones que sus propios actores construyan (Ganuzá,

2008) para canalizarlos hacia procesos sociales activos que, como en este caso, apuntarían a la construcción de ciudadanía.

Evidentemente las fortalezas aluden a cuestiones positivas, es decir que funcionan bien, resultan innovadoras, gustan en diferentes sentidos a los entrevistados, etc. Algo similar respecto a lo negativo en cuanto a debilidades y efectos. Es necesario matizar este último concepto, efectos negativos, ya que con él se apuntan a cuestiones negativas más estructurales, mientras que las debilidades aluden a aspectos relacionados con la aplicación concreta.

Estas valoraciones sobre lo que aportan los PPs como proceso, así como las características de su puesta en marcha determinan la confianza de los ciudadanos en los mismos, por lo que la confianza en los procesos se trata dentro de este primer bloque de estudio.

Pero el ciudadano tras la valoración es propositivo; por ello también se estudian las propuestas para solucionar los elementos más negativos, recogiendo así, nuevamente, un ejemplo más del ejercicio de la ciudadanía activa y constructiva.

1.2.- Aspectos psicosociales de los procesos: sentido de comunidad, aprendizajes y empowerment

Un elemento central en el proceso de cons-

trucción de la ciudadanía son los procesos psicosociales que en él subyacen. Como procesos participativos unidos a un territorio el primer constructo que se debe abordar es el de sentido de comunidad. Por tal se entiende al sentimiento de pertenencia a una colectividad mayor de la cual se es parte significativa. Dicha colectividad es una estructura de relaciones que se fortalece de tal forma que, aunque haya conflicto entre las necesidades del individuo y las del grupo, estos conflictos se resuelven sin que se destruya el sentido psicológico de comunidad (Sarason, 1977). En la literatura se recogen, entre otros, como ingredientes básicos del sentido de comunidad: el reconocimiento de la interdependencia que se da entre los miembros de la comunidad (Sarason, 1977) y la conexión emocional alcanzada a nivel temporal y espacial (dimensión afectiva que alude al deseo de interactuar de las personas y de conseguir relaciones que aporten apoyo, solidaridad y empatía) (Chavis, 1983).

Igualmente, es el territorio en el que la persona se socializa el contexto inicial básico de aprendizaje. Aunque esta dimensión está cambiando rápidamente, ya que cada vez hay mayor presencia de aprendizajes globalizados, sigue estando presente el peso del territorio. Aplicados a nuestro tema de estudio estos aprendizajes pueden ser formales (for-

mación específicamente organizada normalmente desde los ayuntamientos para aprender el funcionamiento y aspectos básicos de los PPs) o informales (aprendizaje propio que extrae la ciudadanía desde la participación en los procesos). La combinación de ambos son de gran interés en un proceso de participación local ya que mediante la información dada y la acción directa la ciudadanía aprende cómo funcionan las instituciones, cuáles son sus derechos y deberes, cómo es el municipio en el que viven, cuáles son las desigualdades que existen y qué cualidades positivas posee el ser humano. Es en este momento, cuando la participación ha reforzado el sentido de pertenencia y de solidaridad, cuando los ciudadanos han aprendido y comprendido en qué contexto viven, cuando comienzan a desarrollar el poder colectivo; cuando se empoderan y construyen ciudadanía. Podríamos afirmar que las personas dejan 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 PPs o con el paso del tiempo, ya que se trata de la transformación del sujeto en actor político.

El fortalecimiento (o potenciación o empowerment) de la comunidad se ha definido de muchas formas; una de ella es: proceso

intencional centrado en la comunidad local, que implica respeto mutuo, reflexión crítica, participación de grupo, a través del cual la gente que carece de una igual distribución de los recursos gana mayor acceso y control de los mismos (*Cornell Empowerment Group*, 1989). Si se observan los procesos de PPs se identifican estos elementos junto a: ejercicio del poder y del control por parte de la comunidad, implicación directa de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, toma de conciencia e identidad comunitaria y activación del tejido social; luego, de acuerdo con Montero (2004) y con el *Cornell Empowerment Group*, se puede afirmar que los PPs son una herramienta que pueden conducir al fortalecimiento comunitario.

Pero estimar si una vivencia genera *empowerment* es muy complejo, por ello se ha seguido, y adaptado, el análisis por niveles que realiza Zimmerman (2000) y que identifica qué aprendizajes o experiencias se deben aportar (*empowering processes*) a los ciudadanos y organizaciones de un municipio para tener como resultado una ciudadanía fortalecida (*empowered outcomes*). (Tabla 1)

Considerando la interdependencia entre los niveles, de tal forma que el fortalecimiento en un nivel se relaciona con el potencial de fortalecimiento de otro nivel (Zimmerman, 2000), se espera que los PPs conduzcan a algunos de los resultados o *empowered outcomes* indicados en esta tabla.

Nivel de análisis	Proceso - Experiencias (empowering processes)	Resultado (empowered outcomes)
Individual	Gestionar recursos	Sentido de control: desarrollo de creencias, habilidades y motivación para incidir el devenir del municipio
	Trabajar con otros: el poder se construye desde la colectividad	Conciencia crítica: comprensión del entorno sociopolítico y de las relaciones de poder
	Aprender habilidades de toma de decisiones y de participación	Comportamientos de participación: acciones que conducen a la influencia política
Organizacional	Proporciona a sus miembros mediante la participación habilidades para la toma de decisiones colectivas y el trabajo en equipo	Influencia política Competencia efectiva en manejo de recursos Potenciación de las habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo de sus miembros
	Responsabilidades y liderazgo compartidos	Redes de trabajo: coaliciones
	Acceso a los recursos abierto a todos los sectores de la población	Habilidades de participación de los residentes
Comunitario	Estructura de gobierno abierto	Coaliciones organizacionales y generación de nuevos colectivos
	Inclusión y diversidad	Liderazgo pluralista

Tabla 1.
Adaptación de los niveles de análisis de empowerment propuestos por Zimmerman (2000) a los presupuestos participativos

1.3.- *Influencia de los presupuestos participativos y el ejercicio del voto en las elecciones representativas*

La participación en un proceso de democracia participativa enmarcado dentro de un sistema representativo debería llevar a la politización y mayor capacidad de análisis del ejercicio político de los de los diversos partidos. Por

ello es interesante analizar el cambio, o no, de la percepción sobre los partidos políticos y en última instancia el posible efecto en la intención de voto. En definitiva, el análisis integrador de las variables valorativas, psicosociales y electorales nos dan cuenta de la construcción de ciudadanía a través de un proceso que fortalece los cimientos democráticos.

2.- Resultados y discusión

Tal y como se ha indicado en el apartado sobre el método los resultados de este objetivo se han extraído mediante dos instrumentos: cuestionarios y entrevistas. El primero de ellos ha sido respondido únicamente por ciudadanos de R. Dominicana y de España, mientras que las entrevistas han sido realizadas en los tres países de la investigación y a todos los perfiles de actores. Por todo ello los resultados se van a exponer por separado, en primer lugar los cuantitativos y en segundo los cualitativos, siguiendo en cada uno el orden de exposición seguido en la introducción para abordar las variables. De esta forma se presentan en primer lugar los datos referentes a los perfiles de los participantes, seguidamente los de evaluación y valoración de los PPs, en tercer lugar los resultados sobre los procesos psicosociales y finalmente los que aluden a la influencia de los PPs sobre el voto (exclusivamente cualitativo).

2.1. Datos cuantitativos

Para el análisis cuantitativo se ha utilizado el estadístico ji-cuadrado para las variables categóricas y para las variables tratadas como continuas se ha recurrido a la prueba U Mann Whitney, para las que no cumplen los criterios de normalidad, y a la t de Student para la que sí lo cumple.

2.2.1 Perfil sociodemográfico y político e ideológico de los participantes en el cuestionario

Datos sociodemográficos

Tal y como se ha documentado en el método los participantes son hombres y mujeres, casi en la misma proporción (47.6% de hombres y 48.9% de mujeres), de mediana edad [\bar{x} = 52.6 años; D.T = 18.8] con formación (el 38.2% posee estudios universitarios y el 27.3% estudios secundarios), empleo (el 27.0% con contrato) y que viven desde hace bastante tiempo en ese barrio (el 77.4 % vive en la vivienda en la que residen en el momento del estudio desde hace más de 5 años).

Si se comparan los perfiles sociodemográficos de ambos países únicamente se observan diferencias significativas en la situación laboral [χ^2 (8, N = 302) = 55.984 p < .000] y en la titularidad de la vivienda [χ^2 (2, N = 267) = 23.383 p < .000]. En la primera de las dimensiones la principal diferencia está en la fuerte presencia de personas jubiladas en España (24.7%), cosa que no ocurre en República Dominicana (3.7%), así como el alto porcentaje de personas que trabajan sin contrato (15.4%) y de trabajadores autónomos (16.2%) que participan en los PPs dominicanos. Estos perfiles aparecen también en España pero con mucha menor intensidad (sin contrato, 1.2% y autóno-

mos 7.8%). Otras situaciones laborales menos relevantes, pero igualmente presentes, son en desempleo (RD: 20.6% y ES: 11.4%), tareas del hogar y cuidado de personas (RD: 3.7% y ES: 9.6%) y estudiando (RD: 4.4% y ES: 3.0%). En cuanto a la titularidad de la vivienda, las diferencias vienen dadas por la situación hipotecaria de los ciudadanos españoles, ya que aunque la mayoría de los participantes en los

PPs han comprado la vivienda hay más personas dominicanos que ya han terminado de pagarla, siendo la segunda opción el alquiler (Pagada: 62.5%, Alquilada: 24.2% y En pago: 13.3%). Mientras que en el caso español hay menos personas que viven en régimen de alquiler y bastantes más que no han terminado de pagar su vivienda (Pagada: 61.2%, Alquilada: 6.8% y En pago: 32.0%).

Gráfico n.º1. Comparativa de la situación laboral por país en porcentaje

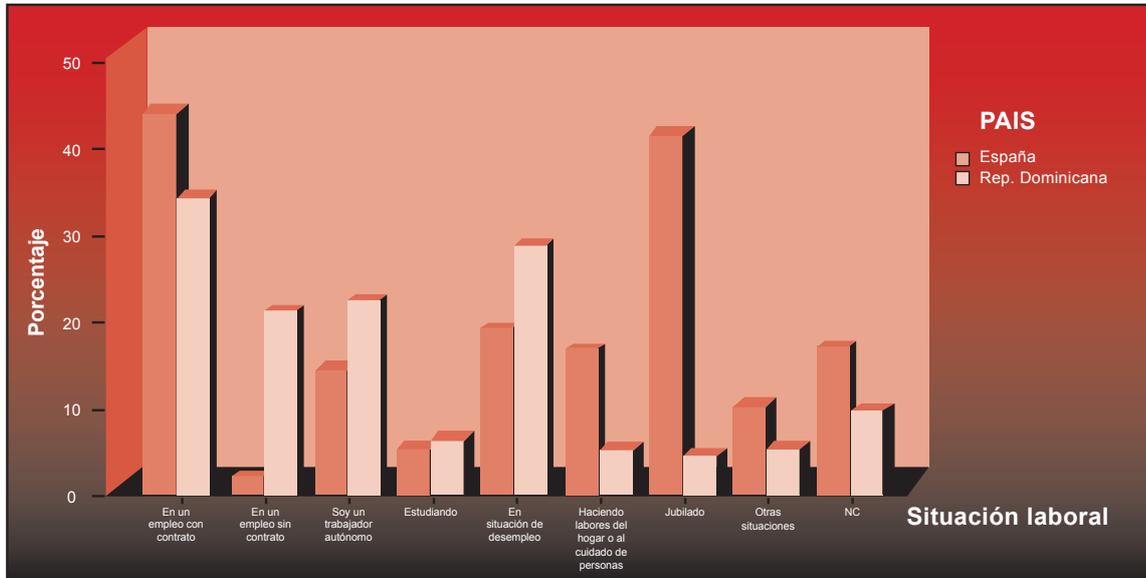
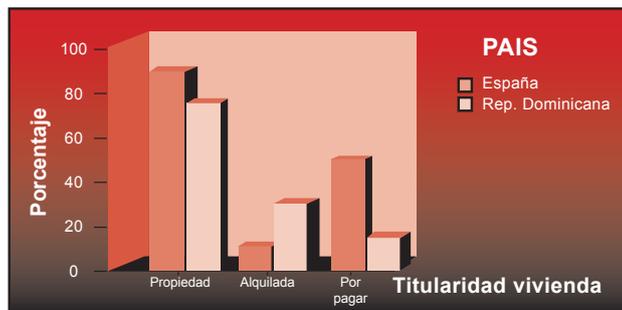


Gráfico n.º2. Comparativa de la titularidad de la vivienda por país en porcentaje



Perfil político ideológico

El primero de los datos que se va a exponer es el del voto en las últimas elecciones municipales representativas. En el caso de España la mayoría de los participantes ha votado a la coalición IU (37.9%), siendo el segundo partido más votado el PSOE (27.3%) y únicamente el 3.8% ha votado al PP. Este perfil de voto coincide con el perfil mayoritariamente progresista de los gobiernos de los municipios estudiados, sin embargo ilustra la ausencia de los sectores

más conservadores en las asambleas de PPs. En el caso de R. Dominicana existe una proporción prácticamente idéntica de votantes del PRD (36.8%) y PLD (36.0%), lo que parece indicar una menor impronta de los signos políticos de los equipos de gobierno sobre los procesos, ya que en la mayoría de los municipios estudiados gobierna el PLD. Por ello, la abundante presencia del PRD parece mostrar su huella como partido impulsor de los procesos. En cualquier caso sería necesario realizar un análisis pormenorizado de cada municipio tomando como referencia los datos de las últimas elecciones municipales. Una diferencia encontrada entre ambos países es la mayor dispersión el voto en República Dominicana y la mayor tasa de respuesta a esta pregunta. Otro de los elementos llamativos es la presencia del voto blanco y nulo en España pero no en R. Dominicana, mientras que este país hay no votantes, perfil que no aparece en España. En la siguiente tabla se muestra el perfil de voto de los participantes.

Tabla 2. Voto emitido por los participantes en cada país en las últimas elecciones municipales

%	IU	PP	PSOE	PA	Blanco	Nulo	NC	Total
España	37,9	3,8	27,3	1,5	4,5	4,5	20,5	100

%	PRD	PLD	PRSC	PRSD	APD	FNP	MIUCA	UDC	No voto	NC	Total
Rep. Dom.	36,8	36,0	9,6	0,7	1,5	0,7	0,7	0,7	7,4	5,9	100

La segunda de las dimensiones que constituyen esta variable es la confianza en las instituciones y/o colectivos. A nivel global el mayor grado de confianza lo aportan los movimientos sociales [$\bar{X} = 6.3$ (D.T = 2.5)] y la institución en la que menos se confía son los partidos políticos y el parlamento nacional [$\bar{X} = 3.9$ (D.T = 3.9) en ambos casos]. Por su parte la administración local obtiene una confianza superior a la media [$\bar{X} = 6.2$ (D.T = 2.5)].

En este caso las diferencias entre países son frecuentes y la mayoría de ellas estadísticamente significativas. Los ciudadanos dominicanos confían más que los españoles en: la administración local [$z = -3.43$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 170.38 y en ES = 136.03)], la iglesia [$z = -10.38$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 208.56 y en ES = 104.75)], los movimientos sociales [$z = -2.85$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 167.19 y en ES = 138.64)] y la prensa [$z = -7.14$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 190.88 mientras que en ES = 119.23)]. Por su lado los ciudadanos españoles confían más que los dominicanos en: los partidos políticos [$z = -2.23$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 139.19 y en ES = 161.59)], el parlamento nacional [$z = -2.07$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 140.11 y en ES = 160.83)] y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado [$z = -4.79$, $p < .05$ (rango promedio en RD = 125.09 mientras que en ES = 173.14)].

Otro de los componentes del perfil político ideológico es la militancia en movimientos asociativos, partidos políticos y sindicatos. La mayoría de los participantes no son miembros activos de ningún tipo de colectivo, pero el movimiento asociativo es el que tiene más presencia, especialmente el vecinal y barrial con un 38.6% de miembros activos. El segundo colectivo más representado entre los participantes es el relacionado con el ámbito educativo (24.8%) seguido de los vinculados al deporte, ocio y la cultural con 21.9%. Las personas que militan activamente en sindicatos (11.0%) o preocupadas por el medioambiente (7.2%) son minoritarias.

Al realizar la comparativa entre países se observan diferencias significativas interesantes. En Dominicana participan más: militantes de partidos políticos, [χ^2 (3, N = 302) = 32,482 $p < .003$], más personas del movimiento vecinal [χ^2 (3, N = 302) = 78,287 $p < .000$], del movimiento medioambiental y la cooperación [χ^2 (3, N = 302) = 12,869 $p < .005$], de colectivos educativos [χ^2 (3, N = 302) = 29,477 $p < .000$], de asociaciones de mujeres [χ^2 (3, N = 302) = 89,547 $p < .030$], así como de grupos organizados que no son asociaciones [χ^2 (3, N = 302) = 9,761 $p < .021$]. En definitiva los participantes dominicanos tienden más a pertenecer a organizaciones que los españoles. La penúltima dimensión de esta variable es

el autoposicionamiento político. La media general de posicionamiento ideológico es de centro [$\bar{X} = 4.7$ (D.T = 2.5)]. Al realizar la comparación entre España y R. Dominicana se encuentran diferencias significativas [F(300, 302) = 21.163, $p \leq .000$], considerándose los ciudadanos dominicanos más de derechas [$\bar{X} = 6.3$ (D.T = 2.6)] que los españoles [$\bar{X} = 3.5$ (D.T = 1.8)].

Y por último la experiencia previa en los procesos. La gran mayoría ya ha participado en los PPs, 74.9%, perfil que se mantiene en los dos países aunque en los procesos españoles hay más participantes nuevos, RD: 17.6% y en ES: 30.7% [χ^2 (2, N = 302) = 8.831 $p < .012$].

2.1.2. Evaluación y valoración de los procesos de presupuestos participativos

La principal fuente de información por la que se conocen los PPs en ambos países es el propio ayuntamiento (RD: 50.7% y ES: 43.4%), seguido de la organización a la que se pertenece (RD: 34.6% y ES: 21.7%). La diferencia más importante en este aspecto entre ambos territorios está en que los ciudadanos españoles se han informado con más frecuencia a través de carteles [25.9% frente al 0.7% de RD, χ^2 (5, N = 302) = 6.249 $p < .000$] mientras que los dominicanos se informan más por los

medios de comunicación (20.6% en RD frente a un 4.8% ES). Igualmente en España la red social (amigos: 15.1% y vecinos: 13.9%) funciona mucho más como medio de información que en R. Dominicana (amigos: 5.9% y vecinos: 5.1%), [χ^2 (5, N = 302) = 17.674 $p < .003$].

La mayoría de los ciudadanos de ambos países consideran que la información dada ha sido suficiente (67.1%), igualmente valoran como adecuado el tiempo dejado para el debate (74.9%).

Respecto a la comprensión de los PPs, los participantes de los dos países señalan haber comprendido el proceso [$\bar{X} = 7.8$, D.T = 2.3], así como el funcionamiento de las asambleas [$\bar{X} = 8.5$, D.T = 1.6], siendo éstas medias algo más elevadas en R. Dominicana en comparación con España (comprensión del proceso: $z = -8.40$, $p < .00$, rango promedio en RD = 197.20 y ES = 114.06; comprensión del funcionamiento de las asambleas: $z = -4.5$, $p < .00$, rango promedio en RD = 176.01 y ES = 131.42).

La participación ha sido muy activa de tal forma que han intervenido en los debates, haciendo propuestas, contribuyendo a matizar propuestas de otros, animando a apoyar propuestas, votando y siendo elegidos delegados o similares.

Tabla 3. Formas de participación en los procesos en ambos países

%	Sí	No	NC
Solicitando la palabra en el debate	70.2	14.4	15.4
Haciendo propuestas específicas	69.5	12.3	18.2
Matizando una propuesta de otra persona	58.2	20.4	21.4
Animando a otros a apoyar propuestas	66.0	13.0	21.1
He asistido a reuniones pero no he comprendido el proceso	17.9	56.1	26.0
He participado en la votación	72.6	5.6	21.8
He sido elegido delegado o similar	51.6	29.1	19.3

En cuanto a la valoración de la reunión de la que acaban de salir en el momento de la recogida de datos, se la considera como democrática, [\bar{X} = 2.3, D.T= 2.1] (donde 0 es democrática y 7 manipulada), solidaria, [\bar{X} = 2.4, D.T= 2.0] y útil [\bar{X} = 2.5, D.T= 2.1]. Al realizar la diferencia por países se encuentran diferencias significativas en cuanto a la solidaridad [z = -2.2, p < .026, rango promedio en RD =139.31 y ES=161.49] y utilidad [z = -2.4, p < .015, rango promedio en RD =138.10 y ES=162.48] siendo más favorable la valoración en R. Dominicana. Igualmente se percibe que el proceso de elección de las propuestas y la votación de las mismas es claro y transparente [\bar{X} =8.8, D.T= 1.6], así como que los acuerdos que se alcanzan en los procesos también son transparentes [\bar{X} =8.2, D.T= 1.9].

Esta valoración es algo más favorable en República Dominicana que en España [ejecución de las propuestas: z = -7.02, p < .00, rango promedio en RD =190.03 y ES=119.93; transparencia en la votación de propuestas: z = -6.5, p < .00, rango promedio en RD =185.56 y ES=123.60; transparencia de los acuerdos alcanzados: z = -5.8, p < .00, rango promedio en RD =183.03 y ES=125.67].

La confianza en los procesos es alta pues se opina que las propuestas aprobadas serán ejecutadas [\bar{X} = 7.3, D.T = 2.4], siendo más elevada en R. Dominicana que en España [z = -2.3, p < .02, rango promedio en RD =163.61 y ES=141.59]. Respecto al alcance o impacto de los PPs más de la mitad de las personas encuestadas consideran que los PPs deberían resolver problemas urbanos a escala local, problemas que afectan

a toda la ciudad, aspectos estratégicos que implican el futuro de la ciudad, así como mejorar el funcionamiento de la administración. Sin embargo únicamente parece lograrse en una proporción similar a lo esperado los problemas que atañen al barrio. El funcionamiento de la administración local no parece que se mejore, aunque la alta tasa de ausencia de respuesta en esta pregunta dificulta llegar a una conclusión. En cuanto a la diferencia entre países los españoles son los que consideran, en mayor proporción, que efectivamente se resuelven problemas a nivel de barrio [$\chi^2(2, N = 302) = 17.674$ $p < .028$].

Tabla 4. Diferencial entre lo que se espera de los PPs y lo que se percibe como conseguido

%	Esperado	Alcanzado
Problemas urbanos a escala de barrio	65.8	59.9
Problema que afectan a toda ciudad	64.9	39.8
Elementos estratégicos que implican el futuro de la ciudad	50.8	29.8
Desigualdad social	46.7	29.2
*Mejorar el funcionamiento de la administración	50.0	3.8

**En esta pregunta la mayoría no responde: 84.6% y el 11.6% plantea que no se consigue*

2.1.3. *Aspectos psicosociales*: el fortalecimiento. subescalas de fortalecimiento son medio–alto, Los valores generales de las distintas escalas y tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 5. Medias de fortalecimiento del conjunto total de participantes de acuerdo con las escalas utilizadas

%	Poder Relacional	Eficacia Política	Dimensión comportamental	Empowerment Global	Empowered Individual
\bar{X}	3,3	3,4	4,3	3,8	3,3
D.T.	2,3	2,6	2,1	2,0	2,4

En la comparativa entre países hay diferencias significativas a favor de España en la subescala de eficacia política [$z = -2.2$, $p < .02$, rango promedio en RD = 139.22 y ES = 161.56], lo que implica que los ciudadanos españoles consideran que entienden y comprenden la política general más que los dominicanos.

Igualmente los ciudadanos españoles puntúan más alto en el *empowered individual*, [$z = -5.2$, $p < .00$, rango promedio en RD = 122.22 y ES = 175.48] por lo que perciben más el impacto de los PPs sobre sus habilidades de participación, su capacidad de influencia sobre la política del municipio, su conciencia crítica y sobre la apertura de la estructura de gobierno, que los participantes dominicanos.

Sin embargo, República Dominicana obtiene una puntuación más elevada en la potenciación comportamental [$z = -2.1$, $p < .04$, rango promedio en RD = 162.92 y ES = 142.14]. Este resultado podría estar explicado por el alto número de participantes que pertenecen a organizaciones.

2.2.- Datos cualitativos

Para exponer los resultados del análisis del discurso se ha recurrido a la construcción de tablas que recogen las temáticas identificadas en los tres actores, exponiendo primero los repertorios encontrados en las personas técnicas de PPs, en segundo lugar las temáti-

cas identificadas en las entrevistas de los políticos y las políticas y, por último se ilustran los discursos de los ciudadanos y las ciudadanas (diferenciados en la tabla mediante distintos tonos). En aquellos casos en los se han recogido repertorios diferentes entre los países se muestran en una tabla diferenciada o indicado entre paréntesis con las iniciales del país (RD, ES y UR).

2.2.1. Perfil de las personas entrevistadas

En el caso de las entrevistas dado que el objetivo ha sido recoger todos los posibles discursos se ha entrevistado a informantes claves de todos los perfiles tal y como se ha indicado en el apartado método.

2.2.2. Evaluación, valoración y confianza en los procesos de presupuestos participativos

Se han identificado dos grandes bloques temáticos: aspectos políticos y administrativos y aspectos técnicos y de funcionamiento de los PPs. Se trata sin embargo, de campos absolutamente interconectados. La dimensión política y administrativa entra más en los elementos democratizadores, en el impacto de estas prácticas en las instituciones y también en elementos relacionados con los partidos políticos. Finalmente el funcionamiento de los propios procesos alude a aspectos más internos como el papel de los técnicos, los

procedimientos y mecanismos de éstos para llevarse adelante.

A.- Fortalezas en el ámbito político e institucional

Mediante las entrevistas se identifican para esta dimensión las siguientes temáticas recogidas en la tabla nº 6. Como se puede observar en este ámbito hay un alto número de temas que son señalados por los tres tipos de actores. Es el caso de la existencia de voluntad política como elemento imprescindible para su realización, el acercamiento que suponen entre institución local y ciudadanía, alusiones diversas a la transparencia que el proceso tiene y aporta a la política local, así como lo relacionado con los partidos (especialmente el hecho de que no estén partidizados). En el interior de estos bloques aparecen también cuestiones comunes y otras señaladas por sólo algunos de los tipos de actores entrevistados. Algunas de las citas que ilustran estos discursos son:

El tema político, la apuesta decidida. Hablo del pleno en general aunque sea cara la ingeniería, nos lo creemos también y eso cuando tú trasladas una unanimidad de una creencia de un procedimiento a la ciudadanía, hace que la ciudadanía se interese más. (2.4)

También se recoge el cambio de visión de la institución local: el ayuntamiento ha pasado a ser institución de servicio y no de empleo. Es decir ha comenzado a ser percibida más como una insti-

tución a disposición de las comunidades.

El tema de la transparencia en la gestión, la planificación, la fiscalización por los ciudadanos también es percibida de forma conjunta y como relevante. Así lo expresa directamente un actor político:

El gobernante se ve observado con una lupa y eso debe traer aparejado la transparencia y la cristalinidad del gobernante a la hora de manejar los dineros públicos y cumplir una buena gestión pública. Para eso no alcanza con ser honrado, honesto y decente se es un buen gobernante. Se precisan otros atributos: no despilfarrar dinero, tener prioridades, tener claro cuáles son las carencias más grandes que tiene la ciudadanía. (2.20)

Finalmente en las alusiones al papel de los partidos políticos, como actores, se encuentra como positivo que no tengan el protagonismo en la participación, ya que se resalta como necesaria la búsqueda de pluralidad:

La fortaleza que tiene el proceso, es que está “despartidizado”, que empieza a consolidarse, que la gente empieza a creerse que esto es verdad y que no es ningún tipo de cuento. La gente puede asumir que su decisión es muy importante, empieza a creérselo y la gente empieza a darse cuenta que si defiende su propuesta lo puede conseguir. (2.33)

Respecto a los discursos señalados sólo por algunos actores se pone el énfasis en que estaría siendo un mecanismo que garantiza una distribución más equitativa de los recursos.

Tabla 6. Fortalezas señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el ámbito político e institucional

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS
Comunicación entre Ayuntamiento Intendencia y comunidades o ciudadanía	Permiten acercar la institución local a la ciudadanía La institución local percibida más a disposición de las comunidades Permiten conocer mejor la realidad de la población y adaptar en mayor medida la institución a sus necesidades Permiten abrir las instituciones a la participación ciudadana
Existencia de voluntad política para realizarlos	
Transparencia	Manejo claro de recursos por autoridades y para llevar negociaciones
Aportación a transformación social	Significa una distribución más equitativa de los recursos
Aspectos partidarios	Coaliciones de gobierno unidas para el proceso Es un proceso no partidizado
Existencia de voluntad política	Práctica de políticos de ceder poder a la ciudadanía
Acercamiento entre institución y ciudadanía	
Aspectos partidarios	No es visto como de un único partido
Existencia de voluntad política	Planteamiento de presupuestos locales de forma más participada
Acercamiento de institución y sector político a ciudadanía	Celebración de reuniones públicas en espacios ciudadanos y de forma descentralizada Logros concretos, propuestas ejecutadas Cumplimiento de compromisos por ciudadanía
Transparencia e información Reforzamiento de lo local	
Aspectos partidarios	Proceso ha ido más allá de simpatizantes del partido gobernante Que no sea un proceso "partidizado"

B.- Fortalezas en el funcionamiento interno de los presupuestos participativos

El más señalado por los tres actores para este ámbito es el tema de la real ejecución de las obras y propuestas en general con una planificación para ello, incluida la credibilidad de

cara a la ciudadanía que ello implica:

Nosotros dividimos los PPs en doce comunidades, para hacerles una por mes y nosotros hacemos tres y hasta cuatro obras en un mes, porque hay obras que son pequeñitas que se pueden hacer seguido y otras que son más grandes. (2.10)

Es el proceso con mayor credibilidad de cara a la gente porque el nivel de ejecución es alto. (4.11)
Se destacan en particular los mecanismos de seguimiento y control.
Las obras se comienzan, se les da el seguimiento necesario, se va haciendo por lo legal, la comunidad ve lo que se está haciendo. (5.3)
Me implico un poco más y estoy más pendiente de las cosas. Creo que ellos cometen menos errores. Están más pendientes de cometer menos errores porque estamos pendientes, pienso yo. (1.33)

Tabla 7. Fortalezas señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS
Ejecución y otras cuestiones operativas	Realización se ajusta a las demandas solicitadas por las comunidades Existencia de recursos para los PPs Implantados desde un área fuerte dentro de la institución local Acercan los proyectos al ámbito local Co-participación de actores privados y públicos Procesos sencillos que además hacen devolución a los ciudadanos Técnicos de PPs como figuras facilitadoras para la realización de los procesos
Comunicación	Buenas estrategias comunicacionales
Ejecución de propuestas y obras	Cumplimiento de plazos Satisfacción de realizar propuestas planteadas por los ciudadanos Número de propuestas y obras realizadas Mejora que propuestas suponen para el desarrollo del municipio Carácter social y comunitario de un cierto número de propuestas
Elementos operativos	Se trata de procesos abiertos con posibilidad de incorporar mejoras, cambios, correcciones
Buen desempeño de equipos técnicos	Presentes en todas las áreas de sus ayuntamientos/intendencias
Aspecto informativo	Mecanismos destinados a informar y llegar a la población y sus resultados positivos
Ejecución de las propuestas aprobadas por los vecinos y su seguimiento	Eficiencia por su capacidad de resolver peticiones concretas de la ciudadanía Mecanismos de control y seguimiento para realización de propuestas
Procedimientos y equipos técnicos	Mecanismos de dinamizar El modelo asambleario Comunicación e información innovadora utilizada Instituciones mayores que apoyan los procesos (universidades, FEDOMU)
Búsqueda de inclusión social	Procesos contemplan mecanismos de “buscar” o “atraer” a colectivos desfavorecidos a su participación

Finalmente la siguiente tabla refleja aquellas fortalezas que aparecen sólo en algunos países pero no en todos y que de alguna manera muestran las valoraciones positivas específicas de los PPs en cada uno según la opinión de sus distintos tipos de actores. (Tabla 8)

En República Dominicana, una de las fortalezas específicas más mencionadas se relaciona con la propia institucionalización del proceso; el hecho de haber logrado que los procesos arraiguen en la institución y se mantengan en el tiempo. En la siguiente cita, ello se vincula

también con la existencia de la ley nacional que lo promueve y exige:

El proceso se institucionalizó mediante resolución del concejo municipal aunque en la actualidad existe una ley, pero desde sus inicios el proceso ha estado institucionalizado mediante resolución. (2.26)

El tema de la propia existencia de la ley es resaltado también por los diferentes tipos de actores del país, indicando cuestiones como que un marco legal constituye un refuerzo importante para su avance.

Tabla 8. Fortalezas que aparecen diferenciadas entre los tres países

	ÁMBITO POLITICO Y ADMINISTRATIVO	ÁMBITOS DE FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS PPS
REPÚBLICA DOMINICANA	Institucionalización del proceso; Arraigo en institución y mantenimiento en el tiempo Ley nacional de PPs	Ejecución realizada por propios vecinos en ciertos casos Coparticipación de actores privados y públicos Cierta ayuda de cooperación internacional
ESPAÑA	Carácter vinculante de procesos	Buenas estrategias de comunicación e información innovadora utilizada Procesos sencillos que además hacen devolución a los ciudadanos Procesos contemplan mecanismos de “buscar” o “atraer” a colectivos ausentes a su participación Existencia de autorreglamentos
URUGUAY	Integración de los PPs en planificación quinquenal del presupuesto local	Ejecución realizada por propios vecinos en ciertos casos

Para los casos investigados en España se destacan cuestiones en relación a: que los procesos sean vinculantes en cuanto a las decisiones de los vecinos, que permitan decisión (y no sólo consulta), estrategias operativas participativas como la existencia de autorreglamentos, devoluciones de la información a los ciudadanos y estrategias innovadoras y con resultados en comunicación, así como el énfasis al tema de género en ciertos procesos.

En aspectos sobre el papel que los procesos dan a los ciudadanos se destaca que sea un mecanismo que hace devolución a la ciudadanía (de información diversa: montos, procedimientos, aspectos técnicos, propuestas y su situación, etc.). En otros casos se destacan también las estrategias de comunicación utilizadas de convocatoria, diagnóstico, elaboración colectiva de autorreglamentos y otras.

El hecho de que los procesos según localidades tengan diferentes mecanismos de inclusión de colectivos más desfavorecidos o con menor posibilidad de espacios en la vida pública, es también mencionado por algunos de los entrevistados. Se refieren tanto a la participación de esos colectivos en sí, como a que los procesos contemplan mecanismos de “buscar” o “atraer” a esos colectivos a su participación en los PPs. Se hacen referencias a políticas de género, hacia los niños, inmi-

grantes o minorías sexuales como se ve en la siguiente cita:

Tú vas a las asambleas y tú ves eso, la asociación de lesbianas, de transexuales y bisexuales; ese grupo de personas en Sevilla, vamos no tenían un espacio social, ninguno. (1.32)

En relación a lo anterior también es destacado como particularidad el hecho de que se haya dado también gracias a que el proceso buscó paridad en la participación:

En cuanto a participación de género ha sido 50 y 50. (4.26)

Para Uruguay las fortalezas distintivas señaladas por los entrevistados son cuestiones como que la ejecución de obras y otras propuestas habría sido realizada por los propios vecinos como un funcionamiento relativamente habitual (también en R. Dominicana) que ha mostrado importantes resultados en el cumplimiento y compromiso de éstos:

Una de las fortalezas es que fueron ejecutados, me parece, exclusivamente por los vecinos. No se necesitó personal municipal por lo tanto hizo optimizar los recursos. (1.9)

También se destaca que las propuestas se construyen mediante la elaboración de proyectos, elemento que habitualmente hace subir el nivel de implicación, aunque puede también presentar algunos inconvenientes como restar deliberación o restringir el número de personas que los elaboran.

Finalmente otra valoración positiva particular es la inclusión de la previsión de asignaciones de los PPs en el presupuesto quinquenal del departamento, cuestión que aparentemente garantizaría en mayor medida la disponibilidad de recursos y su ejecución.

C.- Debilidades y obstáculos de los presupuestos participativos y propuestas para su solución

La gran mayoría de personas señalaron la existencia de, al menos, una debilidad u obstáculo. Aún así no fue la totalidad. Una proporción baja de entrevistados señalaron que no las había.

No, aquí no ha habido ninguno. Aquí la gente se ha integrado, las autoridades se han integrado. Se ha dado el caso que algunas veces se planifica X cantidad de dinero y no da, seguimos buscando, seguimos haciendo porque ya comenzó la obra, hay que hacerla y esa son una de las facilidades del presupuesto participativo, que nos involucramos todos. (2.5)

Otros coinciden en que siendo procesos relativamente nuevos en los municipios éstos van en ascenso y, por tanto, más que debilidades señalaron el hecho de que se debe seguir fortaleciéndolos por estar en construcción, en lo que parece un matiz relevante. Enfatizan que no se trata tanto de debilidades como de falta de desarrollo por ser una experimentación novedosa que aún no estaría funcionando en

su plenitud. Así muchos señalan cuestiones a resolver, desafíos que vienen, más que identificarlos propiamente como obstáculos.

Asimismo una mayoría planteó algún tipo de solución para la problemática señalada en forma de propuestas, aunque no todos los entrevistados, ni menos aún para todas las debilidades señaladas.

De entrada es notoria la constante en los tres países de que las debilidades y obstáculos son mencionados en un alto número y dan cuenta de una importante diversidad. Se aprecia que las fortalezas apuntaban más al sentido y el espíritu de los PPs, mientras en las debilidades y obstáculos se alude en mucha mayor medida a cuestiones específicas del día a día. Así, las debilidades parecen recoger mejor los contextos específicos de cada país, permitiendo conocer en mayor medida aspectos sobre el funcionamiento de los procesos en cada territorio.

Un segundo dato relevante está en como los entrevistados dominicanos y uruguayos pusieron el énfasis en carencias de recursos de funcionamiento, elemento que no aparece en los españoles.

De modo similar a como se ha tratado respecto a las fortalezas, la siguiente tabla de síntesis expresa lo que los diferentes actores indican sobre estos ámbitos en términos de debilidades.

Tabla 9. Debilidades señaladas por técnicos, políticos y ciudadanos de los tres países sobre el ámbito político e institucional

BLOQUE TEMÁTICO	TEMAS INTERNOS	PROPUESTAS
Dependencia de voluntad de partidos políticos en gobierno	Inestabilidad – Discontinuidad de los procesos	Legislar los procesos Presión ciudadana para mantenerlos
Baja implicación de ciertos partidos políticos	Falta de compromiso de autoridades Falta de conocimiento sobre los procesos	
Carencias y riesgos desde partidos políticos	Instrumentalización política Cuestionamiento por parte de sectores políticos e incluso ciudadanos Partidización de los procesos	Formación y capacitación a políticos y ciudadanía
Procesos expuestos a cambios políticos	Riesgo de no continuidad Oposición como detractora Partidos socios de mínima colaboración	Capacitación sobre temas específicos del papel político de los PPs
Partidización	Excluye a ciertos sectores	Ampliación a todos los sectores en territorios donde las experiencias fueron politizadas
Falta de maduración de idea al interior de partidos promotores		Capacitación sobre el papel político de los PPs
Procesos expuestos a voluntad de gobernantes	Inestabilidad de procesos	Lograr mediante mociones u otros que todos los partidos los garanticen Formación para políticos respecto a importancia y buena gestión de PPs
Politización de procesos	Temor a partidización	PPs deben ir más allá de los partidos políticos
	Temor a que provoque confrontaciones, instrumentalización o manipulación	Gestión siempre sobre figuras técnicas, no políticas
	Poco compromiso de algunos políticos	Formación - capacitación
	Bajo compromiso de socios de gobierno	
Amiguismo	Influencias respecto a algunos beneficiados	Utilización de criterios sólo sociales para gestión de PPs

En primer lugar es significativo el grado de coincidencia sobre los grandes obstáculos o debilidades al margen de cual sea el tipo de actor y la forma en que lo señala. Como se puede apreciar, existe una constante en la percepción de la dependencia de la voluntad política como una debilidad. En su interior diferentes énfasis según los diferentes actores, aunque también básicamente coincidentes.

Aunque vista como una fortaleza cuando ésta existe, también se apuntan como obstáculos y debilidades casos en que ésta no es sostenida o los procesos son “heredados” por políticos o grupos políticos no convencidos de su realización:
Debilidad es cuando vengan las elecciones y se cambia el color político y esto está todo en el aire... (2.32)

Algo parecido sobre debilidades observadas relacionadas con los partidos políticos. Se advierten dificultades, malas prácticas en relación a la “partidización”, falta de maduración de estos procesos y su sentido al interior de los partidos, o algunos otros riesgos. En esa misma línea aparece la participación de los ciudadanos en relación con los partidos, la ideología o la posibilidad de partidización de los procesos. Se apuntan cuestiones como la existencia de fragmentación de la participación por ideología o adscripción partidista.

En la misma línea, otros son abiertamente críticos con la clase política (en este caso desde su interior), incluidos sus propios grupos políticos, por su dificultad de asumir que, en ocasiones, procesos como los PPs desbordan el ejercicio tradicional de los partidos:

Creo que el problema fue que la fuerza política no entendió la lógica de los PPs, no entendían que no fuera a través de los partidos políticos que llegaran las demandas de la ciudadanía y que nos abriéramos a una ciudadanía en general y que las demandas que la ciudadanía marcara eran las legítimas... y ese fue un problema de la fuerza política. (2.22)

Entrando a obstáculos y debilidades que sólo son mencionadas por algunos tipos de actores pero no la totalidad se señala por parte de ciudadanos la práctica de “amiguismo” o que

existan influencias respecto a algunos beneficiados en función de su relación con las autoridades, en lo que serían prácticas poco transparentes.

Respecto a las propuestas la gran mayoría gravitan en torno al tema de formación a los sectores políticos y ciudadanos; la mayor fiscalización de los procedimientos de las autoridades en los PPs y la legislación de los procesos. A la hora de plantear soluciones para el tema de la discontinuidad por razones de cambios políticos se insiste en opciones como:

Nosotros ya lo planteamos en su día y se hizo la moción para comprometer al ayuntamiento como institución a los miembros del equipo de gobierno, sean de las siglas que sean, comprometerlos a destinar a un porcentaje del presupuesto del Ayuntamiento al proceso de PPs. (1.35)

D. Debilidades acerca del funcionamiento interno de los PPs

Para éste presentamos las tablas por separado según actores debido a su mayor extensión. En la medida que hay mayor tipo de elementos señalados el grado de diferencia es mayor, aunque se mantiene igualmente un alto grado de coincidencia entre los puntos señalados por los tres tipos diferentes de actores en los tres países. En la última tabla se señalan aquellas debilidades focalizadas según países.

Tabla 10. Debilidades señaladas por técnicos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS	PROPUESTAS
Insuficiencias en la ejecución de obras y propuestas	Insuficiencia de recursos económicos	Incremento de recursos para las obras y el equipo técnico
	Llegan tarde a municipios y ello impide ejecución en plazos correctos	Cumplimiento de "la ley nacional sobre recursos municipales"
	Resta calidad e impacto a las actuaciones de PPs	Exigencia de la ejecución de las obras y propuestas aprobadas Mayor voluntad política de las autoridades
	Baja ejecución	Mayor transparencia informativa Fiscalización de una entidad externa que exija a las autoridades la ejecución de las propuestas Búsqueda de alianzas estratégicas con organizaciones internacionales de cooperación
Funcionamiento burocrático de instituciones y su difícil ajuste a proceso ciudadano más dinámico	Excesiva burocracia Obstáculos por concursos públicos Poca eficiencia y definición de determinados aspectos de su proceso (temáticas, etc.) Bajo engranaje de PPs al interior de ayuntamientos y especialmente para sus trabajadores o funcionarios	
No permanencia todo el año de los técnicos de PPs	Reducción de posibilidades y calidad de los procesos	Formación a políticos y ciudadanos
	Dependencia de un técnico externo	Ampliación de equipos técnicos y de comunicación
Insuficiente Difusión		Mayor esfuerzo y recursos para una mayor difusión Ampliación de equipos de comunicación
Dificultades de ciudadanos en funcionamiento de procesos	Baja supervisión por parte de órganos ciudadanos	Fortalecimiento educativo a ciudadanos en el tema
	No participación de sectores económicos	
Riesgo de que sea solo un proceso sectorizado	No se vinculan todas las delegaciones	
	Falta de articulación entre distintos mecanismos	
Carencias de planificación y previsión de procesos en cuestiones específicas		Mayor planificación de tiempos del proceso y la ejecución Mayor planificación financiera Mejoras de gestión y planificación desde instituciones sobre procesos

Tabla 11. Debilidades señaladas por políticos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS	PROPUESTAS
Dificultades económicas que afectan a la ejecución de las propuestas	Retraso en pago por instituciones superiores	Demanda a entidades superiores de una financiación local y más autónoma
	Muy baja dotación para municipios	
	Malas situación económica histórica de las localidades	Mayor y más detallada planificación
	Poca capacidad de municipios para generar sus recursos	
	Retrasos e incumplimiento de plazos - Acumulación de propuestas pendientes	
	Rebaja de impacto de PPs podrían tener en la comunidad	Presupuesto específico para funcionamiento de PPs
	Falta de presupuesto específico para PPs	
No realización de correcta rendición de cuentas ante ciudadanos	Planificarlas y realizarlas	
Desajuste entre los tiempos administrativos y de ciudadanía	Impedimento de avance de mecanismos de democracia participativa	
Incorrecta dimensión del esfuerzo e impacto de PPs		Mayor dedicación desde el sector político
Dificultad de administrar el bien público respecto a demandas particulares		
Problemas con difusión de procesos		Fortalecer la divulgación
Dependencia de técnicos		
Demasiado complejo en ciudades grandes		Simplificarlo técnicamente

Tabla 12. Debilidades señaladas por ciudadanos de los tres países sobre el funcionamiento interno de los presupuestos participativos

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS	PROPUESTAS
No ejecución de la totalidad de propuestas	Baja dotación a municipios desde administraciones centrales	Aumento del porcentaje a municipios Necesidad de ayuda extranjera o internacional (RD-Uy)
	Poco dinero disponible en ámbito local rebaja impacto	
Problemas con los tiempos de ejecución	Incumplimiento de plazos	Mayor planificación de los tiempos de los procesos
	Procesos son lentos en sí y resultan desmotivadores por ello	Formación a políticos sobre sentido y relevancia de PPs
	Contacto entre ciudadanía e institución es demasiado bajo	
Complejidad administrativa para gestionar procesos ciudadanos	Choque con la lógica burocrática que frena el proceso	
	Equipos insuficientemente dotados en recursos humanos y económicos	
	Déficits en seguimiento de institución y ciudadanos	
Insuficiencia informativa	Insuficiencia de la información y difusión	Intensificar información sobre su sentido y procedimiento
	Mala utilización de la información por parte de algunos políticos restándole transparencia	Exigir cumplimiento de leyes que afectan (RD)
Resistencias de otros técnicos de instituciones	Baja disposición para cumplir los plazos y propuestas	
Falta reconocimiento a logros por PPs		Señalar que las obras y logros son producto del proceso de PPs

La principal constante en los tres actores de los tres países respecto al funcionamiento de los procesos son las alusiones a la debilidad en cuestiones sobre la ejecución de las propuestas (es insuficiente, no se cumplen plazos, etc.).

Unos destacan en sí la insuficiencia de los recursos económicos señalando cuestiones como que son insuficientes para el nivel de demanda de las comunidades, o que éstos son en general escasos en los ayuntamientos como un problema más estructural:

Una gran debilidad que tenemos en la ejecución de las obras presupuestarias del presupuesto participativo es la carencia de recursos económicos; una comunidad, también, deprimida. Vivimos en una provincia que, al día de hoy, los indicadores la dan como la más pobre del país, o la más deprimida del país. Y esos son los elementos que están afectando a los PPs. (2.25)

Otros ponen el énfasis no sólo en esa insuficiencia en la cantidad, sino que éstos además llegan tarde a los municipios y ello impide la ejecución en los plazos correctos dificultando los procesos y su credibilidad por parte de los vecinos. Finalmente otros señalan que el hecho de que esos recursos sean bajos resta calidad e impacto a las actuaciones de PPs o podría reducir el proceso por motivos económicos. Se trata de un tipo de problemática

que señalan dominicanos y españoles aunque no uruguayos. Posiblemente allí la integración quinquenal del presupuesto unido a la división aún por departamentos y no por municipios impide en mayor medida este tipo de insuficiencias.

También se señalan otros tipos de limitaciones de tipo formal que dificultan ese impacto:

Hay ciertas cosas que a través de los PPs no lo pueden hacer, por ejemplo cuando una propuesta implica personal. (1.14)

Lógicamente también aparecen propuestas de solución o exigencias que mejorarían el problema. La siguiente corresponde a un ciudadano en España:

Recibir el 33% las Comunidades, el 33% los pueblos y el Estado el 33% de los impuestos. Un Ayuntamiento en realidad es el que gestiona casi todas las cosas de los ciudadanos, gestiona la vida cotidiana, gestiona el sitio en donde vives. (1.35)

Otro bloque común es el del ajuste entre tiempos y modos institucionales y ciudadanos. Así cuestiones como el funcionamiento burocrático de las instituciones y su difícil ajuste a un proceso ciudadano que debe ser más dinámico.

De un proyecto hay que hacer un informe, un convenio con el equipo de abogados, va al área de secretaría, al área de administración, que recorre diferentes áreas, así lo ordena la

ley de municipios.... ese fue un obstáculo en el sentido que el vecino no lograba entender que demorase tanto el proceso. (4.22)

Se alude también en este tema al engranaje de los PPs al interior de los ayuntamientos e intendencias, y especialmente para sus trabajadores o funcionarios. Por una parte varios parten por señalar el exceso de burocracia en el ayuntamiento como institución para articularse con los PPs. Por otra la particularidad de que los técnicos del ayuntamiento no contarían con los ciudadanos a la hora de definir la ejecución de las propuestas:

Con los técnicos (del ayuntamiento en general) no hay demasiada vinculación. Se demanda que se dé más formación, que se impliquen un poco más pero no hay mucha. Entonces eso ¿cómo repercute? pues que a lo mejor nos gustaría que a la hora de ejecutar las propuestas se tuviera más en cuenta cómo hacerla con la opinión de los vecinos. (4.7)

Este desajuste se apunta como un obstáculo fundamental que puede impedir que mecanismos de democracia participativa puedan avanzar:

La otra debilidad grande es la modernización del Estado, las estructuras de gestión que no están pensadas para trabajar en proyectos de democracia participativa. (2.22)

Otros temas son sólo mencionados por algunos actores y no por la totalidad. Es el caso de

problemáticas con las carencias en la deliberación, dependencia de los técnicos externos para el funcionamiento, presencia sólo temporal de algunos de éstos, baja disposición de funcionarios o trabajadores de la institución local no vinculados a los PPs, carencias de planificación y de que sea un proceso aislado de otras políticas, etc. Es notorio como los técnicos son los que más aspectos señalan en este ámbito, cuestión que parece reflejar su mayor grado de conocimiento, contacto y análisis sobre el funcionamiento de los PPs.

Uno de los problemas que se señalan es la falta de difusión y de información:

Sobre todo la comunicación es lo que yo veo que más falla aquí, que hay gente que no se entera, si se enterará, más gente participaría. (5.32)

La información de cómo se votaba tendría que haber sido más clara, incluso gente de la mesa de elección estaba con dudas, pero también es parte del aprendizaje. (1.20)

Aunque no mayoritariamente, también resulta relevante como algunos políticos señalan con cierto tono de autocrítica cuestiones relacionadas con no haber sido capaces de dimensionar bien el esfuerzo e impacto de los PPs en sus territorios:

Me preocupa seriamente que no seamos capaces de responder a esto, de que hayamos abierto el abanico tanto que se nos venga en

contra y el proceso se vea dañado por eso, porque no seamos capaces de abordar todo esos temas que son muy complejos, muchos y que eso vaya en contra de lo que la gente vea. (2.7) Creo que no fuimos conscientes del poder del proceso; pero ya no tanto del poder, si no del nivel de compromiso que nos exigía a nosotros y nos ha generado muchísima angustia, muchísimas ansiedades y yo creo eso que si alguna vez que hemos visto peligrar el proceso, yo creo que ha sido por cuestión nuestra, por cuestión política. (2.35)

Ante lo cual señalan soluciones posibles a la luz de la experiencia acumulada:

Muchísima dedicación, esto tiene que ser una persona dedicada a esto. Que un concejal lo único que tuviera como responsabilidad fuera esto, para darle importancia y por supuesto que él tenga claro la importancia que tiene; una persona que esté convencida de los PPs. (2.7)

Respecto a las propuestas de solución más relevantes. Algunas pasan por la demanda a entidades superiores de una financiación local y más autónoma:

La financiación local, es decir los Ayuntamientos somos la cenicienta de las Administraciones públicas. Yo lo único que hago es pedir, pedir y pedir. Yo no quiero pedir, lo que quiero es que lo que me corresponda a mí como administración local me lo den. Lo que no puede ser es que una Junta de Andalucía tenga unos procesos

de procedimientos de participación ciudadana carísimos y que tenga su financiación que el Estado no tenga, que Diputación no tenga y que yo tenga que ir a pedirle a esta gente y cuando a mi me dé otra administración me digan, ojo, tus recursos propios lo puedes dedicar a PPs y yo le digo, “pero alma mía, qué recursos propios si los ingresos de un Ayuntamiento son cero. (2.4)

Ante la mala planificación que implica la acumulación de propuestas pendientes sin realizar en los plazos como un efecto además muy negativo ante los ciudadanos, se exigen soluciones vinculadas a una mayor y más detallada planificación. Así como ante los temas de planificación algunos señalan fortalecer el seguimiento tanto desde la institución como de los ciudadanos:

Las organizaciones comunitarias deben darle más seguimiento; un carácter más rígido para que cualquier síndico que pague al cumplimiento de esa ley, entonces uno constituirse en parte civil y someter. Hay que ser un ejemplo para que las autoridades entiendan que ellos se deben a una población, que no es nada más un día. (1.16)

Finalmente y extraída de todas las tablas anteriores de este bloque, se identifican las debilidades e incluso propuestas específicas señaladas a nivel de los tres países y que las hacen distintivas de cada uno. Se puede ob-

servar que se trata de las menos dentro del total, cuestión que, aunque plena de matices, representa un alto grado de coincidencia en la percepción en los tres tipos de entrevistados.

Tabla 13. Debilidades y propuestas que aparecen diferenciadas entre los 3 países

	ÁMBITO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO	ÁMBITOS FUNCIONAMIENTO INTERNO PPS	PROPUESTAS
REPÚBLICA DOMINICANA	Baja implicación y falta de compromiso de ciertos regidores Falta de conocimiento sobre los procesos Influencias respecto a algunos beneficiados Oposición e incumplimiento en algunos procesos pese a la Ley	No participación de sectores económicos Insuficiente labor de facilitadores	Exigencia de cumplimiento de la ley Ayuda internacional para ejecución
ESPAÑA	Riesgo de no continuidad	Dependencia de un técnico externo	Equipos permanentes todo el año Legislar procesos
URUGUAY	Riesgo de no continuidad	Evaluación sólo quinquenal de los procesos	Insertar PPs en presupuesto quinquenal Legislar procesos Ayuda internacional para ejecución

En el caso de R. Dominicana (en contraste con la existencia de la Ley que da obligatoriedad a la realización de los PPs) se señala como debilidades distintivas la existencia de algunos alcaldes que no se comprometen con los procesos y se oponen o hasta la incumplen, el bajo conocimiento sobre ellos y disfunciones por excesivo poder ejercido por algunos sectores ciudadanos. De forma específica se señala la baja implicación de ciertos regidores, la poca convicción de las autoridades o la falta de compromiso de autoridades y de conocimiento sobre los procesos. Parece tratarse de un tema claramente relacionado con dos factores: la continuidad de los procesos una

vez hay cambios de partidos en el gobierno tras procesos eleccionarios como los acontecidos en el país durante la realización de esta investigación, así como el marco que da la ley nacional de obligatoriedad de realizarlos y que se manifestaría cuando los gobernantes elegidos no están convencidos. Este tipo de motivos habría llevado en ese país a situaciones de no realización de los procesos de PPs o de incumplimiento de las propuestas resultantes.

En este mismo país también se señala como debilidad de los procesos la no participación aún de sectores económico de la comunidad que valora como una participación importante y necesaria. Se considera como medida necesaria para revertir esta situación que se haga un trabajo para vincular a ese tipo de colectivos: *La solución es trabajar por el involucramiento de los sectores económicos.*

Una primera debilidad relevante señalada tanto en España como en Uruguay estaría en el hecho de que por la inexistencia de una legislación que lo garantice dependan de la voluntad de los partidos políticos en el gobierno cuestión que los hace especialmente inestables:

La debilidad es que no sea un mecanismo obligado. (4.29)

En España otros distintivos negativos señalados son: la habitual dependencia de técnicos

externos para su correcta realización y la habitual condición de precariedad laboral con que les toca afrontar su trabajo:

Debido a los problemas económicos que tienen los ayuntamientos pequeños que no pueden costear técnicos, el problema que tienen creo la mayoría de los sitios es que no sea algo constante, que sea algo que hay que hacerlo en seis meses porque es que este año la subvención da para esto..... (4.14)

Para Uruguay junto a otros distintivos también señalados en otros países se recoge la dependencia de los procesos del éxito de los liderazgos ciudadanos y comunitarios. Junto a ellos el tema de que las evaluaciones, de acuerdo al régimen quinquenal de los presupuestos, ya que se evaluaría cada 5 años.

Finalmente respecto a las propuestas de mejora de estas debilidades específicas aparecen varias. Por una parte y señalada en los países de origen para los casos de España y Uruguay: que existiera una legislación que garantizara en el tiempo la celebración de estos procesos; es decir reforzarlos legalmente para hacerlos obligatorios. Y otras de tipo más ciudadano que pasarían por una presión ciudadana para mantenerlos.

Ya como medidas más concretas, en este caso para R. Dominicana, a la que remiten varios de los técnicos de este país pasaría por el cumplimiento de las condiciones de la ley nacional

sobre recursos municipales:

Que se entregue a los ayuntamientos el 10% que está asignado por Ley para lo cual habría que realizar la reivindicación desde los ámbitos municipales. Que las autoridades (centrales) entiendan que es importantísimo y vital el 10% del ayuntamiento. (4.19)

Algo similar respecto a la necesidad de ayuda internacional para ciertas ejecuciones de mayor calibre que se expresa en R. Dominicana y Uruguay.

Bueno, el poco recurso económico que tiene el ayuntamiento, qué posibilidad tiene el ayuntamiento de Pedro Santana con dos o tres cheles. Obras que necesitan un millón y pico de pesos no se hacen nunca; se necesita colaboración internacional para eso, que vengan a contribuir, a ayudar para eso. (1.23)

En el caso de España se plantea la necesidad de acabar con la precariedad laboral de los técnicos de PPs para darle estabilidad a los procesos.

E. Efectos negativos de los presupuestos participativos en los municipios o departamentos

Para este tema es significativo como se ofrece una situación unánime tanto para los tres países como para los tres tipos de actores entrevistados. De hecho se sitúa entre el tipo de cuestiones que mayor unanimidad ofrece de todas las planteadas. A la hora de analizar las respuestas lo más destacable es el hecho de

que una proporción algo superior a la mitad de los entrevistados señaló que no existían efectos negativos de los PPs.

En algunos casos hasta se resalta como positiva esa inexistencia de efectos negativos:

Yo de verdad que no veo ningún efecto negativo en los PPs, para mí todo es muy positivo. (1.36)

En un posicionamiento diferente algunos matizan su respuesta señalando que sí detectan debilidades, disfunciones o similares pero que no pueden ser considerados como efectos negativos. De hecho muchos expresan al hilo de la pregunta un tono optimista respecto a que es mejorable, entre otras cosas porque es nuevo, y se debe aprovechar como herramienta:

Yo te diría que no. Como negativo no, a mejorar sí. Yo no le vi nada negativo a la herramienta. Al contrario, lo que falta es perfeccionarla, pulirla y seguir aumentando las posibilidades. (1.22)

Respecto a los que sí responden a esta cuestión como existencia de efectos negativos que son algo menos de la mitad de los entrevistados, aparecen varios tipos de argumentos. La gran mayoría ya habían sido mencionados como debilidades y por tanto tratados allí a través de esos apartados de Aspectos técnicos y de funcionamiento de los PPs y Aspectos políticos y administrativos. Asimismo se aprecia una clara vinculación a los casos y experiencias particulares. De hecho prácticamente ninguno de los efectos negativos señalados

como tales, se pueden considerar como generalizables y responden siempre a realizaciones específicas, en principio negativas, en la aplicación de los PPs en la localidad señalada.

Tres cuestiones señaladas por alguno de los entrevistados que no aparecían en ese apartado de debilidades y que en algún caso se podrían interpretar más propiamente como efectos negativos son las que se desarrollan a continuación.

Por una parte el hecho de que se primaría en exceso como política y ello restaría equilibrio y dejaría sin recursos a otras áreas o políticas. En esos casos la implementación de los PPs allí estaría suponiendo la reducción de otro tipo de inversiones que no corresponden a ese ámbito. Se observa como, aún pudiendo ser un efecto negativo, no es tanto un elemento estructural como de un planteamiento posiblemente desequilibrado del presupuesto participativo en esos municipios respecto a otras políticas públicas.

Por otra, una cuestión señalada en R. Dominicana quizá extensible a Uruguay u otros países donde se cuenta con el trabajo de los vecinos para la ejecución de ciertas propuestas. En este caso pone en análisis hasta qué punto y de qué forma se puede contar y recurrir a ellos sin caer en situaciones negativas de desigualdad de oportunidades o exigencias hacia ellos que no corresponden.

Finalmente una cuestión relacionada con temas de procedimiento. Algún ciudadano señala la posibilidad hipotética de que a futuro pudieran confrontar a los barrios por los recursos.

F. Confianza

La confianza de la ciudadanía en los procesos es consecuencia de la valoración que realizan

del mismo por ello se aborda a continuación. La ciudadanía que ha participado en los PPs posee una confianza muy alta y, aunque en todos los países se han recogido aspectos que la incrementaría, la casi totalidad de las personas entrevistadas confía plenamente en el proceso.

Tabla 14. *Repertorios discursivos en torno a la confianza en los procesos*

TEMA	SUBTEMAS
Confianza	Ejecución de la mayoría de las propuestas (RD, ES y UR)
	Incremento de la transparencia en la información que se facilita desde el equipo de gobierno (RD, ES y UR)
	Legalidad que el proceso confiere a la toma de decisiones colectivas (RD, ES y UR)
	Valor de lo vinculante del proceso (RD, ES y UR)
	Relación entre las propuestas elegidas y las necesidades del lugar (RD, ES y UR)
	Valor y confianza en el equipo humano que lo pone en marcha y la implicación política del mismo (RD, ES y UR)

En la tabla previa se ha recogido los argumentos comunes que apoyan esta confianza en los tres países objeto de estudio. Algunas de las citas que lo ilustran son:

Bueno, es un proceso completamente democrático, en el cual no se parcializa a favor de una persona u otra, sino a favor de una necesidad, no importa quién la proponga. En ese sentido, entonces, le da mucha confianza a uno, de saber que todos somos iguales y todos tenemos la misma oportunidad de proponer algo en mejora de nuestra localidad. (1.27)

De estos relatos se identifican algunos de los

resultados que se pueden alcanzar gracias a los PPs: el incremento en la transparencia, la profundización en el ejercicio democrático y las respuestas a las necesidades del territorio. Igualmente aparece de forma transversal a lo largo de las diferentes preguntas la importancia de la voluntad política y cómo la ciudadanía valora la apuesta realizada por algunos políticos (temática abordada en el epígrafe previo).

Pero también se han identificado líneas discursivas propias de cada territorio, tal y como se indica en la segunda tabla.

Tabla 15. Elementos que dan confianza de forma diferenciada en los tres países

República Dominicana	España	Uruguay
La ley como elemento de garantía	Se identifica al partido político que lo impulsa y se valora como confiable	La transparencia que viene dada por la participación del ciudadano a lo largo de todo el proceso
	Confianza en técnico(s) que dinamiza(n) el proceso más que en el equipo político	
La figura del alcalde adquiere peso específico		
Valoración de las decisiones tomadas por consenso		
Papel central los líderes comunitarios ya que son vistos como las personas de confianza		
Protagonismo de las organizaciones locales		
Nueva relación entre las comunidades y el ayuntamiento		

Como es esperable hay elementos propios de la idiosincrasia de cada proceso. Uno de los más visibles y recurrentes es el papel de la Ley de PPs en República Dominicana. Otro aspecto propio de este país son las continuas alusiones al síndico como figura impulsora y de confianza, aspecto que no aparece ni Uruguay ni en España, países en los que, sin embargo, sí se identifica el partido político que apuesta por los procesos. Igualmente un aspecto propio de R. Dominicana es el valor de las organizaciones comunitarias y sus líderes. En el caso español se identifica una aparente contradicción discursiva, al mismo tiempo que se pone en valor al partido político que lo impulsa, se confía más en el técnico dinami-

zador del proceso que en el equipo político, siendo, en algunas ocasiones, un elemento incluso de confrontación. Parece que en una sociedad poco dinámica en su tejido social, la figura del técnico se confunde con la del líder comunitario (rol, sin embargo, presente en el contexto dominicano), aspecto sobre el que se debe reflexionar.

En el caso uruguayo se incorpora una matización sobre la transparencia. De acuerdo con los testimonios de los ciudadanos ésta se al-

canza por el rol de control de la ciudadanía, mientras que en España y en R. Dominicana se identifican con el incremento de la información dada desde la institución, así como por un mayor acceso a la misma.

Mejora de la confianza

En lo referente a las modificaciones que podrían incrementar la confianza en el proceso y que abren una posibilidad de mejora de los procesos se identifican los siguientes aspectos.

Tabla 16.
Argumentos para incrementar la confianza comunes a los tres países

Celeridad en la ejecución de las propuestas (no aparece como un aspecto que bloquee la confianza en el proceso pero sí como algo que la incrementaría)
Implicación del equipo político y técnico de la administración (en algunos lugares hay una profunda desconfianza del equipo técnico de la administración)
No utilización del proceso como correa de transmisión de un partido
Más participación de la ciudadanía.

En la mayoría de los municipios estudiados se ejecutan el grueso de las propuestas, sin embargo el proceso es lento y eso desanima al ciudadano. Los otros aspectos que mejorarían la confianza en el proceso están, en cierta medida relacionados, ya que si participara más ciudadanía no vinculada al partido político que apuesta por los procesos la instrumentalización partidaria del mismo le resultaría

más difícil. Igualmente el incremento de la implicación de políticos de otros partidos, así como del cuerpo técnico-funcionario, podría garantizar mayor “neutralidad” en el proceso. Además, constituye un tema que estaría dando gran reconocimiento al proceso también al interior del ayuntamiento.

Esta siendo reconocido internamente por la parte técnica como que hace una buena fo-

tografía de lo que pasa en la ciudad, así por la tipología de las propuestas. Así, incluso por la parte técnico-política sí que hay ahí un cierto reconocimiento al proceso. (4.11)

Otro gran campo es el relacionado con las personas o equipos técnicos que según diferentes modalidades asumen la dirección técnica de los PPs en las diferentes localidades. En todos los países existen menciones a este colectivo como una fortaleza, cuestión que parece confirmar que han jugado un papel clave en la promoción, explicación y realización de PPs y en particular en su llegada a los ciudadanos. Se alude a cuestiones múltiples relacionadas con los mecanismos de dinamizar, el modelo asambleario, la comunicación e información, etc., que esas figuras habrían asumido como puente entre ciudadanos e instituciones: *Su organización en el montaje de todo el proceso; el equipo que trabajó en el proceso, tanto en el montaje como en la ejecución, como en el seguimiento. (1.16)*

Entre otros se destaca desde diferentes puntos el componente informativo con los mecanismos destinados a divulgar y llegar a la población, así como sus resultados positivos: *Con los niveles de comunicación que se desarrollaron en la población, tenemos estudios realizados por profesionales en que el 90% de la población de Montevideo llegó a saber que eso estaba, independiente de que involucrara,*

participara, comprendiera exactamente, pero sí que había algo nuevo. Fue producto de los niveles de información y los recursos destinados a que la información a la población de la existencia de esta oportunidad y este evento era un hecho realmente muy importante; sin esos niveles de información, la participación tampoco se puede desencadenar. (2.21)

Se señala también la importancia de la formación que se está dando a gente en este tema que permite promover este tipo de prácticas: *Para mí la fortaleza es dejar gente formada y con un cambio en su mentalidad y eso para mí es la clave...me parece que lo fundamental es tener parte de una comunidad pensando, trabajando, proponiendo, sabiendo que ese esfuerzo de participación va a tener resultados y ese resultado va a ser respetado, entonces se forma un círculo positivo. (2.9)*

Otro bloque mencionado es la cuestión comunicativa como innovadora y con resultados, y la búsqueda de inclusión social, todas ellas con los matices y variantes según países y localidades. Un ejemplo es como toda la formación que implican los procesos habría tenido una focalización en los sectores más vulnerables aunque dentro de un marco de igualdad de condiciones: *Nosotros capacitamos en los proyectos al más rico y al más pobre de la misma forma, lo que da un enfoque sumamente pro para incluir a los sectores más vulnerables. (4.20)*

República Dominicana	España	Uruguay
Debe ser la ciudadanía la que decida quién forma la comisión de seguimiento	No dependencia de la voluntad política, que fuese algo obligatorio	Preocupación por cambio del equipo de gobierno
Cumplimiento de la ley en cuanto a partida presupuestaria, así como más recursos debido a la gran cantidad de necesidades básicas que hay en los municipios		Pago de las partidas económicas para la ejecución de los proyectos
Los líderes comunitarios que participan deben ser más facilitadores y menos directivos	Falta de formación de la ciudadanía, el proceso se entiende como demasiado complejo para el ciudadano medio pueda llevar a cabo	
Eliminar clientelismo político	Necesidad de incrementar la transparencia del proceso	

Tabla 17.
Elementos que incrementarían la confianza diferenciados para cada país

Una cita entre tantas que apoya estos argumentos es:

Bueno, en cuanto a lo que establece la Ley, es un 100% si se hacen las cosas así, porque hay garantía de eficiencia y transparencia y esto nos va a dar eficacia en el servicio público, esa es mi confianza. Ahora en cuanto a lo que se ha estado haciendo, no tengo ningún tipo de confianza en eso, porque no se están haciendo las cosas como establece la Ley 176-07. (1.12)

En lo referente a elementos propios se identifica una variable común en Uruguay y R. Dominicana y es la alusión a la economía en relación con la confianza. En el primer caso se centra en el pago directo para la ejecución del proyecto, mientras que en el segundo en la necesidad de incrementar la cuantía y el incumplimiento de la ley en este tema. Sin

embargo, en España el aspecto económico no aparece en ningún momento ligado a la confianza, elemento que puede estar relacionado por el nivel de necesidades de cada contexto, o por la aceptación implícita de que los recursos destinados a PPs deben ser limitados. Otra posible explicación es el desconocimiento que tiene el ciudadano español sobre la cantidad que se destina a PPs (ver capítulo 2).

Por otro lado España y Uruguay comparten una inquietud y es la preocupación ante el cambio del equipo político, inquietud que conduce a las posibles garantías que ofrece un marco legal que legitime los PPs. Sin embargo, a lo largo de las entrevistas en R. Dominicana también se ha recogido esta preocupación, ya que el marco legal estatal no

garantiza la voluntad política local, más aún, cuando no existe penalización por el incumplimiento de la Ley.

Tal y como se ha señalado con anterioridad el rol de los líderes comunitarios tiene un peso específico en la sociedad dominicana y se han convertido en un actor central de los PPs; pero en algunos casos ellos mismos identifican que ese papel se puede pervertir ya que tienen un rol excesivamente directivo. El papel protagonista de un número reducido de ciudadanos puede conducir a una conducta clientelar, de ahí la necesidad de construir procesos más horizontales y en cualquier caso con liderazgos colectivos o rotativos. Por último se identifica otro aspecto que parece derivarse de la metodología de los procesos en R. Dominicana; se trata de la

constitución de la comisión de seguimiento, ya que en muchos lugares no es elegida por la ciudadanía. Igualmente, derivado de la forma de hacer de Uruguay, viene la valoración de la complejidad del proceso, la cual en última instancia puede bloquear un proceso de fortalecimiento.

2.2.3. Dimensiones psicosociales del proceso: sentido de comunidad, aprendizajes y empowerment

El primer elemento a abordar que articula y posibilita el incremento de estas variables psicosociales es la participación.

A. Participación

Los tres actores aluden a ella destacando su diversidad e inclusión (técnicos y ciudadanos)

Que se haya dado votos, vamos, voto, palabra, participación a muchos colectivos que quizás tradicionalmente en esta ciudad no lo tenían y creo que eso se han conseguido a través de este proceso abierto. (1.32)

así como el poder de decisión y acercamiento a la cuestión pública que otorga (políticos y ciudadanos)

Creo profundiza y avanzamos en la democracia: si la ciudadanía votó, eligió esas obras, no puede después exigirle a un gobierno, criticarlo porque no hizo otras, o porque priorizó primero esas. (2.26)

Tabla 18. Elementos a destacar de la participación

TEMA	SUBTEMAS
Participación	Diversidad y extensión de la participación (RD, ES y UR)
	Participación de la ciudadanía (RD, ES y UR)
	Se trata de una participación que permite la decisión (RD, ES y UR)
	Participación creciente por apertura a ciudadanía de decisión sobre cuestiones públicas (RD, ES y UR)
	Inclusión de todo tipo de sectores (RD, ES y UR)

Dificultades relacionadas con la participación tades comunes en los tres territorios ante Sin embargo esta piedra angular de los pre- la que los propios protagonistas proponen supuestos participativos presenta dificul- soluciones.

SUBTEMAS	PROPUESTAS
Participación baja Desafección política Desconfianza de ciudadanos en políticos resta participación Desinterés o falta de hábito Insuficiente arraigo en la comunidad - Déficit histórico de cultura política - Mala actitud de autoridades Deben cobrar aún mayor dinámica y autonomía ciudadana No llegada a ciertos sectores de población	Formación y otros mecanismos para mayor comprensión del proceso por parte de ciudadanía Deben seguir descentralizándose
Es baja No participan asociaciones Algunos sectores no acceden (con especial mención a los desfavorecidos) Gobernantes condicionan la participación Participación inestable Insuficiencias en organización e involucramiento colectivo de la gente Individualismo de ciertos ciudadanos Carencias en cultura democrática Baja preparación de ciudadanía para aprovechar al máximo procesos	Mayor Información sobre el funcionamiento, resultados, reglamento, plazos - Formación-capacitación Empoderar a territorios más vulnerables Dispositivo técnico desde instituciones que permita y promueva facilitar participación Información – formación - capacitación Formación – capacitación
Baja participación Ausencia de sectores específicos (jóvenes, inmigrantes) Insuficiente labor de facilitadores Individualismo de algunos ciudadanos Mecanismo incompleto en oportunidad de participar de todos	Difusión por propios vecinos de posibilidades que ofrecen PPs Necesidad de integrar a toda la comunidad Igualar la oportunidad de participar, expresarse y proponer de todos

Tabla 19.
Dificultades relacionadas con la participación y propuestas para mejorarla

Tabla 20. Sentido de comunidad indicado por políticos, técnicos y ciudadanos en los tres países

SUBTEMAS	PROPUESTAS
Relación entre ciudadanos y políticos	Refuerzo de la relación entre ciudadanos y políticos (RD, ES y UR)* Mejora de la relación y por tanto acercamiento de la ciudadanía a las instituciones (RD, ES y UR)
Solidaridad	Incremento de la solidaridad entre los vecinos (RD, ES y UR)
Relación entre ciudadanos y políticos	Mejora de las relaciones y acercamiento entre políticos, institución y ciudadanos/as (RD, ES y UR)
Relación entre ciudadanos y políticos	Clara mejora de las relaciones entre la ciudadanía y los políticos (RD, ES y UR) Mejora de la relación y por tanto acercamiento de la ciudadanía a las instituciones (RD, ES y UR) Mejora de la relación entre ciudadanía y políticos pero depende del equipo político, no está garantizada por el proceso (RD) La relación se establece a través de los colectivos organizados (RD)
Relación entre los ciudadanos	No se mejora la relación porque los políticos no van a las asambleas (RD y ES -únicamente mujeres-) Ampliación de relaciones en territorios grandes (RD, ES y UR) Intensificación de las relaciones en territorios pequeños (RD, ES y UR)
Solidaridad	Incremento de la cohesión grupal (RD, ES y UR) Incremento de la solidaridad (RD, ES y UR) Ya eran personas solidarias (RD, ES y UR)

Se afirma así que la participación no es suficiente, y que hay colectivos ausentes, especialmente los jóvenes y los sectores más desfavorecidos, señalando que los procesos ganarían mucha fuerza con una mayor presencia de este tipo de ciudadanos. Respecto a los motivos se menciona por ejemplo cuestiones de desafección política tanto por falta de confianza, desinterés, falta de hábito como por la falta de organización ciudadana:

En general a la ciudadanía le cuesta mucho confiar en que se puedan hacer las cosas de otra manera... están muy descreídos. (4.4)

B. Sentido de comunidad

De todos los componentes del sentido de comunidad expuestos en el marco teórico se recogen dos en el discurso de las personas entrevistadas: la relación entre los actores y la solidaridad. El primero de ellos, las relaciones entre los actores, ha sido informado por los tres tipos de actores (ciudadanos, políticos y técnicos de PPs), mientras que el segundo componente, la solidaridad es recogido únicamente de los ciudadanos y técnicos.

En la siguiente tabla se identifican las temáticas y las subtemáticas por actores recogiendo las similitudes y diferencias en el discurso de los tres países.

Relación entre ciudadanos y políticos

Como se puede observar en la tabla, el análisis por actores identifica diferencias según el perfil del informante. Mientras los políticos de los tres países consideran de forma unánime que se han mejorado las relaciones, en el caso de los ciudadanos el discurso es más diverso. Aunque existe un discurso mayoritario que apunta a la mejora de la relación y que se ha producido un claro acercamiento.

Entre ciudadanos y políticos hubo una relación fluida, abierta, sincera donde el vecino se expresaba libremente. (1.22)

Hubo una mayor confianza, confiabilidad, respeto porque el político con esto demostraba que le interesa la opinión de los vecinos, le interesa apoyar las iniciativas de los vecinos y no es un gobierno donde las decisiones se tomen detrás del escritorio sino que le da participación a la opinión pública. Creo que eso fortalecía mucho la relación o la imagen que tiene el vecino del político. (1.9)

Otros repertorios, algo menos frecuentes, están también presentes. Un grupo amplio de ciudadanos y técnicos consideran que la mejora de la relación político - ciudadano conlleva un acercamiento de la ciudadanía con la institución.

Por otro lado, aunque se verbaliza un acercamiento entre ciudadanos y políticos por los PPs también se resalta la variable sujeto

como elemento que facilita, o no, esta comunicación:

Entre los ciudadanos y los políticos se puede decir que una parte se integraba, no sabemos ahora con las nuevas autoridades, que esperamos que sí; pero en el pasado fue muy buena porque el síndico siempre apoyaba la iniciativa, con los regidores algunos si y otros no. (1.36)

Además en el caso de R. Dominicana sigue apareciendo el peso específico que tienen los colectivos organizados y la capacidad de negociación que presentan con el equipo de gobierno:

Yo pienso que de manera positiva, porque en ese proceso, las autoridades realmente vieron que las organizaciones comunitarias están fuertes y que saben lo que quieren. Entonces, ¿qué hubo que hacer?, ¿qué tuvieron que hacer las autoridades del momento?, acercarse a nosotros, consensuar y tratar, en la medida de lo posible, de ir resolviendo, aunque no cumplieron con lo que nosotros esperábamos, pero, por lo menos podemos decir que tenemos alguna consulta, que antes no la teníamos. (1.16)

En quinto lugar se recoge un discurso de no influencia de los PPs sobre la relación entre ciudadanos y políticos, argumentación que únicamente aparece en R. Dominicana y en España (para el caso de la ciudadanía femenina):

...Yo creo que ahí apenas incide porque los políticos no se ven en las asambleas. (1.7)

Relación entre la ciudadanía

En cuanto a la relación interna entre los y las ciudadanas la gran mayoría de las declaraciones de los tres países ilustran la ampliación de las relaciones entre ellos en territorios más ampliados:

Yo conozco a mis vecinos de mi bloque desde hace mucho tiempo, porque tengo muy buena relación con ellos; a los de mi barrio hay gente que conozco y no conocía; hay inmigrantes que conozco afortunadamente que no conocía, de hecho lo he visto en el debate. Tener experiencia digamos multicultural, eso es maravilloso, conocer personas de otro país y que te puedan explicar cualquier cosita de su pueblo.... eso es maravilloso. (1.32)

Otro repertorio, menos frecuente pero también presente, especialmente en las localidades pequeñas, recoge que el nivel de conocimiento ya era alto entre los vecinos, pero que los procesos de este tipo lo estarían intensificando:

Bueno, esta comunidad es pequeña, tenemos la facilidad que podemos interactuar mucho. Igual con el municipio, por el trabajo que realizamos en el municipio, tenemos la oportunidad de conocer a la gran mayoría de líderes y compartir en diferentes escenarios con ellos. (1.23)

Por último se han encontrado referencias a la intensificación de la cohesión grupal de los

asistentes a las reuniones:

La relación es maravillosa, se habla mucho, se discute mucho y por lo general se van todos sonriendo, eso es lo que tiene de bueno; cuando nos vamos después de dos horas que estamos allí pues a lo mejor nos vamos todos dándonos un beso y sonriendo. (1.35)

Solidaridad

Tanto los técnicos de los tres países como la mayoría de la ciudadanía coinciden en resaltar el desarrollo de la solidaridad gracias a la participación en estos procesos participativos:

Hace que no solamente se piense en uno sino en todo el entorno, porque hay que ser realistas, uno no puede pedir algo para sí si otros tienen más necesidades, hay que saber cuáles son las prioridades. (1.20)

Otra de las líneas discursivas identificadas, aunque con mucha menor frecuencia, indica que aunque la ciudadanía se percibe más solidaria ya lo eran antes, poniendo de manifiesto el perfil de ciudadanía que participa en los PPs:

Bueno todo el tiempo he sido solidaria, pero me considero más desprendida, porque dedico más tiempo a cosas colectivas que individuales. He aprendido sobre la ley de los municipios, de los ciudadanos, de los que le corresponde a cada uno en una sociedad, donde debemos integrarnos, cuidar nuestro entorno, debemos desarrollarnos; es decir he aprendido de lo que recibo, debo aportar. (1.19)

C. Aprendizajes

Aunque las preguntas sobre aprendizajes fueron realizadas a la ciudadanía y no a los otros actores, también se han encontrado alusiones a esta temática en las entrevistas de políticos y de técnicos.

Capacitación formal

Las personas técnicas de PPs de los tres países recogen la importancia de la puesta en marcha de procesos formativos específicos para optimizar la participación de la ciudadanía. Concretamente los técnicos de R. Dominica-

Tabla 21. *Aprendizajes informados por los técnicos, políticos y ciudadanos de los 3 países*

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS
Capacitación formal	Formación específica para los PPs (RD, ES y UR)
Aprendizaje informativo	Funcionamiento de la institución y del municipio (RD, ES y UR)
	Derechos y democracia (RD, ES y UR)
	Derechos y democracia (RD, ES y UR)
	Funcionamiento de la institución y del municipio (RD, ES y UR)
Identificar necesidades	Derechos y democracia (RD, ES y UR)
	Conocer el contexto en el que se vive y la desigualdad socioeconómica del territorio (RD, ES y UR)
	Papel específico de los colectivos organizados en esta tarea (RD)
Aprendizaje del valor del ser humano	Empatía y tolerancia social (RD, ES y UR)
	Aprender a escuchar (RD, ES y UR)
	El valor del esfuerzo (RD, ES y UR)

na y Uruguay inciden en la capacitación para el desarrollo de proyectos, formación que responde a la dinámica propia de los procesos en esos territorios:

¿Qué hacíamos? Capacitábamos primero a la gente y después largábamos. Hicimos una primera puesta a punto con la experiencia que teníamos en comisiones y tomamos la iniciativa diciendo que “a participar se aprende participando” y nos dio buenos resultados. (4.26)

Aprendizaje informativo

El primer aprendizaje derivado de la participación que ciudadanos y técnicos coinciden en destacar es aprender y comprender cómo funciona el ayuntamiento y cómo se organiza el municipio en el que viven.

Para nosotros fue conocer mucho más el interior de la intendencia que no conocíamos. Se conoció mucho más el actuar de la intendencia, se comprendió y sobretodo es que muchas veces el ciudadano es demandante. Tu demanda te parece la más importante de todas y querés una respuesta rápida. Eso nos hizo comprender que la gestión y la burocracia también, que se tiene en las distintas reparticiones hace que se necesite, para todo, un proceso. Y que ese proceso es largo y por lo tanto tenemos que esperar. (1.9)

Un segundo discurso identificado, en este caso por los tres actores, es el aprendizaje de los derechos de la ciudadanía, especialmen-

te centrado en el derecho a ser escuchado y considerado en las tomas de decisiones que atañen al ámbito público, en definitiva el valor de la democracia participativa:

Creo que son conscientes la gente de este proceso, de que existen nuevas formas, nuevos métodos donde la ciudadanía tiene mucho que decir y donde puede realizar tranquilamente espacios de cogestión con el Ayuntamiento. (4.2)

Identificar necesidades

En discursos de la ciudadanía se coincide en resaltar que han aprendido a conocer su territorio y sus carencias, así como a priorizarlas por urgencia y por grado de necesidad, lo que retroalimenta la solidaridad colectiva:

Sí. Muchas veces hay personas que ven la necesidad de su calle, de su entorno. Pero, hemos aprendido a buscar realmente cuál es la necesidad, dónde hay más problemas y si en mi entorno puede esperar, esperamos para otro lugar. (1.27)

Dentro esta temática se ha identificado matices en el caso de R. Dominicana que no aparecen en Uruguay ni en España. Esta línea discursiva viene dada por los líderes de los colectivos organizados, cuya descripción del conocimiento del territorio y de los vecinos coincide con la de un agente promotor de los procesos. Nuevamente se recoge el peso específico que los colectivos organizados poseen en algunos territorios:

Si, claro que las conozco mejor, en esto uno visita cada comunidad y discute sus problemas. Esta socialización en los comités de seguimientos que se forman hace que se conozca mejor y que las relaciones sean mejores, más solidaridad y la colaboración mutua entre las diferentes comunidades y las organizaciones y el Ayuntamiento. (1.18)

Aprendizaje del valor humano

Este aprendizaje aparece con más frecuencia y diversidad de formas en España en comparación con los otros dos países pero se recoge en todos ellos. Se han agrupado bajo esta etiqueta todos los discursos referentes a la potenciación de las cualidades más “humanas” como la empatía, la escucha, el esfuerzo, etc. *He aprendido a escuchar al vecino que tengo al lado con una postura distinta a la mía. (1.35)* *Aumenta tu tolerancia, pero también ves lo egoístas que somos. (1.11)*

D. Fortalecimiento comunitario

Las personas entrevistadas han informado de muchos de los empowered outcomes recogidos en la primera tabla de este capítulo. Seguidamente se muestran los resultados desglosados por niveles de análisis.

Fortalecimiento a nivel individual

Esta cuestión ha sido consultada únicamente a los ciudadanos y se presenta una línea discursiva común en los tres territorios. De forma

mayoritaria se reconocen todos los resultados esperados tras un empowering processes (ver tablas nº1 y 17) a excepción del municipio español que es el que tiene el proceso más joven. Por lo tanto parece que existe relación entre la trayectoria en PPs del municipio y el fortalecimiento percibido por los ciudadanos.

Tabla 22. *Percepción de los ciudadanos de fortalecimiento a nivel individual en los 3 países*

TEMAS PRINCIPALES	SUBTEMAS
Sentido de control: desarrollo de creencias, habilidades y motivación para incidir el devenir del municipio	Aprender cómo se gestionan los recursos desde la institución (RD, ES y UR)
	Adquisición de habilidades de participación para incidir en el devenir del municipios (RD, ES y UR)
	Va más allá de lo tradicional al dar opción de opinar, proponer, debatir, decidir sobre lo público (RD, ES y UR)
	Ya se posean las habilidades de participación pero se han mejorado (ES y UR)
Conciencia crítica: comprensión del entorno sociopolítico y de las relaciones de poder	Motivación de la competencia: deseo de mantener conductas encaminadas a mantener los resultados (RD, ES y UR)
	Trabajar con otros: el poder se construye desde la colectividad (RD, ES y UR)
Comportamientos de participación: acciones que conducen a la influencia política	Hay acciones de participación pero no implica influencia política (RD, ES y UR)
	Contribución a la creación y consolidación de ciudadanía activa (RD, ES y UR)

Sentido de control: desarrollo de creencias, habilidades y motivación para incidir en el devenir del municipio

La primera consecuencia identificada es el aprendizaje de cómo se gestionan los recursos. Los ciudadanos y las ciudadanas aprenden de dónde vienen los recursos económicos, qué cantidad hay y cómo se distribuyen por áreas. Igualmente conocen cuáles son los mecanismos establecidos por la institución para la gestión de los mismos.

Pues, claro que sí. Esa es una de los principales beneficios que ha tenido, que así se sabe el manejo. Porque se da un detalle final de todas esas obras realizadas, con el monto gastado. (1.24)

Esta temática recoge líneas argumentales muy interesantes ya que algunos de los ciudadanos señalan que han aprendido mucho sobre la gestión de los recursos pero que no son ellos los que deciden qué partida presupuestaria sale a debate, ni tampoco la cuantía. Por lo tanto, han aprendido mucho sobre cómo la institución gestiona los recursos y a la vez constatado que los ciudadanos no lo pueden hacer, al menos no en su totalidad.

En cuanto a las habilidades para incidir en el devenir del municipio la mayoría de las personas entrevistadas, de los tres países, recoge su potenciación. Sin embargo, un discurso, algo menos frecuente, que también se ha hallado (únicamente en España y Uruguay) es que las

personas entrevistadas se han acercado al proceso poseyendo ya esas habilidades, puesto que son personas con cierta trayectoria en lo participativo, lo que nos aporta información sobre el perfil de estos ciudadanos. En el caso de R. Dominicana, aunque una gran parte de las personas entrevistadas, es evidente, que poseen una larga trayectoria participativa, no se manifiesta la posesión previa de estas habilidades.

En relación con el desarrollo de las habilidades de participación se encuentra también alusiones a la eficacia colectiva:

...Porque desde el más humilde, desde un niño, desde un joven, desde un anciano, un albañil, una modista todos tenían ideas y esas ideas se fueron entretrejiendo, dieron como producto final ese proyecto. Que no fue ideado con la cabeza de uno solo sino con el conjunto de las capacidades de los vecinos.... (1. 9)

La percepción de sentido de control se refuerza por la motivación que generan los resultados conseguidos en las experiencias vividas

...podemos lograr objetivos que muchas veces nos parecen imposibles.... (1.8)

...Y bueno, creo que a todos los que estamos en esto nos ayudó a fortalecer más la motivación, la personalidad, el razonamiento, esas cosas. (1.26)

Conciencia crítica: comprensión del entorno sociopolítico y de las relaciones de poder

Otra de las consecuencias recogidas ampliamente en los tres países es la asunción del poder colectivo:

...En esas reuniones abiertas nos poníamos a una para conseguir esas obras, fue así como los de Pueblo Nuevo y Martín Alonso comunidades que pertenecen a La Sabana nos unimos para defender el presupuesto de éstas comunidades... (1.19)

Comportamientos de participación: acciones que conducen a la influencia política

El repertorio que aparece de forma común en los tres países es que, a pesar de las acciones de participación, no se influye sobre la política del municipio. Aunque no es el discurso mayoritario se ha considerado necesario recogerlo por la gran implicación que tiene, pudiendo limitar el fortalecimiento de algunos municipios. Este discurso suele estar construido sobre un error argumental ya que se confunde hacer política con partido político.

Eso a mí no me interesa, la política daña todo. (1.30)
Es para que todo el mundo participe, como decimos, que ahí no hay política, no hay religión y ahí no hay nadie, eso es un presupuesto participati-

vo que llega para la comunidad, por eso yo tengo confianza y asisto todo el tiempo. (1.6)

A nivel organizacional

En este caso se ha obtenido información desde los políticos y desde los ciudadanos, aunque únicamente se ha preguntado directamente sobre estas cuestiones a los ciudadanos. La diferencia de funcionamiento de los PPs en España en comparación con Uruguay y República Dominicana se materializa muy especialmente en el fortalecimiento de los colectivos organizados. En los dos países latinoamericanos se recogen discursos que aluden a: el incremento de la influencia del tejido organizado en la política del municipio, el reconocimiento del papel formativo de las organizaciones en cuanto a habilidades de participación, la gestión eficaz de los recursos por parte de las organizaciones y a la generación de coaliciones entre los colectivos; sin embargo en España la alusión al papel de los colectivos organizados es un discurso residual.

TEMAS PRINCIPALES
Influencia política (RD y UR)
Competencia efectiva en manejo de recursos (RD y UR)
Influencia política (RD y UR)
Competencia efectiva en manejo de recursos (RD y UR)
Potenciación de las habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo de sus miembros (RD y UR)
Fortalecimiento de determinados colectivos de género: mujer, LGTB (ES)

Tabla 23.
Percepción del fortalecimiento organizacional de políticos y ciudadanos en R. Dominicana y Uruguay

Influencia política

Uno de los resultados más importantes es que los colectivos han desarrollado las habilidades de participación ocupando un espacio en la vida pública y ejerciendo así influencia en la política del municipio:

Las instituciones sociales se han empoderado del proceso y se han capacitado para el mismo teniendo calidad de participación. (2.36)

...es un fortalecimiento de las organizaciones sociales, es un proceso para profundizar la democracia, la autogestión, la descentralización. Me parece que para nuestra democracia, para la creación de ciudadanía es muy importante. (1.9)

Competencia efectiva en manejo de recursos

Al igual que ocurre a nivel individual se identifica la gestión de recursos como uno de los aprendizajes centrales:

Preparar a los líderes comunitarios para que ellos también puedan estar acorde con el momento, para poder reclamar. Ya tú le hablas a cualquier líder comunitario de eso y te habla de un presupuesto y te discute de un presupuesto como si fuera un ingeniero. (2.16)

Además en esta variable Uruguay y Dominicana, en ciertas ocasiones, recogen la gestión directa por parte de las organizaciones de los recursos. Esto es debido a la metodología propia de algunos municipios (ver capítulo 1).

Sí. La gestión de los recursos en los materiales,

en la contratación de gente, de obreros, de personas. Buscar los materiales más adecuados y la forma más adecuada de trabajar con ellos. (1.9)

Nosotros hemos gestionado proyectos de desarrollo municipal vía la asociación de agentes de desarrollo y vía otras instituciones logrando apoyo para ejecutar 4 proyectos con financiamiento internacional que van dirigidos a fortalecer a las organizaciones comunitarias y que han generado sus frutos. (1.25)

Se incide también en la efectividad de dicha gestión:

Los grupos se encargan ellos mismos de ejecutar las obras; la mejor organización de las comunidades. (3.34)

Potenciación de las habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo

El repertorio más frecuente en relación con el fortalecimiento a nivel organizacional alude al papel de capacitación ejercido por las organizaciones:

Sí, porque yo tengo la ventaja que pertenezco al CODESNOR que es una organización que se preocupa mucho por capacitarnos. (1.30)

Soy profesional del área de la administración y conozco técnicas de supervisión, pero debo confesar que lo que he aprendido en el proceso a través de las diferentes capacitaciones ofrecidas por la Fundación Solidaridad está por encima de lo que aprendí en la universidad. (1.36)

Fortalecimiento comunitario

Sobre esta dimensión fueron preguntados todos los actores de los tres países. Encontrándose respuestas que indican un claro fortalecimiento del municipio gracias a los PPs aunque con diferencias entre los países.

En primer lugar es necesario recoger que se hallan limitaciones en el empowering processes de los municipios españoles ya que la estructura de gobierno se percibe como más abierta, pero sin que ello implique un cambio profundo en la estructura ni en la cultura organizacional:

...al introducir la partida presupuestaria que se ha puesto en debate en la misma concejalía que lleva esa partida presupuestaria, pues no ha afectado en nada, es decir, la estructura de las concejalías sigue siendo la misma. (2.4)

Limitación que no es percibida ni en R. Dominicana ni en Uruguay

Hay mucho más apertura, hay más comunicación, hay mayor flujo de información tanto desde las organizaciones sociales hacia el ayuntamiento, como desde el ayuntamiento hacia las organizaciones sociales lo que ha mejorado evidentemente los niveles de gobernabilidad. (2.36)

En cuanto a las consecuencias nuevamente se encuentra patrones comunes de respuestas en los países latinoamericanos diferenciados de las respuestas en España.

Tabla 24. Fortalecimiento comunitario por técnicos, políticos y ciudadanos en los 3 países

TEMAS PRINCIPALES
Habilidades de participación de los residentes (RD, ES y UR) Coaliciones organizacionales y generación de nuevos colectivos (RD, ES y UR) Liderazgo pluralista (RD y UR)
Habilidades de participación de los residentes (RD, ES y UR) Coaliciones organizacionales y generación de nuevos colectivos (RD, ES y UR) Liderazgo pluralista (RD y UR)
Habilidades de participación de los residentes (RD, ES y UR) Coaliciones organizacionales y generación de nuevos colectivos (RD, ES y UR) Liderazgo pluralista (RD y UR)

En el caso latinoamericano hay una clara posición discursiva, la mayoría de los tres actores entrevistados coinciden en resaltar que se han mejorado las habilidades de participación de los habitantes del lugar (organizados o no), que se han creado más colectivos, que se ha intensificado la relación entre los mismos y que el liderazgo es más pluralista: *Sí con mucha relevancia. Las juntas de vecinos estaban olvidadas aquí. Y ahora, todo el mundo, en todos los sitios quieren que se les formen juntas de vecinos. Nosotros ya hemos organizado bastantes juntas de vecinos, llevamos como 83 juntas de vecinos, porque a Gaspar Hernández lo hemos distribuido en diferentes comunidades, en diferentes sectores para formar esas juntas de vecinos. Todo el mundo ya*

quiere la junta de vecinos, formar parte de la junta de vecinos. (2.10).

De lo poco que hemos estado en estos últimos 2 años lo que hemos aprendido es que tenemos voz y que podemos ir a reclamar lo que hay que reclamar. Se cayó la imagen de que los técnicos y el Intendente son los cracks, son los dioses que vienen del otro lado. Acá se discute de igual a igual. (1.26)

Sin embargo, en el caso español cuesta identificar un patrón común en el discurso. Únicamente en dos municipios coinciden los análisis de la ciudadanía, los técnicos y los políticos a favor de un incremento en los tres aspectos del fortalecimiento en la comunidad. El resultado que sí se reconoce en todos los municipios es el incremento de las habilidades de participación de los residentes (organizados o no). En cuanto a la relación entre colectivos, se visibiliza en primer lugar que los colectivos ya organizados participan poco o con intereses muy orientados a su grupo:

Las asociaciones participan muy poco en el proceso. (4.4)

y en segundo lugar que la relación entre ellos no se ha intensificado ni mejorado tanto como para generar coaliciones, cosa que sí ocurre entre la ciudadanía no organizada: *Puntualmente en ocasiones sí, pero puntualmente. (1. 7)*

No, entre los colectivos organizados no, entre las personas sí. (1.11)

Aquí hay muchas asociaciones pero funcionan poco y en este tema en concreto funcionan menos todavía. No, la gente va, asiste a la asamblea a título personal no como miembro de una asociación. (4.35)

En cuanto a la generación de nuevos colectivos en España se habla, en muchos de los municipios, de una nueva forma de organización, de grupos informales en torno a los PPs:

Tras los espacios de debate del PPs... se han entablado nuevas amistades y alianzas dentro de los propios barrios. (4.1)

No es que se hayan generado nuevos colectivos, es que se han creado nuevas formas de organización que son los grupos motores... se le ha dado un espacio de trabajo para que se reúna la gente. (4.2)

Aunque en el municipio de mayor tamaño sí que se recoge explícitamente la activación del tejido asociativo:

...(el tejido asociativo estaba) muy acomodado y poco reivindicativo y a partir de esto, yo he notado, he constatado que han surgido asociaciones que han ido reivindicando derechos, actividades, propuestas...yo creo que el mecanismo de los PPs ha servido para fortalecer ese tejido social reivindicativo que hacía falta. (4.32)

Aunque en algunos territorios parece que sí se han incrementado los colectivos organizados, más o menos formales, lo que no se ha conseguido de forma general es mejorar la relación entre ellos:

Ha aumentado mucho el número de asociaciones, pero no mayormente la relación entre ellas. (4.29)

Por último no se identifica en España un liderazgo más plural y colectivo como ocurre en Dominicana y Uruguay.

Posiblemente esta diferencia entre países responde a la metodología con la que se están llevando adelante los procesos, así como a las características previas del tejido social en cada territorio.

2.2.4. Relación entre los presupuestos participativos y el ejercicio del voto en las elecciones representativas

Exclusivamente a los ciudadanos entrevistados se les planteó la cuestión sobre la relación entre PPs y voto en sus municipios y países. En concreto la cuestión consultaba acerca de en qué medida los PPs pueden condicionar o habían condicionado su voto electoral.

Más de la mitad de los ciudadanos entrevistados señalaron que no influía mientras menos del 40% afirmó que sí lo hacía o podía hacer. Aún así es significativo como en

España y Uruguay el dato negativo de que no influirían es mayoritario, mientras no es así en República Dominicana donde, aunque empatados, es levemente mayoritario el sí.

Dentro de la respuesta negativa aparecen matices respecto al por qué. Por una parte encontramos una opinión mayoritaria pero no única de que no influiría y pone como ejemplo el hecho de que personalmente son ciudadanos que no votan en las elecciones. Podría interpretarse como sectores que aunque no participan en la democracia representativa tradicional, sí lo estarían haciendo en experiencias de democracia participativa como los PPs.

Otros, en los tres países, argumentan que tienen sus opiniones e ideología previa y ello no varía por los PPs:

No, yo tengo mis pensamientos y hagan o no hagan, yo voto al que me gusta más. (1.1)

Algunos hacen alusión directa a que los PPs son iniciativas políticas de un partido concreto con el que además ellos simpatizan. Ello no implica necesariamente la influencia en el voto, pero sí destacan su identificación con una fuerza política concreta.

Otro tipo de opinión es la que resalta que no es el objetivo de los PPs pretender influir en el voto, cuestión que a la vez se puede relacionar con la opinión de otro sector que señala que no son lo suficientemente relevan-

tes como para condicionarlo:

No, yo creo que eso no condiciona. Si el Ayuntamiento lo estuviera haciendo por tema de votos no conseguiría muchos; seguro que no quita, pero darle yo creo que no. (1.11)

Creo que es un punto a favor que los partidos propongan procesos de presupuesto participativo. Pero no condiciona el voto. (1.21)

Finalmente, una opinión que ha aparecido también en las fortalezas y que se ha analizado es la visión de que los PPs no son política: *No se mezcla con la política. (1.4)*

No, porque nos han dejado muy claro que esto, y además que tú los vas viendo, no es nada político; que es algo por interés del pueblo. Pues no, no me condiciona nada. (1.33)

Parece claro que se confunde lo político con lo partidario y en ese sentido aluden al hecho positivo de que no se hace un uso partidario de ellos por parte de los partidos en el gobierno.

Respecto a las opiniones que consideran que sí ejercen influencia encontramos diferentes tipos de argumentos y motivos. Algunos se refieren a la influencia sobre la población en general aunque no necesariamente coincida con la del entrevistado:

Yo tengo una idea no sé si la cambiaría, pero yo pienso que mucha gente sí, si ve esto, habrá gente que sí le condicione. (1.35)

Otros ponen el énfasis en la dedicación y se-

riedad con que se realicen, como argumentación de que sí ejercerían influencia:

Creo que puede influenciar mucho en la medida que las autoridades cumplan con los acuerdos de los PPs; eso condicionaría de manera natural el voto de la gente. En el pasado me parece que el mismo síndico debe sus reelecciones por la seriedad con que ha asumido esto. (1.18)

Algunos lo argumentan con datos más precisos:

Yo creo que eso depende de cómo se trabajó en cada pueblo. En el caso de siete proyectos, en lo que tiene que ver en el partido que yo pertenezco aumentó mucho el voto, alrededor de un 20%. (1.9)

Hasta el punto que, según opinión de alguno, habrían supuesto el triunfo de un grupo político:

A mí me parece que influyó mucho aquí, llevó a que la Intendencia fuera del partido nacional por los PPs. En tiempos electorales yo salía a los barrios y la gente planteaba que los iba a votar por el presupuesto participativo. (1.8)

Y el motivo estaría en la confianza que el cumplimiento da a los vecinos en sus autoridades:

Sí porque me dio más confianza entre los que promovieron esta herramienta. (1.22)

Frente a este tipo de respuestas que tratan de explicar la influencia social de los PPs en el voto, existen las más individuales que aluden

a la relevancia que para ellos personalmente tiene la realización o no de PPs en sus localidades:

Yo le responderé por mí: la próxima vez yo sólo votaré a un partido que proponga o que diga que va continuar la participación ciudadana. (1.29)

El partido que me diga que no apuesta por los PPs, yo no lo votaría a nivel municipal. (1.35)

Hasta el punto de personas que no votan en la actualidad pasarían a hacerlo en función de la realización de PPs:

Ah, muchísimo, muchísimo. A mí me dice hoy que mi antiguo partido va poner como condición que esto se va a respetar tal como está y yo ya no voto en blanco, ya voto. (1.32)

En la misma línea otros matizan que existe una identificación entre su visión y los PPs

como propuesta y, por tanto, apoyan a grupos que los realicen:

Bueno, mis ideas las tengo muy claras; sé a dónde están dirigidas están dentro de la mentalidad de los presupuestos participativos. (1.2)

Creo que los PPs tiene que ver con un tipo de filosofía y de ahí es que uno vota el que te parezca que comparte esta filosofía. (1.9)

Por tanto, aunque para la mayoría los PPs no influirían en el voto, para otro sector sí habría tenido o puede llegar a tener un peso sustancial a la hora de decidir los ciudadanos su opción política. Deja también planteado que en realidades socioeconómicas como la dominicana y con una alta intervención sobre infraestructuras y necesidades básicas de la población, ello tendría mayor influencia a la hora de elegir su voto.

3. Conclusiones

Con la finalidad de conocer las percepciones de los actores de los PPs se ha definido el concepto construcción de la ciudadanía, ya que en él se materializa el objetivo último de estos procesos participativos: potenciar una ciudadanía formada y crítica, conocedora del contexto en el que vive y con capacidad de asumir el control del devenir de su municipio. Definido nuestro objeto de estudio se han evaluado las distintas variables que nos permiten medirlo recurriendo a instrumentos cuantitativos y cualitativos. Aunque los resultados hallados no son totalmente complementarios (los primeros corresponde únicamente a los ciudadanos de dos países mientras que los segundos abarcan a todos los actores de los tres países) nos permiten extraer a grandes rasgos los elementos comunes y propios de cada uno de los territorios.

La primera información que se identifica es el perfil social común del participante. Parece que, gracias a los diversos mecanismos para de inclusión tal y como se ha recogido en los capítulos previos, se ha conseguido la equiparación de hombres y mujeres en las asambleas, incluso se ha inclinado la balanza hacia ellas. Sin embargo, esta feminización de las asambleas no se ha trasladado

a ámbitos de representación, tal y como se ha indicado en el capítulo 3 y como se desprende de los discursos demandando más participación de las mujeres. Este relativo “éxito” en cuanto al género no se consigue sin embargo con la juventud ya que los datos cuantitativos son rotundos: la media de edad es de 53 años y apenas participan estudiantes. De igual forma a lo largo de las entrevistas se alude permanente al hecho de que los jóvenes participan de forma residual en los procesos. Algo similar ocurre con las personas excluidas socialmente, a pesar de que en los repertorios discursivos se recoge la importancia y la necesidad de su presencia para garantizar su punto de vista en la identificación de necesidades. Por último, como en estudios previos, la posesión de una vivienda (y por tanto el apego al territorio y el sentido de comunidad), así como los años de residencia en la misma se asocia con la implicación en procesos participativos. Esta variable social parece tener un peso específico en determinar los engranajes participativos de un territorio. Elemento que a su vez puede guardar relación con la edad y con la situación socioeconómica y laboral.

En cuanto al perfil político e ideológico también se encuentra coincidencia en los datos

cuantitativos. Nos situamos ante personas que preferentemente se autodefinen como de centro, algo más de izquierdas en España y algo más de derecha en R. Dominicana, que no militan activamente en ningún colectivo y que depositan su confianza en los movimientos sociales por encima de cualquier institución del Estado, así como de la iglesia y, especialmente, de los partidos políticos. Pero se observan diferencias interesantes entre ambos países. Los participantes dominicanos tienden más a estar vinculados a algún tipo de colectivo, principalmente pertenecen al movimiento vecinal, y confían menos que los españoles en los partidos políticos y el parlamento nacional, pero más en la administración local. Esta confianza en la institución local se muestra en los discursos de la ciudadanía dominicana pero no alude a la institución como estructura u órgano político sino al síndico o síndica del lugar. Es decir la confianza se deposita sobre la persona que en ese momento está gobernando en la institución local. Por su parte los españoles confían en la institución local casi tanto como en los movimientos sociales, por lo que parece que la participación en los PPs consigue la aproximación y diálogo que se recoge en sus principios. Por último, en los procesos españoles hay una clara traslación del signo político de los partidos que están

en el gobierno local, de orientación progresista y que han impulsado los PPs, a las asambleas. Por lo que, de forma mayoritaria, no se recoge el resto del espectro político de la ciudad. El peso específico del partido político que impulsa los PPs sobre el perfil de las personas que participan (así como sobre las formas de hacer de los PPs) también se ha hallado en las entrevistas a los actores uruguayos, pero no tenemos datos cuantitativos para avalarlo. En el caso de República Dominicana se puede identificar la huella del partido que gobierna en la administración local y del que impulsó los PPs. Estos perfiles políticos e ideológicos generales parecen indicar que ninguno de los procesos ha conseguido construir un espacio de diálogo entre los diversos universos ideológicos. Sin duda, este es un elemento a trabajar en todos los territorios si se quiere dar el salto de procesos de participación minoritarios a mayoritarios. Esta ciudadanía, ideologizada y politizada, se acerca a los PPs y la satisfacción con los mismos les lleva a repetir la experiencia. De los datos que tenemos se desprende que es España el país que está incorporando, en el último ejercicio, más participantes nuevos. Nuestros participantes se han acercado a los procesos por la información facilitada desde el propio ayuntamiento ya sea mediante cartelería (España) o mediante los medios de

comunicación (R. Dominicana). En España, además, hay otra fuente de información: los amigos y vecinos; elemento posiblemente relacionado con el pequeño tamaño de los municipios y las densas redes sociales que poseen.

La valoración de los procesos por parte de los ciudadanos es excepcionalmente buena, se considera que se ha tenido la información adecuada, que ha habido tiempo para el debate, que se comprenden los mecanismos de los PPs y de las asambleas. Igualmente se evalúan las reuniones como democráticas, sin ningún tipo de manipulación y se consideran útiles. Este panorama ideal se desfigura un poco cuando se cruza con el discurso de todos los actores de los tres países. De hecho los obstáculos o dificultades identificadas tienden a concentrarse en estos elementos, junto con la burocratización y la lentitud en los tiempos de ejecución de las propuestas. Es posible que esta “idealización” del proceso responda a lo que en algunos municipios han denominado fanáticos de los PPs. Ciudadanos que ávidos de un cambio radical en la forma de hacer política, se implican en los procesos hasta tal punto que tienden a minimizar las debilidades en sus percepciones. Todo ello en defensa de una apuesta que consideran democratizadora y que incrementa la transparencia, otorgando

poder y capacidad de control y de decisión a la ciudadanía.

Este “enamoramiento” de los procesos se vuelve a identificar cuando se analiza la confianza, ya que aunque aparece con mucha frecuencia las alusiones a la lentitud en la ejecución de las obras, los ciudadanos confían en que todas ellas se realizarán. Esta confianza, posiblemente también tiene su fundamentación en que, hasta el momento, la gran mayoría de las propuestas se han realizado (aunque con retraso). De igual forma la percepción de transparencia y la calidad democrática en los procedimientos y acuerdos tomados potencia la confianza ciudadana en este tipo de procesos participativos, a pesar del tiempo y del esfuerzo que les exige.

Por último, para abordar qué tipo de problemas debe resolver y realmente resuelven los PPs, es necesario retomar los capítulos anteriores en los que se ha documentado que el impacto de los PPs está condicionado por sus formas de hacer y por sus recursos, más que por sus principios declarados. Con anterioridad se ha encontrado que los PPs resuelven mayoritariamente inversiones del ámbito local. Este resultado es el más esperado por los ciudadanos y el que más se alcanza. Por otro lado el problema que más frustración parece generar es el funcionamiento de la administración.

De la lectura transversal de las valoraciones se extraen aspectos positivos y negativos que en gran medida se refuerzan mutuamente ayudando a alcanzar algunas conclusiones. Así resulta muy relevante que mientras lo que en algunas localidades se aprecia como cuestiones positivas (voluntad política, ley que lo garantice, existencia de mecanismos de inclusión, etc.), en otras su carencia es vista como debilidad. Gracias a ello aparecen trazados con mucha claridad aspectos a seguir, o reforzar, en la medida que se han logrado buenos resultados en torno a los mismos. Al mismo tiempo permite identificar lo que se debe evitar.

Como problema, o preocupación principal, aparece la inestabilidad de los procesos asociada a la dependencia política tanto en los países sin marco legal de apoyo (España y Uruguay) como en los que sí lo poseen (República Dominicana). En este último caso se recoge el incumplimiento de la legislación vigente debido, entre otros aspectos, a la falta de penalización. En estrecha relación con el campo legislativo aparece el económico ya que ante el vacío (o incumplimiento) legal las partidas y cuantías económicas fluctúan dejando los PPS con dotaciones económicas pequeñas e inestables (ver capítulo 2 y 4), lo que dificulta su capacidad de incidencia política.

La segunda gran dificultad encontrada, como ya se ha recogido, alude al desencuentro entre los PPs y las formas de hacer y funcionar de las instituciones locales. La excesiva burocracia que dificulta el engranaje con los tiempos de los ciudadanos conlleva un riesgo serio de asfixia de los procesos. Este resultado identifica, como debilidad compartida, el hecho de que no se ha trabajado de forma adecuada el cambio de cultura organizacional que las instituciones requieren en ante este tipo de procesos.

Y la tercera limitación insiste es la necesidad de incorporar a aquellos sectores de población “resistentes” a la participación, así como la de regular el peso de los ya consolidados. Para mejorar estas limitaciones los informantes claves entrevistados proponen: optimizar la información (convocatorias, plazos, recursos, situación de las propuestas, formas de funcionamiento, etc.); dotar de reconocimiento (explicitar los diferentes logros gracias a los PPs); vincularlos a instituciones superiores (exigencia de mayores recursos a otras instituciones incluidas las internacionales, únicamente en R. Dominicana y Uruguay); aumentar las competencias económicas; intensificar la formación; regular el peso de los colectivos organizados y líderes comunitarios para evitar el clientelismo (R. Dominicana); optimizar la planificación y

la transparencia (supervisión, rendición de cuentas, organización de la ejecución, etc.), así como vincularlos a otras políticas tanto participativas como no. Todo ello relacionado con una demanda de fondo de que los PPs sean gestionados desde la ciudadanía y con un respaldo legal.

Como positivo, y en complementación con las debilidades halladas, se encuentra: el impulso de los PPs desde áreas fuertes en el organigrama de la institución local; que se traten de procesos abiertos y con posibilidad de ajustes y cambios; que sean asamblearios; que se hayan establecido mecanismos específicos para garantizar la información, el control, el seguimiento y la evaluación; que se ejecuten todas las propuestas elegidas cumpliendo los plazos; que existan instituciones externas apoyando los procesos (como universidades o el caso de FEDOMU), que los procesos estén acompañados por técnicos con formación específica; que se pongan en marcha mecanismos para garantizar la inclusión en la participación; que se facilite el proceso para que sea comprensible por la mayoría de la población y que se garantice la coparticipación de lo privado y de lo público.

Estas conclusiones muestran la clara valoración favorable de los PPs, hecho que se refuerza porque las limitaciones en el funcionamiento de los PPs son percibidas, en su gran

mayoría, como debilidades y no como un efecto negativo estructural. Más aún, la gran mayoría de las personas consideran que los PPs no tienen efectos negativos, cuestión de especial relevancia respecto a confirmar que requieren perfeccionamiento, ajuste y atención para su integración al interior de las instituciones, pero que ofrecen grandes potencialidades sin efectos estructurales nocivos.

En cuanto a los procesos psicosociales que acontecen en la construcción de la ciudadanía los tres países comparten un incremento del sentido de la comunidad materializado éste en la mejora de las relaciones entre los actores (básicamente políticos y ciudadanos), así como un incremento/generación de la solidaridad. El apego al municipio se refuerza gracias a la intensificación de las relaciones entre los ciudadanos en los municipios pequeños y a la generación de nuevas relaciones en las localidades de mayor tamaño. Igualmente la ciudadanía de R. Dominicana, España y Uruguay conoce y comprende mejor ahora el funcionamiento de las instituciones, sabe en qué contexto de desigualdad habita y ha aprendido a identificar las necesidades y a ponerse en el lugar de su vecino y a escucharle. Los ciudadanos que han participado en los PPs han potenciado sus habilidades de participación y de toma de decisiones colectivas. Asimismo, han desarrollado una mucho

mayor visión del poder desde la construcción colectiva, impregnándose de una conciencia democrática que va más allá del ejercicio del voto y han asumido que ellos son los protagonistas de lo que ocurre en su municipio. En definitiva, se han empoderado en un grado significativo.

Nuevamente tras este fortalecimiento colectivo se han encontrado diferencias que responden a la idiosincrasia del territorio. Específicamente en R. Dominicana se recoge el peso del tejido asociativo existente, aspectos que influyen en la dimensión relacional de los procesos y la especial potenciación de personas que ya poseen un alto nivel de participación. Igualmente Uruguay comparte con R. Dominicana una fuerte percepción de fortalecimiento del tejido ya organizado, aspecto que no aparece en España. Sin duda, la metodología de los procesos y la trayectoria participativa de los municipios explica esta diferencia entre el país europeo y los latinoamericanos. Por último, los ciudadanos españoles son los que más perciben su capacidad de influir sobre las políticas del municipio, así como la apertura de la estructura de gobierno.

En cuanto a cómo se relaciona este proceso participativo con el sistema representativo en el que está implantado, la conclusión central en los tres países es que los PPs no influyen en el voto de la ciudadanía. Este posicionamiento

responde, principalmente, al hecho de que los participantes en su mayoría son ya votantes de los partidos que apuestan por los PPs, por lo que se reitera la necesidad de incluir a otros sectores ideológicos.

Tal y como se ha expuesto existe un mayor grado de convergencia que de divergencia en los tres países. Por lo tanto existen muchas más elementos en común y visiones que se reiteran que vivencias diferenciadas. Todo ello permite como conclusión general recoger que los procesos de PPs en República Dominicana, España y Uruguay muestran una gran similitud en el proceso de construcción de ciudadanía, aunque existe multitud de particularidades atribuibles a cada experiencia.

Pero tras este gran marco de similitudes también aparecen algunos aspectos distintivos propios de cada país. En el caso de República Dominicana se observa como tema omnipresente la Ley nacional, que aunque bien evaluada no siempre se cumple y depende, en última instancia, de la voluntad de los síndicos y síndicas. En España se identifican principalmente cuestiones relacionadas con sus equipos técnicos y con la huella del principal partido impulsor de los PPs. Así destacan apuestas innovadoras en las técnicas de información y la difusión. Igualmente se muestra un especial interés, aunque no siempre se consigue, por establecer mecanismos de in-

clusión, de deliberación y de devolución de la información a los ciudadanos. Por último el carácter vinculante y autorreglamentado de los procesos aparece como un signo de identidad. Gran parte de ello responde a la particularidad en España de la aplicación de metodologías participativas vinculadas a los PPs (aunque nunca se mencione directamente). En términos negativos se destaca como particular el hecho de que los equipos técnicos suelen ser externos a la institución y, en ocasiones, sufren inestabilidad o precariedad laboral impidiendo un mayor desarrollo de su cometido en los PPs. Respecto a Uruguay el distintivo está en la directa relación entre los PPs y el proceso de descentralización que vive el país, así como el peso político ideológico del principal partido político que apuesta por los PPs.

De los resultados y conclusiones aquí expuestos se extraen una gran cantidad de "consejos" para optimizar los procesos, así como para ser tomados en consideración por aquellas experiencias que se van a implementar. Por supuesto, teniendo en cuen-

ta siempre, que no se puede hacer una traslación directa de los aprendizajes de otros territorios.

Pero estos aprendizajes deben ser tomados con las limitaciones propias que este estudio presenta. En primer lugar los municipios seleccionados (salvo el caso de los departamentos en Uruguay) no son representativos de la diversidad de procesos de cada país. Por ello las conclusiones recogidas responden a la realidad de los municipios investigados y no a la del país en su conjunto. Igualmente las dificultades en la recogida de información han limitado la diversidad de la misma, habiéndose perdido potencial informativo; nos referimos concretamente a las escasas entrevistas realizadas a políticos no afines y a técnicos de las instituciones, así como a la ausencia de cuestionarios en Uruguay. Para investigaciones futuras sería necesario solventar las limitaciones indicadas, así como ampliar los datos cuantitativos y apostar por diseños longitudinales que permitan analizar la evolución de las dimensiones aquí recogidas.

Referencias

- Chavis, D. M. (1983). Sense of community in the urban environment: Benefits for human and neighbourhood development. Unpublished doctoral dissertation, George Peabody College of Vanderbilt University, Nashville, TN.
- Cornell Empowerment Group (1989). Empowerment and family support. *Networking Bulletin*, 1(2), 1-23
- Cortina, A. (2009). Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Alianza Editorial. España.
- Ibáñez, J. (1991). El regreso del sujeto. Ed. Amerindia. Chile.
- Montero, M. (2004). El fortalecimiento de la comunidad, sus dificultades y alcances. *Inter-vención Psicosocial*, 13, 1, 5 – 19.
- Rodríguez-Villasante, T., (2006). Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social. Ed. Catarata. Madrid.
- Santos B. (2009): Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social. CLACSO-Ed. Siglo XXI. Argentina.
- Sarason, S. B. (1974). The psychological sense of community: Perspectives for community psychology. San Francisco: Jossey-Bass.
- Zimmerman, M.A. (2000). Empowerment theory: psychological, organizacional, and community level of analysis. En J. Rappaport y E. Seidman (Eds.) *Handbook of Community Psychology* (pp. 43 – 63). Nueva York: Kluwer Academic.

6

CONCLUSIONES

Giovanni Allegretti

Hace cinco años, en el informe final de un proyecto eurolatinoamericano similar en su estructura al Parlocal (denominado INCLUIR, 2006), los coordinadores evidenciaron una serie de cuestiones que quedaban “al descubierto” en el análisis transversal de algunas experiencias de Presupuestos Participativos, relacionadas con la falta de una cultura de evaluación y comparación por parte de las instituciones administrativas que lo experimentaban.

Se decía allí, que no era poco frecuente que, tras la experiencia concreta de un proceso participativo, el análisis intuitivo de sus logros recogiese los resultados imaginados antes de su implementación, por ejemplo en el ámbito de la reducción de los fenómenos de exclusión social. Pero se detectaba también que en pocas ocasiones se habían ensayado “caminos” de evaluación capaces de proporcionar datos y vías de reflexión fiables y válidas que supusieran inversiones en el conocimiento profundo de los procesos. “Camino” que aportaran información de los éxitos e impactos de los procesos avalando el valor político y administrativo de dicha innovación. Esta ausencia significaba grandes dificultades para defender las experiencias ante los ataques sistemáticos llevados a cabo contra los procesos por parte de aquellos a los que les preocupaba el contenido transformador, pedagógico y de *em-*

powerment ya que consideraban que los PPs pueden causar cambios inesperados e imprevisibles en los tradicionales equilibrios de poderes que gobiernan nuestros territorios. Más aún cuando estos ataques, con frecuencia, utilizaban armas extremadamente racionales, sirviéndose de formas de medición ‘banales’ de la relación costo/beneficio (por ejemplo, medir la relación entre gastos de comunicación y organización de los procesos, número de participantes registrados y valores económico de las elecciones discutidas, o su congruencia con las decisiones ya asumidas por las instituciones o con el programa de la administración) para desprestigiar los beneficios y condenar lo exorbitado del coste.

Cinco años después de esta reflexión ¿podemos decir que estamos frente a un nuevo panorama o se están repitiendo los mismos errores y las mismas ausencias del pasado?

Sin duda, ha habido diversas transformaciones en la manera de mirar a los procesos participativos locales y sus múltiples efectos (sobre la transformación de las políticas públicas, la distribución de recursos en el territorio, las relaciones del poder, la transparencia, la eficacia administrativa, las formas y los lenguajes de comunicación entre instituciones y ciudadanos, la dinamización de la acción social y del crecimiento individual de los actores participantes, etc...). Y los PPs han representado

uno de los campos de acción donde estas transformaciones han sido más sólidas y visibles. Quizás porque al tratarse de un ámbito de discusión más tecnificado, con el tiempo, se ha percibido una mayor necesidad de tener un feedback sobre la base de datos e informaciones sólidas, útil para la parte interna del proceso y no sólo para su comunicación al exterior.

La demostración de la relación entre las experiencias de los PPs y sus efectos directos e impactos más amplios sigue siendo una operación compleja que exige grandes esfuerzo y altas dosis de creatividad para construir indicadores contextualizados de medición. Además su mayor dificultad se queda en la fase de interpretación de los datos recogidos, por la dificultad que supone identificar con claridad líneas de dependencia (o interdependencia) entre factores. En esta misma dimensión, por ejemplo, se hace imposible determinar si el predominio de demandas populares simplificadas (es decir que no llegan a configurar propuestas de alteración de las políticas complejas y soluciones innovadoras en relación a las que normalmente se daban en un territorio) es una consecuencia del nivel de acumulación de necesidades básicas todavía insatisfechas, de la reducida cuantía de dinero disponible, del nivel educacional de los participantes u otro tipo de razones. Para dar una respuesta

clara que no fuera arbitraria se necesitaría, sin duda, un estudio complejo, dotado de grupos de control en contextos afines; o lo que es lo mismo, una inversión imposible de imaginar fuera de un contexto experimental de estudio como los que se realizan más habitualmente en las comunidades académicas anglosajonas (Spada, 2011; Wampler, 2007).

Aún con estas limitaciones, hoy podemos decir que el panorama de análisis sobre el presupuesto participativo ya no cuenta únicamente con evaluaciones 'intuitivas' o puramente cualitativas, ni con secuencias infinitas de estudios de caso incapaces de dialogar unos con otros. Los estudios comparativos que tomaron forma en los últimos 5 años han tenido calidad creciente tanto en Europa (Ganuza y Francés, 2009; García-Leiva et al., 2009; Sintomer y Allegretti, 2009 o Sintomer y Ganuza, 2011), como en América Latina, especialmente en Brasil (Avritzer y Navarro, 2004; Campos y Pires, 2007; Marquetti, Torres Ribeiro, 2003; Zamboni, 2009 y Wampler 2007 y 2011) donde la inversión sobre los dispositivos participativos desde casi una década ya está también tocando políticas públicas a nivel federal, mediante la construcción de un verdadero sistema nacional de participación (Avritzer, 2011; Rocha Andrade da Silva, 2009).

Si bien la mayoría de las proposiciones de estos análisis comparativos llegan de institucio-

nes externas a las que experimentan las prácticas participativas y utilizan financiamientos de entidades nacionales de investigación o incluso de agencias internacionales de apoyo al desarrollo, su existencia ha tenido un creciente impacto sobre la atención de las autoridades locales para el monitoreo y la evaluación de sus experimentaciones.

Así empiezan a contarse hoy (especialmente en Europa) algunos municipios que asumen directamente estudios de acompañamiento de sus procesos participativos, otros que, como Sevilla (España), encargan a diferentes grupos de estudio multidisciplinares informes y análisis de aspectos complementarios de sus PPs, así como acuerdos de colaboración entre universidades (que financian análisis comparativos con recursos buscados por ellos, como en el caso portugués del proyecto OPTar del Centro de Estudios Sociales de Coimbra, en Portugal) e instituciones políticas que aceptan ser objeto de análisis y sujetos activos de interpretación de los datos, a la vez que organizan laboratorios de aprendizaje para mejorar sus prácticas participativas.

También hay casos, como en la Región Lazio o la Provincia de Málaga, de entidades políticas de nivel supramunicipal que financian y solicitan estudios para conocer y comparar los esfuerzos y los resultados de las experiencias municipales o submunicipales acontecidas

dentro de sus territorios (García-Leiva et al., 2009; Regione Lazio, 2008) entre las que se incluye el propio proyecto Parlocal.

Así, podemos decir que los participantes del proyecto Parlocal fueron parte de esta creciente atención por el monitoreo y la evaluación permanente de los procesos participativos, desde el momento en que dieron su adhesión a un proyecto que proponía una colaboración entre centros de investigación y ciudades para comprender mejor sus dispositivos de participación. De esta forma, 36 autoridades locales en 3 países diferentes (República Dominicana, España y Uruguay) han colaborado en la recogida de datos, así como de los testimonios de actores “privilegiados” de sus PPs para conocer y comprender cómo han sido, y vienen siendo, las experiencias en sus territorios.

Aunque no es posible dar valor retroactivo a la información cualitativa autoinformada y a pesar de las limitaciones metodológicas recogidas a lo largo del texto, el ejercicio de acompañamiento y reflexión hecho a lo largo de la duración del proyecto nos ha permitido recoger e interpretar algunos resultados de los procesos participativos, que finalmente hemos decidido que eran importante publicar para que los lectores pudieran intentar imaginar relaciones de causa-efecto entre las características de los dispositivos usados,

los contextos locales y los efectos de corto - medio plazo conseguidos. En ocasiones encontrar la información necesaria ha sido imposible, a pesar de los esfuerzos realizados; un caso evidente es el de los datos sobre los plazos de realización de las obras aprobadas en los procesos de PPs, sobre los que parece haber una cortina de humo y opacidad que amenaza con dejar un peligroso rastro de desconfianza sobre estas experimentaciones y su eficacia. En estos casos la única posibilidad que nos ha quedado ha sido recurrir a las

percepciones de los actores de los procesos participativos a través de cuestionarios y entrevistas en profundidad, de las cuales muchas veces hemos extraído intensos discursos y densos juicios.

A continuación intentaremos resumir algunas de las reflexiones que este estudio nos ha propiciado, convencidos de que los lectores y lectoras van enriquecer ese abanico de opciones interpretativas, examinando en detalle algunos caracteres, efectos e impactos de los procesos examinados.

Un cuadro articulado de diferencias y homogeneidades

Sin duda, los contextos nacionales donde se sitúan las 36 administraciones locales objeto del recorrido presentado en este documento constituyen un factor de dificultad de análisis en la medida que inciden directamente en la diferenciación de las experiencias. Estas diferencias no están sustentadas únicamente por la trayectoria temporal de sus democracias y de su marco de descentralización, sino también por el diferente grado de “madurez” que sus dispositivos participativos representan ante sus instituciones locales.

Como se muestra en el capítulo 2, existe una relación clara entre el marco jurídicopolítico de cada país, el nivel de desarrollo económico nacional, la participación del sector público (y del nivel local, específicamente) en la economía nacional, las posibilidades de inversión y el margen de recursos con que se dota al ámbito decisorio de los PPs. También existe una relación entre este marco y la capacidad de crear una conexión entre los PPs y los procesos presupuestarios ordinarios; aunque esta última es generalmente escasa e irregular, también en España, y raramente los responsables de los PPs conocen bien la dimensión financiera de los mismos, lo que dificulta, aún más, la posibilidad de convertir la participación en un mainstream capaz de incidir fuer-

te y transversalmente en todas las políticas públicas. Pero no siempre las relaciones son lineales, como deja claro el caso de Uruguay, donde la plurianualidad de los presupuestos generales y la existencia de una presupuestación por programas podrían, en teoría, configurar un cuadro más “adecuado” a la experimentación de los PPs, sin embargo eso no ocurre por la debilidad general del papel de las instituciones locales y del peso de una cultura políticocívica consolidada. Ello deja planteada la cuestión angular de si realmente podrán las transformaciones descentralizadoras en curso en los dos países latinoamericanos contribuir a alterar de forma significativa estas estructuras que comprimen las potencialidades de los PPs.

Por otro lado, es necesario destacar que también los capítulos 1 y 2 subrayan algunas homogeneidades debidas al contexto país. Especialmente al evidenciar como en cada país los diferentes panoramas partidarios y marcos ideológicos, así como también las culturas sociales (y especialmente el enraizamiento de fenómenos como el caciquismo, el caudillismo, la tradición de clientelismo o la fuerza del liderazgo de algunos tejidos sociales organizados, sobretudo en los dos países latinoamericanos) han influido en la voluntad política de cada institución y en la tipología de los dispositivos puestos en marcha, así

como en su transformación en el tiempo y la misma circulación de modelos a nivel nacional e incluso internacional. Si la existencia de una Ley que obliga a todas las autoridades locales a aplicar criterios de presupuestación participativa en República Dominicana no parece haber logrado una gran influencia directa en términos de calidad de los procesos (fundamentalmente por la falta de sanciones ante su incumplimiento), el clima de activismo municipalista en el que la Ley tomó forma ha sido, sin duda, extremadamente proclive para permitir la circulación de modelos en el ámbito nacional y también internacional, así como la “fertilización cruzada” de las experiencias. El mismo papel que FEDOMU y CONARE han tenido en fomentar la “polinización mutua” de los PPs dominicanos y mantener una mirada atenta sobre las evoluciones de los procesos en términos cualitativos y cuantitativos, lo han desarrollado en España las diferentes redes horizontales de intercambio entre experiencias de PPs, que han tenido alcance territorial diferente – y algunas veces (como en el caso de las Diputaciones de Málaga y Barcelona) deben su fuerza organizativa y su capacidad de penetración a la intervención de entidades políticoadministrativas intermedias. Así, se comprende que la “diferencia estructural” entre los contextos de los tres países se haya traducido en una

ventaja comparativa para las experiencias de España y Dominicana, dejando por mucho más tiempo aisladas las puntuales experiencias uruguayas, algunas de las cuales (como Montevideo o Paysandú) han obtenido apoyo sobretodo de su inversiones de diplomacia internacional dentro de redes internacionales de ciudades como Mercociudades o las redes temporalmente estructuradas dentro del Programa Europeo Urbal.

Asimismo los 5 capítulos de esta reflexión muestran también que el contexto general de país no representa – por si solo – todo el sentido profundo de cada proceso participativo, aunque delimite sus “muros de contención”. Por contra, es la significación político-institucional dada a cada proceso local el elemento llave que parece determinar sus características más sobresalientes, haciéndola capaz de dialogar (en mayor o menor medida) con públicos amplios, de interceptar la presencia de categorías sociales tradicionalmente marginadas de la decisión, de servir para coordinar sectores diferentes de la máquina administrativa para incidir en su cambio general, o de durar en el tiempo a través del enraizamiento en el territorio y de la confianza de su sociedad local.

En muchos casos, esta significación parece relacionarse estrictamente con la identidad de los promotores originarios del proceso

participativo, mayoritariamente (en todos los países, aunque principalmente en España y Uruguay) ligados a las instituciones políticas, mas también (especialmente en el caso dominicano) relacionados con un amplio abanico de matices de organizaciones “bien estructuradas” de la sociedad civil, sobretodo ONGs que trabajan en contacto permanente con instituciones financieras internacionales y agencias de cooperación extranjeras que han sido en muchos países vehículos de exportación transcontinental de las prácticas de Presupuesto Participativo. Un caso interesante es – sin duda – el de España, en que el mayor activismo en la construcción de dispositivos de presupuestación participativa con características más radicales se debe en gran medida a la tensión interinstitucional “centro-periferia”, debido a la cual – en el último período del gobierno nacional de centro-derecha presidido por José María Aznar – muchas instituciones locales comenzaron a experimentar trayectorias políticas innovadoras con el objetivo explícito de diferenciar profundamente la política local de los rumbos de la política nacional, mediante establecer relaciones diferentes entre representantes y representados que pudieran reducir la brecha entre ellos y marchar hacia la construcción de comunidades mas cohesionadas y participativas en la manera de tomar sus decisiones para el futuro.

Los casos españoles analizados muestran bien como los dispositivos puestos en marcha (reglas del juego, arquitectura organizacional, incidencia efectiva del proceso en las decisiones, existencia de espacios específicos para motivar y estimular la participación de actores sociales débiles), en el momento que iluminan sobre la coherencia entre retos y medios utilizados, revelan el grado de convicción acerca de los objetivos principales explícitamente declarados en los documentos o en los discursos oficiales que acompañaron la creación de cada Presupuesto Participativo.

Un ejemplo claro se da en varios de los procesos que declaran objetivos de “justicia social” en la redistribución de los recursos públicos; ellos se concentran especialmente en los países latinoamericanos (donde la disparidad entre las situaciones económico-financieras es mayor) pero muchas veces no ponen en marcha ningún instrumento específico ni de “distribución” ni de “acción afirmativa” para llegar a aumentar la presencia de habitantes de áreas más pobres, o de inmigrantes. En los casos españoles – donde la declaración de intenciones también está permanentemente presente – los reglamentos de los procesos prevén mecanismos destinados a realizar tal objetivo; pero muchas veces ellos no son “digeridos” localmente, y parecen más el resultado de un instinto natural de “copia-pegar” en-

tre las diferentes experiencias que el fruto de una convicción profunda sobre el papel que los PPs deberían desarrollar en el territorio; por lo tanto acaban siendo poco valorados y no producen real conciencia ni resultados concretos. En otros casos la marginalidad de los recursos incluidos en los PPs ante el valor total del presupuesto general (como ya notaban Sintomer y Allegretti, 2009; Allegretti, 2009; y Allegretti y Ganuza, 2012) hace que al final no se logre una real justicia distributiva, aunque se cumpla la promesa de garantizar una “redistribución territorial” de los recursos públicos mucho mayor de la que existía anteriormente en las formas tradicionales de decisión sobre las políticas públicas.

En el fondo, una lectura transversal de los dispositivos analizados – más allá de los contextos nacionales donde se desarrollan – muestra que un elemento discriminante para juzgar la “buena fe” que caracteriza los discursos en torno a cada proceso participativo es, sin duda, la reducción progresiva del grado de “discrecionalidad” que se otorga a las autoridades electas (y a los actores sociales organizados que configuran instituciones y asociaciones de intereses de tipo “corporativo”) en el ámbito del proceso de decisión. Si los grados de “continuidad” y “discontinuidad” adoptados para encajar los Presupuestos Participativos en el conjunto de las prác-

ticas de gobierno (y gobernación) territorial ya existentes parecen – en la mayoría de las 36 ciudades analizadas – responder a lógicas contingentes del momento en que el proceso fue tomando forma, es necesario también subrayar que los cambios en el tiempo son comunes, y que la “evolución progresiva” se vuelve una característica importante y distintiva de ese tipo de procesos, pudiendo llegar en poco años a modelos muy diferentes de aquellos configurados originariamente (habitualmente mejores o – más excepcionalmente – también peores).

De alguna forma, la existencia (mayoritaria en los casos españoles) de “autoreglamentos” revisables cada año por los mismos participantes (con mayor o menor centralidad de los actores institucionales en las diferentes realidades) pone en evidencia esta naturaleza intrínsecamente “evolucionista” de los PPs, y en muchos casos es vista como un “signo de identidad” de la propia experimentación. Ello nos lleva a repensar la importancia de los análisis “verticales” (los que comparan configuraciones sucesivas de un mismo objeto a lo largo del tiempo, contrapuestas a las “horizontales” más centradas en la comparación entre dispositivos localizados en espacios diferentes).

Desde esta perspectiva, el empeño por medir – en cada caso – las transformaciones progresi-

vas de un dispositivo en el tiempo se transforma en una potente oportunidad de fotografiar los cambios de “intensidad” de un aparato democrático, así como el análisis del Presupuesto Participativo se vuelve más importante, en el momento en que se coloca como oportunidad de leer – a partir del “prisma” de la participación – el proceso de maduración de una sociedad, de una cultura político/cívica y de sus instituciones representativas.

Para hacer este tipo de lectura se deberá evitar un prejuicio positivo sobre el concepto de “evolución” dado que también en la pequeña muestra representada por los 36 casos de estudio analizados en el proyecto “Parlocal” es posible encontrar declinaciones negativas del concepto (“involución” en el tiempo): lo mismo ocurre con el concepto de “autoreglamentación” por parte de los habitantes de un territorio. Este elemento – aunque visto como un concepto positivo en sí en la Declaración de Antequera (porque tiene a ver con el reconocimiento de la autonomía social frente a las instituciones político-administrativas) – se ha demostrado en algunos casos históricos como ambivalente. Por ejemplo – conforme a lo analizado por Langelier (2011) en el caso de Porto Alegre después del cambio político del 2005 – puede también configurarse como un

espacio donde se promueve la “regresión” de su modelo participativo, y donde son aprobados, año tras año, desequilibrios de poder de decisión entre diferentes grupos sociales más o menos organizados.

El cuadro hasta ahora diseñado – que emerge con claridad desde la lectura de los primeros capítulos de este volumen - puede hacernos valorar positivamente una dirección tomada hoy por algunos Presupuestos Participativos de contextos no incluidos en la muestra de nuestro análisis. Se trataría, por ejemplo, de seguir un camino de “constitucionalización” de los PPs donde la evolución en el tiempo de las herramientas participativas tiene su contrapeso en la existencia de una “Carta de principios”, como las ya experimentadas en ciudades como Lisboa y Cascais en Portugal. O sea de una “casi-constitución fundacional” de valores y retos fundamentales de cada proceso participativo específico, que sirva para medir y valorar en el tiempo las transformaciones por el cambio progresivo que se le pueden imprimir a través de la interrelación entre los diferentes actores del territorio, con base en la observación de experimentaciones que se han dado en otros contextos y que las redes ayudan a digerir, emular y adecuar a cada dispositivo específico.

Más allá de las diferencias de contextos.

Los capítulos 3, 4 y 5 – al leer transversalmente los casos a partir de algunos de sus resultados (participación lograda, capacidad transformadora de las propuestas y percepciones de los actores) – permiten encuadrar en detalle algunas ambigüedades y logros positivos comunes a la mayoría de las 36 experimentaciones que parecen sobrepasar las diferencias más vinculadas a los diferentes contextos – continentales o de país – donde han ido tomando forma.

Un primer elemento parece instituir una (aún débil) correlación de linealidad inversa entre el tamaño de las ciudades y la capacidad atractiva de los PPs respecto a sus ciudadanos, evidenciándose así las dificultades que existen en movilizar participantes y hacer comunicación en contextos mayores. No se trata de una reflexión banal, porque los mismos análisis de caso tradicionalmente aclaran que los contextos territoriales más pequeños son aquellos donde se da normalmente una mayor interacción cotidiana (aunque con base individual, de relación cara-a-cara entre un ciudadano y sus concejales/regidores o alcaldes/síndicos) lo que vuelve “superfluo” para muchos el empeño demandado por procesos participativos de corte colectivo, en espacios de intercambio más habitual. Al contrario, las ciudades mayores son los contextos donde

más se necesita recrear espacios de encuentro y un hábito de diálogo entre habitantes y representantes electos. En este marco no es casualidad si los números absolutos de participantes tienden a ser mayores (sobre todo en los primeros años de experimentación) en los territorios más grandes: de hecho, los procesos son entendidos como una “necesidad” y una ocasión única que merece ser aprovechada cuando se presenta, mientras que en los centros pequeños se imagina que existen otros métodos y oportunidades de diálogo ofrecidas por la misma tipología de relaciones interpersonales que se dan en su espacio público y privado, y sólo gradualmente se tendería a participar de dispositivos que se van imponiendo como “ocasiones privilegiadas” para profundizar este contacto. Y no parece tampoco casual que sea en los municipios de menor tamaño que se hayan desarrollado las formas más creativas de comunicación (los tendaderos, las telenovelas, etc...) para intentar vencer el desinterés de la comunidad para este tipo de propuestas de las nuevas “arenas participativas”. Aunque mirando los datos porcentuales de participación se asoma también otra hipótesis: que la movilización de la confianza de los ciudadanos resulte más fácil en los centros pequeños, donde hay un grado de proximidad mayor. ¿Y si la confianza preventiva fuera un factor in-

dispensable para que la gente salga de casa y acepte utilizar su tiempo libre para ocuparse de asuntos de interés común? ¿Esto explicaría por qué los ciudadanos aceptan movilizarse con más entusiasmo – en números relativos – en territorios donde es más fácil construir lazos de afecto recíproco? En varios de los casos analizados hay señales que parecen proponer esta lectura, mostrando cómo en las grandes ciudades se hace indispensable tener mediadores (normalmente líderes sociales, asociaciones de vecinos, etc.) que actúan casi como “mediadores de confianza”, garantizando que “vale la pena” participar en los nuevos procesos que inicialmente podrían despertar sólo escepticismo en los ciudadanos.

Al mismo tiempo, el hecho que en los centros mayores la participación oscile en el tiempo, siguiendo las olas de la ejecución rápida (o la de la no-implementación) de las promesas anteriormente aprobadas, es un indicio añadido de que la participación nunca es una variable independiente, sino un resultado que depende de muchos elementos interrelacionados, convergentes en la capacidad de determinar un mínimo nivel de confianza en el proceso y en sus extensiones. No parece casual que los Presupuestos Participativos que pecan de lo que el historiador inglés Paul Ginsborg llama de “jacobinismo participativo” (o sea exceso de oferta de espacios de participación que

no respeta los ritmos ni los límites de tiempo de sus habitantes) son los que más tienden a vaciarse de público en el tiempo. En este sentido, no parece aleatorio que Uruguay sea el único país donde el porcentaje de participantes en los PPs se mantiene en media mucho más alta que en España y Dominicana, debido a que el voto final sobre las prioridades se hace a través de una votación en urna, la cual “cuesta poco” al ciudadano o, por lo menos, tiene una alta relación coste/beneficio (casos análogos acontecen en otros países donde el voto final se hace por internet).

Una vez más en este tipo de reflexiones, el factor “tiempo” se vuelve un discriminante fundamental para interpretar los fenómenos que resultan de la relación entre participación y contexto. De hecho, parece darnos la respuesta de por qué gradualmente varía el número de participantes, así como la tendencia a afinar la calidad de las propuestas presentadas por los habitantes en un determinado lugar no se dé apenas “en el tiempo”. Ambas parecen explicarse “en función del propio tiempo”, o sea de su capacidad de permitir la acumulación de confianza y de crecimiento personal, pero también de estructuración de redes de actores que sepan dar espesor y alcance crecientes, así como también soporte activo en formas cada vez más creativas y atractivas a las demandas de inversión formuladas.

El tiempo es un factor poderoso como “filtro” tanto de la participación (en términos numéricos y cualitativos) como de las propuestas. Así, no nos parece una casualidad la reflexión hecha en el capítulo 3 sobre la relación existente entre “feminización y baja relevancia en los procesos públicos”: si muchos procesos de PPs en el tiempo no van creciendo (en términos de espacios y cuantías de decisión que ofrecen) al mismo ritmo que los deseos de sus participantes – que también a través de la participación se vuelven a cada año más críticos y exigentes con el poder de las instituciones – parece consecuente que sean las mujeres las que se mantienen como “agentes activos” de la continuación del mecanismo, mostrando mayor capacidad de aceptar los logros – concretos aunque micro o gradualmente reducidos – que el dispositivo participativo ofrece. En muchos casos, la autoselección – a veces casi “darwiniana” – de los actores participantes evidencia en el tiempo transformaciones significativas, que parecen depender estrictamente de la capacidad de autorregulación y gradual modificación que el mecanismo participativo evidencia. Un caso clásico es el de los sujetos económicos más poderosos de cada territorio local que son los que (junto a las iglesias y a las comunidades migrantes) aparecen como los “ausentes” más visibles de la mayoría de los

procesos de presupuestación participativa analizados. No se trata de una exclusión, sino de una “autoexclusión” por parte de estos actores, que consideran innecesario tomar parte de los PPs mientras ellos no posean un poder verdadero y significativo de decisión (también en términos de volumen y alcance de los recursos) en el ámbito de las políticas públicas. Lo que – en un número reducido de ejemplos – ha permitido la reincorporación de estos sujetos es la capacidad de los PPs de transformarse y de sustituir otros mecanismos de decisión antes vistos como “concurrentes” que le quitaban poder, a ojos de los actores más poderosos. Lo mismo parece pasar con los partidos políticos que en cuanto estructuras agregadas de poder tienden a boicotear los procesos participativos viéndolos como “competidores” y “sustractores” de influencia y discrecionalidad decisoria (aunque miembros singulares que hacen parte de ellos promuevan con pasión su experimentación), pero a veces aceptan comprometerse más fuertemente con ellos, cuando el paso del tiempo indica una fuerza y una centralidad creciente dentro del conjunto de los espacios decisorios del territorio.

Al final, aunque pueda resultar banal subrayarlo, los logros y limitaciones de un proceso participativo sólo llegan a medirse en el tiempo, y sólo la transformación gradual

determina su cúmulo de confianza y atractivo. Como ya hemos sugerido, un error en el que, quizás, los movimientos sociales y una parte del mundo académico han incurrido repetidamente hasta ahora es el de haber priorizado la confrontación longitudinal entre modelos y casos diferentes (muchas veces olvidando su contextualización) por encima del análisis de la comparación vertical entre etapas diferentes de la evolución temporal de un mismo proceso y de la manera como ha ido contribuyendo a la democratización de un territorio y a su propio enraizamiento en el imaginario social.

Es en este ámbito, sin duda, donde el análisis transversal de las 36 administraciones locales analizadas dentro del proyecto “Parlocal” ha ofrecido indicaciones más convergentes y positivas, que las unen más allá de los contextos-países, huyendo así de una excesiva relativización de los procesos individuales. El capítulo 5 – centrado en la lectura de las percepciones de los actores sobre las diferentes experiencias – trae una buena constatación de esta reflexión, especialmente en relación a los procesos psicosociales desencadenados por los PPs examinados. El incremento del sentido de comunidad, la mejora de las relaciones entre los actores, la generación de solidaridad territorial parecen ser logros comunes alcanzados por casi todas las expe-

riencias, así como existe una visión compartida sobre las ventajas llevadas por los PPs en términos de mejor comprensión del funcionamiento institucional, crecimiento “difuso” de la capacidad de lectura de la complejidad, de identificación detallada de sus propias necesidades y de conocimiento del contexto de desigualdad que marca cada territorio. El empoderamiento – término que resume bien este conjunto de capacidades adquiridas en el curso del proceso participativo – no es apenas legible en la adquisición de estos nuevos elementos, pero sí en mucho mayor medida en la potenciación que cada individuo percibe de sus habilidades de participación y toma de decisiones colectivas, así como de la paciencia con que acepta implicarse constructivamente en un proceso que “exige tiempo y esfuerzo” tanto individual como colectivo.

Como bien resumía un entrevistado: “bueno, transformadora ha sido la parte humana [4, RD]”, es en lo que se relaciona con la capacidad mayéutica y pedagógica de los procesos participativos analizados donde sus resultados parecen ser juzgados unívocamente como positivos. Si el fortalecimiento que ellos propician se vuelve una realidad (tanto en ámbito comunitario cuanto individual), esto se debe a la “acumulación de capital” – o de capitales (confianza, informaciones, articula-

ción de las diferentes dimensiones relacionales y de poder del proceso) – que se hace posible en el tiempo. Esta perspectiva temporal se estructura gradualmente en las diferentes categorías de actores participantes en los 36 PPs examinados, dando forma a “conciencia autoreflexiva” y “capacidad de juicio estratificado”. Una clara demostración de esto se da cuando se analizan las reflexiones de los testimonios de los entrevistados acerca de los límites y de los cambios que sería necesario aportar para mejorar la forma general de los dispositivos, que hace emerger visiones casi siempre muy constructivas y “realistas” (en su capacidad de imaginar ajustes progresivos, a partir de una cautelosa evaluación de la situación presente), aunque sobretodo la común convicción de que las limitaciones existentes en las puestas en marcha de los procesos nunca oscurecen la positividad general de la experimentación. Particularmente, vale la pena subrayar como la puesta en evidencia de “distorsiones” que en la práctica limitan el significado y el valor transformador de cada uno de los PPs analizados, nunca es percibida como síntoma de “efecto negativo” que el dispositivo conllevaría: al contrario, se declara que se trata como máximo de una “disfunción concreta” del modelo de proceso “teóricamente proyectado” y no de la revela-

ción de una problemática estructural inherente al tipo de dispositivo en sí.

De hecho – aunque no siempre transformadas en efectos reales – las fuertes potencialidades que son ligadas al concepto de presupuestación participativa por parte de los diferentes actores (sobretodo transparencia informativa, limitación de la discrecionalidad decisoria, control de las fases de realización de las inversiones públicas y – en síntesis – democratización de la decisión) son valoradas como componentes intrínsecamente positivos de la esencia de cada uno de los PPs. La impresión de que pueda existir una “romantización” del mecanismo por parte de los actores implicados, desaparece al verificar que un preconcepto positivo como ese está siempre acompañado por la conciencia de las medidas que podrían revertir las limitaciones existentes en el mecanismo. Y eso es particularmente visible cuando los entrevistados se pronuncian en relación a la instrumentalización partidista, al riesgo que las dotaciones económicas pequeñas e inestables determinen una baja incidencia política del dispositivo y una gradual frustración de los habitantes, así como a la mala estructuración de espacios de acción afirmativa que puedan aumentar la variedad de participantes y sobretodo motivar a los sectores sociales mas desfavorecidos.

Mirando al futuro

Al final, esta recogida y elaboración de reflexiones transversales sobre algunos aspectos de las 36 experiencias de Presupuestos Participativos que hicieron parte del intercambio propiciado por el proyecto “Parlocal”, nos deja una imagen que podemos denominar como “complejamente positiva” de la contribución que los PPs ofrecen en los territorios donde están siendo implementados.

A pesar de la conciencia mostrada por los actores implicados en lo relativo a las limitaciones de los dispositivos experimentados (desde las vinculadas a los contextos jurídicos/institucionales y al estadio actual de los procesos de descentralización, hasta la opacidad de la información sobre la ejecución de las propuestas), las observaciones de los autores de los 5 capítulos recogen un clima difuso de confianza y “crédito a futuro” para estos dispositivos que se da paralelamente al hallazgo de “sorpresas”, o sea lo que “nunca hubiera acontecido sin el Presupuesto Participativo”.

Si bien, a excepción de algunos casos, todavía no se demuestra como frecuente la existencia de “desbordes creativos”, parece evidente que la comparación entre el pasado y el estado actual de la cultura política en muchas de la ciudades examinadas hoy (con presencia de PPs) señala una evolución positiva. El hecho de que sea percibida claramente una convicción

de “positividad” de estas experimentaciones (incluso por los (pocos) políticos de oposición entrevistados) demuestra la importancia de los PPs como innovación valiosa en el cuadro de la gobernabilidad local de los diferentes contextos, dado que, tal cual lo señalábamos en la introducción de este estudio, raramente una innovación logra ser verdaderamente tal si no existe conciencia difusa de los elementos que marcan y justifican su grado de innovación.

Sin duda, junto a esta conciencia, existe también el conocimiento detallado – y repartido entre muchos actores implicados – de cuales serían las soluciones para resolver algunas ambigüedades y dar fin a algunas limitaciones hoy visibles. Entre ellas, sin duda una mayor centralidad de los PPs en el ámbito de los procesos decisivos de ámbito local, una gradual simplificación de los lenguajes técnico-burocráticos, una mayor formación de todos los actores, una mejor coordinación del dispositivo participativo al interior de la máquina pública y su vinculación a una progresiva transformación de ésta, mayores intercambios entre las diversas experiencias, una apuesta mayor por las potencialidades de justicia distributiva del dispositivo, una atención más cuidadosa a las necesidades de los grupos sociales más marginados, así como también un respeto más profundo por las personas, redes y colectivos

que son portadores de discursos divergentes y críticos frente a las instituciones.

La impresión es que para el futuro los siguientes cuatro temas, de fuerte naturaleza política, que nos deja este análisis deben ser puestos en el centro de la reforma progresiva de las experimentaciones existentes:

1) la reforma de los “filtros” sucesivos que presiden la selección de las prioridades de inversión por parte de los ciudadanos (los cuales puede determinar confianza o disconformidad en relación a la auténtica voluntad de las instituciones de dejar realmente a los habitantes un espacio decisorio);

2) la apuesta por la construcción de una mayor y real complementariedad ente los actores participantes, que sea capaz de configurar lo que Santos (2003) llama una verdadera “ecología de saberes”;

3) una mayor centralidad en las fases de construcción concreta de todo lo que haya sido codecidido con los habitantes y de la rendición de cuentas sobre las mismas, para evitar que la reducida transparencia en la ejecución de las propuestas determine frustraciones a la hora de promover la apropiación por parte de la ciudadanía del proceso;

4) revertir la escasa voluntad política de proporcionar a los PPs una apertura real para un control de la agenda política, que pueda ir más allá de los tiempos cortos y de los má-

genes de maniobra reducidos que mayoritariamente se le está dando en la actualidad a este dispositivo, para expandirse a la planificación de medio/largo plazo donde se pueda demostrar la capacidad del ciudadano de elaborar “saber político” (Sintomer, 2010), o sea visiones estratégicas y alternativas del futuro y de cómo darle forma concreta.

Sin esta perspectiva de mayor aliento, permanece el riesgo de que la construcción de los Presupuestos Participativos no supere esa tendencia de apertura de espacios de toma de decisiones compartidas que quedan fundamentalmente orientadas hacia la gestión de necesidades básicas y de microproyectos. Si esta transformación se da gradualmente en el tiempo, se hace fundamental que el acompañamiento y el monitoreo de las evoluciones se den – éstos también – con una nueva forma más atenta a los detalles; que sea capaz de realizarse al mismo tiempo que los procesos y de leerlos e interpretarlos en tiempo real, enfocando su atención sobre las interrelaciones existente entre factores causales diferentes, a través de grupos de control que permitan medir de forma convincente los valores agregados que las especificidades que los Presupuestos Participativos aportan en relación a otras innovaciones del sistema de gestión del territorio y de las políticas públicas. ¿Rumbo hacia espacios participativos híbridos?

Por lo demás resulta destacable como las reflexiones realizadas en los 5 capítulos principales de este texto (incluyendo las que se apoyan en datos de naturaleza más cuantitativa) evidencian de manera clara la importancia del carácter “pedagógico” de los procesos participativos examinados para todos los actores implicados, así como también la flexibilidad de los nexos causa-efecto que se pueden construir para intentar establecer relaciones estrechas entre cada modalidad de organización de los Presupuestos Participativos y los resultados logrados en un territorio en términos de calidad y riqueza de contenido del proceso, así como de la diversidad de los participantes y de resultados importantes como catalizadores de innovaciones en las políticas públicas.

Una de las mayores preguntas que tales análisis sugieren es si dichos procesos han logrado una maduración que los afirme al mismo tiempo como instrumentos de codecisión de la sociedad civil en diálogo con las instituciones locales representativas, y a la vez espacios donde se desarrolla un debate argumentado entre los ciudadanos, y entre éstos y las instituciones organizadas de la sociedad civil y las administraciones públicas.

En nuestra visión, la respuesta que emerge no es clara. De hecho, se queda la impresión que los PPs de las ciudades analizadas sean

siempre dispositivos “en vilo” entre la búsqueda de una legitimación numérica y consensuada de las decisiones y una ambición mal trabajada de estimular debates más profundos entre posiciones diferentes (y muchas veces antagónicas) de los diferentes actores participantes. De alguna forma, tenemos que admitir que en el tenso debate que existe en la literatura mundial sobre la presunta inconciliabilidad entre procesos de democracia participativa y dispositivos de democracia deliberativa (entendiendo este último concepto en la acepción del término inglés “deliberative”, que se refiere sobretudo al intercambio de opiniones y argumentos en una disputa) los que hemos analizado y comparado nosotros en el proyecto Parlocal son, finalmente, todos del primero tipo. El porqué es claro, si matizamos la definición de la diferencia entre las dos tipologías recientemente propuestas en un rico debate entre Yves Sintomer y Luigi Bobbio (dos de los mayores expertos en procesos de diálogo social) en la conferencia internacional Participation du public, démocratie participative: état des savoirs et chantiers de recherche en sciences humaines et sociales que tuvo lugar en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris, del 18 al 21 de octubre de 2011.

De la visión emergida de allí (que diferencia las dos tipologías en virtud de sus objetivos

y retos), los procesos normalmente definidos como espacios de democracia participativa centrarían su acción principalmente en la resolución del dualismo entre gobernantes y gobernados, proponiendo una apertura a la voz y a la escucha mutua; en este sentido su visión del pueblo sería la de una entidad más o menos homogénea delante de las instituciones, que ejerce una presión sobre ellas buscando llegar a decisiones, posiblemente por vía consensual o a través de la creación de mayorías. Por el contrario, el blanco de los procesos definibles como de democracia deliberativa sería propio de una visión extremadamente plural de la sociedad (y éste sería su enfoque principal), buscando construir un diálogo entre los diferentes - y tal vez opuestos - intereses sociales, con el objetivo de que se escuchen, se entiendan y que la decisión final, si hay decisión, no represente necesariamente la voluntad de todos sino el resultado de la deliberación entre las voluntades de todos (como bien ha observado Bernard Manin). En esta visión las formas de democracia deliberativa serán más “frías” y orientadas hacia el lado del intercambio de argumentaciones entre posiciones diferentes sobre un mismo tema, para llegar a transformarse (como acontece con los llamados minipúblicos, generalmente compuestos mediante sorteo o contruidos como muestras poblacionales

sociológicamente estratificadas, como en los Deliberative Polls creados por James Fishkin) en verdaderos “laboratorios artificiales”, cuya artificialidad explica el porqué – cuando son insertos en contextos de dilemas sobre políticas públicas – rarísimamente sus conclusiones y propuestas son consideradas vinculantes, aunque puedan ser pensadas como “representativas” de un universo mayor de sujetos del territorio.

Si forzamos la lectura de estas diferencias, para no esconder su instintiva inconmensurabilidad, ¿sería posible imaginar la posibilidad de construir un diálogo entre las dos tipologías de procesos para valorar su complementariedad? ¿Sería posible pensar que la deliberación se tornara más “caliente” dando a su experimentación un valor político y social más fuerte? ¿y que la “democracia participativa” se enfriara un poco, poniendo más atención en tomar en cuenta las contradicciones sociales y las diferencias de argumentaciones, más allá de la formación de mayorías y minorías de posiciones sobre determinados temas y problemas?

Sin duda, si miramos bien los procesos de Presupuestos Participativos en las 36 ciudades del proyecto Parlocal es difícil – fuera de algunos de los casos andaluces – encontrar atención verdadera a la formulación de una articulación de espacios que pueda confi-

gurar un crecimiento progresivo de la calidad de la discusión. La impresión que queda en el observador es la de una ansiedad de prestación para llegar a una decisión sobre algunas prioridades de las políticas públicas locales, y poco parece a veces importar que esta decisión no esté precedida por un maduro intercambio de argumentaciones y propuestas alternativas. Puesto que – en general – nos parece que el papel estimulador de transformación y dinamización que estos mismos procesos juegan ante la organización tradicional de la democracia representativa es extremadamente importante, en su seguimiento será útil preguntarnos constantemente sobre qué se puede hacer para que la legitimidad y la riqueza de aportes cualitativos de estos Presupuestos Participativos crezca en el futuro, y ellos se afirmen como componente

indispensable e indisoluble del gobierno de sus territorios.

Quién sabe si la hipótesis de construir recorridos participativos “híbridos” entre los que marcan formas de democracia participativa y deliberativa, o de sustituir el carácter monolítico de tales dispositivos participativos por la construcción de sistemas plurales y articulados de diferentes procesos que intervengan en fases diferentes de la construcción de los proyectos y de las políticas públicas (desde el planeamiento general hacia la construcción, monitoreo, evaluación y gestión) pueda representar una propuesta que amerita ser valorada para el futuro. Ello con el reto de contribuir a una mejora gradual y permanente de los procesos participativos y a un verdadero aumento de la intensidad cualitativa de nuestras democracias.

Referencias

- Allegretti, G.. (2009), "“Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi europei”.”, in Umberto Allegretti (org.), Una via per Democratizzare la Democrazia. Florença: Firenze University Press.
- Allegretti, G. y Ganuza, E. (2012, em publicación), “Participatory Budgeting and social justice in Europe: two case studies in Italy and Spain”. In Marquetti et al., Participatory Democracy and redistribution, Brill, Leiden, NL
- Avritzer, L. (2012), Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Working paper. Brasília: IPEA
- Avritzer, L. y Navarro, Z. (Ed.). (2003). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez,
- Fishkin J. (2005). Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion (with RC Luskin)
- Fishkin J. (2005). Can Deliberation Induce Greater Preference Structuration? Evidence from Deliberative Opinion Polls (With C List, I McLean, R Luskin) (Proceedings of the American Political Science Association, 2000)
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012, en publicación). El Círculo Virtuoso de la Democracia: Los Presupuestos Participativos en España. Mimeo em publicación, S.E.
- García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J.M., Hombrados, M. I., Marente, E. y Palacios, M. S. (2009). Los presupuestos participativos y el fortalecimiento comunitario en la provincia de Málaga. Conferencia presentada en el XI Congreso Nacional de Psicología Social, celebrado en Tarrogoná (España) desde el 1 al 3 de octubre.
- Ginsborg, P. (2006), La democracia che non c’è, Einaudi, Torino
- 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.
- Langelier, S. (2011). “Que reste-t-il de l’expérience pionnière de Porto Alegre?”. Suplemento de “Le Monde Diplomatique”. Paris: Octubre 2011

- Marquetti, A.; Campos, G.A. y Pires, R. (2007, org.). Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participative. São Paulo: Xamã
- Regione Lazio (2009), Atlante della Partecipazione 2009. Roma Assessorato al Bilancio e alla Partecipazione della Regione Lazio/Sviluppo Lazio.
- Rocha Andrade da Silva, E. (2009). Participação social e conferências nacionais de políticas públicas: reflexes sobre os avanços e desafios no período 2003-2006. Texto para discussão nº 1378. Brasília: IPEA
- 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.
- Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011). Democracia participative y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Amsterdam: TNI e-books.
- Santos, B. (coord.) (2003). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 122
- Spada, P. (2011). The Effects of Participatory Democracy on Political Competition: the Case of Brazilian Participatory Budgeting. Paper presented at APSA Conference, 2010.
- Wampler, B. (2007). Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability. Penn State Press.
- Wampler, B. (2012, en publicación), Regenerating the State: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions, S.E.
- Zamboni, Y. (2009). Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil. Working Paper presentado en el Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Belo Horizonte.

7

ANEXOS

Anexo I. Instrumento para la recogida de datos 1 y 3¹

PROYECTO PARLOCAL

1 – Funcionamiento del presupuesto participativo

Instrucciones:

- Ingrese la información solicitada directamente en el formulario y envíelo por email al responsable nacional de la investigación de Parlocal.
- Al responder las preguntas abiertas, en la medida de lo posible, no exceda el espacio previsto en el formulario.
- Adjunte a este formulario (si se cuenta con ellos) los materiales y documentos complementarios solicitados en la última página.

¹ La ficha se adaptó según cada uno de los tres países.

1. Datos básicos del municipio

Nombre

Comunidad autónoma

Población empadronada (datos censales, indicar año)

% Población urbana

% Población rural

Población potencial de los PsPs (mayores de xx años)

% Población femenina

% Población masculina

Año de lanzamiento del presupuesto participativo

Partido o coalición política que lanzó el proceso originalmente

Partido o coalición política que promueve el proceso actualmente (desde el gobierno)

¿Ha sido el proceso promovido por otros partidos distintos a los nombrados?

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, identificar partidos

2. Métodos de funcionamiento del presupuesto participativo

100% **NO**

2.1. Objetivos del presupuesto participativo

¿Son explícitos los objetivos del presupuesto participativo?

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, transcriba los objetivos del presupuesto participativo explicitados por el reglamento interno, la ordenanza municipal u otro documento relevante para el caso

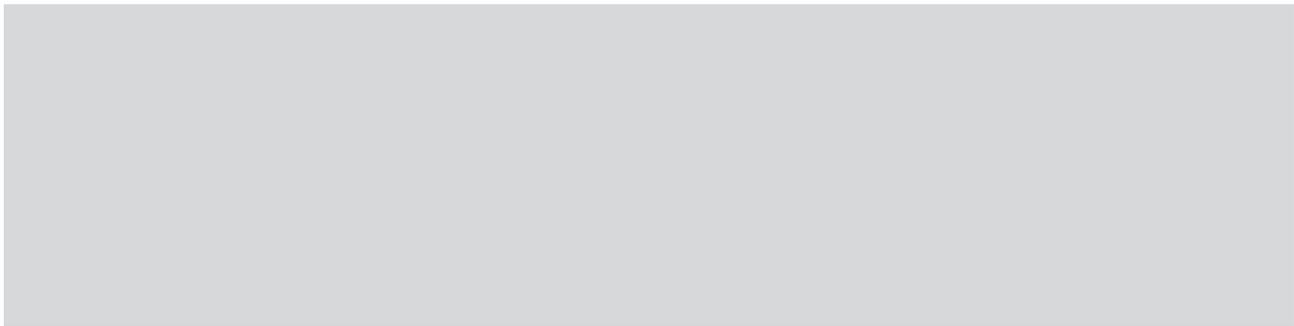
2.2. Significación político-institucional del proceso (marcar una única opción)

Proceso vinculante

Proceso no vinculante

Proceso intermedio

Explique brevemente el significado y alcance de la vinculación



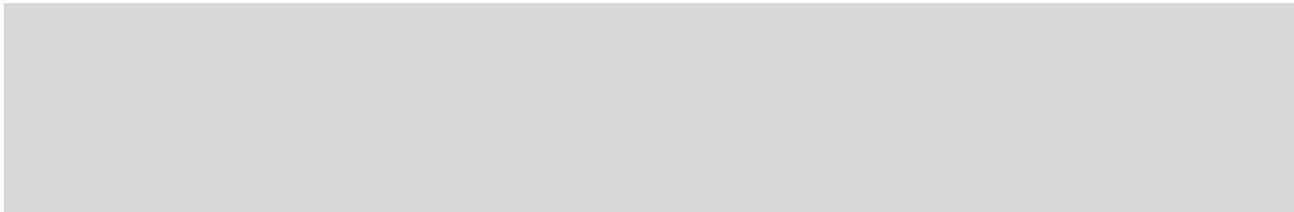
2.3. Origen del proceso *(marcar la opción más importante)*

Iniciativa de un partido político

Iniciativa de la sociedad civil

Aplicación de una ley nacional

Explique brevemente la forma de surgimiento del proceso



2.4. Temporalidad del proceso (marcar una única opción)

Anual

Bianual

Más de
dos años

Explique brevemente la cobertura temporal del proceso (anual, bianual, quinquenal, etc.) y las razones políticas, legales u de otro tipo que fundamentan dicha temporalidad.

2.5. Grado de inclusión del proceso

Proceso universal

Proceso no universal

En caso de que el proceso no sea universal, explique brevemente las condicionantes de inclusión (por ej. edad, residencia, etc.), así como la posible evolución de tales criterios a lo largo del tiempo.

2.6. Dimensión deliberativa del proceso

Las asambleas constituyen la esencia del proceso

SI

NO

Número de asambleas por año

Explique brevemente el significado, tipos y funciones de las asambleas y/u otro tipo de reuniones

2.7. Dimensión territorial del proceso

El territorio municipal o departamental fue dividido en zonas a los efectos del presupuesto participativo

SI

NO

La población local fue consultada para definir las zonas del presupuesto participativo

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente la forma y los criterios utilizados para establecer las zonas (o regiones, distritos o como se llamen en cada lugar) en el marco del presupuesto participativo

2.8. Deliberación temática

El proceso de presupuesto participativo incluye
asambleas temáticas

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente las áreas de gestión pública incluidas en las asambleas temáticas y los participantes en esos espacios deliberativos

2.9. Medios y materiales utilizados para la difusión del proceso

Marque los medios que correspondan (*más de una opción, si corresponde*)

Afiches y boletines

Cartelería en la vía pública

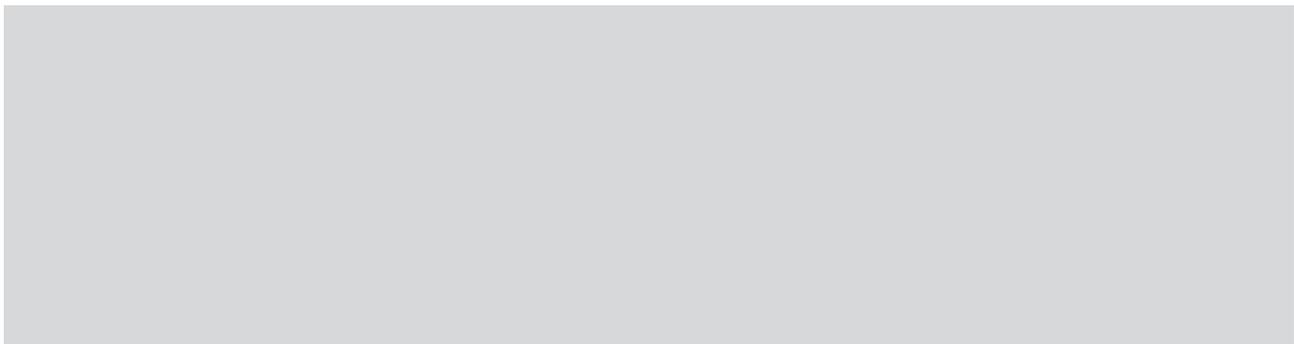
Publicidad radial

Publicidad televisiva

Publicidad en la prensa escrita

Otros medios (aclarar)

Explique brevemente los objetivos y las características (contenidos, tipo de diseño, destinatarios, persona o autoridad responsable, etc.) de la estrategia de difusión del proceso



2.10. Mecanismos de asignación de recursos

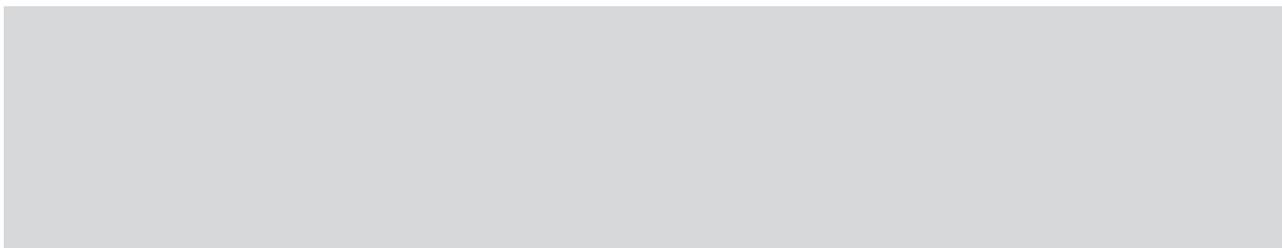
Marque la opción que corresponda (*seleccione la opción más relevante en su caso*)

La asignación de recursos se basa en criterios objetivos (prioridades ciudadanas, población de cada zona, índice de necesidades, etc.)

La asignación de recursos se basa en propuestas y proyectos locales votados por la población en elecciones abiertas

La asignación de recursos se basa en una combinación de las dos alternativas planteadas arriba

Explique brevemente el sistema de asignación de recursos, incluyendo forma de selección, presentación y aprobación de propuestas y proyectos.



2.11. Espacios de representación ciudadana (Consejo del Presupuesto Participativo, Consejo Ciudadano o similar, independientemente del nombre)

La estructura institucional del proceso incluye espacios de representación ciudadana

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, indique el nombre de tal espacio y explique brevemente sus funciones, integración, modo de elección de sus miembros y cualquier otra información que usted considere relevante

2.11. Mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas

¿Existen mecanismos de seguimiento de propuestas y proyectos (desarrollo, ejecución, etc.)?

SI

NO

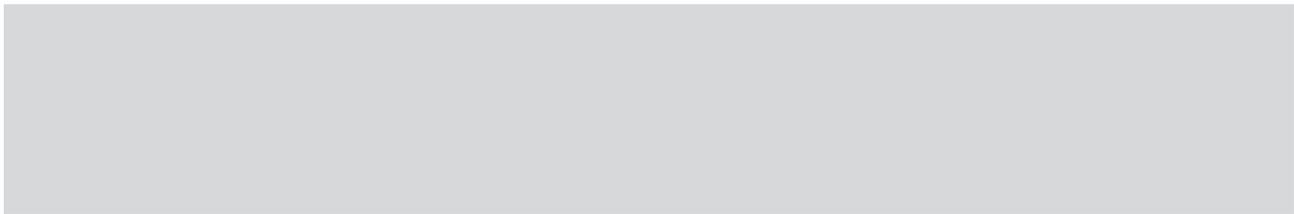
En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente las características del sistema de seguimiento de las propuestas y proyectos del presupuesto participativo

¿Existen mecanismos de rendición de cuentas del presupuesto participativo?

SI

NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente las características del sistema de rendición de cuentas del presupuesto participativo

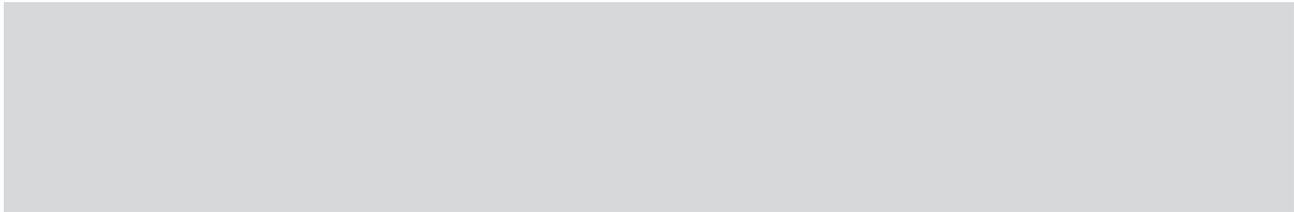


2.13. Formación y capacitación de la ciudadanía

¿Existen espacios de formación o capacitación referidos al presupuesto participativo?

SI NO

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente las características, contenidos y destinatarios de las actividades de formación o capacitación



2.14. Participación online (presupuesto participativo electrónico)

¿Existen espacios o posibilidades de participación en el

SI NO

proceso de presupuesto participativo vía Internet?

En caso de haber respondido SI a la pregunta anterior, explique brevemente las características de la participación *online*

3. Síntesis: espacios de participación

Síntesis. Indique la existencia o no de los siguientes espacios de participación

3.1. Espacios de toma de decisiones

Presenciales – Asambleas de priorización de propuestas

SI

NO

Presenciales – Voto en urna

SI

NO

No presenciales – Voto *online*

SI

NO

3.2. Espacios informativos

Asambleas informativas

SI

NO

Reuniones informativas

SI

NO

Otros espacios

SI

NO

3.3. Espacios de dinamización

Grupos motores

SI

NO

Otros espacios de dinamización

SI

NO

3.4. Espacios deliberativos

Foros de propuestas

SI

NO

Consejos sectoriales

SI

NO

Asambleas deliberativas

SI

NO

3.5. Espacios de aplicación de criterios de justicia social

Consejos ciudadanos

SI

NO

Mesas ciudadanas

SI

NO

Otros espacios de aplicación de criterios de justicia social

SI

NO

3.6. Espacios de seguimiento o monitoreo del presupuesto participativo

Comisión de seguimiento

SI

NO

Rendición de cuentas

SI

NO

3.7. Espacios de formación o capacitación

Espacios de formación o capacitación

SI

NO

4. Participación por sexo y edad

Indique el número de participantes por sexo y tramo de edad, en los últimos cinco años del ciclo de presupuesto participativo o para el cual se cuente con datos, en los espacios de participación que correspondan a su realidad local. En caso de no tener datos responda SD, y en caso de no ser aplicable responda NA.

Primer año

Año de referencia de los datos presentados abajo

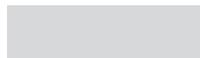
Fuente: Reyes 2010

Espacios de participación	Hombres					Mujeres					Total H+M
	-18	19-35	36-50	+50	Total H	-18	19-35	36-50	+50	Total M	
<i>Espacios decisorios</i>											
Asambleas											
Voto en urna											
Voto <i>online</i>											
<i>Espacios de dinamización</i>											
Grupo motor											
Otro espacio											
<i>Espacios deliberativos</i>											
Foros de propuestas											
Asambleas de ida											
Consejos sectoriales											
<i>Aplicación de criterios de justicia social</i>											

Consejos ciudadanos											
Mesas de representantes											
Espacios de seguimiento											
Comisión de seguimiento											
Rendición de cuentas											
Espacios formativos											
Espacios de formación o capacitación											
Total											

Segundo año

Año de referencia de los datos presentados abajo



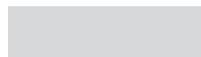
Espacios de participación	Hombres					Mujeres					Total H+M
	-18	19-35	36-50	+50	Total H	-18	19-35	36-50	+50	Total M	

<i>Espacios decisorios</i>											
Asambleas											
Voto en urna											
Voto <i>online</i>											
<i>Espacios de dinamización</i>											
Grupo motor											
Otro espacio											
<i>Espacios deliberativos</i>											
Foros de propuestas											
Asambleas de ida											
Consejos sectoriales											
<i>Aplicación de criterios de justicia social</i>											
Consejos ciudadanos											
Mesas de representantes											
<i>Espacios de seguimiento</i>											

Comisión de seguimiento											
Rendición de cuentas											
<i>Espacios formativos</i>											
Espacios de formación o capacitación											
<i>Total</i>											

Tercer año

Año de referencia de los datos presentados abajo



Espacios de participación	Hombres					Mujeres					Total H+M
	-18	19-35	36-50	+50	Total H	-18	19-35	36-50	+50	Total M	

<i>Espacios decisorios</i>											
Asambleas											
Voto en urna											
Voto <i>online</i>											
<i>Espacios de dinamización</i>											
Grupo motor											
Otro espacio											
<i>Espacios deliberativos</i>											
Foros de propuestas											
Asambleas de ida											
Consejos sectoriales											
<i>Aplicación de criterios de justicia social</i>											
Consejos ciudadanos											
Mesas de representantes											
<i>Espacios de seguimiento</i>											

Comisión de seguimiento											
Rendición de cuentas											
<i>Espacios formativos</i>											
Espacios de formación o capacitación											
<i>Total</i>											

Cuarto año

Año de referencia de los datos presentados abajo

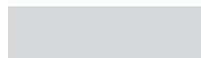
Espacios de participación	Hombres					Mujeres					Total H+M
	-18	19-35	36-50	+50	Total H	-18	19-35	36-50	+50	Total M	

<i>Espacios decisorios</i>											
Asambleas											
Voto en urna											
Voto <i>online</i>											
<i>Espacios de dinamización</i>											
Grupo motor											
Otro espacio											
<i>Espacios deliberativos</i>											
Foros de propuestas											
Asambleas de ida											
Consejos sectoriales											
<i>Aplicación de criterios de justicia social</i>											
Consejos ciudadanos											
Mesas de representantes											
<i>Espacios de seguimiento</i>											

Comisión de seguimiento											
Rendición de cuentas											
<i>Espacios formativos</i>											
Espacios de formación o capacitación											
<i>Total</i>											

Quinto año

Año de referencia de los datos presentados abajo



Espacios de participación	Hombres					Mujeres					Total H+M
	-18	19-35	36-50	+50	Total H	-18	19-35	36-50	+50	Total M	

<i>Espacios decisorios</i>											
Asambleas											
Voto en urna											
Voto <i>online</i>											
<i>Espacios de dinamización</i>											
Grupo motor											
Otro espacio											
<i>Espacios deliberativos</i>											
Foros de propuestas											
Asambleas de ida											
Consejos sectoriales											
<i>Aplicación de criterios de justicia social</i>											
Consejos ciudadanos											
Mesas de representantes											
<i>Espacios de seguimiento</i>											

Comisión de seguimiento												
Rendición de cuentas												
<i>Espacios formativos</i>												
Espacios de formación o capacitación												
<i>Total</i>												

5. Información suplementaria

En caso de tener acceso a los materiales indicados abajo (preferentemente en formato electrónico) adjuntarlos a este formulario y enviarlos a la persona responsable de la investigación en cada país.

- Autorreglamento o reglamento interno del presupuesto participativo.
- Afiches, boletines y otros materiales de difusión del presupuesto participativo.
- Notas de prensa referidas al presupuesto participativo.
- Trabajos de investigación referidos al proceso de presupuesto participativo.

Anexo II. Modelo de entrevista a informantes clave

Entrevista a la ciudadanía

1. Información sobre el entrevistador

Nombre:

Dirección de correo electrónico:

lo largo del proceso de forma activa?

¿Cuál es el perfil de esas personas (sexo, edad, vinculación a colectivo/organización o no, etc)?

2. Información

¿Cómo te enteraste la primera vez de los PsPs? Y actualmente ¿cómo te informas de las diferentes convocatorias de las reuniones y/o actos relacionados con el proceso?

¿Cómo te llega la información?

¿Qué información te llega?

3.3 Propuestas

¿Has hecho alguna propuesta?

¿Por qué la has hecho?

¿Te has inspirado en otros barrios, ciudades, experiencias?

¿Qué te parecen las propuestas que se han aprobado hasta ahora?

Opinas que ¿ha habido propuestas planteadas, pero no aprobadas, que eran mejores que las que han sido elegidas?

3. Características del proceso

3.1 Descripción general

¿Podrías describirnos cómo se hacen los PsPs en tu municipio? (Se pide toda la información que el ciudadano posee: fases, modo de difusión del proceso, cómo se participa, qué procedimiento se utiliza para la elección de las propuestas, etc).

Dime un ejemplo de una propuesta que ha salido gracias a los PsPs y que no se habría hecho si no hubiese PsPs. ¿Cómo han surgido esas propuestas?

¿Has participado en la gestión y ejecución de las propuestas?

¿Se mantiene la coherencia en las iniciativas que salen a lo largo de los años o los ciudadanos proponen cosas un año que contradicen la del año anterior?

3.2 Participación

¿Qué personas participan en el proceso y cuáles no?

¿Qué personas consideras que deberían participar y no están haciendo?

¿Cuántas personas consideras que participan a

3.4 Liderazgo

¿Sobre quién/es crees que recae el liderazgo

del proceso? (Ciudadanía, político, técnico del proceso, etc)

3.5 Seguimiento y evaluación

¿Existen mecanismos de seguimiento y/o evaluación para la ejecución de las propuestas y del propio proceso? ¿Cómo funcionan dichos mecanismos?

3.6 Sorpresas

¿Consideras que ha habido durante el proceso grandes sorpresas y/o logros inesperados?

4. Motivación y formas de participar

¿Por qué participas en los PsPs?

¿A qué asamblea/s asistes (criterio territorial y/o sectorial)?

¿Con qué frecuencia has asistido a las asambleas?

¿Qué papel has tenido en el proceso ¿has sido elegido delegado o similar?, ¿has sido representante de algún colectivo?...

5. Trayectoria de participación y percepción de la evolución

¿Has participado anteriormente en los PsPs? En caso afirmativo ¿cómo crees que han cambiado los PsPs de ediciones anteriores a la actual?, ¿en qué han mejorado y en qué han empeorado?

¿Conoces otros procesos participativos en

tu municipio, o fuera de él, que no sean los PsPs?

¿Has participado en ellos? En caso afirmativo ¿los PsPs aportan algo diferente o nuevo en comparación con los otros procesos participativos?

En tu opinión ¿los PsPs presentan limitaciones respecto a los otros procesos participativos?

6. Confianza en el proceso

¿Cuánto confías en el proceso? y ¿en la ejecución de las propuestas?

¿Qué podría disminuir o incrementar tu confianza en el proceso y en la ejecución de las propuestas?

7. Deliberación

¿Hay deliberación (construcción y debate colectivo) sobre las propuestas, reglamento o cualquier otro elemento del proceso?

¿Cómo y en qué momento del proceso tienen lugar?

¿Hay alianzas entre los ciudadanos (organizados o no) en las deliberaciones?

¿Las deliberaciones están dirigidas o hay algún mecanismo de control sobre las mismas?

¿Consideras que debería haber mayor deliberación? ¿Cómo se podría incrementar?

¿Qué tipo de conflictos ha habido y cómo se han solucionado?

8. Cambios/impactos

8.1 Cambio relacional

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones: entre los ciudadanos, entre los ciudadanos y los políticos, así como entre los ciudadanos y los técnicos de la administración?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de la administración?

8.2 Sentido de comunidad y solidaridad

¿Gracias a los PsPs conoces mejor a tus vecinos y tu municipio?

¿Crees que eres más solidario ahora que antes? ¿Y tus vecinos?

8.3 Funcionamiento/procedimiento

¿Aprecias cambios y cuáles son en el funcionamiento del ayuntamiento gracias a los PsPs? y ¿en el día a día de los ciudadanos?

¿Consideras que son cambios relevantes para el municipio y/o los barrios o no?

8.4 Capacitación

¿Qué has aprendido con la puesta en marcha de los PsPs y tu participación en los mismos?

9. Fortalecimiento individual

Tomando como guía los siguientes enunciados trata de recoger los aspectos que has

desarrollado gracias a los PsPs. Busca una respuesta argumentada

-¿Has aprendido a gestionar los recursos del municipio?

-¿Has aprendido a trabajar con otras personas?

-¿Has desarrollado habilidades para la toma de decisiones?

-¿Has desarrollado habilidades de participación?

-¿Has aprendido a compartir responsabilidades?

-¿Has aprendido a identificar necesidades del municipio?

-¿Has incrementado tu conciencia crítica?

-¿Has asumido que lo que ocurre en el municipio depende, al menos en parte, de ellos?

-¿Consideras que gracias a los PsPs has incrementado tu influencia sobre la política del municipio?

10. Fortalecimiento comunitario

¿Cómo crees que han cambiado, si es que lo han hecho, los siguientes aspectos del municipio gracias a los PsPs? :

-La estructura de gobierno. ¿Es ahora más abierta que antes? ¿somos todos parte de ella?

-Se han generado nuevos colectivos organizados diferentes a los propios de los PsPs

-Se ha incrementado la relación entre los co-

lectivos ya organizados del municipio
-Los colectivos más excluidos o desfavorecidos ¿se han fortalecido (empoderado)

11. PPs y voto

¿En qué medida los PPs pueden condicionar o han condicionado el voto electoral?

12. Fortalezas

Identifica las fortalezas del proceso de PPs.

13. Debilidades y posibles soluciones

¿Cuáles son en las debilidades y obstáculos del proceso?

¿Qué posibles soluciones se te ocurren para cada una de ellas?

14. Efectos negativos de los PPs

¿Cuáles son los efectos negativos de los PPs y por qué? ¿Cuál de ellos consideras que tiene el mayor impacto?

15. Partida presupuestaria

¿Qué porcentaje del presupuesto crees que se decide en los PPs?

16. Cómo afectan/contribuyen, si es que lo hacen, los PPs a:

16.1 Reducir la pobreza

16.2 Favorecer la igualdad entre hombres y mujeres

16.3 Cuidar el medio ambiente

16.4 Reducir la desigualdad entre los territorios/distritos municipales

17. Perfil sociodemográfico

-Municipio:

-País de los PPs en los que participa:

-Sexo:

-Edad:

-Estudios-formación:

-Ocupación actual:

-¿Le importaría decirnos los ingresos mensuales aproximados de su unidad familiar y el número de miembros de la misma?:

-Nacionalidad:

-¿Tienes alguna vinculación con algún colectivo organizado (asociación, sindicato, partido político, etc.) en el presente?

-¿Has tenido vinculación con algún colectivo en el pasado?

-¿Tienes perspectivas de vincularte en el futuro?

-En caso afirmativo a alguna de las preguntas ¿con cuál/es colectivo/s en el presente, en el pasado y en el futuro?

-Tipo de vivienda: propiedad, alquilada, cooperativa, etc.

Entrevista al técnico/a de PPs

1. Información del entrevistador

- Nombre:

- Dirección de correo electrónico:

2. Trayectoria personal como técnico

¿En cuántos procesos has participado como técnico de PsPs?

¿Cómo empezaste en este trabajo?

Además de los PsPs ¿llevas otros procesos participativos o de participación ciudadana desde el ayuntamiento/municipalidad?

¿Cómo percibes tu integración en la institución municipal?, ¿te sientes acompañado o aislado?

¿En qué consiste tu trabajo como técnico de PsPs?

¿Esta actividad laboral la has elegido tú o te ha sido asignada?

3. Características del proceso

¿Podrías describirnos cómo se hacen los PsPs en tu municipio? (Quién puede participar, fases del proceso, vinculante o no vinculante, cómo se establece la relación entre los PsPs y la administración local, cuáles son las reglas y cómo se elaboran, cómo es la deliberación, cómo se toman las decisiones presencia o no de criterios de justicia social, sobre quién/es recae el liderazgo -ciudadanía, políticos o

técnicos de PPs- del proceso, mecanismos de seguimiento y/o evaluación).

¿Los ciudadanos participan en la gestión y ejecución de las propuestas?

¿Hay proceso participativo infantil?

3.1 Propuestas

¿Qué te parecen las propuestas que se han aprobado hasta ahora?, ¿crees que hay propuestas que se han planteado pero no aprobado que eran mejores que las propuestas elegidas?

¿Dime un ejemplo de una propuesta que ha salido gracias a los PsPs y que no se habría hecho si no hubiese PsPs?, ¿cómo ha surgido esa propuesta?

¿Hay diferencias en los tiempos de ejecución de las propuestas que salen de los PsPs y las que provienen del ejecutivo?

¿Hay diferencias en la distribución territorial entre las propuestas que salen de los PsPs y las que salen del ejecutivo?

¿Se mantiene la coherencia en las propuestas a lo largo de los años? o ¿los ciudadanos proponen cosas un año que contradicen las de años anteriores?

Si hablamos de propuestas transformadoras y no transformadoras ¿cuál es la proporción de unas y otras en el municipio y cómo ha

ido evolucionando con los años? (Se entienden por propuestas transformadoras las que tienen como objetivo cambiar las dinámicas y estructuras de funcionamiento tradicionales hasta el momento así como reducir la desigualdad socioeconómica o de otro tipo pudiendo conllevar formas de organización y funcionamiento nuevas en el municipio)

3.2 Valoración global del proceso

¿Cuál es tu valoración de: la información dada, de los mecanismos de difusión utilizados, así como de la transparencia y eficacia alcanzada?

4. Participación ciudadana

¿Cuál consideras que ha sido el porcentaje de participación activa en el proceso? (Se pide una valoración global en caso de no tener indicadores objetivos)

¿Cuál es el perfil de esas personas? (Sexo, edad, vinculación a colectivo o no, etc)

¿Qué personas participan en el proceso y cuáles no? ¿Qué personas consideras que deberían participar y no están presentes?

¿Han evolucionado los perfiles de participación?, ¿cómo?, ¿cuál crees que es la causa de esa evolución?

¿Existen mecanismos para fomentar la participación de colectivos concretos? (Jóvenes,

mujeres, inmigrantes, niños, etc...)

5. Deliberación

¿Hay deliberación y debate en las reuniones-asambleas de PsPs? En caso afirmativo ¿cómo y en qué momento del proceso tienen lugar?

¿Hay alianzas entre los ciudadanos (organizados o no) en las deliberaciones?

¿Cómo fomentas la deliberación en las asambleas?, ¿cómo valoras el debate y deliberación que se da en los procesos?, ¿cómo se podría mejorar?

¿Existen propuestas que se construyen colectivamente sobre la base del debate y aportaciones de más de un asistente?

6. Fortalecimiento comunitario

¿Cómo crees que ha cambiado, si es que lo ha hecho, los siguientes aspectos en tu municipio gracias a los PsPs?. Argumenta tu respuesta en cada una de ellos:

-La estructura de gobierno ¿es ahora más abierta que antes?, ¿somos todos parte de ella?

-Se han generado nuevos colectivos organizados en mi municipio o nuevos espacios de debate (diferentes a los propios de los PsPs).

-Se ha incrementado la relación entre los colectivos ya organizados del municipio.

-Los colectivos más excluidos o desfavorecidos ¿se han fortalecido (empoderado)?

7. Fortalezas

Identificada las fortalezas del proceso de PsPs.
Argumenta y explica cada una de ellas

8. Debilidades y soluciones

¿Cuáles son las debilidades y obstáculos del proceso?
¿Qué posibles soluciones se te ocurren para cada una de ellas?

9. Efectos negativos

¿Cuáles son los efectos negativos de los PsPs?
y ¿por qué?
¿Cuál es el que tiene mayor impacto?

10. Innovación

¿Cuáles son las novedades y particularidades que el proceso presenta en relación a otras experiencias participativas?
¿Qué sorpresas o cuestiones inesperadas, que valores positivamente, se han dado durante el proceso?
Algunas de estas cuestiones ¿se han introducido de forma permanente al proceso?

11. Cómo afecta/contribuye, si es que lo hace, los PsPs a:

11.1 A reducir la pobreza

11.2 A la igualdad entre hombres y mujeres

11.3 A cuidar al medio ambiente

11.4 A reducir la desigualdad entre los territorios/distritos

12. Impactos/cambios

Como ciudadano ¿qué transformaciones consideras que ha generado el PsPs en tu municipio?

¿Cómo valoras los cambios que ha tenido (si es que los ha habido) el proceso de Presupuestos Participativos?

12.1 Cambio relacional

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones: entre los ciudadanos, entre los ciudadanos y los políticos, entre los ciudadanos y los técnicos de la administración, así como entre los ciudadanos y tú como técnico?

¿Cómo crees que ha afectado esas relaciones al proceso?

13. Perfil sociodemográfico

-Municipio:

-País en el que lleva el proceso:

-Sexo:

-Edad:

-Estudios-formación y formación específica en participación:

-Ocupación actual (en caso de tener otro trabajo además de los PsPs):

-Qué tipo vinculación laboral tiene con los PsPs (tipo de contrato, duración del mismo, dedicación en horas, etc)

-Nacionalidad:

Entrevista político/a afín a los PsPs

1. Información del entrevistador

- Nombre:

- Dirección de correo electrónico:

2. ¿Qué relación hay entre tu partido político y la puesta en marcha de los PsPs?

¿En qué grado te sientes apoyado por tu equipo de gobierno a la hora de llevar adelante este proceso? y ¿por tu partido?

¿Cuáles han sido los mecanismos y estrategias para ampliar el consenso en torno al proyecto dentro de tu grupo político?

¿Qué probabilidad de continuidad crees que tienen los PsPs más allá del partido político de gobierno?

3. Trayectoria política personal con los PsPs

¿Cuál es tu cargo político en relación con los PsPs y desde cuándo lo desempeñas?

Respecto a los PsPs ¿consideras que tienes apoyo o sólo críticas por parte de las asociaciones y movimientos sociales? y ¿de los otros partidos políticos?

4. Motivación

¿Cuál es la motivación política para la puesta en marcha de los PsPs? ¿En qué medida se corresponde esa motivación con los medios que se ponen a disposición para los procesos de PsPs?

5. Participación ciudadana

¿Cuál consideras que ha sido el porcentaje de participación activa en el proceso? (Si pide un valoración global en caso de no tener indicadores objetivos)

¿Cuál es el perfil de esas personas? (Sexo, edad, vinculación a colectivo o no, etc).

¿Qué personas participan en el proceso y cuáles no? ¿Qué personas consideras que deberían participar y no lo están haciendo?

¿Han evolucionado los perfiles de participación? En caso afirmativo, ¿cómo? ¿Cuál crees que es la causa de esa evolución?

6. Propuestas

¿Qué te parecen las propuestas que se han aprobado hasta ahora?

¿Crees que ha habido casos de propuestas planteadas pero no aprobadas que eran mejores que las que han sido elegidas?

¿Dime un ejemplo de una propuesta que ha salido gracias a los PsPs y que no se habría hecho si no hubiese PsPs? ¿Cómo han surgido esas propuestas?

¿Hay diferencias en los tiempos de ejecución de las propuestas que salen de los PsPs y las que provienen del ejecutivo?

¿Hay diferencias en la distribución territorial entre las propuestas que salen de los PsPs y

las que provienen del ejecutivo?

Las propuestas que vienen de los PsPs ¿son más transformadoras que las propone el equipo ejecutivo?

¿Se mantiene la coherencia en las iniciativas que salen a lo largo de los años o los ciudadanos proponen cosas un año que contradicen la del año anterior?

Si hablamos de propuestas transformadoras y no transformadoras ¿cuál consideras que es la proporción de cada una de ellas en el municipio?, ¿cómo han ido evolucionando con los años? (Se entiende por propuestas transformadoras las que tienen como objetivo cambiar las dinámicas y estructuras de funcionamiento tradicionales hasta el momento así como reducir la desigualdad socioeconómica o de otro tipo pudiendo conllevar formas de organización y funcionamiento nuevas en el municipio)

7. Iniciativa y liderazgo

¿De dónde y de quién surge la iniciativa de los PPs?

¿Sobre quién o quiénes recae actualmente el liderazgo del proceso?

8. Presupuesto

¿Qué porcentaje económico se destina a PsPs? (Especificar cómo se ha obtenido ese porcentaje)

¿Cuál ha sido la evolución del mismo desde que se iniciaron los PsPs?

¿Cuál es el objetivo a alcanzar en este campo?

9. Consenso

¿Cuál fue el grado de consenso político (tanto en su grupo político como en los otros partidos) para el inicio de los PsPs?

¿En la última edición se ha tenido el mismo grado de consenso? En caso de cambio ¿cómo ha cambiado y por qué?

10. Transversalidad

¿En qué medida han participado las distintas concejalías/direcciones y áreas técnicas en el proceso? ¿se han implicado por igual?

Espacios de transversalidad. ¿Se han creado espacios en los que se pueda dar la implicación de las distintas áreas políticas y técnicas?

Pregunta para Uruguay: ¿En qué medida se ha implicado en el proceso el legislativo comunal y qué evaluación ha tenido?

11. Integración en el sistema

Relación con otros procesos del municipio. ¿Hay otros mecanismos de participación en el municipio?

¿En qué medida se han integrado los PsPs a los mecanismos de participación ya existentes?

Uso de órganos o estructuras existentes.
 ¿Para implantar los PsPs se han utilizado los órganos participativos ya creados?
 ¿Cómo se invita a otras instituciones municipales a participar/contribuir/colaborar en el proceso (Policía local, Centros educativos, Centros de salud, etc)?

12. Cambios

12.1 Relacional

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de los PsPs?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los ciudadanos y los políticos?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de la administración?

¿Cómo esas relaciones han afectado al proceso?

12.2 Funcionamiento/procedimiento

¿Qué cambios ha supuesto el Presupuesto Participativo para el funcionamiento del ayuntamiento? y ¿en el día a día de los ciudadanos?

13. Fortalecimiento comunitario

Con ayuda de los siguientes enunciados trata de recoger los aspectos que se han desarrollado en el municipio gracias a los PsPs. Argu-

menta tu respuesta:

- La estructura de gobierno ¿es ahora más abierta que antes?, ¿somos todos parte de ella?

- Se han generado nuevos colectivos organizados en mi municipio o nuevos espacios de debate (diferentes a los propios de los PsPs).

- Se ha incrementado la relación entre los colectivos ya organizados del municipio.

- Los colectivos más excluidos o desfavorecidos ¿se han fortalecido (empoderado)?.

14. Fortalecimiento individual

¿Dirías que gracias a los PsPs ha existido algún grado de empoderamiento por parte de los ciudadanos? Justifica la respuesta.

15. Fortalezas

Identifica las fortalezas del proceso de PsPs. Argumenta y explica cada una de ellas

16. Debilidades y posibles soluciones

¿Cuáles son las debilidades y obstáculos del proceso?

¿Qué posibles soluciones se te ocurren para cada una de ellas?

17. Efectos negativos

¿Cuáles son los efectos negativos de los PsPs y por qué? ¿Cuál consideras que tiene el mayor impacto?

18. Impactos

¿Cuál crees que ha sido el mayor impacto que han tenido los PsPs en el municipio?

19. Cómo afecta/contribuye, si es que lo hace, los PsPs a:

19.1 Reducir la pobreza

19.2 Favorecer la igualdad entre hombres y mujeres

19.3 Cuidar al medio ambiente

19.4 Reducir la desigualdad entre los territorios/
distritos

20. Perfil sociodemográfico

- Municipio:

- País en el que lleva el proceso:

- Sexo:

- Edad:

- Estudios-formación:

- Ocupación actual (en caso de tener otro trabajo además del político)

- Nacionalidad:

- ¿Posees experiencia previa en el campo social, sindical, etc?

- ¿Habías participado antes en procesos participativos?

Entrevista político/a no afín a los PsPs

(Se entiende por político no afín la persona que no apoya el proceso y lo conoce en profundidad, aunque sea del mismo partido que está liderando los PsPs)

1. Información del entrevistador

Nombre:

Dirección de correo electrónico:

2. Partido político y PsPs

¿Qué relación hay entre tu partido político y los procesos participativos? y ¿con los PsPs? Argumenta la respuesta.

3. Opinión sobre los procesos participativos

¿Qué opinas sobre la puesta en marcha y funcionamiento de los PsPs?

¿Cuál es tu cargo político en relación con los PsPs y desde cuándo lo desempeñas?

4. Participación ciudadana

¿Cuál consideras que ha sido el porcentaje de participación activa en el proceso? (Se pregunta la valoración global en caso de no tener indicadores objetivos)

¿Cuál es el perfil de esas personas? (Sexo, edad, vinculación a colectivo o no, etc).

¿Qué personas participan en el proceso y cuáles no?, ¿qué personas consideras que deberían participar y no lo están haciendo?

¿Consideras que han evolucionado los perfiles de participación?, ¿cómo?, ¿cuál crees que es la causa de esa evolución?

¿Qué te parecen las propuestas que se han aprobado hasta ahora?

5. Propuestas

¿Consideras que ha habido casos de propuestas planteadas pero no aprobadas que eran mejores que las que han sido elegidas?

Dime un ejemplo de una propuesta que ha salido gracias a los PsPs y que no se habría hecho si no hubiese PsPs, ¿cómo ha surgido esa propuesta?

¿Hay diferencias en los tiempos de ejecución de las propuestas que salen de los PsPs y las que provienen del ejecutivo?

¿Hay diferencias en la distribución territorial entre las propuestas que salen de los PsPs y las que son del ejecutivo?

¿Son las propuestas que salen de los PsPs más transformadoras?

¿Consideras que se mantiene la coherencia a lo largo de los años o los ciudadanos proponen cosas un año que contradicen la del año anterior?

6. *Iniciativa y liderazgo*

¿De dónde y quién fue la iniciativa del proceso?

Actualmente ¿sobre quién o quiénes recae el liderazgo de los PsPs?

7. *Presupuesto*

¿Qué opinas sobre el porcentaje económico que se destina a PsPs?, ¿cuál consideras que debería ser?

¿Conoces cuál ha sido la evolución del presupuesto destinado a los PsPs a lo largo de los años?

8. *Cambios*

8.1 *Relacional*

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de PsPs?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los ciudadanos y los políticos?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de la administración?

¿Cómo esas relaciones han afectado al proceso?

8.2 *Funcionamiento/procedimiento*

¿Qué cambios ha habido en el funcionamien-

to del ayuntamiento? y ¿en el día a día de los ciudadanos?

9. *Fortalecimiento comunitario*

Ayudándote de los siguientes enunciados recoge cómo crees que ha cambiado tu municipio gracias a los PsPs. Argumenta tu respuesta en cada caso:

- La estructura de gobierno ¿es ahora más abierta que antes?, ¿somos todos parte de ella?

- Se han generado nuevos colectivos organizados en mi municipio o nuevos espacios de debate (diferentes a los propios de los PsPs)

- Se ha incrementado la relación entre los colectivos ya organizados del municipio

- Los colectivos más excluidos o desfavorecidos ¿se han fortalecido (empoderado)?

10. *Fortalecimiento individual*

¿Dirías que gracias a los PsPs ha existido algún grado de empoderamiento por parte de los ciudadanos? Justifica la respuesta.

11. *Fortalezas y posibles soluciones*

Identificada las fortalezas del proceso de PsPs. Argumenta y explica cada una de ellas.

12. *Debilidades y posibles soluciones*

¿Cuáles son las debilidades y obstáculos del proceso?

¿Qué posibles soluciones se te ocurren para cada una de ellas?

13. Efectos negativos

¿Cuáles son los efectos negativos de los PsPs y por qué? ¿Cuál consideras que tiene el mayor impacto?

14. Cómo afecta/contribuye, si es que lo hace, los PsPs a:

14.1 Reducir la pobreza

14.2 Favorecer la igualdad entre hombres y mujeres

14.3 Cuidar al medio ambiente

14.4 Reducir la desigualdad entre los territorios/distritos

15. Perfil sociodemográfico

- Municipio:

- País en el que lleva el proceso:

- Sexo:

- Edad:

- Estudios-formación:

- Ocupación actual (en caso de tener otro trabajo además del político)

- Nacionalidad:

- ¿Posees experiencia previa en el campo social, sindical, etc?

- ¿Habías participado antes en otros procesos participativos?

Entrevista al técnico/a y/o funcionario/a de la administración

1. Información del entrevistador

Nombre:

Dirección de correo electrónico:

2. Trayectoria personal como técnico

¿En cuántos procesos participativos has participado como técnico de la administración?

Además de los PsPs ¿Llevas otros procesos participativos o de participación ciudadana desde el ayuntamiento/municipalidad?

¿Qué vinculación formal tienes con los PsPs?

¿En qué consiste tu trabajo como técnico de la administración en relación con los PsPs?

¿Cómo valoras la vinculación e integración del resto de la institución municipal con los PsPs?

3. Características del proceso

¿Podrías describirnos cómo se hacen los PsPs en tu municipio? (Quién puede participar, fases del proceso, vinculante o no vinculante, cómo se establece la relación entre los PsPs y la administración local, cuáles son las reglas y cómo se elaboran, cómo es la deliberación, cómo se toman las decisiones, presencia o no de criterios de justicia social, sobre quién/es recae el liderazgo del proceso, mecanismos de seguimiento y/o evaluación).

3.1 Propuestas

¿Qué opinas de las propuestas que se han aprobado hasta ahora?

¿Consideras que ha habido casos de propuestas planteadas pero no aprobadas que eran mejores que las que han sido elegidas?

¿Dime un ejemplo de una propuesta que ha salido gracias a los PsPs y que no se habría hecho si no hubiese PsPs?, ¿cómo ha surgido esa propuesta?

¿Hay diferencias en los tiempos de ejecución de las propuestas que salen de los PsPs y las que provienen del ejecutivo?

¿Hay diferencias en la distribución territorial entre las propuestas que salen de los PsPs y las que salen del ejecutivo?

¿Consideras que se mantiene a lo largo de los años la coherencia o los ciudadanos proponen cosas un año que contradicen la del año anterior?

4. Cambios

4.1 Cambio relacional

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los ciudadanos y los técnicos de la administración?

¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los técnicos de la administración y los políticos?

¿Cómo han afectado esas relaciones en el proceso?

4.2 *Funcionamiento/procedimiento*

¿Qué cambios ha habido en el funcionamiento del ayuntamiento? y ¿en el día a día de los ciudadanos?

4.3 *Capacitación*

¿Qué has aprendido con la puesta en marcha de los PsPs y tu participación en los mismos?

4.4 *Capacitación/Fortalecimiento del ciudadano*

¿Crees que los PsPs han servido para que los ciudadanos conozcan mejor su municipio y puedan identificar sus necesidades?

¿Consideras que los ciudadanos han aprendido cómo funciona la administración gracias a los PsPs?

5. *Fortalecimiento comunitario*

De acuerdo con los siguientes enunciados trata de recoger cómo ha cambiado tu municipio gracias a los PsPs. Argumenta tu respuesta en cada caso:

- La estructura de gobierno ¿es ahora más abierta que antes?, ¿somos todos parte de ella?

- Se han generado nuevos colectivos organizados en mi municipio o nuevos espacios de debate (diferentes a los propios de los PsPs)

- Se ha incrementado la relación entre los colectivos ya organizados del municipio

- Los colectivos más excluidos o desfavorecidos ¿se han fortalecido (empoderado)?

6. *Fortalezas*

Identifica las fortalezas del proceso de PsPs. Argumenta y explica cada una de ellas

7. *Debilidades y posibles soluciones*

¿Cuáles son las debilidades y obstáculos del proceso?

¿Qué posibles soluciones se te ocurren para cada una de ellas?

8. *Efectos negativos*

¿Cuáles son los efectos negativos de los PsPs y por qué?, ¿cuál consideras que posee el mayor impacto?

9. *Innovación*

¿Cuáles son las novedades y particularidades que el proceso presenta en relación a otras experiencias participativas?

¿Qué sorpresas o cuestiones inesperadas, que valores positivamente, se han dado durante el proceso? Alguna de ellas ¿se han introducido de forma permanente en el proceso?

¿Cuáles consideras que han sido los cambios que han experimentado los PsPs a lo largo de los años?, ¿cómo los valoras?

10. Cómo afecta/contribuye, si es que lo hace, los PsPs a:

10.1 Reducir la pobreza

10.2 Favorecer la igualdad entre hombres y mujeres

10.3 Cuidar al medio ambiente

10.4 Reducir la desigualdad entre los territorios/distritos

11. Impactos

Como ciudadano ¿qué transformaciones percibes que ha generado el PsPs en tu municipio?

12. Perfil sociodemográfico

- Municipio:

- País en el que lleva el proceso:

- Sexo:

- Edad:

- Estudios-formación y formación específica en participación:

-Ocupación actual:

- Qué tipo vinculación laboral tiene con los PsPs

- Nacionalidad:

Anexo III. Sistema de códigos para citar los informantes clave

El primer dígito recoge tipo de informante:

- 1= Ciudadanía
- 2 = Político afín
- 3 = Político no afín
- 4 = Técnicos de PPs
- 5 = Técnicos de la administración

El segundo dígito indica el municipio:

- | | |
|-----------------------|-----------------------------|
| 1= Alameda | 19 = Luperón |
| 2= Algeciras | 20 = Maldonado |
| 3 = Altamira | 21 = Montevideo |
| 4 = Archidona | 22 = Paysandú |
| 5 = Azua | 23 = Pedro Santana |
| 6 = Baní | 24 = Pimentel |
| 7 = Casabermeja | 25 = Postrer Río |
| 8 = Cerro Largo | 26 = Rivera |
| 9 = Florida | 27 = Sabana de la Mar |
| 10 = Gaspar Hernández | 28 = San Pedro Marcorís |
| 11 = Getafe | 29 = Santa Cristina d'Aro |
| 12 = Guaymate, | 30 = Santiago |
| 13 = Hato Dama | 31 = Santo Domingo del Este |
| 14 = Humilladero | 32 = Sevilla |
| 15 = Jánico | 33 = Teba |
| 16 = La Caleta | 34 = Tireo |
| 17 = La Romana | 35 = Torreperogil |
| 18 = La Vega | 36 = Villa González |

Anexo IV. Instrumento para la recogida de propuestas para el objetivo 4

1. Año de presentación de la propuesta	2. Nombre de la propuesta	3. Zona de presentación	4. Organismo responsable	5. Tipo: Inversiones o actividades.	6. Presupuesto	7. Comentarios	8. Incluido presupuesto Ayto. Si o NO.	9. Nivel de ejecución: No realizada, en ejecución, realizada
--	---------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------------------------	----------------	----------------	--	--

Contenido del cuadrante:

1. Año presentación de la propuesta: Se solicita los datos de las propuestas presentadas, si es posible, de tres años diferentes. Uno al principio del proyecto, otro en medio y el último, hasta 2009.
2. Nombre de la propuesta. El nombre de la propuesta presentada.
3. Zona de presentación: Si la población está dividida en zonas para presupuestos participativos.
4. Organismo responsable se refiera a qué departamento/área etc. es el encargado de ejecutar la propuesta (Urbanismo, Deportes, Salud...)
5. Tipo: Si la propuesta es una inversión o una actividad.
6. Presupuesto: Pedimos, si es posible, el presupuesto de la propuesta.
7. Comentarios: Se solicita una breve explicación de la propuesta.
8. Incluida o no en el presupuesto: Queremos saber si la propuesta entró finalmente en el presupuesto.
9. Nivel de ejecución: Veremos el estado de ejecución de la propuesta, si no está realizada, si está en ejecución o ya fue realizada.

Anexo V. Cuestionarios a ciudadanos para el objetivo 5^a

La información obtenida en esta encuesta está protegida por la Ley 12/89 que regula el secreto estadístico para las administraciones públicas, no pudiéndose tratar ni difundir más que de forma numérica y agregada, para garantizar el anonimato de los entrevistados.

¹ El cuestionario se adaptó a cada uno de los tres países.

Nº CUESTIONARIO:

MUNICIPIO:

ASAMBLEA:

A continuación te vamos a proponer una serie de preguntas sobre algunos aspectos relacionados con los presupuestos participativos, la política de participación y la política en general. Este cuestionario forma parte de una investigación internacional, por lo que personas de otros países también van a cumplimentarlo. No hay preguntas buenas ni malas, sólo nos interesa conocer tu opinión. Este cuestionario es totalmente anónimo por lo que te rogamos que seas sincero.

INSTRUCCIONES. Lee cuidadosamente el enunciado de cada pregunta y señala con un círculo las respuestas que consideres mejor

P7. En relación a los presupuestos participativos, nos gustaría saber si es el primer año que participas: (Señala una sola respuesta)

Sí.....

No.....

P26 Nos puedes indicar cuál es el principal motivo de tu participación en los presupuestos participativos
(Señala una sola respuesta)

Para obtener información

Porque soy un dirigente/líder de mi calle, barrio, región o comunidad

Porque mi organización me lo ha pedido.....

Para participar e influir en las tomas de decisiones que afectan a mi comunidad

Para sacar una propuesta concreta adelante.....

Para obtener trabajo

Ninguna de las otras. Indica cuál

P8. ¿Por qué medio te has enterado, principalmente, de los presupuestos participativos? (Señala una sola respuesta)

Por los carteles

Por los medios de comunicación (radio, prensa, TV).....

Por Internet

Por vía oral (información dada por personas).....

Por otros medios ¿cuál?.....

P8_1. ¿Por quién te has enterado, principalmente, de los presupuestos participativos?

Por la organización a la que pertenezco.....

Por amigos o familiares.....

Por vecinos.....

Por el ayuntamiento (técnicos y políticos).....

Por otras fuentes ¿cuál?.....

P9. ¿Piensas que tenías suficiente información como para participar en el debate de los presupuestos participativos?

Sí.....

No.....

P10. ¿Piensas que ha habido suficiente tiempo para debatir?

Sí.....

No.....

P11. ¿Me podrías decir de qué forma has participado en el presupuesto participativo? (Por favor, responde SÍ o NO a cada una de las siguientes acciones que se proponen)

	Sí	No
P11.1 He participado en el debate, solicitando la palabra y hablando		
P11.2 He hecho propuestas específicas		
P11.3 He contribuido a matizar o completar una propuesta hecha por otros		
P11.4 He animado a otros a apoyar una propuesta		
P11.5 He asistido a las reuniones pero no he comprendido el proceso		
P11.6 He participado en la votación		
P11.7 He sido elegido delegado o similar alguna vez		

P12. Te proponemos a continuación una serie de afirmaciones. Nos gustaría que te situaras en la siguiente escala donde el 0 representa estar en “total desacuerdo” y el 10 “muy de acuerdo”. (Señala una sola respuesta en cada una de las siguientes preguntas)

P12.1 Pienso que las propuestas que finalmente salgan del Presupuesto Participativo serán ejecutadas por el Ayuntamiento

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P12.2 Pienso que en los presupuestos participativos puede hablar cualquier persona, pues no hay dificultades para hacerlo

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P12.3 Las propuestas que se adoptan en los presupuestos participativos son transparentes y abiertas

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P12.4 El funcionamiento de los presupuestos participativos es fácil de entender

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P12.6 He comprendido el funcionamiento de las asambleas/ reuniones de los presupuestos participativos

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P12.5 El proceso de votación ha sido claro y transparente

No estoy nada de acuerdo					Estoy muy de acuerdo					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P13. ¿Según tu opinión qué problemas debería, principalmente, solucionar el presupuesto participativo?(Por favor, tacha con una X una sola respuesta para cada uno de las opciones)

	Sí	No
P13.1 Problemas que afectan en la actualidad a mi barrio o comunidad.		
P13.2 Problemas que afectan en la actualidad a todo el municipio.		
P13.3 Problemas que afectan al futuro de mi localidad.		
P13.4 Problemas de desigualdad social		
P13.5 Mejorar el funcionamiento de la Administración		
P13.6 Otros. Indica cuál:		

P13_1 ¿Si tuvieras que elegir únicamente dos de estos problemas para que fuesen solucionados por los presupuestos participativos cuáles serían?

P14. ¿Y qué problemas soluciona efectivamente el presupuesto participativo a día de hoy?(Por favor, tacha con una X una sola respuesta para cada uno de las opciones)

	Sí	No
P14.1 Problemas que afectan en la actualidad a mi barrio o		

comunidad.		
P14.2 Problemas que afectan en la actualidad a todo el municipio.		
P14.3 Problemas que afectan al futuro de mi localidad.		
P14.4 Problemas de desigualdad social		
P14.5 Mejora el funcionamiento de la Administración		
P14.6 Ninguno		
P14.7 Otros. Indica cuál:		

P14_1 Si tuvieras que elegir únicamente dos de estos problemas ¿cuáles dirías que solucionan realmente los presupuestos participativos?

P15. ¿Qué porcentaje del presupuesto municipal crees que se decide con los Presupuestos Participativos? (Señala una sola respuesta)

Más de la mitad del presupuesto.....
 Entre un 11% y un 50 % del presupuesto.....
 Menos del 10%.....
 Menos de un 5%.....
 No lo sé.....

P16. ¿Cómo calificarías la reunión que acaba de tener lugar? (Por favor, responde del 0 al 7 según pienses que la reunión se acerca más a una de las denominaciones).

P16.1 Reunión democrática Reunión manipulada

0	1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---	---

P16.2 Reunión solidaria Reunión insolidaria

0	1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---	---

P16.3 Reunión útil Reunión inútil

0	1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---	---

P1. ¿Con qué frecuencia realizas cada una de las siguientes cosas? (En esta pregunta tacha la respuesta que consideres oportuna para cada una de las líneas)

	Muy a menudo	Bastante a menudo	Sólo a veces	Nunca o casi nunca
P1.1 Lee las secciones políticas de los periódicos				
P1.2 Comenta o discute de política con otras personas				
P1.3 Trabaja con otras personas de su barrio/distrito para tratar de resolver un problema local				
P1.4 Ha participado en una campaña de recogida de firmas				
P1.5 Participa en una manifestación				
P1.6 Comprar o dejar de comprar productos por razones políticas o éticas				

P25. A continuación se presentan una serie de afirmaciones. Di en qué grado estás de acuerdo (1) o en desacuerdo (5) con cada una de ellas: (En esta pregunta marca la respuesta que consideres oportuna para cada una de las líneas)

	1	2	3	4	5
P25.1 Puedo tener poder en mi localidad únicamente si trabajo de forma organizada con otras personas.					
P25.2 El poder es colectivo, no individual.					
P24.3 El poder reside en las relaciones entre las personas.					
P25.4. Una persona se vuelve poderosa a través de otras personas.					
P25.5 La única manera en la que puedo obtener poder es estableciendo relaciones con otros.					
P25.6 Conozco y entiendo los asuntos políticos importantes a los que se enfrenta nuestra sociedad.					
P25.7 La gente como yo está generalmente bien cualificada para participar en la actividad política y la toma de decisiones en nuestro país.					
P25.8 Una persona como yo puede entender realmente qué está pasando a nivel político y de gobierno.					
P25.9 Gracias a los presupuestos participativos he aprendido a gestionar los recursos del municipio					
P25.10 Gracias a los presupuestos participativos he aprendido a trabajar con otras personas					
P25.11 Gracias a los presupuestos participativos he desarrollado habilidades para la toma de decisiones					
P25.12 Gracias a los presupuestos participativos he desarrollado habilidades de participación					
P25.13 Gracias a los presupuestos participativos he aprendido a compartir responsabilidades					
P25.14 Gracias a los presupuestos participativos he desarrollado mi conciencia crítica					
P25.15 Gracias a los presupuestos participativos he aprendido que lo que pasa en mi municipio depende de mí					
P25.16 Gracias a los presupuestos participativos puedo influir en la política de mi municipio					
P25.17 Gracias a los presupuestos participativos se ha modificado la estructura de gobierno de mi municipio, siendo ahora más abierta que antes					
P25.18 Gracias a los presupuestos participativos he establecido nuevas redes sociales					

27. En los últimos tres meses con que frecuencia has realizado algunas de las siguientes acciones. (Recuerda que 1 indica Nunca y 5 Muchísima frecuencia)

	1	2	3	4	5
P 27.1 He firmado una petición.					
P27.2 He escrito una carta o hecho una llamada para influir en un tema o en asunto político.					
P27.3 He asistido a un evento proporcionando información sobre servicios de la comunidad.					
P27.4 He planeado el orden del día para un encuentro público.					
P27.5 He tenido una conversación en profundidad, cara a cara, sobre un asunto que concierne a mi barrio.					
P27.6 He asistido a un acto público para exigir un cambio político.					
P27.7 He asistido a una reunión para reunir información sobre un asunto de mi vecindario.					

P3. Dí en una escala de 0 a 10, siendo el 0 “nada de confianza” y el 10 “muchísima confianza”, cuánto confías en cada una de las siguientes instituciones. (Aquí tacha la respuesta que creas adecuada en cada una de las filas)

P3.1 Administración local	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.2 Partidos Políticos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.3 Parlamento Nacional	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.4 El sistema judicial	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.5 La iglesia	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.6 Las fuerzas y cuerpos de seguridad	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.7 Los sindicatos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.8 Los movimientos sociales /ONGs	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
P3.9 La prensa	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

P17. Indica si eres hombre o mujer (tache con una X lo que proceda)

Hombre Mujer

P18. Edad

P19. Qué Estudios tienes (Señala una sola respuesta)

Sin estudios.....
 Estudios primarios sin terminar.....
 Estudios primarios.....
 Estudios secundarios.....
 Estudios superiores/universitarios.....

P20. ¿Podrías decírnos en que situación laboral te encuentras? (Señala una sola respuesta)

En un empleo con contrato
 En un empleo sin contrato.....
 Soy un trabajador autónomo con trabajadores a mi cargo.....
 Soy un trabajador autónomo sin trabajadores a mi cargo.....
 Estudiando
 En situación de desempleo
 Haciendo labores del hogar o al cuidado de personas sin remuneración ...
 Jubilado/pensionista.....
 Otras situaciones.....

P28. Podrías indicarnos cuál es tu ocupación actual:

P21. Podrías decirnos cuánto tiempo llevas viviendo en tu domicilio actual: *(Señala una sola respuesta)*

- Menos de un año.....
- Menos de tres años.....
- Menos de cinco años.....
- Más de cinco años.....

P22. Podrías decirnos si tu vivienda habitual es alquilada o está en propiedad. *(Señala una sola respuesta)*

- Mi vivienda habitual está en propiedad y está totalmente pagada....
- Mi vivienda habitual está en propiedad y se está pagando.....
- Mi vivienda habitual es alquilada.....

P24. Podrías decirnos si te sientes excluido por algunas de las siguientes razones *(Señala una sola respuesta)*

- Por razones de género.....
- Por razones de nacionalidad.....
- Por razones de edad.....
- Por razones culturales.....
- Por razones religiosas.....
- Por el lugar o el barrio en el que vives.....
- Por ninguna.....
- Por otras razones.....
- Por más de una razón. Indica cuáles:.....

P29. Actualmente, entre todos los miembros del hogar (incluido el entrevistado) y por todos los conceptos, ¿de cuántos ingresos netos disponen por término medio en su hogar al mes? No le pido que me indique la cantidad exacta, sino que me señale en esta en qué tramo de la escala están comprendidos los ingresos de su hogar.

- Menos o igual a 300 euros.....
- De 301 a 600 euros.....
- De 601 a 900 euros.....
- De 901 a 1.200 euros.....
- De 1.201 a 1.800 euros.....
- De 1.801 a 2.400 euros.....
- De 2.401 a 3.000 euros.....
- De 3.001 a 4.500 euros.....
- De 4.501 a 6.000 euros.....
- Más de 6.000 euros.....
- N.S/N.C.....

P29.1 Me puede indicar el número de personas que viven en este hogar:

P30. Nos puedes decir si tu nacionalidad es la misma que la del país en el que participas en los procesos de presupuestos participativos

30.1 Tengo de la misma nacionalidad Sí No

30.2 En caso negativo indica cuál es:

P2. ¿Mirada en su conjunto, dirías. que la política local te interesa mucho, bastante poco o nada? ¿Y la política nacional? (Señala o tacha una sola respuesta por cada una de las columnas)

	P2.1	P2.2
	<u>Política</u>	<u>Política</u>
	<u>Local</u>	<u>Nacional</u>
Mucho		
Bastante		
Poco		
Nada		

P5. ¿Te importaría decirnos si participas en alguna de las siguientes organizaciones?:

	No soy miembro	Soy miembro pero NO participo activamente	Soy miembro y participo activamente
P 5.1 Partido político			
P 5.2 Asociación vecinos o urbanismos (no comunidad de propietarios)			
P 5.3 Asociación deportiva, ocio o cultural			
P 5.4 Asociación medioambiente o cooperación internacional			
P 5.5 Asociación educativa/ Asociación de padres y madres (AMPA)			
P 5.6 Asociación mujeres			
P 5.7 Soy miembro de un grupo que no es una asociación			
P 5.8 Sindicatos			

P6. Mucha gente cuando habla de política utiliza los términos “izquierda” y “derecha”. Te mostramos una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿Pensando en tus opiniones políticas en cuál te situarías?

(Tache con una X dónde se situaría)

Extrema Izda. Extrema Dcha.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

P23. ¿A qué partido votaste en las últimas elecciones municipales? (Señale una sola respuesta)

IULV-CA	<input type="checkbox"/>
PP	<input type="checkbox"/>
PSOE.....	<input type="checkbox"/>
PA.....	<input type="checkbox"/>
LV.....	<input type="checkbox"/>
PSA.....	<input type="checkbox"/>
PACMA.....	<input type="checkbox"/>
IR.....	<input type="checkbox"/>
SYAI.....	<input type="checkbox"/>
PUM + J.....	<input type="checkbox"/>
GDCI.....	<input type="checkbox"/>
JONS.....	<input type="checkbox"/>
PH.....	<input type="checkbox"/>
Voté en blanco.....	<input type="checkbox"/>
No voté.....	<input type="checkbox"/>



Este proyecto está financiado
por la Unión Europea

M
málaga.es diputación
recursos europeos


Parlocal



FEDOMU
FEDERACIÓN
MADRILEÑA
DE MUNICIPIOS



Intendencia Departamental
de Paysandú



centro de ediciones
málaga.es diputación