



**COSITAL**

Secretarías, Interventores y  
Tesoreros de Administración Local  
*Consejo General*

—Número—

**113**

Septiembre 2008

# Revista de estudios locales

**THOMSON**  
ARAZADI

Miembro de

**UDATE**

UNION DES DIRIGANTS TERRITORIAUX DE L'EUROPE

Tu organización Europea  
[www.udate.org](http://www.udate.org)



# Revista de estudios locales

—Número—  
**113**  
Septiembre 2008



**COSITAL**  
Secretarios, Interventores y  
Tesoreros de Administración Local  
Consejo General

## Sumario

<b>3</b>	<b>EDITORIAL</b> Transparencia y Ayuntamientos	
<b>4</b>	<b>MUNDO LOCAL</b>	
<b>14</b>	<b>RECTIFICACIÓN</b>	
<b>16</b>	<b>COLABORACIONES</b> La parlamentarización del sistema de gobierno local. Dirección política y directivos profesionales en el gobierno local. CARMEN ALONSO HIGUERA .....	16
	Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública. ELISEU TOSCAS SANTAMANS .....	28
	Cumplir la normativa sobre protección de datos en el entorno laboral. MARIA ARIAS POU.....	36
	Formación y preparación de los actores del presupuesto participativo. CARMEN PINEDA NEBOT. VALDEMIR PIRES .....	54
<b>76</b>	<b>LEGISLACIÓN Y NORMAS</b> Novedades.	
<b>88</b>	<b>DICTAMEN</b> Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación. «Contenido básico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares comunes para todo tipo de contratos administrativos» .....	98
<b>96</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b> Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional (Sección 1ª) de 6 de Marzo de 2008. Empleados públicos. Permisos de paternidad. ....	96
	Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 4ª) de 7 de mayo de 2008 de 12 de Enero de 2008. Irregular privatización parcial de empresa municipal. Condena a ex Primer Teniente de Alcalde por prevaricación. Valor de los Informes del Interventor General, consecuencias de su desatención. ....	98
	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº4 de Córdoba de 24 de Marzo de 2008. Funcionarios al servicio de la Administración Local. Jubilación Parcial, tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público .....	110
<b>112</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

### CONSEJO ASESOR

ÁNGELA ACÍN FERRER, Gerencia del Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Barcelona.  
CRISTÓBAL ARAGÓN SÁNCHEZ, miembro del Cuerpo Superior de Auditores de Tribunal de Cuentas e interventor-tesorero de Administración local.  
FEDERICO A. CASTILLO BLANCO, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.  
JULIO CASTELAO RODRÍGUEZ, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de San Pablo CEU.  
ENRIQUE CASTILLO ZUBIA, ex presidente del Consejo General COSITAL.  
MARIO CORELLA MONEDERO, ex presidente del Consejo General COSITAL.  
MANUEL DOMINGO ZABALLOS, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo, Secretario de Administración Local excedente.  
JESÚS M<sup>o</sup> GONZÁLEZ PUEYO, ex presidente del Consejo General COSITAL.  
JUAN JOSÉ MAURI MAJÓS, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.  
JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ, letrado del Consejo de Estado.  
PIJAR ARRANZ NOTARIO, directora del Instituto Nacional de Administración Pública.  
JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Subdirector General de Asuntos Europeos del Ayuntamiento de Madrid.  
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña.  
ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES, profesor doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.  
JUAN JOSÉ SÁNCHEZ ONDAL, director de la Oficina de Recaudación, Agencia Tributaria de Madrid.

### CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente:  
EULALIO ÁVILA CANO  
Vocales: JOSÉ MIGUEL BRAJOS CORRAL,  
JOSÉ MANUEL FANFAN PÉREZ, NIEVES GARCÉS URDIAIN, GREGORIO RÍOS CODÓN,  
LUIS ROYUELA PEREA, JUAN IGNACIO SOTO VALLE  
Dirección Colegiada: Consejo de Redacción.

### REDACCIÓN

ANA ÁLAMO AYUSO  
Responsable de Revistas  
Thomson-Aranzadi  
e-mail: ana.alamo@thomson.com

### PUBLICIDAD Y MARKETING

PATRICIA BLÁZQUEZ HUARTE  
e-mail: patricia.blazquez@thomson.com

### SUSCRIPCIONES

Teléfono: 902 444 144  
e-mail: clientes@aranzadi.es  
D.L.: NA-2754/2008

**THOMSON**  
★  
**ARANZADI**

Número 113 - Septiembre 2008

**Carmen Pineda Nebot y Valdemir Pires**

Valdemir Pires ([www.pires.pro.br](http://www.pires.pro.br)) y Carmen Pineda Nebot ([carmenpineda@inicia.es](mailto:carmenpineda@inicia.es)) son investigadores del GPCGP – Grupo de Investigación “Control Social del Gasto Público” ([www.fclar.unesp.br/gpcgp](http://www.fclar.unesp.br/gpcgp)), UNESP/FCL – Araraquara SP, Brasil ([www.fclar.unesp.br](http://www.fclar.unesp.br).)

# Formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Presupuesto participativo es el nombre con el que ha sido identificada una metodología de gestión de los recursos públicos que incluye la participación, consultiva o deliberativa, de ciudadanos comunes, que no poseen mandato ejecutivo o legislativo para decidir en los modelos tradicionales de democracia representativa (Pires, 1999/2001). La experiencia surgió en Brasil y se extendió por distintas regiones del país (Pires, 1999/2001, Ribeiro e Grazia, 2003). En poco tiempo se desarrolló en varias ciudades y países de todos los continentes (Shah, 2007).

En España, desde el año 2001<sup>2</sup> (Pineda, 2004) crece el número de gobiernos locales que adoptan el presupuesto participativo, cada cual con sus especificidades. Hasta la fecha son los siguientes: Córdoba, Albacete, Las Cabezas de San Juan, Puente Genil, Callús, San Sebastián, Getafe, Algete, Jerez de la Frontera, Sevilla, Petrer, Puerto Real, Santa Cristina d'Aro, Logroño, Zaragoza, Madrid, San Juan de Alicante, Figaró-Montmany, Tarrasa, Lérganes, Torreperogil, Viladecavalls, Segovia, Málaga, Castellón, Humilladero, Pizarra, Tudela y Xirivella.

Aunque muchos observadores y analistas ven en el presupuesto participativo una «escuela de ciudadanía», para recuperar (o tener potencial para recuperar) la voluntad política de participación, tan importante para una democracia sustantiva y para una ciudadanía activa, no se constata, en las

<sup>1</sup> La formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo es una de las líneas de investigación del GPCGP – Grupo de Investigación «Control Social del Gasto Público», del Departamento de Administración Pública de la Faculdade de Ciências e Letras de la UNESP – Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho», situada en el Estado de São Paulo, Brasil. El GPCGP está organizado en ramas y núcleos. El núcleo de Madrid, que inicia la rama de España del grupo es el líder de las investigaciones sobre este tema, estando bajo la coordinación de la investigadora Carmen Pineda Nebot, una de las autoras de este artículo. Valdemir Pires, el otro autor, es el líder del GPCGP, actuando desde la ciudad de Araraquara, Brasil.

<sup>2</sup> Las primeras ciudades españolas que pusieron en marcha experiencias de presupuesto participativo fueron Córdoba (Andalucía) y Rubí (Cataluña), aunque en esta última finalizó la experiencia por el cambio de gobierno en las elecciones municipales de 2003.

**“ Un aspecto que hay que tener en cuenta de las experiencias españolas es que tanto los responsables técnicos como las personas que las ponen en marcha son personal de la áreas o departamentos de participación ciudadana, cuya formación no tiene relación con temas económicos o presupuestarios ”**

experiencias españolas en concreto, que el proceso incluya algún tipo de formación. Más bien al contrario, la participación se da sin la suficiente formación y preparación de los actores<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que estos temas son fundamentales para la sostenibilidad de las experiencias, comprenderlos y encontrar mecanismos e instrumentos para reforzarlos son tareas muy importantes para el futuro de esta innovadora metodología de gestión de los recursos públicos.

En este artículo intentaremos ofrecer nuestra contribución al análisis de los desafíos en la formación y preparación de los actores del presupuesto participativo. En primer lugar, se realiza un pequeño análisis de como es tratado el aspecto formativo en algunas experiencias españolas escogidas, para que se tenga una noción práctica de los problemas incluidos. Posteriormente se examinará el tema en términos prospectivos.

## **1. FORMACIÓN Y PREPARACIÓN DE LOS ACTORES EN ALGUNAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS**

La formación y preparación de los actores no ha sido un tema prioritario en la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo puestas en marcha en España. La mayoría de los municipios lo único que ha organizado son seminarios y charlas formativas e informativas sobre el proceso de Presupuesto Participativo para los miembros del movimiento asociativo, el personal municipal implicado en el proceso y, en algunos casos, para la ciudadanía en general. Es por tanto una formación puramente procedimental.

<sup>3</sup> Esta observación es también válida para las experiencias brasileñas y, probablemente, para muchas otras que ocurren en diferentes países.

También han realizado jornadas de carácter nacional o internacional, que tienen más un carácter de difusión y comunicación que de formación.

Un aspecto que hay que tener en cuenta de las experiencias españolas es que tanto los responsables técnicos como las personas que los ponen en marcha son personal de las áreas o departamentos de participación ciudadana<sup>4</sup>, cuya formación no tiene relación con temas económicos o presupuestarios. El personal de los departamentos presupuestarios<sup>5</sup> tiene muy poca o ninguna relación con la experiencia, y ésta sólo se produce cuando tienen que incorporar las propuestas al proyecto de presupuesto municipal. Esto crea en muchos casos malestar.

En el caso de Córdoba, primera ciudad española que puso en marcha una experiencia de presupuesto participativo, el primer año (2001) el gobierno local financió un curso de formación en técnicas participativas a los técnicos directamente implicados en la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Desde entonces no ha habido una formación especial y concreta para nadie (Encuesta realizada el 12/02/2007 dentro del proyecto de investigación PICRI-IDF de ADELS y Universidad París 8 «Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe: vers une démocratie technique?»). El primer modelo que pusieron en marcha planteaba también una pequeña formación a los ciudadanos que eran elegidos como representantes en las asambleas. Esta formación estaba orientada especialmente sobre cuestiones del presupuesto municipal (ingresos, gastos, normas generales de los presupuestos, etc.). Igualmente la discusión de las reglas de los presupuestos participativos por los mismos ciudadanos generaba un escenario formativo, aunque fuera indirecto, pues había que aprender a distanciarse de la realidad más inmediata y pensar criterios de justicia distributiva. En el segundo modelo que se elaboró (2005-06), los espacios formativos para la ciudadanía no se recogen.

Otros ejemplos de formación, en experiencias antiguas, pueden ser las de Albacete o Puente Genil. En Albacete se han realizado escasos cursos de formación y los que se han hecho han sido para explicar su experiencia o conocer los proyectos de otros municipios<sup>6</sup>. En Puente Genil el proceso de presupuesto participativo comenzó con la organización de una batería de talleres de formación en el que se explicaban otras experiencias<sup>7</sup> y otros talleres sobre la estructura y contenido de los presupuestos de las corporaciones locales. Estos últimos pretendían dotar a los agentes del presupuesto participativo de habilidades suficientes para descifrar e interpretar correctamente los presupuestos municipales. En la práctica este taller se convirtió en un «ladrillo imposible de digerir», pues pretendía que ciudadanos ajenos a la mecánica municipal aprendieran en cuatro sesiones a manejar con fluidez información de carácter económico-financiero-presupuestario (Delgado y otros, 2006).

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Córdoba, la administración está presente a través de los funcionarios de participación y la representante política de participación ciudadana. El resto de funcionarios sólo tienen que emitir sus respectivos informes de viabilidad técnica cuando llegan al ayuntamiento las propuestas de la ciudadanía. La participación de los funcionarios dedicados a las áreas de urbanismo e infraestructuras se encuentran solamente durante un día en el que se reúnen con los consejeros de los presupuestos participativos para explicar más detenidamente los proyectos y las propuestas ciudadanas (Encuesta realizada el 12/02/2007 dentro del proyecto de investigación PICRI-IDF de ADELS y Universidad París 8 «Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe: vers une démocratie technique?»)

<sup>5</sup> A pesar de ello cuando entrevistas a interventores de los ayuntamientos donde existen experiencias de presupuesto participativo (ejem. Albacete o Logroño) descubres el conocimiento que tienen del proyecto y su actitud positiva para colaborar.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el curso de formación ofrecido en abril de 2004 por Carmen Pineda con el título «Experiencias de Presupuesto Participativo municipales: valoración del proceso de Albacete».

<sup>7</sup> Para desarrollar este tema, contaron con la presencia de técnicos de otros Ayuntamientos que ya habían comenzado este tipo de experiencias, en concreto se contó con D. Josep Llop, Director de la Asociación Plan Estratégico de Rubí.

Pero qué ocurre con las nuevas experiencias? En las más recientes hay distintas situaciones. Por un lado están las catalanas que cuentan con el apoyo y la ayuda de otros niveles de gobierno<sup>8</sup> (Generalitat, Diputación) y de las universidades, fundaciones y centros de investigación, tanto para la puesta en marcha del proyecto como para el asesoramiento y formación.

Por otro lado están las que se han planteado el tema de la formación, como es el caso de San Sebastián-Donosti o Sevilla. En San Sebastián-Donosti desde el principio consideraron necesario, para la mejora del proceso, no sólo ofrecer información sobre otras experiencias de presupuestos participativos, sino también aportar formación a los diversos actores que intervienen en el proceso: tanto a responsables municipales como a asociaciones o ciudadanos a título individual (Ayto. San Sebastián, 2004). Por ello en el proyecto del Presupuesto Participativo para el año 2005 introdujeron, con el objetivo de aumentar la calidad de la participación, un Plan de Formación. Este Plan tenía como objetivo principal asegurar que todos los actores que intervinieran o pudieran intervenir en el proceso adquirieran unos conocimientos básicos sobre lo que es un presupuesto de un ayuntamiento (objetivos, estructura, ingresos, gastos, inversiones,...) y sobre el significado y posibilidades de elaborarlo a través de la participación de la ciudadanía asociada y no asociada. Las acciones formativas estaban dirigidas a introducir conceptos relacionados con el presupuesto participativo, la democracia participativa, el proceso presupuestario, el análisis de la ciudad y sus políticas públicas, las posibilidades y límites del proceso participativo, etc. Planteando la realización de diferentes módulos formativos, en función de los destinatarios (1.- ciudadanos y asociaciones, 2.- grupo promotor y 3.- técnicos municipales) (Ayto. San Sebastián, 2004a).

El Ayuntamiento de Sevilla realizó durante 2006 dos jornadas de formación, una dirigida a los delegados de ciudad y de distrito y otra a los grupos motores del proyecto. La primera era sobre aplicación de criterios de evaluación a las propuestas y el segundo sobre construcción de ciudadanía. Finalmente, en marzo de 2007 el Área de Participación Ciudadana, en colaboración con el Instituto Pablo Freire de España pusieron en marcha una Escuela de Ciudadanía cuyo programa está dirigido a todas aquellas personas que participan en movimientos sociales, entidades cívicas y asociaciones de vecinos y en general a todas aquellas personas que quieren mejorar su barrio. Se trata de unos cursos de formación para dotar a las asociaciones y entidades de herramientas que mejoren la calidad de su labor.

Por último, están aquellas experiencias más recientes (Logroño y Málaga) que se ponen en marcha en municipios gobernados por un partido conservador, el Partido Popular. Allí no se han organizado todavía cursos de formación. En Málaga, lo que se han organizado son seminarios y charlas formativas e informativas sobre el proceso de Presupuestos Participativos al movimiento asociativo y al personal municipal<sup>9</sup>. En Logroño se estaba comenzando a elaborar un programa de formación

<sup>8</sup> La Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya ofrece todos los años un curso «Los Presupuestos Participativos» de ocho horas de duración, dirigido a los técnicos y a los electos locales relacionados con las áreas de gestión, de promoción social y territorio o de participación ciudadana con interés en la materia, cuyo objetivo es conocer las distintas maneras de abordar la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos.

<sup>9</sup> Estas sesiones se han desarrollado en los 10 distritos de la ciudad, a lo largo de una tarde íntegra de trabajo. La metodología seguida en estos seminarios consistía en una primera explicación a través de un power point, acompañada de ejemplos prácticos, y posteriormente un trabajo de dinámica de grupos a través de paneles en los que los participantes iban exponiendo su opinión sobre los diversos puntos: metodología, objetivos, etc, proponiendo además modificaciones al borrador del proyecto que se les presentaba.

<sup>10</sup> El Partido Popular no consiguió mayoría absoluta en las últimas elecciones municipales del 2007 y desde entonces gobierna la ciudad una coalición formada por el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Riojano.

cuando se produjo un cambio de gobierno en la ciudad<sup>10</sup> y no se conoce todavía lo que va a suceder con la experiencia (Pineda y Fernández, 2007). Estas experiencias llevan poco tiempo en funcionamiento y habrá que esperar un poco para saber que posición toman en el tema de la formación.

Aunque, como hemos visto, algunas experiencias se han planteado la cuestión no se puede decir que sea prioritario ni que lo pueda ser en un futuro próximo, a pesar de que, como veremos más adelante, es un tema muy importante para su sostenibilidad.

## **2. ACTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: FORMACIÓN COMÚN Y ESPECÍFICA**

Las metodologías de Presupuesto Participativo incluyen diversos tipos de actores, añadiendo a los tradicionales (técnicos presupuestarios, funcionarios públicos, políticos locales) nuevos protagonistas, procedentes de los diversos canales de participación abiertos a los ciudadanos. Pasan a tener lugar y voz líderes populares, comunitarios, sindicales, partidistas y los ciudadanos corrientes (con o sin conexión institucional).

Los actores tradicionales están formados y preparados para elaborar y ejecutar el proceso presupuestario, teniendo como producto final, primero el proyecto de presupuesto (competencia del Ejecutivo) y, segundo el propio presupuesto (debidamente discutido y aprobado por el Pleno del Ayuntamiento). Se trata, por tanto, de un proyecto y de un presupuesto elaborado y aprobado con las reglas de la democracia representativa tradicional, que no incluye una interlocución intensa y directa con la población, motivo por el cual la formación y la preparación de los actores presupuestarios tradicionales presenta significativas insuficiencias cuando se enfrenta con las metodologías presupuestarias participativas. Generalmente estas insuficiencias se palián a través de una solución sencilla y simple: se deja correr el debate público sin mayores interferencias de los agentes tradicionales (especialmente de los técnicos), hasta el momento en que se llega a la definición de prioridades, incorporando ellos en la fase siguiente, de elaboración de los documentos formales, momento en el que la población es eliminada por no dominar los conocimientos técnicos necesarios. O sea, los actores tradicionales y los actores resultantes de la innovación participativa tienden a actuar en momentos distintos y estancos en el proceso presupuestario participativo. Y es probable que sea así porque cada una de las partes tiene una comprensión distinta de la estructura y del proceso presupuestario.

Es cierto que una división del trabajo es indispensable en las tareas de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación presupuestarias. Pero llevada a cabo por actores que piensan y actúan de forma totalmente compartimentada, esa división crea problemas e insuficiencias políticas y técnicas, tanto para la calidad del producto final, como para el proceso. Para evitar que ocurra, conviene que en la presupuestación participativa haya una interacción constante entre los actores tradicionales del proceso presupuestario y los ciudadanos.

Es verdad que los ciudadanos comunes y sus líderes necesitan formación y preparación específicas para tomar parte en la gestión presupuestaria innovada por la participación popular, pero no es menos cierta la afirmación de que los actores tradicionales carecen de una modernización que les permita desplazarse de los mecanismos sedimentados de la democracia representativa a otros, más flexibles y exigentes, de la democracia participativa.

La formación y preparación que los actores presupuestarios tradicionales y la de los que son incorporados al proceso por la innovación participativa, debe contemplar un núcleo específico y un núcleo común, que posteriormente serán discutidos.

Entendemos aquí por formación, la asimilación crítico-creativa de elementos culturales que permitan relaciones y posicionamientos agregadores (cuya base sea la consideración por el bien común y la apetencia por la acción concertada para la solución de los problemas colectivos), que se manifiesten en una arena de debate democrático, o en la esfera pública (Habermas, 1996) como forma de mejorar la capacidad de decisión y acción colectiva y los resultados de estas. Se entiende por preparación o dominio de las habilidades requeridas para la participación en el proceso presupuestario, las que incluyen elementos de «*know-how*» y «*expertise*» referentes a la naturaleza técnica de la temática y tecno-política del proceso de gestión de las finanzas públicas. La separación práctica de los dos elementos –formación y preparación– es muy difícil, siendo la distinción aquí presentada de naturaleza meramente explicativa. A pesar de eso, la distinción es relevante, una vez que la preparación se refiere más directamente a la acción/tecnología (el que, como/de que modo, cuando, con que intensidad y duración), en cuanto que la formación va después, estando en el campo de la comprensión/axiología (por qué, para qué, con quién, con que límites, potencialidades e impactos).

### 3. LA FORMACIÓN COMÚN NECESARIA

La formación común necesaria de los actores presupuestarios tradicionales y de los resultantes de la innovación participativa se sitúa en el campo político, valorativo y procedimental. Sirve para garantizar, antes que nada, no solo el aprecio por la democracia, sino también la incorporación del elemento democrático en las actitudes y acciones cotidianas. Eso significa hacer de la democracia el hilo conductor perenne de las posiciones y decisiones individuales y no un argumento oportunista. En concreto, los actores presupuestarios deben acostumbrarse al debate abierto como mecanismo que sustenta las decisiones colectivas, sean favorables o no a sus intereses inmediatos.

Abrir la disposición de los actores hacia la negociación (respetuosa, a pesar del conflicto de intereses) y a la búsqueda de consensos parciales (ya que los consensos totales son raros y también raramente necesarios) y provisionales (ya que las situaciones y los agentes son mudables) es condición «*sine qua non*» para la democratización efectiva de las relaciones. Mientras, por más que se avance en esa dirección, el elemento autoritario estará siempre presente, en menor o mayor proporción, en el conjunto de las relaciones. Como mínimo, el autoritarismo estará siempre al acecho, ya que no basta con blandir contra él una parte fácil de la definición de democracia representativa: vale la voluntad de la mayoría. ¿Qué mayoría; simple o cualificada? Y en cuanto a la minoría, que hay que hacer con ella: ¿suprimirla, atacarla ferozmente o permitirle una convivencia que puede también convertirse en su transformación paulatina en mayoría?

Un elevado aprecio por la democracia incluirá, necesariamente, una evaluación de la democracia representativa tradicional que permitirá constatar su insuficiencia estructural, a pesar de la dificultad, cuando no imposibilidad, de sustituirla completamente por mecanismos de participación directa. Y permitirá constatar, también, que las prácticas democráticas, dentro de los límites de la democracia representativa tradicional, han estado marcados por la precariedad, conduciendo a un alejamiento de los ciudadanos del proceso político y de las decisiones colectivas –desgajándose del elemento representativo de la democracia–.

Sin ciudadanía activa, la democracia se debilita. Cuando los deberes de ciudadanía no se cumplen, los gobernantes, burócratas y tecnocracias se encuentran con las manos libres para tomar las decisiones que quieran. Y los derechos de la ciudadanía están en peligro, haciéndoles difícil defenderlos. Así, el ejercicio, tan amplio como sea posible, de los deberes ciudadanos y la defensa, tan inflexible como necesaria, de los derechos de ciudadanía es un requisito fundamental para la consecución de relaciones democráticas fuertes. Ciudadanía y democracia son las dos caras de una misma moneda, y pierde valor cualquiera que sea la cara dañada.

La noción de ciudadanía sin una delimitación de lo que son derechos individuales y colectivos, sin una percepción clara del papel que juega el gobierno en la configuración de las relaciones democráticas y de su garantía, no puede ofrecer lo necesario para una deseable democracia activa. Por eso, los valores republicanos necesitan destacar. La existencia de una «*res publica*», claramente delimitada (sin dar margen a ningún tipo de patrimonialismo), así como su respeto, por parte de gobernantes y gobernados es una parte fundamental de la ciudadanía.

Democracia, ciudadanía, republicanismo: fundamentos de la formación común necesaria a los actores gubernamentales y populares de la gestión presupuestaria participativa. Por ser información cultural evidente, en mayor o menor grado, en las relaciones sociales y políticas, no son enseñables o transmisibles en sentido tradicional. No se enseña democracia, ciudadanía o republicanismo del mismo modo que se enseña a alguien a llevar un automóvil o a fabricar un mueble de madera. Se trata de conceptos, cuyas epistemologías no llegan a una construcción final, definitiva y consensuada. Las ciencias sociales se han dedicado, se dedican y continuarán dedicándose a ello siempre, bebiendo de la fuente inagotable, pero intermitente, de las innovaciones institucionales que los hombres hacen para compatibilizar los intereses colectivos e individuales siempre en conflicto y demandando soluciones, mediaciones y arbitrajes típicos de cada tiempo y lugar.

El constante hacer de la democracia, de la ciudadanía y del republicanismo deriva de la propia naturaleza de los individuos y de la sociedad, que ofrece en su núcleo la capacidad y el deseo de cambio, los cuales, juntamente con los conflictos generados por diferentes tipos de inserción social y diferentes visiones del mundo, pueden ser consideradas los motores de la innovación institucional que marca las relaciones entre los seres humanos.

Para que el futuro de las reglas e instituciones que miden las relaciones que los hombres establecen entre sí puedan señalar la dirección de valores colectivamente delimitados y aceptados (democracia, ciudadanía y republicanismo entre otros), es necesario que las decisiones y acciones colectivas, tanto para sustentarse como para sacar provecho de esas mismas reglas e instituciones, sean apoyadas por el mayor número posible de actores, portadores de diferentes grados de formación y preparación y de distintas visiones del mundo, presentes en gobernantes y gobernados. Por eso el fomento del «*empowerment*» de las comunidades y la acumulación creciente de capital social (Putnam, 1993, 1996; Bourdieu, 1980) se convierte en relevante, debe, por tanto, incluirse entre los conceptos operacionales que contribuye a la formación de los actores del proceso presupuestario, cuando este es participativo. Esos conceptos, de acuñación reciente, contribuyen a la comprensión de la importancia de la acción colectiva para la vida en sociedad y refuerzan la importancia de la inclusión de un mayor número y más preparado de actores en los procesos decisorios, rompiendo con una tradición elitista y reduccionista de la democracia, muy insuficiente para explicar y estimar las relaciones sociales en sociedades complejas como las contemporáneas.

La consideración de la solidaridad es un valor de fundamental importancia en la formación de los agentes participantes en los procesos presupuestarios, porque en el centro de la propuesta de presupuesto participativo está la defensa de procedimientos reedistributivos a partir de la acción gubernamental, para constituir sociedades mejores, menos desiguales y menos injustas. Del mismo

modo, se puede afirmar, con el debido cuidado, que el presupuesto participativo tiene también un sentido socialista, por lo menos en la acepción de socialismo utilizada por Bauman (2004, p.313): «...un dolor agudo y constante de consciencia que nos impulsa a corregir o evitar sucesivas clases de injusticias.» Sin este sesgo, la formación de los actores presupuestarios tiende a redundar o en tecnicismos estériles, aunque convincentes en el discurso, o en oportunismos que se aprovechan de las lagunas de nobles palabras de orden. Se puede comprender fácilmente la importancia de este argumento cuando se percibe que la participación egoísta pura y simple en los procesos presupuestarios no puede dar sustentación al presupuesto participativo, pues este tipo de participación se agota en la medida en que el interés egoísta inmediato es atendido (la pavimentación reivindicada por un barrio es ejecutada, por ejemplo) o ante el fracaso de los interesados en hacer valer sus demandas. Si funcionase de esta manera, el Presupuesto Participativo se basaría en una continua renovación de actores, ya que el escenario sería abandonado por los que han sido atendidos y en su lugar aparecerían otros actores, con nuevas demandas. O sea, al contrario de un escenario para el ejercicio de la ciudadanía, el Presupuesto Participativo se convertiría apenas en uno más de los canales para la presentación de reivindicaciones. Así no se llega a una sociedad «...que se recrimina sin cesar por no ser suficientemente buena y no estar haciendo lo suficiente para volverse mejor» (Bauman, 2004)<sup>11</sup>.

No hay duda de que el atractivo ofrecido por la participación en la gestión presupuestaria es mayor que en otros procesos deliberativos gubernamentales precisamente por su mayor potencialidad para proporcionar bienes y servicios de interés inmediato a los participantes. El Presupuesto Participativo distribuye recursos, no se limita a discutir asuntos de interés difuso o palpables en horizontes de largo plazo, como sería el caso, por ejemplo, del debate abierto en la población para el trazado de las directrices de una determinada política pública. Sin embargo, si el potencial para distribuir recursos es el reclamo del Presupuesto Participativo, no puede ser su objetivo fundamental. El proceso participativo, para ir más allá de eso, necesita ser llevado a cabo por actores que tengan una formación que les permita desarrollar y difundir la consideración por el constante acompañamiento de los asuntos de interés colectivo. Tales actores, al establecer una relación coste-beneficio entre participar y beneficiarse, deben considerar como beneficio de alto valor el simple hecho de estar protagonizando un proceso que construye una sociabilidad de calidad superior, marcada por la valoración de cada individuo por los intereses colectivos, así como por la posibilidad de defender cada uno sus visiones, propuestas e intereses en la arena pública que se abre, impidiendo o reduciendo la posibilidad de que complots sean tramados en perjuicio de muchos y en beneficio de pocos.

En otras palabras, se trata de revalorizar la política hasta el punto de no ser interpretada sólo como un instrumento, entre otros, para alcanzar objetivos económicos, para elevarla a su condición intrínseca de campo de acción humana dirigida a la construcción de posibilidades negociadas en términos de formas de organización de vida, de establecimiento de relaciones, de innovación institucional. Dicho de otra forma: se trata de volver a colocar la acción colectiva y los procesos de toma de decisión colectiva entre las preocupaciones cotidianas, de modo que esa acción y esos procesos, en vez de rechazados, como tienden a serlo crecientemente en un mundo exageradamente individualista, pasen a ser apreciados, como instrumento para la edificación de sociedades mejores o como actividad grata llevada a cabo por individuos dotados de valores que se extienden más allá de su propio ego, sin que para eso tengan que negar su individualidad y libertad.

<sup>11</sup> La búsqueda de una sociedad mejor es algo válido para cualquier pueblo o país, rico o pobre, en la medida en que «...la calidad de una sociedad (...) no se mide por el PIB (Producto Interior Bruto), ni por la renta media de su población, sino por la calidad de vida de sus miembros más débiles», según Bauman, 2004.

El camino para llegar a la construcción o reconstrucción de los valores de democracia, ciudadanía, republicanismo y solidaridad no es fácil. Para que individuos egoístas –cuando no oportunistas–, formados en la tradición de las sociedades competitivas –cuando no depredadoras–, se coloquen en ese camino, hay que partir de elementos (muchas veces adormecidos o entorpecidos) presentes en la constitución de lo humano, como el deseo de auto-afirmación, la negación del aislamiento, la necesidad de descubrir nuevos valores, la voluntad de abrir nuevos horizontes. Es preciso crear las condiciones para que se pueda creer que la acción colectiva es favorable para liberar esos instintos; que la política es, indispensable y deseable; y que a pesar de sus costes (tiempo y paciencia para participar, discutir, negociar, por ejemplo), la acción colectiva y la política ofrecen beneficios que no pueden ser conseguidos si no es por medio de ellas. De hecho, es preciso contemplar la imposibilidad de una buena sociedad si «se espera que los individuos construyan individualmente, usando recursos individuales, soluciones individuales para problemas comunes, producidos socialmente» (Ulrich Beck, citado por Zigmunt Bauman en la entrevista a Folha de São Paulo, el 11 de marzo de 2007).

Además de la formación en valores (axiológica), los actores del Presupuesto Participativo deben tener en común también una formación procedimental.

Primero, deben sabercomportarse en las reuniones. Alejados de la participación política o desacostumbrados a ella, las personas tienden a perder la habilidad necesaria para dialogar en grupos y para debatir. Saber expresarse en el momento oportuno y de modo que pueda ser entendido es algo imprescindible; así como saber oír y reaccionar adecuadamente, también en el momento oportuno. Basta observar, durante un corto espacio de tiempo, una reunión de vecinos de clase media para descubrir el significado exacto de esa afirmación: es muy difícil organizar la discusión de intereses en conflicto, conducida por individuos no preparados para la negociación colectiva. Sin saber distinguir entre los momentos más adecuados de una reunión para presentar propuestas, para discutir y para deliberar, todo es discutido y propuesto simultáneamente, incluso cuando el proceso se encuentra en la fase de decisión. Todos hablan al mismo tiempo, el moderador no tiene noción de su papel, queriendo aprovechar su posición privilegiada para aprobar generalidades de interés personal. Hay procedimientos acreditados que, conocidos y bien utilizados, permiten reuniones y debates productivos, y es relativamente simple convertirlos en accesibles a los participantes en los Presupuestos Participativos. En este sentido, es importante, la utilización de instrumentos y técnicas pedagógicas que faciliten la interlocución y la argumentación –problemas estudiados en común, discusión de explicaciones o soluciones– dado que los procesos de raciocinio y argumentación activan articulaciones cognitivas.

En segundo lugar, los actores del Presupuesto Participativo deben desarrollar interés y capacidad de negociación. El presupuesto es limitado y las demandas y necesidades ilimitadas. A través de la participación se propone que lo que va y lo que no va a ser atendido sea deliberado por medio de negociaciones hechas respetándose las reglas previamente definidas. Saber avanzar y retroceder, exigir y ceder, articular aliados, conquistar adhesiones, así como respetar a la oposición son aspectos de negociación sin los cuales el proceso de debate puede convertirse en contraproducente.

En tercer lugar, todos los actores del Presupuesto Participativo, aunque no tengan cargos técnicos, deben tener una noción mínima de los procesos legales y de planificación a los que el presupuesto está sometido. En el caso de no disponer de ese tipo de conocimiento, no se puede decir que están participando en el proceso presupuestario; como mucho, estarán haciendo suposiciones sobre algunos aspectos de la decisión sobre el destino de los recursos públicos. Es diferente la situación de un ciudadano que va a una reunión a reivindicar una obra, de otro que va a esa reunión a discutir y negociar la posibilidad de inclusión de esa obra entre las prioridades del presupuesto del próximo año. El segundo ciudadano tendrá que saber no sólo cuales son las prioridades de

su barrio, sino también lo que significa incluirlas entre las prioridades de toda la ciudad, pasando por la criba de los actores políticos y técnicos de la planificación municipal y por la opinión de los miembros del Pleno.

En cuarto lugar, los datos deben ser de dominio común: normas (leyes, decretos, reglamentos –inclusive el del Presupuesto Participativo) y números (ingresos, gastos, deuda etc.)–, hasta un cierto nivel de detalle. Siempre que sea posible, también deben ser ofrecidos datos que muestren la situación actual de la ciudad (infraestructuras, servicios públicos etc.). Se trata de colocar al ciudadano ante la realidad empírica que se pretende transformar, actuando sobre ella con base en los recursos que se prevé que estarán a disposición del poder público. Para la comprensión de estos datos es necesario un mínimo de preparación. El criterio necesario para analizarlos, sacando de ahí conclusiones y proponiendo decisiones necesita ser desarrollado. Se trata de un aspecto de la formación específica para la participación en el proceso presupuestario, cuyo nivel de sofisticación es menor, en general, en la participación en otros frentes de actuación de los gobiernos. Aquí reside el grado de dificultad superior que caracteriza al Presupuesto Participativo, cuando es comparado con otros mecanismos de actuación popular en el debate sobre asuntos públicos.

En quinto lugar, aparece la cuestión del liderazgo. Todo proceso colectivo incluye este elemento. Su ejercicio es fundamental y puede definir el rumbo y el ritmo de los resultados. Aunque implique elementos carismáticos que no pueden ser artificialmente desarrollados, el liderazgo puede, hasta cierto punto, aprenderse, para que no sea negativo, inhibitorio de manifestaciones más amplias, oportunistas, sesgadas, distorsionadoras. La percepción de que liderar positiva y productivamente no es imponer una lectura o voluntad al otro o a los otros, no es manipular para conducir, no es seducir con promesas, no es hacer a veces de otro o de otros, pero sí es hacer viable opiniones colectivas, facilitar acciones conjuntas, obtener alianzas y propuestas etc. Es algo que necesita ser construido entre los actores del Presupuesto Participativo y adoptado como procedimiento aceptable de liderazgo y conducción. El papel del liderazgo comunitario beneficioso para el Presupuesto Participativo no es el de sustituir los liderazgos políticos tradicionales, populistas, interesados (en el sentido de hacer uso de las relaciones en beneficio propio, como el de lanzamiento de futuras candidaturas, por ejemplo), ni el de ser eslabón de mediación entre las comunidades y el gobierno. Su papel es ayudar en la construcción de un nuevo patrón de relación entre gobierno-comunidad, que éste basado en un nuevo patrón de relación entre los propios miembros de la comunidad, en la búsqueda concertada de objetivos comunes, en el respeto a las diferencias, en la capacidad de negociación y argumentación, en la consideración por la manifestación democrática, en espacios libres de coacciones e imposiciones que no sean las reglas comúnmente aceptadas.

La capacidad de lidiar con conflictos, identificándolos, delimitando las condiciones para resolverlos o para convivir con ellos ante la imposibilidad de solucionarlos y preservando la integridad moral de los portadores de las diferentes visiones y propuestas es otra habilidad que se debe desarrollar entre los actores del Presupuesto Participativo, sean técnicos, políticos o ciudadanos comunes. Sin este sexto elemento de la formación, en vez de una arena de disputa que permita la participación de todos, los espacios de debate y deliberación del Presupuesto Participativo se vuelven frentes de conflicto abierto que no llevan a ningún tipo de progreso en el proceso de control social del gasto público. Avanzar o retroceder, fijar firme o flexibilizar, delimitar terreno o ceder espacio –es necesario que los actores sepan elegírticas y estrategias, a fin de obtener nuevos espacios de entendimiento de los problemas y soluciones–.

El séptimo elemento de la formación común necesaria para los actores del Presupuesto Participativo es extremadamente sutil, ocupando un lugar destacado: se trata de «ser buen observador» para la compleja relación que existe entre lo singular o particular, y lo colectivo. El individuo y el

grupo se determinan mutuamente, siendo necesario, para una interacción constructiva y provechosa, que el individuo se valore sin que el colectivo sea desvalorizado, negado o anulado. «Yo pago, yo exijo»; «Yo poseo, yo mando»; «fui dañado, quiero reparación»; «me lo quitaron, devuélvanmelo» –son argumentos muchas veces difíciles de evitar, así como sus opuestos: «su opinión fue derrotada, cálese»; «o su perjuicio es necesario para el bienestar colectivo, confórmese»; «solamente lo que beneficia a muchos puede ser objeto de deliberación». Ni colectivismo, ni individualismo puro y simple – algo superior a esos extremos es lo que debe servir de pauta a la relación entre los actores del Presupuesto Participativo, aunque se sepa que la búsqueda de algo nuevo es una aspiración que viene de lejos.

El octavo elemento considerado relevante es la necesidad de enseñar a los ciudadanos un conocimiento del lenguaje utilizado en el proceso presupuestario. Hay que entender la acción educativa sobre esta cuestión como acción comunicativa, en la cual el lenguaje hace posible la interacción e integración entre sujetos que se relacionan con el mundo a través del lenguaje (Avritzer y otros, 2004). Las actividades pedagógicas deben estar basadas en el uso del lenguaje, entendido como medio de manifestar las ideas y las voluntades, de establecer vínculos... El lenguaje debe de ser entendido como una actividad pública, como acción entre individuos orientada a un fin, que trasciende los hábitos de los miembros de la sociedad y que permite la participación, la innovación y la construcción de los significados y su uso común (Habermas, 1996).

En conjunto, la formación común de los actores abarca valores, habilidades analíticas/percepciones y habilidades de relación que nunca fueron muy abundantes (Avritzer y otros, 2004). Y cuya novedad no reside en ser concebidos o imaginados como posibles, sino en ser practicados cotidianamente por individuos y grupos constantemente sumergidos en situaciones de conflicto y disputa, pero maduros para las prácticas democráticas de alta calidad. Así, en los procesos formativos son necesarios la adquisición de esos valores y habilidades, no la posibilidad de enseñar, transmitir, pero si la necesidad de tejer solidariamente las bases para compartir no lo que se tiene que cambiar, sino lo que sólo se puede conseguir cambiando, en un cambio que no es mercantil –tomando allá, dando aquí; poniendo, quitando–, sino solidario: sólo lo que somos juntos y somos lo que nosotros queremos.

Si así fuera, podría ser hecho de este modo en el proceso de control social del gasto público. Más que un mecanismo de control de la actividad financiera del gobierno, el Presupuesto Participativo sería un espacio de ejercicio de ciudadanía, democracia, republicanism y de superación del peso excesivo que la lógica mercantil tiene hoy en día en las relaciones sociales, sin que se esté con eso deseando o proponiendo el fin del mercado; al contrario, las propias relaciones mercantiles pueden beneficiarse de actores capaces de verse como actores cuyos valores y objetivos van mucho más lejos de lo que se pueden encontrar y practicar en el mercado –de esa forma el mercado puede ser considerado como el medio, que es, y no como fin, como a veces es considerado–.

Tomado el mercado como medio para una vida que es algo más que producir-cambiar-consumir, el Estado, por su parte, no puede ser visto apenas como un ente responsable de proveer de bienes y servicios de acuerdo con el deseo y la disposición de pagar impuestos de los ciudadanos. Por tanto, la participación en el Presupuesto Participativo no será simplemente para atender una reivindicación material, sino para que las decisiones colectivas y las políticas públicas que contribuyan a que la vida de los individuos y de la sociedad mejoren sean potencializadas, en un sentido más allá de la simple subsistencia cómoda, proporcionada por mejores condiciones económico-financieras y materiales.

Enorme desafío, evidentemente. Pero por menos de eso es dudoso que valga la pena el gran esfuerzo que las prácticas participativas implican. Para simplemente reforzar el toma-daca del mer-

cado, haciendo de los procesos decisorios gubernamentales procesos que incluyen «consumidores de bienes públicos» pero conscientes y exigentes (como los agentes económicos del mercado), pueden utilizarse mejor mecanismos más simples y directos, menos exigentes políticamente.

Los requisitos de la formación común de los agentes del Presupuesto Participativo, en fin, están relacionados con valores, habilidades analíticas y de relación interpersonal. Si, por un lado, es difícil enseñarlos, en un sentido tradicional (¿quienes serían los profesores y quienes serían los alumnos?), por otro lado, es imposible avanzar si no son incluidos entre las preocupaciones de los líderes y protagonistas de las experiencias de Presupuesto Participativo, intentando hacer todo lo posible (descubriendo, inventando en la práctica) para que sean, de un u otro modo, incrementados a lo largo de los procesos participativos.

#### 4. LA FORMACIÓN ESPECÍFICA NECESARIA

La formación adicional requerida por los actores presupuestarios tradicionales para que puedan contribuir a la democratización y a la mejor calidad de la gestión del presupuesto público va en la dirección de entender y asumir valores que modifiquen la naturaleza de la relación representantes-representados y políticos-tecnócratas, además de exigir capacidad para lidiar con conflictos, para conducir decisiones colectivas que impliquen a un mayor número de personas, para explicar decisiones en relación a prioridades en documentos formales y mostrarlas comprensibles. El cambio esperado es al mismo tiempo de actitud y de procedimiento. Despojados del poder de su punto de vista (asegurado por el mandato, en el caso del político, y por el cargo, en el caso del tecnócrata), el actor presupuestario renovado por la democracia participativa necesita actuar de forma más transparente y comprensible, utilizando con más frecuencia el diálogo. Este cambio es cultural y no se da simplemente por la práctica o por la reflexión: es preciso, para conseguirlo, adoptar un estilo constantemente sometido a reflexión y crítica, debiendo, por otro lado, estar esa reflexión referenciada en prácticas concretas. Tal procedimiento, interiorizado por los actores individuales y por los grupos que actúan en la gestión pública es de extrema complejidad, exigiendo una voluntad política considerable, pues los actores tendrán que hacer más de lo que simplemente se considerarían las tareas profesionales de gestión presupuestaria. Habrán de convertirse en actores presupuestarios permanentemente innovadores, para ir incluyendo las nuevas exigencias que cada día se disponen e integrándolas en el proceso político típico de la democracia participativa, mucho más exigente que el de la democracia representativa tradicional, no sólo para los políticos, sino también para los técnicos.

La co-gestión de los recursos como método, la transparencia como presupuesto y las mayores exigencias evaluativas como efectos subsiguientes exigen, para que sean efectivas, de los actores técnicos y políticos, mucha más calidad y trabajo de lo que se establece en otras condiciones. El político ya no puede más echar mano de la calidad técnica de la gestión; y al técnico le resulta difícil separar sus funciones y actividades de la política. A ambos, al técnico y al político se les exige en términos tecno-políticos, un paso en la dirección de mayor politización de la técnica, subordinándola a las decisiones colectivas tomadas democráticamente; y, al mismo tiempo, una tecnificación de la política, tendiendo a convertir sus consecuencias en más medibles y evaluables, además de más consistentes desde el punto de vista del uso de los recursos. Los puntos de vista social, económico y político pasan a ser mejor considerados y ponderados en las decisiones en las que los actores están dotados de sensibilidad y habilidades tecno-políticas.

El presupuesto, en contexto participativo, además de mejorar las metodologías tradicionales (presupuesto por programas, presupuesto por tareas, presupuesto no automáticamente incremental,

contabilidad, etc.) exige incorporar, en todas sus fases, técnicas e instrumentos de «*accountability*», de planificación integrada y estratégica (presupuesto y políticas públicas, presupuesto y gestión financiera, presupuesto y planificación gubernamental etc.) y de «*business intelligence*» (organización y mejor aprovechamiento de las bases de datos).

Al contrario de lo que ocurre en el caso de la formación común de los actores del Presupuesto Participativo (para la cual no hay sistema), la formación específica de los responsables del presupuesto propiamente dicho, en cuanto proceso, sistema y técnicas de gestión de recursos públicos escasos, puede ser enseñada, al existir conocimientos acumulados susceptibles de transmisión y difusión. El obstáculo mayor, en este caso, son las «escuelas» (incluyendo tanto a los gestores de carrera más expertos, que transmiten de generación en generación sus habilidades, en lo cotidiano de los gobiernos, como los espacios formales de cualificación de gestores) que suelen ser extremadamente conservadoras y celosas de su técnica, queriendo evitar su «contaminación» por la política, que la hace desviar de la objetividad y de la eficiencia.

## 5. ¿A QUIÉN FORMAR?

Partiendo del estado actual (democracia representativa y gestión presupuestaria tradicional) al anhelado por los defensores del Presupuesto Participativo (elementos de democracia participativa y co-gestión presupuestaria, incluyendo gobierno y sociedad civil), los actores que deben ser preparados son: técnicos y funcionarios públicos de los poderes ejecutivo y legislativo y de los tribunales de cuentas y órganos de la misma naturaleza, políticos en general, líderes populares, comunitarios, sindicales, partidistas y ciudadanos comunes que tengan interés por la importancia del control social del gasto público.

Ya debe haber quedado claro, por lo anteriormente expuesto, que técnicos y funcionarios públicos y políticos (principalmente los que tienen mayores responsabilidades presupuestarias, como, por ejemplo, los jefes de poderes ejecutivos y legislativos en los diversos niveles) deben tener una porción mayor de formación (principalmente de la específica, anteriormente aludida), una vez que, por un lado, sus responsabilidades son mayores en la conducción y conclusión de los procesos presupuestarios, ya que en la democracia representativa, que continua funcionando normalmente, son ellos los que se responsabilizan de la gestión presupuestaria, siendo, inclusive remunerados por cumplirlo bien; por otro lado, ellos se dedican más profesionalmente a la gestión pública, también detentando mayor poder en lo cotidiano.

En cuanto a los líderes (populares, comunitarios, sindicales, partidistas y otros) que por su propia condición, están ya comprometidos en política, es necesario que den un paso en la dirección de prepararse sobre asuntos presupuestarios (en general muy relevantes para la viabilidad de políticas y propuestas), sin tener todavía el nivel de profundización técnica necesaria para los gobernantes. Se trata de conocer la lógica presupuestaria, sus pasos, su lenguaje etc., además de los grandes números y las tendencias. Porque sin ese mínimo dominio conceptual e informativo no se establece un diálogo, que efectivamente trate del presupuesto, entre técnicos y legos. El desafío es básicamente de traducción de un lenguaje hermético («*orçamentês*») en otro que preserve el contenido pero que sea más fácilmente comprensible y utilizable por los no iniciados. En cierto modo, éste también es el desafío en el caso de los políticos, pues no se debe esperar o exigir que cada uno de ellos, con tantos desafíos por delante, sea un técnico presupuestario.

En el caso de los ciudadanos comunes, debe dárseles el mismo tratamiento destinado a los líderes, con cuidado de no exagerar la cantidad en términos de exigencia, pues lo que cada hombre

común está dispuesto a destinar al cuidado de la cosa pública no es el mismo, en magnitud y naturaleza, que cada líder y político está dispuesto a consagrar al mismo objeto y objetivo. Así mismo, un mínimo de lenguaje presupuestario y de claridad respecto al sistema y al proceso presupuestario deben ser de dominio común.

En lo que se refiere a la formación común, hay que encontrar formas de incluir a todos, aumentándose, lo que ya se dijo, que a los que están fuera del gobierno se les permita que vean y sientan el desafío que es destinar recursos escasos a diferentes finalidades y públicos, en un contexto marcado por divergencias y conflictos, mientras que a los de dentro se les debe dar la oportunidad de conocer más de cerca los dilemas y sufrimientos humanos habituales al no poder atender ciertas necesidades. Humanizar (en el sentido de distinguir claramente entre lo que es un hombre de carne y hueso y un hombre en las estadísticas) y contextualizar (ver el todo que a veces la situación particular oscurece) son los desafíos para acercar las posibles convergencias de interpretación, lecturas y sentimientos.

Uno de los mayores desafíos del proceso educativo en contextos de participación popular, como el del Presupuesto Participativo, es llegar a numerosos individuos con diferentes grados de interés, que van y vienen a cada momento: mientras unos están comenzando a participar, otros están abandonando, por una razón u otra, las actividades y discusiones. No aprende quien no quiere aprender, o no está presente en los momentos de aprendizaje. ¿Cómo motivar la participación y, más que eso, conseguir que sea menos intermitente y con intereses que van más allá de reivindicaciones inmediatas? He aquí la cuestión que sintetiza el desafío aquí aludido, permitiendo apreciar su gran importancia y percibir el tamaño del obstáculo que la baja formación y/o la desorganización de los actores constituye para la sostenibilidad de las experiencias de Presupuesto Participativo en el tiempo.

## 6. ¿CUÁNDO, CÓMO Y DÓNDE FORMAR?

Dada la complejidad de la formación y la preparación necesaria para los actores del Presupuesto Participativo, principalmente la formación general y común, cuando se desea después de tentativas ampliar la eficiencia, eficacia y efectividad del gasto público, en el sentido más económico de esas expresiones, está fuera de duda que esa formación y preparación no tiene momentos específicos para suceder, ni espacios únicos en los cuales deban ser proporcionadas. Al final, antes de nada debe quedar claro que no se trata exactamente de proporcionar título. Streck (2001), al tratar de una posible pedagogía de la participación, entiende que debe incluir «el derecho de hablar», «una mística de participación» y «la circulación de información».

Es preciso ir más allá de lo convencional en términos de formación, intentando identificar nuevas posibilidades. Se pueden básicamente vislumbrar dos caminos a seguir: i) la creación de un ambiente y de un clima general propenso al aprendizaje mientras que se hace (*learning by doing*) y ii) el fomento de actividades específicas de reflexión formativa y difusión de informaciones importantes para el aprendizaje.

Las actividades específicas de reflexión formativa y difusión de informaciones importantes para el aprendizaje pueden ser desarrolladas por medio de cursos, seminarios, charlas, ciclos de debates, oficinas, *workshops*, realizadas con mucha frecuencia, ofrecidas por personas e instituciones que son fuente de conocimientos específicos y que pueden enseñar en eventos abiertos a invitados. Tales actividades pueden ser ofrecidas por gobiernos, ONG's, grupos de investigación, asociaciones de empleados públicos, empresas de consultoría, organismos multilaterales u otros. O pueden,

también, ser objeto de oferta por eventuales escuelas de gobierno y ciudadanía<sup>12</sup>. También, pueden ofrecerse durante los ciclos del propio presupuesto participativo. Otra posibilidad, de carácter más duradero y dirigido hacia el futuro, es incluir la temática<sup>13</sup> en la enseñanza formal<sup>14</sup>, desde los ciclos iniciales, intermedios y finales de la educación básica<sup>15</sup> hasta la enseñanza universitaria.

La creación de un ambiente y un clima propicio al aprendizaje de las habilidades y a la difusión de los valores de la democracia participativa y del presupuesto participativo deben incluir desde campañas publicitarias frecuentes y enfocadas al tema hasta el uso de dinámicas de grupo con distintos segmentos de población, en los que se puede recurrir incluso a artificios pedagógicos lúdicos y artísticos, capaces de ampliar el protagonismo de quien aprende. Esa estrategia, sin embargo, se agota cuando no existen posibilidades efectivas de participación, las que además de ser el objetivo de los procesos de fortalecimiento de la democracia participativa y de la co-gestión de los recursos públicos, son también una verdadera escuela donde se aprende trabajando, discutiendo, debatiendo, argumentando y contra-argumentando. Eso significa que el propio proceso presupuestario participativo debe estar envuelto por este clima, debe organizarse en un ambiente de aprendizaje, de difusión de informaciones, de fomento del debate. Una especie de «fiesta de la democracia» debe ser el ambiente del proceso. En la línea de que sólo se aprende lo que gusta o lo que se siente que es necesario (Alves, 1994).

El clima participativo puede beneficiarse de la existencia de otros momentos y espacios de participación además del presupuesto público (comisiones tripartitas – gobierno, empresarios, trabajadores; consejos gestores de políticas públicas etc.), que deben articularse entre ellos para la difusión de la idea del gobierno abierto a la co-gestión. Los gobiernos locales comprometidos con el control social y con la democracia sustantiva pueden ofrecer una gran contribución para eso. Según Daniel (1994, p. 40):

*«la democratización del acceso a la participación exige una presencia activa del gobierno, en particular en el campo pedagógico. Es crucial para tal democratización, la investigación de lenguajes sintonizados con la cultura de la población, así como la organización de procesos de formación de los ciudadanos, de manera que les permita el acceso a la información sobre el modo de funcionamiento del Gobierno (Junta de Gobierno Local, Pleno) y de la configuración del municipio. Tales iniciativas caminan en el sentido de contraponerse al monopolio de información del cual los integrantes del Gobierno acostum-*

<sup>12</sup> Un ejemplo de escuela de ciudadanía es el Instituto Polis ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)) o el Centro Nueva Tierra ([www.nuevatierra.org.ar](http://www.nuevatierra.org.ar)).

<sup>13</sup> Pero ahí hay que tener en cuenta que no vale cualquier tipo de Educación para la Ciudadanía para fomentar la implicación ciudadana. Por eso «los programas de educación cívica que tengan como objetivo promover una ciudadanía activa deberían considerar qué tipo de implicación desean fomentar de cara al futuro y, una vez hecho esto, deberían diseñar los currículos y las actividades de forma que éstos vayan dirigidos específicamente a fomentar ese tipo de comportamientos en lugar de esperar que tanto el conocimiento como las actividades voluntarias por separado acabarán fomentando todos los tipos de implicación posibles» (Torney-Purta y Amadeo, 2003:271).

<sup>14</sup> La nueva Ley Orgánica de Educación, aprobada el 6 de abril de 2006, introduce por primera vez en la historia de España una asignatura llamada Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Según el Preámbulo de esta ley, la finalidad de esta asignatura «consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución Española y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global».

<sup>15</sup> El Consejo de Europa viene tomando iniciativas en torno a la Educación para la Ciudadanía democrática desde que en febrero de 1997 diseñara un proyecto cuyo objetivo consistía en identificar qué valores y qué habilidades debían adquirir los individuos para convertirse en ciudadanos participativos, cómo podían adquirirlos y cómo podían aprender a transmitírselos a otros. La Unión Europea también ha prestado una atención especial a la Educación para la Ciudadanía durante los últimos años.

bran a ser portadores. Se evidencia, además, que es perfectamente posible y hasta necesario, que el gobierno local –respetando la independencia y riqueza de formas de articulación de la sociedad– actúe de manera concreta en el sentido de estructurar y estimular la participación para que esta obtenga su máxima eficacia.»

Freire (1992, p. 174), coherente con la radicalidad de su pedagogía, señala que:

*«Todo debe ser visible. Todo debe ser explicado. El carácter pedagógico del acto de gobernar, su misión formadora, ejemplar, que demanda por eso mismo de los gobernantes, seriedad irrecusable. No hay gobierno que permanezca verdadero, legitimado, digno de fe, si su discurso no esta apoyado por la práctica, si protege y favorece a los amigos, si es duro sólo con la oposición y suave y afable con los correligionarios.»*

En contextos en los que el gobierno no promueve la participación popular, o es reticente o contrario a ella, tanto el clima y el ambiente, como los espacios y los momentos específicos de formación de actores pro-democracia participativa y co-gestión de recursos públicos pueden ser reivindicados y promovidos por entidades, instituciones y grupos que defienden la democracia participativa o sustantiva. En muchas circunstancias el deseo popular de superación puede ser canalizado por iniciativas de esa naturaleza. Es así, por ejemplo, en el caso brasileño.

La llamada «educación popular» fue uno de los motores que impulsaron las luchas contra la dictadura militar en Brasil (1964-1985) y el posterior movimiento de luchas urbanas para conseguir mejores condiciones de vida y trabajo, que culminaron en la creación del Partido de los Trabajadores y del Presupuesto Participativo. Para Pontual (2000, p. 38), la educación popular es el campo de comprensión de los procesos educativos y de actuación educativa que mejor desarrolla las prácticas pedagógicas con elevado potencial para contribuir a una ciudadanía activa. Entre sus representantes figura el destacado educador brasileño Paulo Freire (1997), que no vislumbra la posibilidad de ciudadanía sin acceso a la educación. Freire fue un férreo defensor de la reducción del analfabetismo en Brasil y el creador de una pedagogía centrada en la experiencia concreta del individuo y en una visión del aprendizaje como una aventura de construcción, reconstrucción, cambio y apertura al riesgo. Aprendizaje y liberación son sinónimos, para Freire. Igualmente educación y ciudadanía. Según Pontual (2000, p. 43), «Para Freire, lo esencial en las relaciones entre educador y educando, entre autoridad y libertad, es la reinención del ser humano en el aprendizaje de su autonomía. (...) La autonomía va constituyendo una experiencia de transformación, de innumerables decisiones que van siendo tomadas.»

Las prácticas y reflexiones en torno a la educación popular dieron origen a una amplia literatura que constituye una pedagogía de participación popular que, según Pontual (2000, p. 44), es de fundamental importancia para la «construcción de nuevas formas de ejercicio del poder en el terreno de la sociedad civil y en las formas de actuar del Estado». Para este autor, la educación popular «tiene un importante papel en el sentido de la cualificación (tanto desde el punto de vista ético-político como de conocimientos instrumentales) de los movimientos sociales y de los gobiernos locales para mejorar su capacidad de intervención en la elaboración y gestión de las políticas públicas en el espacio local» (Pontual, 2000, p. 45).

El eslabón a veces frágil de la perspectiva movimentalista<sup>16</sup>, que inspira las tesis de la educación popular y de la pedagogía de la participación popular, es el de su unidireccionalidad: deja la sensación (que puede hasta ser falsa, en algunos casos) de que el déficit de aprendizaje respecto a la emancipación, la autonomía, la descentralización se sitúa solo del lado de los grupos e individuos

<sup>16</sup> Perspectiva adoptada a partir de la lectura del mundo de los movimientos sociales.

que actúan fuera de los espacios formales de poder. De hecho, mientras tanto, los detentores de cargos públicos, electos y de carrera, así como las personas pertenecientes a grupos que no pueden, adecuadamente, ser clasificados como populares (expresión fuertemente asociada a la condición de renta baja y/o residente en las periferias de las ciudades o zonas rurales), tienen también su parte de necesidad de aprendizaje democrático, si se desea una democracia sustantiva que no se limite a sus aspectos distributivos. Una visión del mundo más fuertemente democrática y una convivencia cotidiana penetrada por esa visión es algo a aprender por todos, independientemente de su posición en las escalas de poder y de su nivel de renta. Una de las críticas dirigidas contra las experiencias de Presupuesto Participativo, incluso en el caso paradigmático de Porto Alegre, es exactamente la de que la participación no es suficientemente plural para caracterizar una esfera pública (Navarro, 2002).

## 7. ¿QUIÉN FORMA A QUIÉN?

Igual que ocurre en los procesos formales de enseñanza, la pregunta que da título a esta sección –¿quién forma a quién?– tiene sentido: pasó el tiempo en el que el profesor era el detentador del saber y el alumno el agente pasivo del proceso de enseñanza-aprendizaje. Los debates en la actual sociedad del conocimiento ponen en cuestión esa vía de mando único de transmisión del conocimiento, hasta en los años iniciales de la enseñanza formal. Aunque profesores y alumnos tengan papeles distintos o bagajes diferentes de conocimiento previo, no se acepta tan fácilmente que la relación entre ellos esté basada en una jerarquía del saber.

Si es así, en espacios más formales y sistemáticos de aprendizaje, esa característica se acentúa en procesos en los que de manera clara todos están aprendiendo simultáneamente, en asuntos que están organizados como objetos de conocimiento a causa de la propia acción conjunta a partir de la cual se aprende. Lo que se produce son intercambios de experiencias y de puntos de vista; lo que se hace es debatir, discutir, analizar a partir de diferentes informaciones. Y acumular conocimiento, no como arma, del que después alguien termina apropiándose y, así, formándose y preparándose; sino como conocimiento en forma de flujo, que se renueva constantemente, modificándose para todos los participantes en la medida en que datos, versiones, visiones nuevas van apareciendo como resultado de los trabajos auto-reflexionados.

Incluso en el caso de los cursos de formación (por ejemplo, aquellos que tratan sobre elaboración presupuestaria), en los que uno o más agentes se sitúan como profesores, la diferencia del discurso de esos «transmisores de contenido» es que es uno de los discursos. Se diferencia de los demás porque preparó sistemáticamente su exposición para hacer una presentación inicial, a partir de una cierta habilidad. Todo lo más, es un discurso que se cuestiona a partir de la visión de todos los demás. Si la elaboración presupuestaria actualmente practicada está marcada por la lógica de la democracia representativa, si esta está cuestionada, aquella también lo estará. Lo que hay que aprender es sobre las nuevas formas de elaboración presupuestaria que podrán originar cambios en las prácticas democráticas. Y en eso, todos son alumnos, con la diferencia de que algunos pueden ser «*experts*» en las prácticas actuales, experiencia que debe ser bien aprovechada, pero que no debe prevalecer sin cuestionarse frente a argumentos nuevos.

No se trata de no considerar la necesidad e importancia de la existencia de actores que asuman la tarea de enseñar, teniendo en cuenta que enseñar no es simplemente transmitir contenidos de una mente a otra u otras, sino establecer un tipo de relación en la cual el líder del proceso actúa como

sistematizador, facilitador, motivador. La presencia de ese líder continúa siendo fundamental, aun más si no se limita a la condición de anticuado «transmisor de conocimiento».

Tanto aprender como enseñar son actividades que, en la sociedad actual, en general, y en los procesos complejos, como los de participación popular en el proceso presupuestario, en particular, está atravesando por cambios aún no totalmente comprendidos, debido a nuevos métodos didáctico-pedagógicos y también a nuevas tecnologías de apoyo y mediación. Por lo tanto, la cuestión de la formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo es triplemente desafiante, pues pasa por comprender aspectos todavía no totalmente desarrollados y explicados, sea del lado del presupuesto, sea del lado de la participación ciudadana y de la democracia, sea del lado de la propia dinámica de transformación de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Siendo muchas las incertidumbres, los actores son todos aprendices e instructores, con diferentes grados de bagaje y compromiso, voluntad política, disposición, disponibilidad, interés. La homogeneidad de la condición —estudiantes que también enseñan—, corresponde a una enorme heterogeneidad de formas de inserción: cada cual participa como y cuando desea; no hay una lista de llamada a la que todos deben responder, ni evaluación de desempeño. Trabajar en ese doble aspecto para obtener aumento de conocimiento y de las habilidades necesarias para la buena marcha y para la obtención de buenos resultados en los procesos participativos es un desafío tan difícil de ser afrontado como estimulante. Sobre eso es necesario, también, reflexionar y llegar a visiones y propuestas de acción que tendrán que nutrirse del debate en el seno de la pedagogía, de la teoría democrática y de las técnicas presupuestarias.

## 8. ¿POR DÓNDE COMENZAR?

Los canales, espacios, momentos, mecanismos e instrumentos que favorecen la formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo, así como de cualquier iniciativa o experiencia que tenga por fin el control social o la profundización democrática, son muchos y variados. Es posible siempre encontrar alguno que sea viable para un determinado grupo de interesados en el avance de la educación ciudadana. Si la iniciativa nace de un gobierno, él podrá disponer de la ayuda de profesionales contratados, con formación específica. Si nace de un grupo de voluntarios, ellos podrán buscar ayuda voluntaria de especialistas o de gente con experiencia. Una universidad, por medio de un curso de enseñanza superior afín, puede también tomar iniciativas en este campo, así como las organizaciones no-gubernamentales. Pueden ser creadas redes con la finalidad de avanzar en el conocimiento y experimentar metodologías, buscando inclusive financiación de diversos tipos. Si la red cuenta con gobiernos, universidades, ONG's, sindicatos, por ejemplo, puede conseguir financiación articulando un proyecto de investigación para agencias de desarrollo científico, cursos organizados para sindicatos, asesoría para los gobiernos, ayuda a organismos internacionales etc.

Las acciones comenzadas pueden tener la característica de proyecto (con objetivo específico y plazo para concluirlo, generalmente incluyen financiación en cantidad previamente presupuestada) o de actividad (perenne, bajo dirección de un grupo constituido para eso). Ejemplos de proyectos: capacitación de actores presupuestarios de gobiernos locales para trabajar en presupuestación participativa, elaboración/edición/distribución de cuadernos de un proceso participativo para segmentos de población; difusión de propuestas del Presupuesto Participativo en los colegios etc. Ejemplos de actividades: formación y mantenimiento de un grupo de control de las inversiones sociales del presupuesto local; ciclos de seminarios y debates sobre Presupuesto Participativo; creación de ONG's de fomento del control social del gasto público.

Las iniciativas pueden ser puntales o permanentes. Un fórum local de control de la ejecución presupuestaria tiene carácter permanente, es en cambio puntual un evento en que sean convocados para dar información ciudadanos participantes en una experiencia extranjera de Presupuesto Participativo. De la mezcla de iniciativas y del intercambio de experiencias van poco a poco surgiendo nuevas ideas y propuestas, capaces de crear el clima participativo ya mencionado anteriormente. Para que esas iniciativas e intercambios se mantengan a lo largo del tiempo, lo crucial es la existencia de un grupo de animadores sociales con capacidad de multiplicarse y desarrollarse. Tal grupo es indispensable porque las prácticas de la democracia participativa no están arraigadas, como las de la democracia representativa que, en sus orígenes, también carecieron de personas innovadoras que las apoyasen.

El establecimiento de socios reviste vital importancia para la formación de grupos que difundan las acciones permanentes de control social y profundización de la democracia. La experiencia indica que grupos que incluyan gobiernos y ONG's son particularmente adecuadas a esta finalidad, según se deduce en Pontual (1996).

## 9. CONCLUSIÓN

El control social del gasto público por medio de la metodología conocida como Presupuesto Participativo existe ya hace casi dos décadas, ha sido experimentado en prácticamente todos los continentes (Shah, 2007), siempre con adaptaciones a las realidades locales y a las ideas de los líderes y las comunidades implicadas. En la gran mayoría de los casos, desde el principio hasta hoy en día, la sostenibilidad y permanencia han sido unos obstáculos no solucionados en los casos identificados, relatados y analizados de Presupuesto Participativo. Varias pueden ser las razones para este problema que necesitan ser estudiadas.

En España, el Presupuesto Participativo hace su aparición en el año 2001, en las localidades de Córdoba y Rubí. Desde entonces, crece el número de experiencias: Albacete, Las Cabezas de San Juan, Puente Genil, Callús, San Sebastián, Getafe, Algete, Jerez de la Frontera, Sevilla, Petrer, Puerto Real, Santa Cristina d'Aro, Logroño, Zaragoza, Madrid, San Juan de Alicante, Figaró-Montmany, Tarrasa, Lérganes, Torreperogil, Viladecavalls, Segovia, Málaga, Castellón, Humilladero, Pizarra, Tudela y Xirivella. En todas ellas, como, aparentemente, en muchos otros lugares, se observa un déficit de formación y preparación de los agentes, este hecho constituye una de las probables causas que provocan las dificultades de sostenibilidad y durabilidad de las experiencias. Como hemos podido ver al principio del artículo son pocas las experiencias españolas que se plantean el tema de la formación y menos las que lo consideran necesario para la sostenibilidad del proceso.

La existencia de actores con formación y preparación para participar en los espacios y momentos de discusión y deliberación –con o sin papel de liderazgo, con o sin aspectos técnicos, con o sin cargo en la estructura formal de poder– es una condición crucial para la calidad del proceso presupuestario participativo, así como para su permanencia a lo largo del tiempo, pasando más allá de gobiernos y administraciones y convirtiéndose en un modo cotidiano y corriente de control social del gasto público. Por lo que, esa formación y preparación debe ser objeto de estudio y de desarrollo de métodos y técnicas apropiadas, respetándose las diferentes realidades políticas e institucionales, si se desea transformar, de hecho, al Presupuesto Participativo en un mecanismo duradero y ampliamente consagrado de gestión de los recursos públicos, mejorando con ello la actuación gubernativa y la naturaleza de la democracia.

En el intento de comprender mejor la problemática de la formación y de desarrollar métodos para aplicarla en el interior de las actividades relativas al Presupuesto Participativo es necesario, partir de una concepción de formación diferente de la convencional, presente en la mayoría de los procesos

formales de enseñanza-aprendizaje (la referencia puede ser la de la «educación popular»), y no utilizar el conocimiento como un arma que se transfiere de un individuo a otros, sino como un elemento que fluye bidireccionalmente, pero no sin que patrones de relación y metodologías pedagógicas faciliten que así sea.

La formación necesaria de los actores del Presupuesto Participativo es polifacética y multidisciplinaria, incluye cuestiones que abarcan aspectos contenidos en las ciencias sociales aplicadas (economía, administración, derecho) y en las ciencias humanas en general (psicología, pedagogía, ciencia política etc.), desdoblándose en un núcleo de formación común a todos los actores y en un núcleo de formación específica, dirigido a determinados grupos de actores.

No es posible proveer la formación necesaria a los actores del Presupuesto Participativo únicamente en espacios fijos y formales, ni en momentos estancos y específicos de estudio, pues esa formación debe darse en un contexto de agitación política capaz de generar un deseo de apropiación del conocimiento y de las habilidades, como instrumentos de emancipación y de realización de potenciales humanos de participación, negociación, convivencia. Los centros de difusión del aprendizaje deben ser múltiples y variados, creando oportunidades para las más variadas formas de interés y disponibilidad en torno de la formación y preparación.

En una agenda de investigación y desarrollo sobre el Presupuesto Participativo estas cuestiones deben tener un lugar destacado, mereciendo la atención de investigadores y de defensores de esa forma particular y novedosa de control social del gasto público. El presente artículo tiene como objetivo contribuir a llamar la atención de los potenciales interesados en el Presupuesto Participativo en este hecho, así como en ofrecer, partiendo de nuestras reflexiones y experiencias (en Brasil y en España), una forma específica de tratar el asunto. En relación al énfasis y las nuevas temáticas que deben ser incorporadas a las intervenciones de naturaleza pedagógica en los procesos participativos, los autores están de acuerdo con Pontual (2000, p. 45), en cuanto a la relación siguiente<sup>17</sup>:

- a) pedagogía democrática en el ejercicio del poder local;
- b) construcción de programas de educación para la ciudadanía en torno a la temática de los derechos y de una nueva ética del bien público;
- c) métodos democráticos de gestión y administración de las organizaciones;
- d) métodos democráticos de planificación (estratégica y participativa) y, en especial, su aplicación al territorio y no sólo a las organizaciones;
- e) incorporación activa de la pluralidad de saberes técnicos que a partir de la perspectiva de una pedagogía libertadora puedan contribuir a mejorar la calidad y la profundidad de los programas de intervención territorial de la Educación Popular y de los movimientos sociales;
- f) conocimiento instrumental necesario para la apropiación de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de una mejor calidad en la intervención en lo relativo a la formulación y gestión de las políticas públicas;
- g) capacitación de los funcionarios públicos desde la perspectiva de su valorización como profesional (nuevas metodologías e instrumentos participativos), como servidor público y como ciudadano;
- h) capacitación tanto de los miembros de los movimientos sociales como de los agentes de la administración para el ejercicio de grupos públicos, con «autonomía» de los actores y una efectiva práctica de descentralización del poder;
- i) nuevos instrumentos de comunicación popular capaces de contribuir a la construcción de nuevos valores, actitudes y comportamientos de los actores en los procesos y canales de participación popular.

<sup>17</sup> Elaborados a partir de su experiencia en la PEPPOL –Red de Educación Popular, Democracia y Poder Local– y en el CEAAL (Consejo de Educación de Adultos para América Latina).

**BIBLIOGRAFÍA**

- Alves, Rubem (1994). *Alegria de ensinar*. 4ª. ed. São Paulo: Ars Poética.
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (2002). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora.
- Avritzer, Leonardo; Schettini, Eleonora y da Penha, Edite (2004). *Ações Educativas e a Construção da Cidadania*. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária: Belo Horizonte, 12 a 15 de setembro
- Ayuntamiento de Málaga. [www.ayto-malaga.es](http://www.ayto-malaga.es)
- Ayuntamiento de San Sebastián- Donosti. (2004). *Presupuesto Participativo 2004. Memoria de un proceso participativo*. [www.donostia.org](http://www.donostia.org)
- Ayuntamiento de San Sebastián-Donosti. (2004a). *Presupuesto Participativo 2005. Proyecto. Mayo de 2004*. [www.donostia.org](http://www.donostia.org)
- Ayuntamiento de Sevilla. [www.participacionciudadana.sevilla.org](http://www.participacionciudadana.sevilla.org)
- Bauman, Zigmunt (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Bauman, Zigmunt (2004). *Entrevista com Zigmunt Bauman*. In: *Tempo Social*, São Paulo, v.16, n. 1, p. 301-325, jun. (Entrevista concedida a Maria Lúcia Garcia Pallares-Burke)
- Bourdieu, Pierre (1980). *Le capital social. Notes provisoires*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 3.
- Daniel, Celso (1994). *Gestão Local e Participação: da Sociedade*. Revista Polis, São Paulo, n.14, pp. 21-41, fev.
- Delgado, Manuel; Contreras, Guillermo y Gallego, Asunción (2006). *Participar para transformar. Presupuestos Participativos en Puente Genil*. <http://www.pretertomaparte.es/>
- Freire, Paulo (1992). *Pedagogia da Esperança*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, Paulo (1997). *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- Moll, Jacqueline e Fischer, Nilton Bueno (2000). *Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre –Possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública*. In: Por uma nova esfera pública. In: Fischer, Nilton Bueno e Moll, Jaqueline (orgs.). Por uma nova esfera pública– A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes. Cap. 7, pp. 143-168.
- Navarro, Zander (2002). *O «Orçamento Participativo» de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico*. In: Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, pp. 89-128.

- Pineda, Carmen (2004). *Experiencias de Presupuesto Participativo municipales: valoración del proceso de Albacete*. Albacete. Abril. [www.presupuestosparticipativos.net](http://www.presupuestosparticipativos.net)
- Pineda, Carmen y Fernández, Carlos (2007). *Presupuesto Ciudadano: un análisis sociológico sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño*. Comunicación presentada en el IX Congreso Nacional de Sociología, Barcelona. Septiembre.
- Pires, Valdemir (1999/2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba/Barueri: 1999/2001.
- Pontual, Pedro de Carvalho (1996). *Desafios pedagógicos na construção de uma parceria entre movimentos populares e governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina, a experiência do MOVA-SP (1989-92)*. 248 f. Dissertação (Mestrado, Educação: História e Filosofia da Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Pontual, Pedro de Carvalho (2000). *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. 281 f. Tese (Doutorado, Educação: História, Política e Sociedade), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ribeiro, Ana Clara Torres e Grazia de Grazia (2003). *Experiências de orçamento participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: FNPP/Vozes.
- Schmidt, David Luiz (1994). *A «desidiotização» da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992*. f. Dissertação (Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- Shah, Anwar (Ed.) (2007). *Participatory budgeting*. Washington DC: The World Bank.
- Streck, Danilo Romeu (2001). *Por uma pedagogia da participação. Notas a partir do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul*. In: Reunião Anual da ANPED, 24, 2001, Caxambu MG. Anais da 24ª. Reunião Anual da ANPED, 2001. Caxambu: ANPED.
- Torney-Purta, J., y Amadeo, J-A. (2003). *A Cross-National Analysis of Political and Civic Involvement Among Adolescents*.  
PSOnline.<http://www.apsanet.org/imgtest/CrossAnalysisPoliticalCivicAdolescents.pdf>.