

Democracia participativa y modernización de los servicios públicos:

T
N
I

Investigación sobre
Las experiencias de
presupuesto participativo
en Europa

Yves Sintomer
y Ernesto Ganuza

con la colaboración de
Carsten Herzberg y Anja Röcke

eBooks

Esta obra ha sido publicada con la colaboración de la Hans-Böckler Stiftung, el Centre Marc Bloch (Berlín), la Universidad Humboldt de Berlín, el proyecto ACI “Délibération, démocratie participative et mouvements sociaux” (Ministerio de Investigación de Francia), el proyecto PICRI “Les dispositifs participatifs locaux en Île-de-France et en Europe: Vers une démocratie technique?” (región Île-de-France), el Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris (CNRS/Universidad de París 8) y el Transnational Institute.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:
INVESTIGACIÓN SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
EN EUROPA

Yves Sintomer y Ernesto Ganuza, con la colaboración de Carsten Herzberg y Anja Röcke

ISBN: 978-90-70563-11-0

Transnational Institute
Mayo de 2011

Publicado originalmente en francés con el título:

Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public / Sintomer, Y; Herzberg, C y Roche, A.

ISBN: 9782707156488

por: La Découverte
9 bis rue Abel Hovelacque
75013 Paris, France
<http://www.editionsladecouverte.fr>

Reimpreso en español por el TNI con el consentimiento de La Découverte con un nuevo capítulo y la codirección de Ernesto Ganuza Fernández.

Traducción: Beatriz Martínez Ruiz

Copyright del texto © La Découverte 2008

Para saber más sobre el Transnational Institute, visite <http://www.tni.org/es>

Nota editorial

Este volumen es fruto de una investigación colectiva financiada por la Hans-Böckler Stiftung sobre el tema Presupuestos participativos en un enfoque comparativo europeo. Perspectivas y oportunidades del Estado cooperativo en el ámbito municipal en Alemania y Europa. La investigación ha sido dirigida por Yves Sintomer en colaboración con Carsten Herzberg y Anja Röcke. La dirección administrativa ha sido responsabilidad de Hans-Peter Müller (Humboldt Universität zu Berlin). El equipo de investigación ha estado formado por las personas siguientes: Bélgica: Ludivine Damay y Christine Schaut (Centre d'études sociologiques, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruselas); España: Ernesto Ganuza Fernández (Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba); Francia: Marion Ben-Hammo y Sandrine Geffroy (Université Paris 8), Julien Talpin (Institut Universitaire Européen de Florence, Université de Paris 8); Gran Bretaña: Jeremy Hall (Institute for Entrepreneurship and Enterprise Development, Lancaster University Management School; PB Unit); Italia: Giovanni Allegretti (coordinador, Centro dos Estudos Sociais, Universidade de Coimbra), Pier Paolo Fanesi (Università di Macerata), Lucilla Pezzetta (Università La Sapienza, Roma), Michelangelo Secchi (Università Statale di Milano), Antonio Putini (Università di Reggio Calabria), Paolo Filippi (Università di Venezia); Países Bajos: Hugo Swinnen (Verwey-Jonker Instituut, Utrecht); Polonia: Elżbieta Plaszczyk (School of Public Administration, Lodz), Dorota Dakowska (Université de Strasbourg); Portugal: Luis Guerreiro (Ville de Palmela), Giovanni Allegretti y Nelson Dias (Universidade do Algarve).

En noviembre de 2005 se publicó un volumen con los estudios monográficos y una serie de elementos comparativos (www.buergerhaushalt-europa.de) que pueden consultar los lectores que deseen conocer más detalles sobre alguna de las experiencias participativas.

En la segunda parte del presente trabajo, los capítulos 1 y 2 han sido redactados junto con Giovanni Allegretti, Pier Paolo Fanesi, Michelangelo Secchi y Lucilla Pezzetta; los apartados 2 y 3 del capítulo 3 han sido redactados, respectivamente, con Marion Ben-Hammo y Julien Talpin; los apartados 1 y 3 del capítulo 4 han sido redactados, respectivamente, con Ludivine Damay y Christine Schaut por una parte, y Luis Guerreiro y Giovanni Allegretti por la otra; los apartados 1-3 y 4 del capítulo 6 han sido redactados, respectivamente, con Jeremy Hall por una parte, y Elżbieta Plaszczyk y Dorota Dakowska por otra.

Las tesis desarrolladas en estas páginas se han presentado en numerosos coloquios, conferencias y jornadas de reflexión, tanto académicas como profesionales, en Europa, Brasil y algunos otros países. Los comentarios y críticas que nos han llegado nos han permitido corregir una parte de nuestros errores y enriquecer considerablemente nuestras reflexiones. Sin el equipo de investigadores que ha trabajado con nosotros durante todos estos años, nunca habríamos podido realizar esta labor, y nos gustaría expresar un especial agradecimiento a Giovanni Allegretti por sus constantes aportaciones al proyecto. Una parte de las tesis aquí presentadas se basan en una investigación anterior efectuada junto con Marie-Hélène Bacqué. Loïc Blondiaux, con sus comentarios, ha contribuido enormemente a mejorar la calidad de nuestras reflexiones. Damos también las gracias por sus aportaciones y por su respaldo a Leonardo Avritzer, Sergio Baierle, Ismael Blanco, Luigi Bobbio, Sophie Bouchet-Petersen, Yves Cabannes, Geraldo Campos, Catherine Colliot-Thélène, Cécile Cuny, Donatella della Porta, Luciano Fedozzi, Joan

Font, Véronique Giraud, François Hannoyer, Hugues Jallon, Hans Kleger, Pascale Laborier, Aldamir Marquetti, Catherine Neveu, Muriel Pic, Jacques Picard, Franklin Ramirez, Henri Rey, Pierre Rosanvallon, Felix Sanchez, Eloisa Santos, Boaventura de Sousa Santos, Joan Subirats, Alexander Wegener y Michael Werner.

INTRODUCCIÓN

Transcurridos poco más de veinte años tras la caída del muro de Berlín, Europa está a punto de alcanzar su unificación. La guerra fría ya no es más que un lejano recuerdo y los torbellinos –en ocasiones terribles– que siguieron al derrumbe de los regímenes comunistas parecen ser cosa del pasado. Por primera vez en la historia, la mayor parte del continente se reúne bajo instituciones comunes, fundadas en la democracia representativa y el Estado de derecho. Comienza a forjarse una cultura democrática compartida, incluso aunque las diferencias estén lejos de verse totalmente disipadas, especialmente entre el este y el oeste. Como ha señalado el sociólogo alemán Klaus Eder, mientras lo esencial de los intercambios políticos directos entre actores que pertenecen a países distintos se producen principalmente en el seno de la esfera institucional, los principales espacios públicos europeos tienden a discutir de forma simultánea sobre los mismos temas, y en términos cada vez más cercanos, como nos enseña la lectura de los grandes diarios. Desde el año 2000, el Parlamento Europeo desempeña un papel creciente, y los partidos y sindicatos se coordinan de forma más estrecha a escala europea, mientras que los foros sociales permiten comunicaciones directas entre actores de la sociedad civil. La segunda guerra del Golfo marcó un punto de inflexión: por primera vez se constituyó, sin duda alguna, una verdadera opinión pública europea que manifestaba activamente sus convicciones, y los ciudadanos de los países que habían optado por alinearse con las posiciones estadounidenses se pudieron sentir representados, en parte al menos, por jefes de Estado de otra nacionalidad.

Malestar en la democracia

No obstante, el rechazo de la Constitución europea tras los referéndum francés, neerlandés e irlandés fue un síntoma del repudio de la política que conducen actualmente las elites del continente. La dinámica europea parece paralizada, dividida entre concepciones divergentes y amenazada por giros nacionales o incluso nacionalistas. En todos los países –o en casi todos–, los sistemas políticos se enfrentan a una desilusión o a una crisis de legitimidad. La democracia representativa clásica ya no parece capaz de plantar cara a los nuevos desafíos ni de movilizar las energías y la confianza de los ciudadanos. En general, la abstención aumenta, la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la clase política retrocede, la participación en los partidos disminuye cuantitativamente y pierde intensidad, y la militancia está cada vez más distante.

Paralelamente, a partir de los años noventa, se multiplican los dispositivos participativos. Esta evolución no parece coyuntural y marca probablemente una tendencia a largo plazo. Descifrar sus razones es tarea compleja. Por un lado, una serie de profundos cambios socioculturales favorece una demanda de democratización del sistema político. ¿Cómo podría éste permanecer inmune ante el desarrollo generalizado de la educación, la crisis de la mayoría de estructuras autoritarias (de la familia patriarcal a la escuela, de los partidos a los laboratorios de investigación), la instauración de relaciones más igualitarias entre los sexos, el auge de debates públicos sobre la ciencia y la tecnología, el surgimiento de un modelo de información basado más en la red que en la integración vertical, la relativización del modelo taylorista o el hundimiento de modelos

económicos basados en la planificación autoritaria? Estas transformaciones están en profunda discordancia con la profesionalización y el cierre creciente del mundo político, incluso aunque ciertos actores en el seno de éste consigan apropiarse de estos temas para marcarse un tanto frente a aquellos que se apoyan en concepciones tradicionales.

Las expectativas sociales, sin embargo, no se han dirigido de forma unívoca hacia un horizonte más democrático. De hecho, de forma paralela, se ponen de manifiesto tendencias autoritarias: el espacio de la empresa parece más cerrado a la cogestión que en los años ochenta, la demanda de seguridad va en aumento, y la extrema derecha y las corrientes xenófobas obtienen en muchos lugares resultados electorales significativos. Las causas son numerosas: malestar ante la persistencia de una “cuestión social” que exacerba la inseguridad y la precariedad del asalariado, aparente impotencia de la política ante la globalización económica, falta de adecuación de las instituciones existentes a la escala de los nuevos retos, pérdida de los referentes identitarios tradicionales sin que se impongan otros de forma clara, efectos ambivalentes del replanteamiento de la creencia en “el progreso”. También aquí hay actores que se apoderan de estos temas para destacarse con éxito en la competición política, en este caso con problemáticas reaccionarias.

La pérdida de credibilidad de los modelos tradicionales tiene raíces ya antiguas en la propia esfera política. Las movilizaciones de los años posteriores a 1968, y las revoluciones que han desembocado en la caída de las dictaduras en la Europa del sur en los años setenta y aquellas que han echado abajo a los regímenes comunistas a fines de los años ochenta, han replanteado las relaciones sociales autoritarias y paternalistas. La aparición de problemáticas autogestionarias, de nuevos movimientos sociales, de corrientes verdes o alternativas en torno al movimiento altermundialista ha puesto en el orden del día el lema “otra forma de hacer política”, incluso aunque las prácticas políticas concretas de estas esferas de influencia distan mucho de haber estado a la altura de sus pretensiones. Al descrédito de la acción burocrática que ha acarreado el fracaso del “socialismo realmente existente” se han sumado las dinámicas provocadas por la globalización neoliberal, pero también el creciente descontento de los usuarios frente a las prestaciones suministradas por las autoridades públicas y su tendencia a “tomar la palabra” en las asociaciones de usuarios o de enfermos. Sin duda, los temas de la modernización y de la reforma son a menudo eufemismos para alabar los méritos del Estado mínimo y luchar contra una serie de conquistas sociales.

Mientras tanto, la crispación por las antiguas formas de la acción pública y de la política parece cada vez más insostenible. Tras una o dos décadas, se hace manifiesta una fuerte tendencia: se multiplican los llamamientos a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas, a una gestión más cercana a los usuarios, a un diálogo más estrecho entre el sistema político institucional y el resto de la población. Dichos llamamientos proceden tanto de movimientos sociales como del seno del sistema político, tanto de organismos internacionales como de sus críticos. Lejos de encontrarse únicamente en las retóricas políticas o administrativas, acompañan también el incremento de nuevos dispositivos institucionales y la evolución de normas jurídicas. Así, de forma más o menos pronunciada según el país, se hace patente un “imperativo deliberativo” [Blondiaux/Sintomer, 2002] y una invitación a la participación.

El paradigma de la calle Jourdain

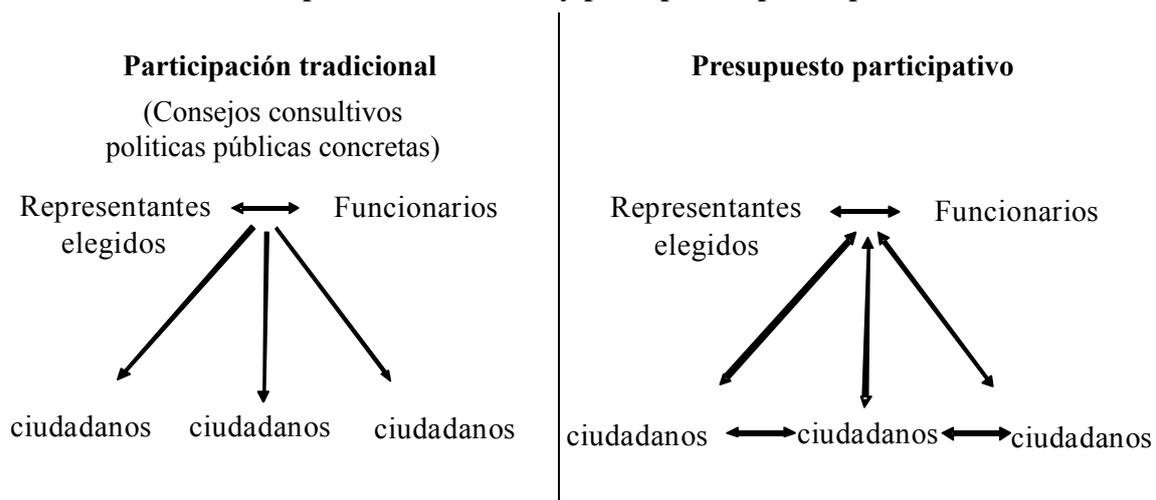
De entre los nuevos instrumentos participativos, destaca el del presupuesto participativo, tanto por la extremadamente rápida difusión de que ha gozado como por el eco político que ha suscitado. Ideada en la ciudad brasileña de Porto Alegre, esta metodología, que consiste en vincular a los ciudadanos sin cargos públicos a la definición o a la asignación de fondos públicos, se ha propagado a gran velocidad en el resto del país y en América Latina, y unos años más tarde, también en Europa y el resto del mundo. Ahora es ya una práctica recomendada por el movimiento altermundialista y el Banco Mundial, por las Naciones Unidas y las ONG radicales, por partidos de izquierda o de extrema derecha y por fundaciones interpartidarias, por asociaciones de tradición libertaria y por gestores administrativos. ¿Se trata de una moda pasajera o de un movimiento de fondo destinado a transformar las prácticas administrativas y políticas?

A primera vista, los motivos que explican el éxito de los presupuestos participativos son bastante numerosos. Para empezar, se presentan, a partir de la experiencia de Porto Alegre, como una vía para reinventar la política y para redistribuir los recursos en pro de los más desfavorecidos. Además, el dinero –como decía Cicerón– es el nervio de la guerra, y el presupuesto es una pieza clave del funcionamiento de los servicios públicos. Hacer participar a los ciudadanos en su definición, aunque sólo sea en ciertas dimensiones, constituye por tanto un desafío emblemático, máxime en tiempos de vacas flacas. En tercer lugar, este instrumento puede permitir, en teoría, superar el provincialismo. Las iniciativas participativas más extendidas suelen limitarse a un barrio o a un sector concreto de las políticas públicas, y las personas que participan en ellas revelan a menudo una tendencia a defender sus intereses particulares.

Así, por ejemplo, en la localidad francesa de La Rochelle, los habitantes de un consejo de barrio se movilizaron a principios de la década de 2000 para que se colocara una señal de dirección prohibida en uno de los extremos de la calle Jourdain. Los vecinos presentes se mostraron prácticamente unánimes en la denuncia de los inconvenientes del tráfico que circulaba por esta vía. Los servicios técnicos del municipio, tras estudiar la demanda, la consideraron razonable y colocaron la señal solicitada. Sin embargo, la medida generó algunos efectos imprevistos: una parte del tráfico se trasladó al barrio vecino, cuyo consejo solicitó a su vez una señal de dirección prohibida en la otra punta de la calle Jourdain. Servicios técnicos y representantes elegidos, después de coordinarse, decidieron acceder a esta nueva petición. Al fin y al cabo, la calle Jourdain no era un eje vital para la ciudad. Cerrada totalmente a la circulación, constituía además un vivo ejemplo del discurso que los representantes elegidos no cesaban de repetir una y otra vez a los ciudadanos: “vincular a los ciudadanos de a pie a la definición de políticas públicas es sin duda importante, pero no hace falta exagerar y tampoco se trata de confundir los papeles: a los habitantes les corresponde expresar sus intereses particulares, y a los representantes elegidos, ser los garantes del interés general y, en consecuencia, conservar el monopolio de la decisión; en caso contrario, el bien común se deterioraría hasta convertirse en una suma irracional de intereses particulares”. Los presupuestos participativos parecen precisamente permitir superar este “paradigma de la calle Jourdain”.

Lo que está en tela de juicio no es la buena voluntad de los representantes elegidos del dispositivo de consejos de barrio de La Rochelle; se trata de un equipo sinceramente convencido de la importancia de la participación y que se ha comprometido de forma muy dinámica en este terreno. Pero si se deben constatar necesariamente efectos perversos, ¿no cabría más bien incriminar a la metodología utilizada y no a la corta vista de los ciudadanos? Dado que la participación consiste en una serie de discusiones verticales entre aquellos que toman las decisiones y los vecinos sin que éstos puedan intercambiarse horizontalmente de un barrio al otro, ¿no resulta inevitable que experimenten cierta dificultad en desarrollar una visión general? En cambio, al pedir a los ciudadanos que reflexionen sobre el presupuesto local y justifiquen ante sus iguales por qué tal demanda concreta es más legítima o más urgente que otra, el presupuesto participativo parece exigir una dinámica que contrarresta el ‘efecto Nimby’ –siglas que se corresponden con la expresión en inglés “no en mi patio trasero”, o lo que es lo mismo, “sí, pero aquí no”– que caracteriza al “paradigma de la calle Jourdain” (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Participación tradicional y presupuesto participativo



Así pues, en gran medida, los presupuestos participativos parecen poder contribuir de forma específica a la justicia social y a la modernización de los servicios públicos porque empuja a los ciudadanos a comparar su suerte con la de sus iguales, a interesarse por las grandes decisiones políticas y a intervenir en el núcleo de la maquinaria administrativa. Estos dispositivos parecen capaces de suscitar una modernización desde abajo y desde arriba, lo cual es importante en un período de replanteamiento de los modelos puramente empresariales, como aquellos que proponían inicialmente las organizaciones internacionales. Pueden resultar atractivos tanto para los consultores internacionales preocupados por que el dinero distribuido se utilice de forma eficaz como para los militantes que declaran que “otro mundo es posible”, y esta confluencia inesperada de actores tan distintos representa sin sombra de duda una de las claves de su éxito.

Sin embargo, un principio que es fruto de expectativas tan diversas, ¿no está condenado a hundirse en la confusión? La multiplicidad de contextos en que se han experimentado los presupuestos participativos y las formas que han tomado podría hacer que la unidad de este

fenómeno fuera muy superficial. Cuando el observador analiza el desarrollo de dispositivos participativos, aunque sólo sea en Europa, se enfrenta a tal diversidad que todo análisis general parece muy aventurado. ¿Sobre qué procedimientos concretos descansan los presupuestos participativos en Europa? ¿Quiénes son sus actores reales y en función de qué cuadros ideológicos y teóricos actúan? Más allá de los efectos propagandísticos, ¿cuáles son los efectos reales de estas experiencias? ¿Se puede extraer un balance de conjunto?

En los entornos altermundialistas, muchos presumen que los presupuestos participativos representan un punto de apoyo para una alternativa al neoliberalismo; ciertas fundaciones alemanas los presentan más bien como un instrumento políticamente neutral de modernización administrativa; sociólogos críticos y corrientes radicales proclaman que no hacen otra cosa que desviar la atención de los movimientos ciudadanos de los verdaderos problemas e integrar a sus representantes, de forma subalterna, a una dinámica de legitimación de las estructuras existentes. ¿Qué son realmente? Sea cual sea la interpretación que se les dé, ¿pueden los presupuestos participativos ser considerados como uno de los principales símbolos de un “nuevo espíritu” de las instituciones públicas? [Bacqué/Rey/ Sintomer, 2005]

Es a estas cuestiones a las que aspira dar respuesta el presente trabajo. Nuestro objetivo es que esta investigación sobre los presupuestos participativos –sobre su génesis, sobre la forma en que se han difundido y cómo funcionan– pueda contribuir a forjar una visión a la vez global y detallada de los paralelismos y las diferencias que existen entre las culturas políticas, entre los cuadros legales y entre los contextos institucionales de diferentes países europeos. La comparación de presupuestos participativos es un prisma que permite comprender mejor las tendencias de evolución, en parte contradictorias, del sistema político, de la Administración pública y de la democracia en este principio del siglo XXI.

¿Hacia qué horizonte nos dirigimos? ¿Es posible que el desarrollo de la participación no sea más que una cara de la emergencia de una “democracia de opinión” [Manin, 1995] dominada por la demagogia, las manipulaciones mediáticas, los golpes de efecto y una despolitización de hecho? ¿O es en cambio el tímido indicio de una “democratización de la democracia”, gracias a formas más ágiles, más colectivas y menos jerárquicas de toma de decisiones, o al menos uno de los vectores de una democracia más equilibrada, menos monopolizada por los aparatos partidarios y por la maquinaria administrativa? ¿Hay con respecto a este punto un horizonte común entre la “vieja” y la “nueva” Europa, entre los países latinos y los nórdicos, entre las regiones marcadas por la tradición republicana al estilo francés y aquellas impregnadas por la tradición anglosajona, entre el “modelo renano”, el modelo liberal y el modelo escandinavo? Para aventurar una respuesta, era necesario emprender una investigación exhaustiva en el conjunto de los países europeos que utilizara unos medios metodológicos que permitieran ir más allá de los discursos y de las buenas intenciones declaradas.

La investigación

Este libro se inscribe en un campo de estudio dinámico y en plena evolución. Tras una década, los estudios sobre la democracia participativa en Europa y en el mundo se han multiplicado, con problemáticas, contenidos disciplinarios y objetos muy distintos. Durante una primera fase,

se trató fundamentalmente de monografías o de comparaciones centradas en dos o tres terrenos. Una segunda fase, iniciada más recientemente, ha permitido poner en perspectiva los resultados obtenidos por unos y por otros [Font, 2001; Fung/Wright, 2003; Bacqué/Rey/Sintomer, 2005]. Sin embargo, estos ejercicios comparativos chocaban muy pronto con sus propios límites, en la medida en que las investigaciones se habían efectuado de forma independiente entre sí y no se basaban ni en las mismas metodologías ni en los mismos conceptos y categorías. Eran demasiado heterogéneas como para generar resultados acumulativos, para que la comparación pudiera llegar lejos sin perder su rigor.

Este libro desearía poner en marcha una tercera fase de desarrollo de la investigación, que consistiría precisamente en la realización de estudios integrados que sobrepasen los particularismos y las anteojeras nacionales, y que permitan construir una verdadera visión de conjunto. Desde esta perspectiva, nos hemos podido apoyar en los conocimientos de la fase anterior y en una serie de tentativas efectuadas en este mismo sentido y centradas en Brasil o América Latina [Avritzer, 2005; Cabannes, 2003, 2006]. Nuestra investigación se ha topado, no obstante, con una carencia empírica: no podíamos, como los investigadores que trabajan sobre ámbitos como el Estado social o la educación, beber de una fuente preexistente de datos comparables. Hemos tenido que construirlos e interpretarlos a un mismo tiempo. Este hecho, sumado al carácter reciente de experiencias que siguen mayoritariamente en curso, explica la categoría de hipótesis que hemos otorgado a parte de nuestros argumentos.

Hemos considerado que resultaría provechoso centrar esta primera investigación comparativa continental sobre el tema de la democracia participativa en el dispositivo innovador que constituyen los presupuestos participativos. Eso permitiría, en efecto, beneficiarse de un ángulo de análisis bien definido y, a la vez, de un prisma revelador para entender mejor el estado de la democracia local en Europa y, de forma más amplia, de la democracia en sí. Se trataba de hacer camino hacia otra forma de proyectar la construcción europea, planteando el problema de las convergencias y las divergencias entre las distintas dinámicas nacionales a través de una entrada particular que permitiera analizar las relaciones entre el Estado y el mercado, entre el sistema político institucional, la red asociativa y los movimientos sociales, entre la política y la Administración, entre la modernización de los servicios públicos, la defensa del *statu quo* y las privatizaciones.

La investigación cuyo resultado se expone en las páginas que siguen se basa en la cincuentena de iniciativas de presupuestos participativos que existían en 2005 en una decena de países de Europa (principalmente occidental), así como en algunas experiencias bastante cercanas. En ella han participado directamente diecisiete investigadores de ocho nacionalidades distintas, e indirectamente muchos otros colegas que han accedido a ayudarnos en nuestras investigaciones. Nuestro trabajo de campo se ha planteado sobre cuatro círculos concéntricos. El primero, que representaría su núcleo, ha implicado una investigación de tipo etnográfico que ha conllevado estancias de larga duración sobre el terreno, una observación participativa de interacciones clave para la vida social y política local, y un conocimiento profundo de su contexto institucional y cultural. Este círculo ha abarcado doce terrenos en cinco países distintos. El segundo círculo ha comprendido estudios detallados que han implicado al menos dos estancias sobre el terreno, la observación de momentos de interacción, la realización de entrevistas

semiestructuradas en profundidad con actores políticos, administrativos, asociativos e incluso externos (fundaciones, ONG, etc.), la recopilación sistemática, en función de cuestionarios comunes a todos los lugares, de datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación política, financiera, económica y urbana del municipio en cuestión, así como sobre la propia dinámica participativa, y en algunas ocasiones, la distribución de cuestionarios entre los participantes. En todos los casos, hemos involucrado a investigadores del país analizado con el fin de lograr una mejor comprensión del contexto sociopolítico en que tenían lugar las experiencias participativas. Este segundo círculo se ha centrado en trece localidades de ocho países. El tercer círculo se ha reducido a un caso ilustrativo, útil para explicar de forma más completa nuestro objeto de investigación pero sobre el que no se ha realizado la investigación con el mismo grado de integración y sistematicidad. Finalmente, el último círculo ha abrazado las experiencias que sólo hemos abordado a través de literatura secundaria, de fuentes de internet y de entrevistas telefónicas, pero sin conducir trabajo de campo.

* * *

Para intentar responder a las cuestiones planteadas en esta introducción –e intentando ser coherentes con el programa de investigación que acabamos de esbozar–, utilizaremos tres tiempos para describir la especificidad de diversas experiencias e intentar comprender si forman parte de una panorámica general.

La primera parte propone un análisis transversal que bosqueja el contexto en que han surgido los presupuestos participativos europeos, explica su génesis y toma las medidas de su diversidad. Este primer paso nos permite poner sobre la mesa una serie de preguntas: ¿cómo explicar este desarrollo simultáneo de dispositivos participativos en contextos tan diferentes? ¿Puede observarse una convergencia de distintas iniciativas; se trata de un mismo fenómeno? ¿Qué sentido pueden tomar estas evoluciones?

La segunda parte analizará en detalle una veintena de experiencias participativas, resituándolas en su contexto nacional y subrayando sus singularidades y sus rasgos comunes. Este apartado nos permitirá calcular hasta qué punto la difusión de los presupuestos participativos a partir de la experiencia de Porto Alegre ha permitido replicar las principales características del modelo brasileño en los contextos europeos.

La tercera parte se distanciará de los presupuestos participativos y profundizará el análisis transversal, interrogándose sobre las repercusiones, las dinámicas y los retos de las iniciativas participativas en Europa. En ella, se dibujará una cartografía teórica de dichas iniciativas y se analizará su relación con las transformaciones que se están produciendo en la esfera social, en la acción pública y en el sistema político. La conclusión sintetizará los resultados aportados a lo largo de la obra y se preguntará desde una perspectiva pragmática sobre la especificidad del “modelo español” de participación y de la democracia en general.

PRIMERA PARTE: EL RETORNO DE LAS CARABELAS

La historia de los presupuestos participativos, aunque aún muy joven, no deja de ser sorprendente. Esta herramienta, ideada a fines de los años ochenta en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se ha propagado en el espacio de una quincena de años a centenares de lugares en América Latina y, en 2005, había sido ya adoptada por 55 municipios europeos. Tradicionalmente, había sido en Europa o en América del Norte donde se habían concebido productos complejos como las constituciones democráticas o los partidos de masa antes de ser exportados al resto del mundo. Así, puede que por primera vez, las rutas de la innovación institucional viajan de sur a norte, y el viejo continente importa un dispositivo nacido en América Latina. Estamos asistiendo al “retorno de las carabelas”. ¿Pero qué transportan exactamente en sus bodegas? En vista de la diferencia de los contextos nacionales y continentales, ¿se enfrentan los presupuestos participativos europeos a los mismos retos que los del otro lado del Atlántico? ¿Hasta qué punto constituyen un fenómeno homogéneo? ¿No se tratará quizá de una convergencia meramente nominal sobre una palabra de moda, de un eslogan retórico utilizado por ciertos actores políticos, o incluso de un artefacto poco convincente que sólo existe en la mente de los investigadores?

Para responder a estas cuestiones, deseáramos en esta primera parte efectuar un balance sistemático de la cuestión que nos permita acotar mejor la amplitud, las formas y las causas del fenómeno. Se trata de realizar un primer diagnóstico, de empezar a contar una historia y procurar dilucidarla, pues está llena de misterios: ¿cómo entender la tan rápida difusión de este procedimiento en el contexto de la explosión del número de herramientas participativas en Europa? El primer capítulo nos permitirá dibujar un estado general de la situación, desde la invención del dispositivo del presupuesto participativo en Porto Alegre, pasando por otras experiencias más puntuales realizadas en otras ciudades brasileñas, hasta su llegada a Europa a principios de la década de 2000.

Ofreceremos así una definición precisa de presupuesto participativo tal como lo entendemos en el marco de esta investigación. El segundo capítulo examinará los factores que explican las experiencias de presupuesto participativo en Europa. También ahondará en la cuestión de la convergencia europea tanto de estas múltiples dinámicas como de las instituciones locales y las iniciativas participativas. Para ello, deberemos volver a la cuestión de la perspectiva comparativa. El tercer capítulo medirá la diversidad de procedimientos de los presupuestos participativos europeos basándose en una cartografía conceptual de los principales modelos empleados. Será sólo al final de este recorrido, equipados con un mapa y una brújula, que nos será posible estudiar de forma más concreta las numerosas experiencias activadas en el viejo continente sin correr el riesgo de perdernos en la variedad casi infinita de lo real.

CAPÍTULO 1. “TODO EMPEZÓ EN PORTO ALEGRE...”

A fines de los años ochenta, un equipo de la izquierda radical sale elegido para dirigir la alcaldía de Porto Alegre, una de las principales ciudades del sur de Brasil con sus 1,3 millones de habitantes. El país completa en esta época una transición a la democracia que ha durado toda una década, desde las grandes luchas obreras de la segunda mitad de los años setenta hasta la adopción de una nueva Constitución muy progresista en 1988. Situado entre las diez primeras potencias económicas mundiales, Brasil es también uno de los países donde las desigualdades son más acentuadas, y la lucha contra la dictadura ha mezclado reivindicaciones sociales y demandas democráticas. El estado de Rio Grande do Sul, del que es capital Porto Alegre, siempre ha cultivado una cierta singularidad con respecto al Gobierno federal. A menudo enfrentado a éste último, históricamente se ha visto marcado por tendencias progresistas; las desigualdades sociales son menos extremas que en el resto del país, mientras que la gestión pública tiende a ser mejor.

1. La experiencia de Porto Alegre

En los años ochenta, Porto Alegre es, sin duda, la ciudad brasileña que ha conocido la oleada más importante de movimientos sociales urbanos [Avritzer, 2005]. Como el resto de metrópolis, ha visto aumentar enormemente su población en unas décadas, debido al éxodo rural, y se ve marcada por un proceso acelerado de favelización. Las necesidades son enormes y las viejas relaciones clientelistas dejan sentir sus límites. El Partido de los Trabajadores (PT), dirigido a escala nacional por Lula (que asumirá finalmente la presidencia de Brasil en 2002), tiene una fuerte implantación en el territorio. Esta organización hunde sus raíces en las luchas sindicales (Lula ha salido de hecho de ellas), pero también en las corrientes cristianas progresistas organizadas en comunidades eclesiósticas de base y marcadas por la teología de la liberación. Así, ha visto confluír en su seno a la mayor parte de los militantes de izquierda y de extrema izquierda, cuyo saber hacer político tiene un peso importante. En Porto Alegre, por tanto, están especialmente representadas las tendencias más radicales.

Cuando el equipo del Frente Popular constituido en torno al PT se hace cargo de la alcaldía en 1988, se enfrenta a una asamblea municipal de color político contrario: tanto en los municipios como en el ámbito de los estados y de la federación, el sistema político brasileño es de tipo presidencial; el ejecutivo y el legislativo son elegidos separadamente por sufragio universal directo. Es por eso que, para hacer frente a esta coexistencia y poner en marcha un programa extremadamente radical (que contemplaba inicialmente una situación de doble poder revolucionario), el ejecutivo se lanza a establecer una estructura participativa que permita vincular a los ciudadanos sin cargos públicos a las decisiones presupuestarias. El dispositivo hereda las ideas de la tradición revolucionaria marxista, pero los “soviets” han pasado de las fábricas a los barrios, y es precisamente a partir de ellos que se creará una pirámide de delegados, con una referencia explícita y en buena medida mítica a la Comuna de París.

En Porto Alegre, no hay ninguna confusión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Éstas se mantienen totalmente independientes y el espacio participativo se construye en torno a instituciones, que posibilitan una cooperación entre el mundo asociativo y el ejecutivo municipal (el legislativo estaría asociado a él sólo de forma marginal, ya que finalmente se necesitaría su aprobación para la adopción definitiva del presupuesto). El procedimiento adoptado es fruto de un compromiso entre las propuestas iniciales del PT y las del movimiento asociativo, y resulta de un proceso de aprendizaje que se extiende hasta 1992, año en que el Frente Popular obtiene un segundo mandato. Durante este período, el gobierno local consigue estabilizar la situación financiera de la ciudad aprovechándose plenamente de las reformas nacionales que otorgan a los municipios más financiación y más autonomía. El sistema fiscal se reestructura en un sentido más redistributivo, la Administración municipal se reforma profundamente y, mientras el equipo encargado abandona paulatinamente la idea de una revolución inmediata en beneficio de una perspectiva de gestión progresista, el presupuesto participativo va adquiriendo poco a poco sus rasgos característicos. En 1992, ya se han estabilizado en lo fundamental [Abers, 2000; Fedozzi, 1999, 2000]. Sus artífices han dado muestra de una fuerte voluntad política aliada a una buena dosis de pragmatismo.

El presupuesto participativo, concebido gracias a una ventana de oportunidad por actores que inicialmente no tenían en mente ideas muy concretas, y beneficiándose de una serie de circunstancias confluyentes (el movimiento de democratización de Brasil, la reforma de las finanzas municipales, la caída del muro de Berlín y el consiguiente descrédito del socialismo burocrático), se revela como un dispositivo original, coherente y muy funcional. Centrado en las inversiones municipales, descansa sobre dos dimensiones. La primera es espacial: cada territorio define sus propias prioridades y las discute con sus vecinos. La segunda es temática: a cada Administración municipal le corresponden reuniones y comités específicos. Territorios y temas, así entrecruzados, permiten construir una visión transversal que va de lo microlocal al conjunto del municipio. En el ámbito de los barrios tienen lugar numerosas reuniones, más o menos formales, donde se discuten con detalle las necesidades. A escala de los distritos, asambleas generales anuales y foros participativos permanentes permiten jerarquizar las prioridades y acompañar la puesta en marcha de los proyectos acordados. En el ámbito de la ciudad, el Consejo del Presupuesto Participativo, que se reúne varias veces al mes, permite a los delegados completar la síntesis de propuestas, negociarla con la Administración municipal y definir las reglas del juego de la participación para el año siguiente. Las asambleas están abiertas a todos los voluntarios, y aunque las asociaciones de barrio desempeñen un papel importante a través de su capacidad de movilización, no se benefician de ningún privilegio estatutario.

Los delegados ante los foros de distrito y ante el Consejo del Presupuesto Participativo están estrechamente controlados por sus bases y disponen de un mandato semiimperativo. A lo largo del año, un ciclo cuidadosamente organizado apunta a favorecer la calidad de las discusiones, el seguimiento de las decisiones y la movilización de los ciudadanos. El conjunto del proceso está enmarcado por reglas muy precisas, que se vuelven a discutir todos los años y sobre las que los participantes tienen una gran capacidad de autodeterminación. La jerarquización de las prioridades, en concreto, se efectúa gracias a un voto que pondera un sistema de coeficientes multiplicadores en función de la población afectada y de las carencias constatadas en materia de infraestructuras y de oferta de servicios públicos. Gracias a estos

criterios formalizados de distribución de los recursos, el presupuesto participativo permite que la justicia social se combine con la lógica mayoritaria (se concede prioridad a los proyectos que satisfagan los criterios redistributivos y que reúnan el máximo de adhesiones), a lo cual se suma una cierta democratización de las opciones técnicas a través de las discusiones detalladas que pueden mantener los delegados con los ingenieros del municipio. En conjunto, el poder dado a los participantes es considerable y éstos gozan de una gran autonomía procedimental. Las inversiones son objeto de un proceso de codecisión entre el ejecutivo y la estructura participativa; el peso respectivo de ambos actores varía en función de los dominios. Sobre el resto del presupuesto, el Consejo del Presupuesto Participativo tiene un papel estrictamente consultivo, aunque su influencia no es despreciable [Allegretti, 2003; Genro/De Souza, 1998; Gret/Sintomer, 2005; Herzberg, 2002].

Resulta significativo el hecho de que los sectores populares se movilicen y hagan suyo este instrumento [Granet/Solidariedade, 2003]. Y aunque la participación se mantenga cuantitativamente bastante limitada, con el paso de los años se incrementa: el principal ciclo de asambleas de distrito, que reúne a menos de un millar de personas en 1990, pasa a más de 14.000 en 1999 y culmina con más de 17.000 en 2002, atestiguando el “efecto de demostración” de un dispositivo cuya utilidad convence a un creciente número de ciudadanos. Más destacable aún es la composición social de los participantes: aunque las clases dominadas tienden normalmente a estar marginalizadas en la arena política, éstas se vuelcan masivamente en el presupuesto participativo. Así, las clases populares son mayoritarias en el proceso. Y no sólo eso, sino que, muy pronto, las mujeres son más numerosas que los hombres en las asambleas. A medida que se suben los escalones de la pirámide participativa, estas características se atenúan y tiende a incrementarse el peso de los hombres, de las personas que proceden de las capas superiores de los sectores populares, y de aquellas que disfrutaban de un cierto capital escolar y capital de tiempo (desempleados, por ejemplo). Sin embargo, el Consejo del Presupuesto Participativo presenta en general una imagen bastante representativa de la población de la ciudad (indudablemente más, en todo caso, que la cámara municipal o que las directivas de los partidos políticos locales).

En un primer momento, el cuadro ideológico de los artífices de la experiencia pone principalmente por delante la “inversión de las prioridades” en detrimento de los más desfavorecidos y la “democratización de la democracia” a través de la participación. Se considera que los dos objetivos están vinculados entre sí, y que la participación debe permitir a las clases populares hacer valer sus intereses y poner fin a la apropiación del Estado por parte de las clases dominantes. Con el tiempo, un tercer objetivo se añade a los primeros mediante la perspectiva de un “buen gobierno” que pasa por una mejora de la gestión a través de la lucha contra el clientelismo, la reorganización interna de la Administración y la integración más rápida y más sistemática de las necesidades de la población en las políticas públicas. Estas ambiciones se ven en parte coronadas con éxito [Gret/Sintomer, 2005]. La instauración de reglas claras para la distribución de los recursos y el carácter público de las discusiones mejoran notablemente la transparencia del proceso presupuestario, reducen los vínculos clientelistas y favorecen una mejor *rendición de cuentas* (cf. glosario) de los dirigentes políticos y administrativos. La movilización de los sectores populares y los criterios de repartición orientados hacia la justicia social permiten una redistribución a favor de los barrios más desfavorecidos [Marquetti/de Campos/Pires, 2007], a raíz de lo cual la vida cotidiana de las zonas periféricas se ve transformada. Desde el punto

de vista simbólico, las clases subordinadas se ven reconocidas como actrices legítimas, ya que su peso real en los procesos de toma de decisión aumenta considerablemente y el presupuesto participativo permite la constitución de un “espacio público plebeyo” [Baierle, 2006]. Éste último puede apoyarse sobre la emergencia de un nuevo poder parcialmente institucionalizado, distinto del legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El dispositivo se enfrenta en ocasiones a una serie de desafíos, como la dificultad de que la participación lleve a cuestiones que sobrepasen el corto plazo, el riesgo de una cooptación progresiva de los militantes salidos de la sociedad civil en el seno del sistema político o la ‘rutinización’ de una dinámica inicialmente innovadora. El sistema político institucional que se ha transformado muy parcialmente con la experiencia participativa y las luchas del poder en el seno del PT no tiene nada que envidiar a aquellas de las organizaciones tradicionales. Sin embargo, hasta principios de la década de 2000, estos desafíos son fundamentalmente potenciales. La experiencia parece representar un verdadero modelo y el equipo municipal es reelegido tres veces seguidas, lo cual es un hecho totalmente excepcional en Brasil. El presupuesto participativo goza del reconocimiento de organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el programa Hábitat de la ONU, y suscita a la vez entusiasmo entre parte de la izquierda brasileña e internacional. En enero de 2001, tiene lugar en Porto Alegre el primer Foro Social Mundial, y la ciudad acoge otras tres ediciones en el transcurso de los cuatro años siguientes. Se consagra así como capital del movimiento altermundialista, ya que parece anticipar aquello que anuncia el lema del movimiento: “otro mundo es posible”. Los otros municipios de izquierda en Brasil se inspiran en mayor o menor medida en el modelo de Porto Alegre y, en 2002, la victoria de Lula en las elecciones presidenciales debe mucho a los éxitos previos de estos equipos locales. La ciudad parece así disfrutar de un merecido éxito.

2. La difusión de los presupuestos participativos en Brasil y en América Latina

Democracia participativa, justicia social, mejora de la gestión: el programa parece lo bastante prometedor como para generar réplicas. El primer país tocado es Brasil, donde el presupuesto participativo se convierte en estandarte del PT y de varias ONG radicales. Poco a poco, a medida que va ganando legitimidad, el modelo es reconocido ampliamente y se ve mencionado en la legislación oficial de ámbito nacional. Durante el mandato 2001-2004, Brasil cuenta con más de 200 experiencias de este tipo, de las que sólo la mitad están fomentadas por alcaldes del PT; el 43 por ciento de la población vive en un municipio donde funciona un presupuesto participativo, porcentaje que aumenta junto con el tamaño de las localidades (y alcanza un 58 por ciento en las ciudades con más de un millón de habitantes) [Marquetti, 2005]. Con el tiempo, el movimiento gana también terreno en el resto de América Latina [Cabannes, 2006].

El presupuesto participativo de Porto Alegre se convierte, poco a poco, en un modelo para un gran número de actores. Una parte de su éxito se debe al hecho de que no es más que una idea: sus reglas exactas de funcionamiento, probadas y mejoradas con el transcurso del tiempo, representan un auténtico “kit institucional” que se puede importar, adaptar y modificar en otros contextos (un poco como se pudieron difundir, salvando las distancias, las constituciones estadounidense y francesa a lo largo de los siglos XIX y XX). Un abundante material pedagógico,

a menudo interactivo, facilita este trabajo y, en una o dos reuniones, ciudadanos, funcionarios y militantes pueden hacerse una idea bastante rápida del funcionamiento concreto del dispositivo y de sus normas básicas. Las muchas ocasiones de intercambio a escala regional o continental alimentan los intentos de mejora, de innovación o simplemente de aclimatación en función de las singularidades locales. Se abre paso un proceso de hibridación con las herramientas de planificación estratégica participativa, con las formas tradicionales de autoorganización de las comunidades indígenas, con las formas de *desarrollo comunitario* apoyadas por la cooperación internacional en las zonas más pobres del continente e incluso con las temáticas de género o las políticas selectivas de respaldo a los grupos minoritarios que se extienden rápidamente, también en este caso bajo la influencia del sector asociativo y de la cooperación internacional.

Con esta difusión exponencial, las lógicas sociopolíticas que presuponen los presupuestos participativos se diferencian marcadamente, incluso aunque sea imposible trazar un panorama sintético debido a la falta de estudios sistemáticos basados en una metodología fiable. Sin embargo, cabe destacar una serie de diferencias. Una de ellas se centra en el carácter decisorial o solamente consultivo del proceso; otra, opone las experiencias basadas en la participación individual, como en Porto Alegre, y aquellas que dan preferencia a la participación de los grupos organizados o de las comunidades; una tercera está relacionada con la importancia de los temas y los recursos discutidos en el marco del dispositivo (que pueden ir desde cifras marginales a sumas determinantes para el futuro de las comunidades afectadas); una cuarta enfrenta los procesos donde existe un control desde abajo y aquellos en que no existe dicho control; una quinta, el grado de formalización y de institucionalización del procedimiento [Cabannes, 2005]; tampoco es baladí que la estructura participativa esté o no claramente articulada con el funcionamiento concreto de la Administración, ni que existan o no mecanismos pensados para hacer participar a los grupos más dominados (negros, indígenas, mujeres). No obstante, la discrepancia más marcada se halla en la presencia o ausencia de dinámicas de movilización popular capaces de alimentar el dispositivo institucional. En muchas localidades, el presupuesto participativo se establece desde arriba y sólo encuentra muy parcialmente a movimientos llegados de la sociedad civil; y aunque permita mejorar notablemente la eficacia de la gestión local y su conexión con las necesidades reales de la población, no desemboca en una democratización de la vida política [Avritzer, 2005], ni mucho menos en la formación de un espacio público plebeyo.

A pesar de estas diferencias, el presupuesto participativo es, un poco en todas partes, el instrumento de los pobres, que lo utilizan más que las clases medias o altas. El mecanismo favorece que los “sin voz” tomen la palabra. A menudo, tiene un verdadero impacto redistributivo, debido a la movilización de los sectores populares y gracias a la existencia de reglas formales que favorecen la justicia social en la repartición de los recursos [Marquetti/de Campos/Pires, 2007]. Las ciudades que han puesto en marcha un presupuesto participativo consiguen luchar de forma más eficaz contra la pobreza y mejorar infraestructuras básicas como el agua corriente o el saneamiento, incluso aunque sus resultados se comparen con ciudades petistas que no se han dotado de presupuesto participativo [BIRD/BM, 2008]. En ocasiones, permite también mejorar la suerte material y simbólica de grupos minoritarios. Casi siempre, al menos cuando el dispositivo es fruto de una voluntad política real y no se reduce a una estrategia de imagen, constituye un instrumento de buena gobernanza que limita la corrupción, el clientelismo y el despilfarro, promueve un mejor control de la acción pública y fomenta la reflexión sobre la

eficacia de ésta. El presupuesto participativo constituye, en este sentido, un instrumento de modernización administrativa. En el plano político, los resultados son más contrastados y la continuidad de las experiencias no está en absoluto garantizada localmente, ya que muchas de ellas fracasan en el momento en que pierde las elecciones el equipo que las ha activado. Sin embargo, estos avatares no impiden una progresión exponencial del dispositivo en América Latina, a la que contribuye sin duda la incorporación del instrumento a la legislación de muchos países.

3. ¿Qué es un presupuesto participativo?

A partir de 2001, año en que se celebra el primer Foro Social Mundial, actores europeos reivindican a su vez el término para calificar experiencias concretas que ponen en marcha. Su número aumenta año tras año, aunque sea mucho más modesto que en América Latina. Para formular un balance sistemático de esta difusión, el observador se enfrenta a un problema de definición: ¿cómo efectuar una investigación rigurosa y evitar comparar cosas que poco tienen que ver entre sí? A grandes trazos, el presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la distribución del dinero público. Sin embargo, aún más que en América Latina, los presupuestos participativos en Europa se fundamentan en procedimientos muy diversificados y, como veremos, la influencia del modelo de Porto Alegre es mucho más indirecta. Aunque sea sólo por este hecho, resulta problemática *una definición puramente empirista* que se base en una definición demasiado amplia, ya que no permite detallar los procedimientos que se deben incluir en la comparación y aquellos que se excluirán de ella, ni de distinguir los presupuestos participativos de otros mecanismos, clásicos o innovadores, de participación.

Ciertos dispositivos que en determinados lugares son llamados “presupuestos participativos” por sus artífices no serían considerados como tales en otros y, al revés, ciertas experiencias que no se autodefinen con el término se entenderían sin problemas como presupuestos participativos en otros sitios. *Una definición nominalista* que se contentara con registrar las categorizaciones de los actores es por tanto imposible. Sería posible zanjar las controversias abordando el sentido que se le debería dar al término de presupuesto participativo, pero el presente trabajo pretende ante todo analizar las tendencias de desarrollo de la democracia local en Europa, y no proponer un modelo ideal. Así, en este marco, tampoco procede *una definición normativa*. Por otro lado, *una definición objetivista o esencialista*, que apuntaría a fijar científicamente aquello que es “verdaderamente” un presupuesto participativo, no parece legítima. La historia de las ciencias nos ha enseñado que las nociones y las categorías con que los humanos comprenden el mundo están construidas socialmente, y que aquellas manejadas por los investigadores no constituyen ninguna excepción [Desrosières, 2000].

La solución que hemos adoptado en este trabajo es de orientación weberiana: se trata de proponer *una definición fundamentalmente metodológica* de los presupuestos participativos europeos. Así, en estas páginas llamaremos “presupuestos participativos” a los dispositivos que se ajustan a los criterios que hemos definido para poder efectuar una comparación rigurosa sobre la base de una homogeneidad suficiente entre experiencias por otro lado muy distintas.

Nuestra definición debe reunir los criterios necesarios para realizar una comparación precisa y coherente, y ceñirse a estos criterios. El objetivo es heurístico: obtener una definición lo bastante amplia como para poder analizar un número importante de experiencias (especialmente aquellas que se autoreivindican como presupuestos participativos) y, a la vez, lo bastante limitada como para que en ella no entre cualquier proceso participativo y diluir así la originalidad del objeto estudiado. De este modo, equipados con nuestra propia definición, podremos mantener un diálogo crítico, científicamente informado, con los actores sobre el terreno¹.

De forma genérica, un presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos. Para estudiar las experiencias europeas, es necesario que se cumplan aún otros cinco criterios. (1) La dimensión presupuestaria y/o financiera se debe discutir explícitamente. En efecto, toda iniciativa participativa implica una dimensión financiera, en la medida en que las decisiones que surgen de ella o en las que influye requieren medios humanos y monetarios. La especificidad de los presupuestos participativos consiste en abordar de frente esta dimensión, convertirla en una pieza esencial del dispositivo y poner en evidencia que se trata de gestionar unos recursos limitados. (2) En el momento en que se centra en una escala municipal, un presupuesto participativo debe implicar el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración). Así, no basta con la escala de barrio de por sí. Este criterio es fundamental para distinguir los presupuestos participativos de dispositivos como los *consejos de barrio*, los *fondos de barrio* o los *fondos comunitarios*, de los que existen centenares de ejemplos en Europa. Por tanto, para conformar un presupuesto participativo, los fondos microlocales deben ir acompañados de reuniones a escala municipal.² (3) El procedimiento se debe repetir en el tiempo: una reunión o un referéndum puntuales sobre temas presupuestarios son iniciativas que se observan con bastante frecuencia en ciertos países, pero que no constituyen presupuestos participativos en el sentido en que los entendemos aquí. (4) El proceso debe incluir ciertas formas de deliberación pública en asambleas o foros específicos. Así, una encuesta sobre las finanzas municipales no es un presupuesto participativo, como tampoco lo es un consejo municipal (ni una comisión extramunicipal clásica) abierto al público con motivo de un debate presupuestario. (5) Los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de ésta, aunque sólo sea bajo la forma de una rendición de cuentas de los pasos que siguen a las discusiones (concepto de *rendición de cuentas* o *accountability*). No entendemos como presupuestos participativos aquellos dispositivos en que los resultados de los debates no son objeto de una cierta publicidad.

A esta discusión hay que añadir tres precisiones complementarias. Por una parte, ciertos dispositivos se pueden ajustar mejor que otros a la definición y constituyen el núcleo del fenómeno estudiado, mientras que otras experiencias se sitúan en sus márgenes. Por otra, no

1 Para construir estos criterios metodológicos, ha sido necesario establecer un compromiso entre la investigación empírica, la teoría sociológica y la teoría política. La definición que proponemos aquí es fruto de un trabajo bastante largo, que ha conllevado numerosos intercambios entre investigadores de distintos países. Esta elaboración debe especialmente mucho a G. Allegretti.

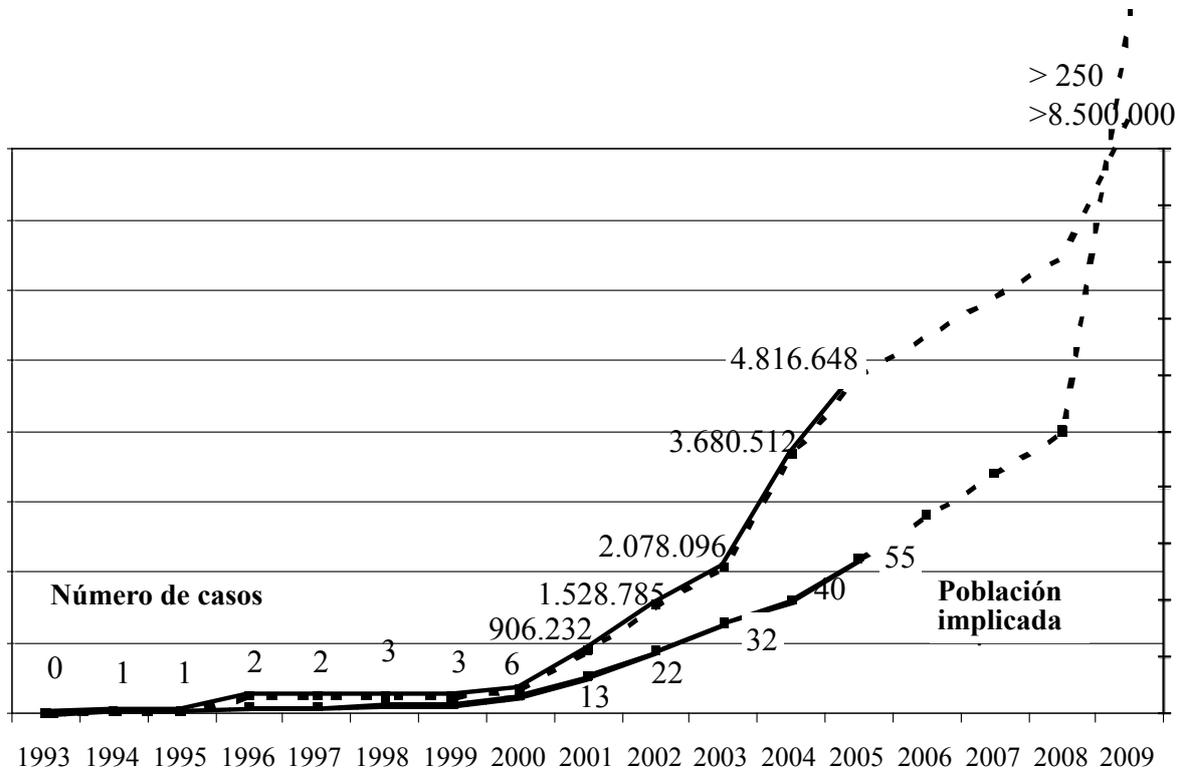
2 Por analogía, si un presupuesto participativo abarca una escala más amplia que la de un municipio –una región, por ejemplo–, debe disponer de dispositivos transversales que establezcan el punto de encuentro entre las estructuras establecidas en el ámbito local.

hemos estimado que el tamaño de la comunidad local sea un criterio de definición. En efecto, los presupuestos participativos pueden desarrollarse en territorios más o menos extensos. Que un presupuesto participativo abarque a una comunidad de millares o de centenares de millares de habitantes comporta sin duda lógicas muy distintas, pero este elemento no entra en su definición (el razonamiento es análogo al que nos lleva a llamar “Estados” a entidades que cuentan desde algunos millares hasta más un millón de habitantes). Finalmente, hemos enfatizado los criterios que reflejan sobre todo el procedimiento de su puesta en práctica. Éstos no dicen nada o casi nada sobre la dinámica real de los presupuestos participativos y sobre sus efectos sociales, políticos y administrativos. Pero es solamente centrándonos en esta dimensión de procedimiento que puede destacarse la singularidad y una cierta homogeneidad del objeto de estudio: las lógicas y los efectos reales de las experiencias europeas de presupuesto participativo son, como vamos a ver, demasiado distintas como para ser incluidas en la definición general.

4. Un desarrollo tardío pero exponencial en Europa

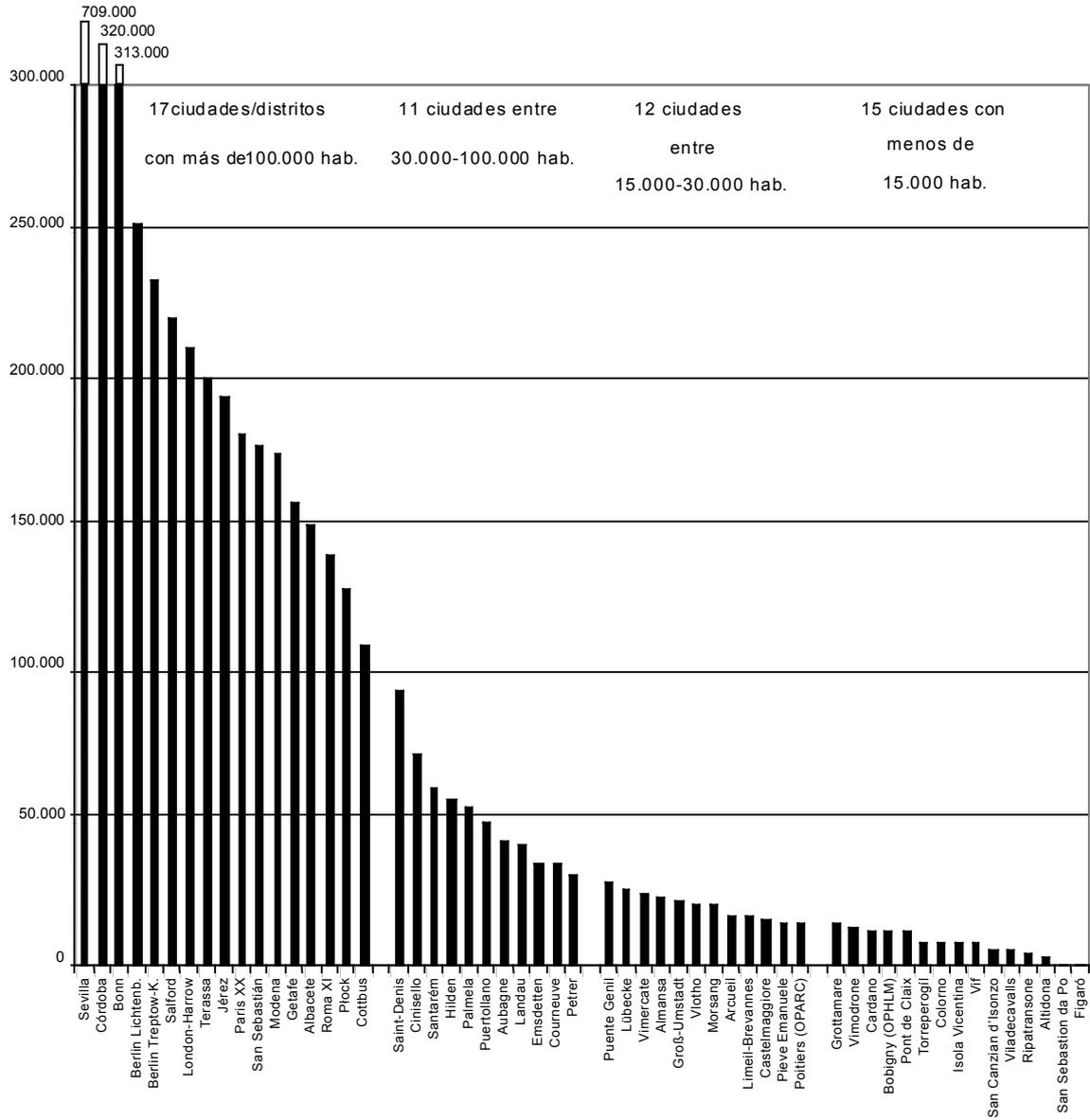
Equipados con una definición coherente que permita fijar de forma inequívoca el proceso que nos disponemos a comparar, podemos ya empezar a tomar las medidas al desarrollo de los presupuestos participativos en el viejo continente. Las cifras son impresionantes. En 1999, las experiencias se cuentan con los dedos de una mano y Europa parece encontrarse a años luz de Brasil; en 2002, superan ya la veintena; en 2005, hay en marcha 55 presupuestos participativos. Y el movimiento parece imparable: en 2008 se ha puesto punto y final a algunos dispositivos, pero su número total rebasa el centenar, especialmente debido a la multiplicación de experiencias en España, Italia y Portugal, acompañadas del estreno de otras en Suecia. Si se tiene en cuenta la población que vive en municipios o distritos que han establecido un presupuesto participativo, la curva se dispara también rápidamente: menos de 350.000 habitantes en 2000, 1.528.000 en 2002, 3.680.000 en 2004 y 4.816.000 en 2005 (y las cifras siguen aumentando de forma notable en 2008).

Gráfico 2. Número de presupuestos participativos europeos y población implicada



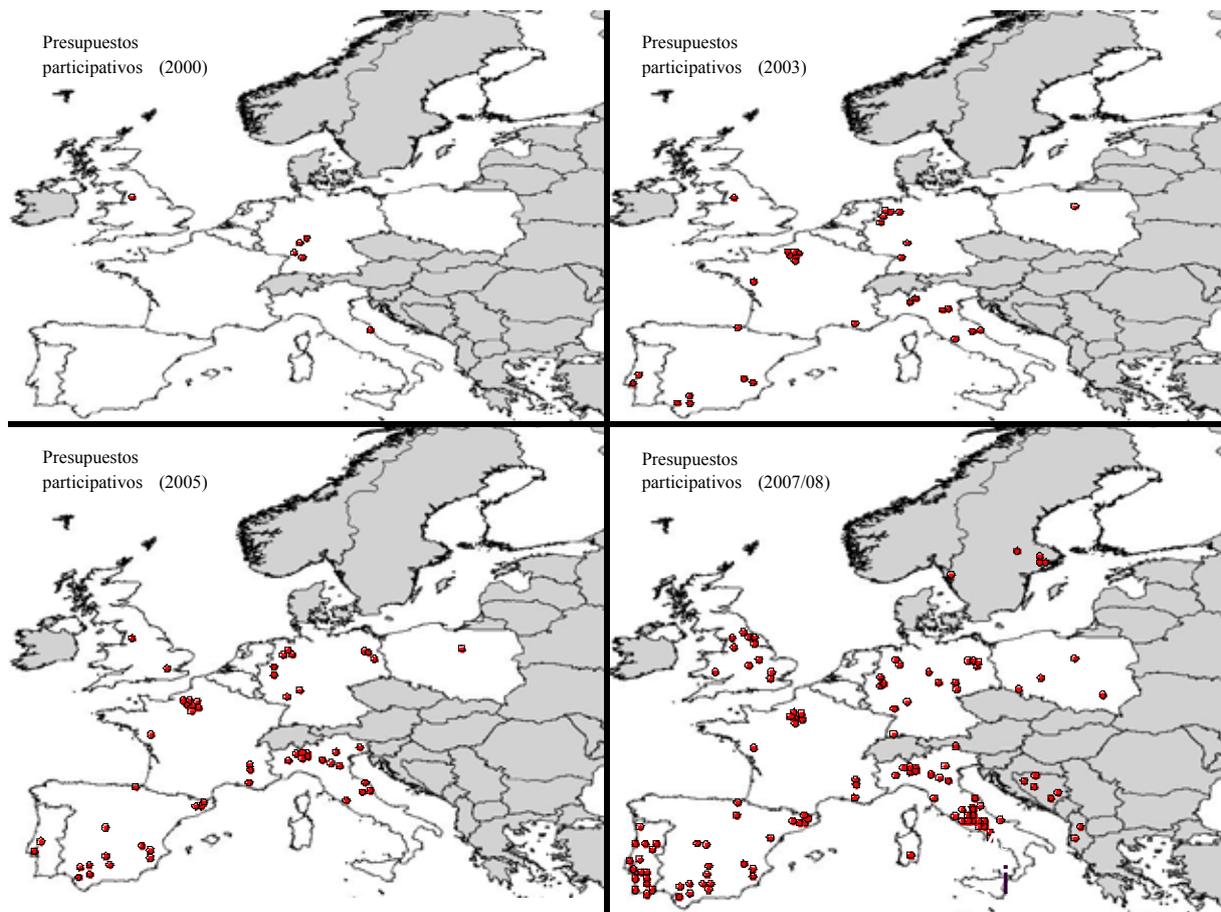
Esta expansión –que todo parece indicar que se va a prolongar durante los próximos años– es aún más destacable en la medida en que atañe a ciudades de tamaños muy distintos. Mientras que en 1999 sólo encontramos una ciudad de más de 100.000 habitantes con una experiencia de presupuesto participativo, en 2002 son cuatro y, en 2005, 17. La más grande de ellas es Sevilla, en Andalucía, que cuenta con más de 700.000 habitantes. Este mismo año, París, Berlín, Roma y Londres tienen al menos un distrito dotado de un presupuesto participativo, y Lisboa puso en marcha en 2007 un proceso encaminado a ese mismo fin. Dos regiones, la francesa de Poitou-Charentes y la italiana del Lacio, también han activado procesos que se autodefinen como presupuestos participativos, en la medida en que apoyan activamente las experiencias municipales en su territorio. Son también muchas las localidades con menos de 15.000 habitantes que han establecido un dispositivo de este tipo. En total, la diversidad de los municipios implicados es más que manifiesta.

Gráfico 3. Población de ciudades/distritos con presupuesto participativo en Europa (2005)



Lejos de concentrarse en uno o dos países, el fenómeno se extiende geográficamente. En 2005, se cuentan 15 experiencias en Italia, 14 en España, 11 en Francia, una decena en Alemania, tres en Gran Bretaña, dos en Portugal y una en Polonia. Después de que España e Italia hayan marcado las distancias, Portugal ha superado ampliamente a Francia, y, en este fin de década, el fenómeno está literalmente estallando en Gran Bretaña. En Suecia se han estrenado también algunas experiencias, así como en países de la ex Yugoslavia y en Albania. Tampoco habría que olvidar los procedimientos que existen en Suiza, que hemos dejado al margen en este estudio, pero que se ajustarían en parte a nuestra definición [Feld/Kirchgässner, 2001]. En lo que se refiere al número de habitantes, es sin lugar a dudas España el país que encabeza el pelotón, ya que los presupuestos participativos se han introducido en ciudades importantes. En 2005, más de dos millones de habitantes estaban implicados en ellos, frente a apenas poco más de un millón en Alemania y en torno a 500.000 en Francia y en Italia (en estos dos últimos países, los presupuestos participativos se desarrollan sobre todo en municipios pequeños y medianos).

Mapas 1-4. Extensión geográfica de los presupuestos participativos



Estos datos llevan por otro lado a relativizar la importancia del fenómeno, ya que, a pesar de su aumento exponencial, en 2008 sólo se registra en un centenar de municipios de las decenas de miles que componen Europa. Incluso en España, allí donde están más desarrollados los presupuestos participativos, las localidades con un dispositivo de este tipo en 2005 apenas reúnen en torno al 5 por ciento de la población del país. Este porcentaje es muy modesto si comparamos las cifras con las de Brasil, ya mencionadas, pero sigue siendo considerablemente alto con respecto a casi todos los demás países europeos con esta clase de experiencias, donde sólo afectaría aproximadamente al uno por ciento de la población.

A primera vista, partiendo de un balance meramente cuantitativo, resulta difícil delimitar los parámetros que permitirían explicar de forma clara el perfil de las ciudades implicadas. Ya hemos visto que el tamaño no es un factor discriminante. Tampoco lo es su historia ni ubicación geográfica: algunos municipios tienen una historia que se remonta centenares de años atrás, mientras que otros nacieron en la época contemporánea; encontramos ciudades principales, capitales nacionales e incluso municipios de periferia.

La situación socioeconómica tampoco representa un factor unificador: en el viejo continente, en general, el fenómeno no es propio de ciudades especialmente prósperas ni, al contrario, que conozcan dificultades financieras exacerbadas. La tasa de desempleo puede sobrepasar el 20 por ciento (como en Saint-Denis, en Bobigny, en Córdoba o en la ciudad polaca de Płock), situarse en torno al 15 por ciento (como en los distritos correspondientes de Roma, Berlín o París), ser inferior al 10 por ciento (como en Morsang-sur-Orge, en Grottmare o en Bradford) e incluso no alcanzar el 5 por ciento (como en Venecia o en Salford). El presupuesto municipal por habitante puede oscilar entre los varios centenares de euros (en el caso de los municipios españoles, portugueses y polacos) y los más de 2.000 euros (en el caso de Saint-Denis, Pont-de-Claix, Hilden o Rheinstetten; cf. gráfico 4). Ciertas localidades están muy endeudadas (la palma se la lleva Salford, cuya deuda representa el 169 por ciento del presupuesto municipal, lo cual refleja en gran medida la situación catastrófica en que se encuentran los municipios británicos) y otras muy poco (Morsang-sur-Orge y Płock tienen una deuda insignificante). Por añadidura, es necesario distinguir entre las ciudades pobres (sin recursos financieros) y las ciudades de pobres (cuya población tiene pocos recursos), ya que ambas características no coinciden necesariamente: Saint-Denis o Bobigny son por ejemplo ciudades ricas habitadas por sectores muy pauperizados. Mientras algunos municipios están muy abiertos a la inmigración (el porcentaje de extranjeros gira en torno al 25 por ciento en Bobigny, en Bradford o en Saint-Denis), otros son étnicamente muy homogéneos (casi todas las ciudades españolas y alemanas, Płock, Venecia o Salford cuentan con menos del 5 por ciento).

Gráfico 4. Presupuesto municipal por habitante en ciudades/distritos seleccionados (en euros)

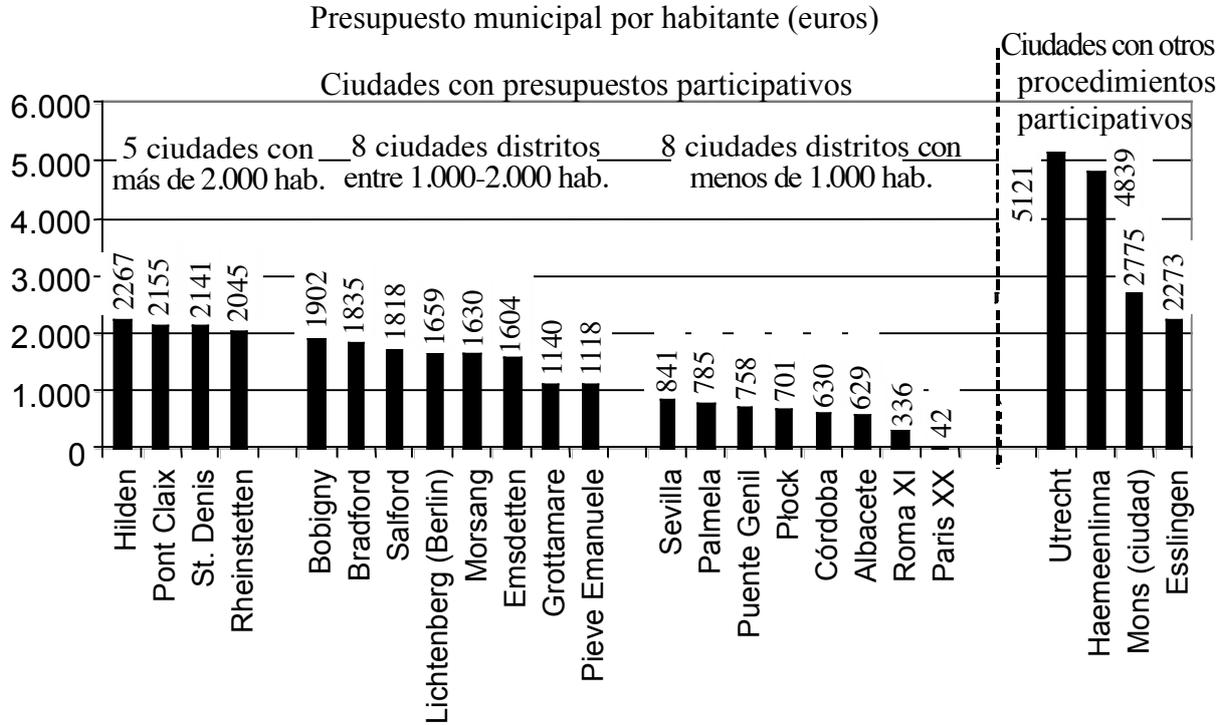
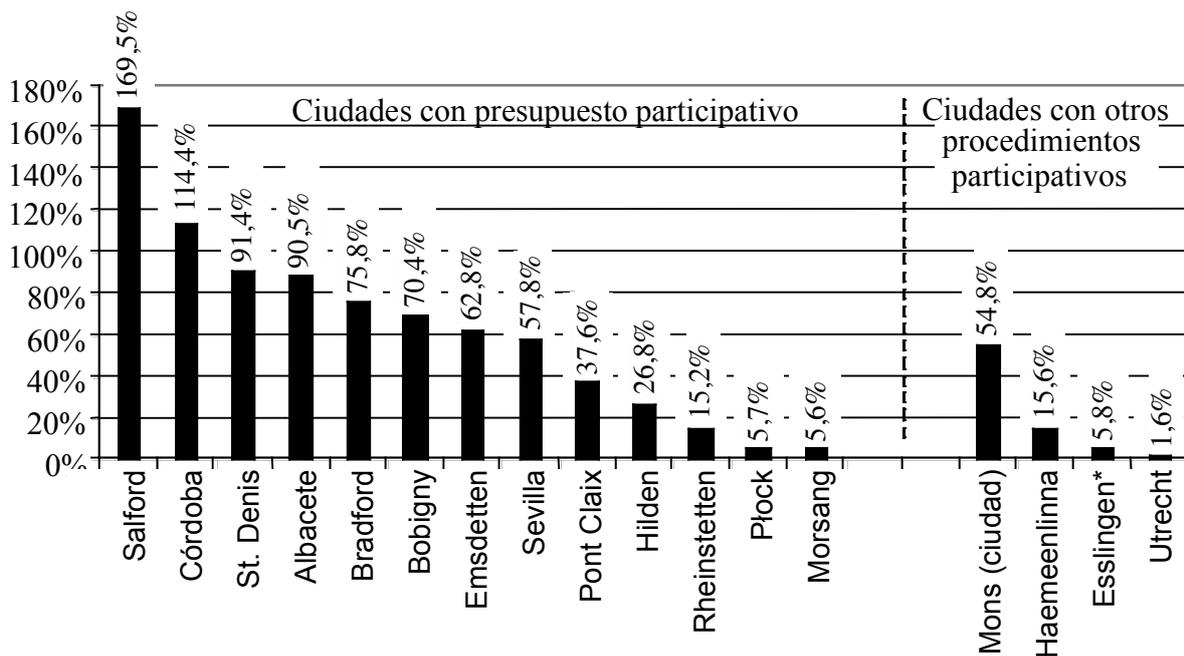


Gráfico 5. Deuda municipal con respecto al presupuesto municipal en ciudades/distritos seleccionados



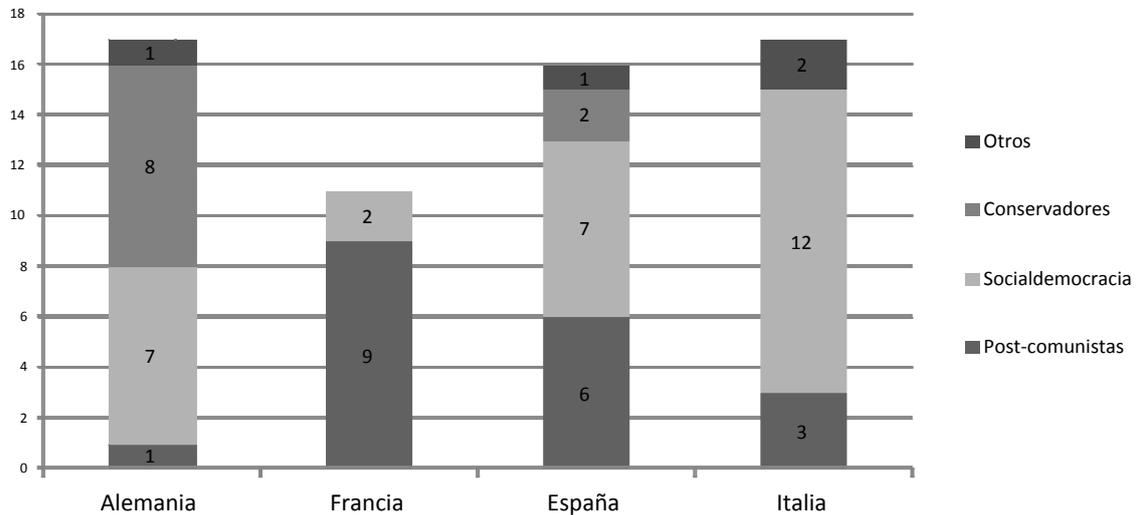
Este panorama extremadamente diverso no varía mucho del de los municipios europeos en general, por lo que es posible calibrar la increíble variedad a través de este prisma. En el plano socioeconómico, las diferencias entre las ciudades son por otra parte ampliamente locales y sólo dependen en parte del contexto nacional. Sin duda se dan discrepancias muy significativas entre los países, pero también dentro de los propios Estados e incluso en el seno de una misma ciudad. En todo caso, no hay en Europa una tendencia general que favorezca la emergencia de los presupuestos participativos cuando la situación financiera y social es difícil (y, por tanto, es necesario “gestionar la penuria” de forma consensuada) ni al revés, cuando esa situación es favorable (y, por tanto, “hay material”).

Si el grado de legitimidad del sistema político local parece muy variable de un municipio a otro (el índice de participación en las elecciones municipales oscila por ejemplo entre el 32 por ciento de Plock y el más del 70 por ciento de las ciudades italianas; localidades como Saint-Denis o Bobigny se situarían en un punto intermedio, con un poco menos del 50 por ciento), el perfil político se revela como un factor explicativo decisivo. En 2005, la aplastante mayoría de los municipios europeos dotados de un presupuesto participativo se situaba a la izquierda del espectro político: el alcalde es una de cada dos veces socialdemócrata, en un gran número de casos comunista o miembro de la izquierda alternativa, y sólo pertenece a la derecha liberal o conservadora en apenas un 7 por ciento de las experiencias.

Si se observan las alianzas, el peso de los comunistas y de la izquierda alternativa se encuentra reforzado, ya que, a menudo, ha sido por su iniciativa que se han puesto en marcha los presupuestos participativos en las ciudades de izquierda, con el proyecto avalado por el conjunto de los socios durante la formación de la coalición. Si estas cifras se trasladan al número de municipios gobernados respectivamente por los dos componentes principales de la izquierda, la importancia relativa de los comunistas y de la izquierda alternativa se refuerza aún más. Los Verdes sólo desempeñan un papel marginal en esta dinámica, incluso en calidad de socios minoritarios de estas coaliciones, y en un primer momento sólo ejercen una cierta influencia en este sentido en Catalunya (donde están aliados con los excomunistas) y en Italia. Es sólo a partir de 2007, en Alemania, cuando empiezan a adquirir verdaderamente un papel de peso.

El gran predominio global de la izquierda se matiza fuertemente con el tiempo y los municipios de derecha tienden progresivamente a representar a una minoría cada vez más significativa. En este plano, se perciben diferencias considerables entre países. En Francia y en Portugal, los comunistas representaron en un primer momento la fuerza motriz, mientras que su peso es sensiblemente equivalente al de los socialistas y los socialdemócratas en España y en Italia (donde, a menudo, el teniente de alcalde que impulsa el proceso es comunista y el alcalde que lo avala es socialdemócrata). Alemania (y en menor medida Gran Bretaña y Polonia) constituye desde este punto de vista una contratendencia, ya que las experiencias de presupuesto participativo son activadas de igual forma por la derecha y por la izquierda, y esta variable no es en la práctica muy pertinente para explicar su emergencia. Mientras tanto, en los países donde el fenómeno ha aterrizado más tarde, como Suecia, Albania o los Estados de la ex Yugoslavia, el peso de la derecha es también mayoritario.

Gráfico 6. Afiliación política del alcalde cuando se introdujo el presupuesto participativo (1998-2005)



Así pues, en general, más que el tamaño, la situación socioeconómica, el contexto urbano o el grado de legitimidad del sistema político, es sobre todo el anclaje a la izquierda –y aún más la presencia de una coalición que incluya a los comunistas o a la izquierda alternativa– lo que parece favorecer las experiencias de presupuesto participativo. Teniendo en cuenta el origen del mecanismo, concebido en el municipio radical de Porto Alegre, y el impacto que han tenido las primeras experiencias brasileñas en el movimiento altermundialista, este hecho no resulta sorprendente.

Sin embargo, queda por explicar este factor político, especialmente porque la actitud que la izquierda mantiene con respecto a la participación dista mucho de ser unívoca y muchas corrientes, de las más moderadas a las más radicales, se inscriben en una orientación decididamente paternalista. ¿Por qué un creciente número de municipios de izquierda de Europa se ha interesado en una experiencia procedente del sur, lo cual es totalmente excepcional? ¿Por qué la experiencia ha tenido éxito en España y en Italia –y en menor medida en Francia, en Alemania o en Gran Bretaña– pero ha llegado con retraso a los países escandinavos, bastiones –si es que los hay– de la izquierda europea?³ Entender cuál es la singularidad de los municipios que se han comprometido con un proceso de presupuesto participativo mientras que otros, a menudo cercanos geográfica y políticamente, no han seguido la misma vía no es un hecho evidente. Para comprender el desarrollo exponencial de los presupuestos participativos en Europa y sus límites actuales, debemos ampliar el panorama, determinar hasta qué punto hay

³ Aunque la idea del presupuesto participativo cada vez se discute más en Noruega y, sobre todo, en Suecia, donde varias localidades han activado un proceso para establecer este procedimiento en 2008, hay en este ámbito un desfase de entre cinco y diez años con respecto a la Europa mediterránea.

otros factores susceptibles de explicar las convergencias de varias decenas de municipios del viejo continente y seguir con mucho más detalle el camino por el que se ha difundido este instrumento.

CAPÍTULO 2. ¿UNA CONVERGENCIA EUROPEA?

Una primera forma de explicar la creciente popularidad de los presupuestos participativos consiste en analizar los cambios estructurales o funcionales que podrían fomentar esta eclosión a escala macrosociológica. Ya hemos visto que hay que descartar una hipótesis explicativa que resida en un factor socioeconómico general. ¿Cabría por tanto recurrir a factores institucionales, volverse por ejemplo hacia la construcción europea que empujaría hacia la convergencia global de los sistemas democráticos locales en Europa y, más en concreto, hacia el desarrollo de una dimensión participativa?

1. Una tímida convergencia de los sistemas políticos locales

A primera vista, esta explicación sólo parece aportar al análisis un punto de apoyo muy parcial. Lo demuestra un contraejemplo. Gran Bretaña es hoy día el país donde la legislación nacional invita más a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas; ahora bien, el desarrollo del arsenal legislativo y normativo en este ámbito ha sido utilizado en gran medida por los Gobiernos nacionales en el transcurso de las dos últimas décadas para restringir el poder de los municipios, ya considerablemente reducido [Wilson/Game 2002]. Y al contrario, en Finlandia, la difusión de procedimientos participativos se inscribe en un movimiento de consolidación de una autonomía municipal ya muy amplia [Kettunen 2003]; del mismo modo, en Francia, la democracia de proximidad se ha institucionalizado con la estela de una serie de leyes de descentralización, mientras que en España los municipios cuentan ya con cierta autonomía y estructuras de participación consolidadas. Es necesario, por tanto, guardarse de hablar demasiado rápido de una convergencia europea que vería el desarrollo simultáneo de descentralización y participación.

Lo que salta a la vista en un primer momento es que las autoridades locales europeas conforman un verdadero caleidoscopio y esa heterogeneidad se refleja, por tanto, en los análisis científicos. Resulta extraordinariamente difícil encontrar estadísticas comparativas sólidas sobre los poderes municipales en Europa. En la mayoría de los casos, las cifras sobre los presupuestos administrados por las autoridades locales se refieren a instituciones heterogéneas, mientras que los trabajos comparativos se limitan a dos o tres países o se contentan con yuxtaponer estudios monográficos nacionales emprendidos de forma independiente entre sí.

El tamaño medio de los municipios varía mucho de un Estado a otro. Por un lado, como ocurre en Gran Bretaña, encontramos un pequeño número de localidades (menos de 500) con muchos habitantes (130.000 de media); por el otro, como sucede en Francia, se constata un gran número de municipios (más de 35.000; aproximadamente la mitad de todas las localidades de la antigua Europa de los quince), a menudo muy pequeños (1.700 habitantes de media); entre ambos extremos, se dan situaciones intermedias, como en España, en Italia o en Alemania (que cuentan con entre 8.000 y 12.500 municipios cada una). En muchos países de Europa occidental, el número de municipios ha disminuido drásticamente a partir de los años sesenta a través de un proceso de fusión impuesto a escala nacional. Alemania, por ejemplo, ha pasado

de 24.000 municipios a 12.500 y Bélgica, de más de 2.600 a menos de 600. El objetivo era crear economías de escala y mejorar la eficacia funcional de la acción pública local abarcando territorios más amplios. Francia no ha secundado exactamente esta línea pero, a partir de los años ochenta, ha perseguido objetivos parecidos siguiendo un método específico, que instituye comunidades de aglomeración (cf. glosario; parecido a las mancomunidades en España) que asumen una parte de las competencias de los municipios y se añaden a ellos sin suprimirlos.

Por lo demás, las competencias de los municipios europeos varía considerablemente y su poder real es muy diferente. En este terreno, la cuestión real no es tanto la importancia de los recursos propios, especialmente fiscales, como las sumas financieras de las que pueden disponer libremente las autoridades locales sin que su uso venga predefinido por el Estado central, así como el alcance de las competencias que pueden ejercer. Desde un punto de vista institucional, se pueden distinguir analíticamente los casos en que los municipios carecen de autonomía (una situación, frecuente en las dictaduras, que caracterizaría a la mayoría de países del este antes de la caída del muro de Berlín, así como a la España franquista y al Portugal salazarista); aquellos que disponen de una autonomía reducida (la Francia de antes de 1982, Gran Bretaña después de Thatcher); aquellos cuyo margen de maniobra es mayor, aunque la presencia de poderosos escalones intermedios entre los municipios y el Estado central impone una división de las competencias en materia de acción local e incluso somete a los municipios a la autoridad de las administraciones regionales (una situación clásica en Alemania y que caracteriza hoy en diversos grados a Italia, España, Bélgica y, en menor medida, a Francia y Polonia); y, finalmente, aquellos en que los municipios gozan de una autonomía muy amplia y donde constituyen el único gobierno local dotado de un verdadero peso (los países nórdicos y los Países Bajos).

La situación se complica aún más por el hecho de que la autonomía política y la competencia funcional (que permite a los gobiernos locales poder actuar de forma eficaz) no siempre coinciden. Los municipios ingleses son política y funcionalmente débiles debido a la competencia impuesta por la multiplicación de organismos locales que sólo dependen parcialmente de su autoridad, están habitualmente centrados en una única competencia y operan principalmente con criterios mercantiles; los municipios suecos o alemanes están dotados de fuertes competencias políticas y de medios funcionales para ejercerlas, mientras que el modelo francés, a medio camino entre los otros dos, se basa en municipios políticamente fuertes pero funcionalmente débiles [Wollmann, 2007].

La Unión Europea ha impuesto una convergencia de mínimos, expresada en la Carta Europea de Autonomía Local del 15 de octubre de 1985. La ausencia absoluta de autonomía es un modelo que ha desaparecido del continente con las transiciones democráticas en el sur y el este de Europa. Además, aunque no se haya producido una consolidación en torno a un modelo predominante, sí se ha dejado sentir un movimiento generalizado de descentralización en beneficio de los municipios. Sólo la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y, en menor medida, la Italia de Silvio Berlusconi, se han distinguido por una tendencia a la recentralización a costa de los municipios. La organización política interna de los municipios constituye también un auténtico mosaico. En un extremo se encuentran los sistemas puramente “monistas”, en que no existe un poder ejecutivo independiente en el plano político y donde el jefe de la Administración

es un gestor subordinado al parlamento local (se trata del modelo nórdico y, en menor medida, del que fue clásico en Gran Bretaña, donde el alcalde no gestionaba la Administración y sólo presidía el consejo municipal, como un *primus inter pares*). En el polo opuesto se sitúan los sistemas decididamente “dualistas”, donde, siguiendo el modelo presidencial, el alcalde y el consejo municipal son elegidos por separado y donde el ejecutivo local depende del alcalde y no es responsable ante el legislativo local (el modelo está aún poco extendido en Europa, pero sería el dominante en América del Norte y del Sur). Entre ambos polos se encuentran modelos intermedios.

En determinados casos, el alcalde es elegido por el consejo municipal y no directamente por la población, pero es el jefe real del ejecutivo. Se trata del sistema que estaba más extendido en la Europa occidental continental y que sigue vigente hoy día en Francia, España, Bélgica, los Países Bajos o la República Checa. En otros casos, el alcalde es elegido directamente por los ciudadanos y no por el consejo municipal, por lo que se apoya en una legitimidad distinta y dispone de un poder ejecutivo, pero este “dualismo” se ve moderado por el hecho de que el ejecutivo municipal incluye tenientes de alcalde elegidos por el consejo municipal y responsables ante éste. Este modelo se ha extendido recientemente por Alemania, predomina en Europa oriental y se adivina, en parte, en Italia en la medida en que, si el alcalde elegido directamente mediante sufragio universal nombra al ejecutivo, puede ser destituido tras una votación de censura de la asamblea municipal. El panorama se complica aún más porque los poderes reales del ejecutivo son a menudo muy superiores a los que la ley les concede explícitamente.

Los últimos años se han visto marcados por una fuerte tendencia que apunta a reforzar el poder de los alcaldes y, en menor medida, a promover su elección directa por parte de los ciudadanos [Bäck/Heinelt/Magnier 2006]. Casi todos los países de Europa oriental, Alemania e Italia han pasado así a modelos más o menos “dualistas”, mientras que la posibilidad de hacerlo ya está localmente abierta en Gran Bretaña. Aunque otros países no hayan modificado su sistema, resulta sorprendente que no exista ningún movimiento en sentido contrario; un movimiento hacia sistemas municipales de tipo parlamentario que reducirían los poderes del alcalde. El ámbito local sigue así, aunque con cierto desfase, una poderosa tendencia de las democracias occidentales a reforzar el poder del ejecutivo en detrimento del legislativo y a personalizar de forma creciente el poder.

Finalmente, el panorama acaba de complicarse con las distintas culturas políticas. En casi todos los países europeos que han presenciado la puesta en marcha de presupuestos participativos, la división derecha/izquierda sigue siendo un dato fundamental, incluso aunque éste se cruce a menudo con divisiones fundamentadas en la cuestión nacional. Lo que esconden las nociones de derecha y de izquierda se convierte, sin embargo, en objeto de debate y, muy a menudo, estas alineaciones provocan menos afiliaciones identitarias que en el pasado. Además, el peso de los sistemas de escrutinio y de las tradiciones políticas influye mucho en las dinámicas locales, donde pueden predominar las lógicas consensuales (Finlandia, Bélgica) o muy cambiantes (Polonia) que favorecen coaliciones amplias que trascienden las divisiones derecha/izquierda, las lógicas de coalición que varían según cada caso concreto (Alemania), las dinámicas basadas en una alternancia de coaliciones de derecha o de izquierda (Francia, Italia, en parte España) y, finalmente, las lógicas fundamentalmente bipartidarias (Gran Bretaña).

2. Crisis de legitimidad y transformaciones de la democracia representativa

El panorama institucional de los sistemas políticos locales recuerda pues a un gran mosaico. Como en el plano socioeconómico, lo que predomina es la diversidad y, a falta de un balance más profundo sobre su evolución, parece difícil determinar un factor que favoreciera de forma clara la eclosión de los presupuestos participativos.

Sin embargo, más allá de las diversidades institucionales, las dinámicas que dan vida a los sistemas políticos están marcadas por una convergencia nada despreciable. Por un lado, la democracia representativa se ha instalado desde hace tiempo como un cuadro ineludible. Por el otro, los sistemas políticos europeos se enfrentan a un creciente déficit de legitimidad, más o menos pronunciado según el país [Tocal/Montero, 2006]. En muchas localidades, incluso en países enteros, no es raro que sólo un tercio de la población adulta participe en las elecciones locales. Los responsables políticos ocupan a menudo los últimos puestos de la lista de personas en quienes los ciudadanos depositan su confianza. En Gran Bretaña o en Francia, el número de militantes afiliados a un partido político se ha reducido a la mitad en apenas dos décadas y el fenómeno no es excepcional. Un poco en todos sitios, la ruptura es especialmente manifiesta entre las clases populares. La abstención y el “voto de castigo” les afecta más marcadamente y su marco organizativo va a la baja. Los partidos de masa y los sindicatos se ven muy perjudicados, aunque de forma desigual dependiendo del país. En todos aquellos en que han surgido los presupuestos participativos, esta cuestión se plantea de forma muy evidente. La categoría de clase obrera parece perder cada vez más su impacto operativo y genera menos sentimientos de pertenencia sin verse, no obstante, sustituida por otras categorías incluyentes. Es en este manto en el que se envuelven las tendencias populistas autoritarias y las corrientes xenófobas.

Bernard Manin [1995] ha demostrado muy bien cómo la democracia partidaria constituye una variante del gobierno representativo. Para darle a éste un sentido riguroso, que permita distinguirlo de otros tipos de régimen, empezando por la democracia directa, Bernard Manin propone cuatro criterios de definición: la elección en intervalos regulares de los gobernantes; la autonomía de los representantes elegidos con respecto a las personas gobernadas en el proceso de toma de decisiones; en contrapartida, la autonomía de la opinión pública con respecto a los gobernantes; y finalmente, el sometimiento de las decisiones a la prueba del debate público. Desde esta perspectiva, el gobierno representativo se diferencia profundamente de la “democracia pura”, donde los ciudadanos podrían ejercer realmente el poder.

Se podría coincidir con Bernard Manin en el momento en que afirma, junto con los padres fundadores de las repúblicas francesa y norteamericana de fines del siglo XVIII, que el gobierno representativo moderno constituye un régimen mixto: aristocrático porque otorga el poder real a una elite distinta del pueblo y en gran medida autónoma con respecto a éste, y democrática porque esta elite se conforma a través de la elección (y de la eventual reelección), porque su poder está en principio sometido a las leyes que ella dicta (se trata de un Estado de derecho), porque los sectores gobernados son libres de manifestar una opinión contraria a la de los gobernantes y porque éstos últimos están obligados a justificar públicamente sus decisiones. Este régimen se ha manifestado históricamente en tres grandes modelos. El primero, establecido

en la época del sufragio censitario pero que perduraría tras él, se basaría en la dominación de los notables y la centralidad del parlamento en la vida política. El segundo estaría ligado a los partidos de masa, que obtendrían su fuerza de la integración de las clases populares al sistema representativo y concentrarían lo esencial del poder de decisión.

El tercer modelo, la “democracia del público” o “democracia de opinión”, sería aquel que afloraría hoy día. Esta nueva forma de gobierno representativo se caracteriza por el lugar central que ocupan los medios en la vida política. Bajo la influencia de los asesores en comunicación y de los institutos de sondeo de opinión, los responsables políticos se ven obligados a relativizar los aparatos de partido en beneficio de otros escenarios. La televisión cuenta más que el congreso del partido. Los ciudadanos se ven así liberados en parte de la tutela de los aparatos políticos y “libres” de otorgar su voto a figuras que no se deben a éstos, tanto como confiar su suerte a nuevos tipos de gobernantes: magnates de los audiovisuales, periodistas estrella, especialistas en comunicación, expertos en sondeos de opinión y aquellos políticos que han entendido cómo sacar partido del nuevo juego. Del modo de dominación burocrática de los aparatos, se tendería a pasar al de los medios, más basados en golpes de efecto carismático. Así, más que de crisis de la democracia representativa, cabría hablar de la crisis de un modelo particular de gobierno representativo, la democracia partidaria, y de su progresiva desaparición en beneficio de otro modelo.

Los interrogantes sobre la crisis de la democracia son tan viejos como la democracia misma. Sin embargo, ¿sería posible analizar el período actual como el de la afirmación pura y dura del reino de la democracia de opinión? ¿No haría falta prestar atención a indicios distintos o contrarios? Con la integración europea y la creciente interdependencia de los territorios – contexto en el que la globalización es una dimensión más–, lo que parece replantearse es en efecto el lugar de toda la representación política. Se extiende así la idea de que pasamos del gobierno a la gobernanza [Scharpf, 1999] (cf. glosario). Poner el acento sobre este término implica pensar la democracia de opinión como la cara más visible de un desarrollo que incluye también el crecimiento de formas de decisión que se alejan del régimen representativo en la medida en que no se basan en la elección. Esta evolución contribuye a desacreditar las formas clásicas de representación política, cuyos márgenes de acción objetivos parecen restringirse.

Aunque los grupos de presión no políticos –y en concreto los centros económicos– siempre han influido oficiosamente en las decisiones públicas a través de acciones de cabildeo, su asociación directa con el proceso de toma de decisiones, la multiplicación de estructuras jurídicas o especializadas no elegidas, la proliferación de organismos o de comités interadministrativos más o menos libres del control de representantes elegidos (y más aún, del de los ciudadanos) provoca un déficit democrático que se deja sentir en gran medida entre la población. En tales circunstancias, se hace sin embargo más difícil mantener a los ciudadanos corrientes al margen del proceso de toma de decisiones. A escala transnacional, el Consejo de Europa ha desempeñado un papel pionero en la toma de conciencia de que esta nueva situación necesitaba implicar a los movimientos sociales en el proceso de toma de decisiones. La Unión Europea ha tardado en seguir este camino, pero la mayoría de organismos internacionales alaba ya la “gobernanza participativa”, y ésta parece entreabrir una puerta por la que podrían irrumpir actores de la sociedad civil.

Aunque los movimientos sociales siempre hayan contado en los países democráticos europeos, la novedad estriba sin duda en que hoy se encuentran menos inscritos en el seno de constelaciones partidarias y actúan de forma más autónoma. Además, muchos movimientos sociales han desarrollado, desde hace dos o tres décadas, formas de organización y movilización más horizontales y deliberativas. Estas formas serían difícilmente interpretables a través del prisma del gobierno representativo, fundamentado en relaciones de poder verticales. Una parte del éxito de los movimientos altermundialistas a principios de la década de 2000 refleja precisamente la autonomización relativa de formas asociativas de la sociedad civil con respecto al sistema político institucional [Della Porta, 2007] y el aumento en potencia de nuevas formas de organización y de coordinación. Testigo de ello es el “formato foro”, que aspira de forma consensual a permitir debates contradictorios. Favorece la constitución de redes, pero rechaza la lógica representativa por la que los individuos pueden hablar en nombre de otros para enunciar un programa, lanzar consignas o decidir una acción, ofreciendo en su lugar posibilidades de coordinarse para actuar. El ejemplo más notorio serían las manifestaciones internacionales contra la guerra de Iraq a principios de 2003. Los medios alternativos funcionan con principios muy parecidos y, al utilizar internet de forma privilegiada, representan ya una fuente importante de contrainformación.

En la encrucijada entre la gobernanza y la acción de los movimientos sociales se abre un campo bastante distinto del de la democracia de opinión, y la multiplicación de los dispositivos institucionalizados de “democracia participativa” atestigua hasta qué punto ha podido florecer la imaginación institucional en este terreno en una o dos décadas. Está a punto de producirse un cambio ideológico notable, que pasa por la valorización de la discusión, del debate, de la concertación y de la participación. Dicho cambio cristaliza un “nuevo espíritu” de la acción pública moderna, de la misma forma en que Luc Boltanski y Eve Chiapello [1999] han hablado de la formación de un “nuevo espíritu del capitalismo” en el transcurso de estos últimos veinte años. Aunque el contraste esté a menudo atrapado entre las ambiciones de la retórica y la modestia de la puesta en práctica, esta transformación normativa de la acción pública y del vínculo político se debe tomar en serio [Blondiaux/Sintomer, 2002].

El desarrollo de dimensiones antiautoritarias en los movimientos sociales y de dispositivos participativos institucionalizados invita a lanzar otra mirada sobre la historia de las democracias modernas. La “tendencia participativa” [Sintomer, 2007] de la democracia no se traduce únicamente en crítica a la habitual propensión de los representantes a desposeer a los representados del poder que éstos últimos les han confiado. Esta tendencia descansa en un ideal propio: el de una democracia radical en que los ciudadanos disponen de una verdadera capacidad de gobernarse, donde se minimiza la autonomización de los gobernantes y donde se maximizan, en cambio, los espacios de autonomía colectiva. No obstante, hay que evitar afirmar demasiado rápido que esta tendencia participativa se manifestaría hoy día en el desarrollo de los presupuestos participativos europeos. Tras el momento fundador de Porto Alegre, ¿asistimos realmente al inicio de una oleada de democratización o, al contrario, habría que entender esta tendencia como una dimensión secundaria o marginal de una gobernanza dominada por actores comerciales, e incluso como un aspecto del fuerte crecimiento de la democracia de opinión?

3. Gobernanza local y participación

No podríamos dar una verdadera respuesta a estas cuestiones sin pasar antes por un estudio exhaustivo de las experiencias en curso. No obstante, de ahora en adelante se impone una constante a propósito de la globalización neoliberal. En opinión de muchos actores de la izquierda radical, los presupuestos participativos surgirían como una reacción a esa globalización y demostrarían que “otro mundo es posible”. Es innegable que la globalización tiene su peso en el contexto en que surgen los presupuestos participativos. El séquito que la acompaña –las privatizaciones y la creciente afirmación de las lógicas mercantiles y del capitalismo financiero– está en mente de todos. A pesar de ello, esta dinámica se traduce de forma muy distinta según las zonas. A primera vista, la difusión desigual de los presupuestos participativos europeos no parece estar relacionada con el impacto más o menos fuerte de la globalización. Los municipios más afectados por ella no son necesariamente aquellos que desarrollan presupuestos participativos, y viceversa. Si hay alguna correlación es, sin duda, con el impacto más o menos fuerte de las críticas a la globalización neoliberal. Volveremos a tratar el tema, pero esta explicación apunta a estrategias contingentes de los actores y no a una lógica macroeconómica estructural.

Un elemento importante de la explicación pasa por la forma en que el desarrollo de las iniciativas participativas se articula en torno a las transformaciones de los gobiernos locales. Un factor estructural parece en efecto tener un impacto directo sobre el desarrollo de los dispositivos participativos: en el ámbito de la gestión administrativa asistimos a convergencias destacables entre países a partir de puntos de partida distintos. En todos sitios, la acción pública tradicional de tipo burocrático se pone en tela de juicio y genera desconfianza. Se abre paso un amplio movimiento de reforma, inspirado en las transformaciones de gestión de las empresas. Este movimiento implica, por un lado, un creciente recurso a mecanismos mercantiles, la introducción de criterios de rentabilidad, la subcontratación de ciertas actividades y la competencia entre proveedores privados y públicos de servicios, la constitución de empresas autónomas de capital público, pero con un régimen jurídico privado, la multiplicación de *asociaciones público-privadas* e incluso privatizaciones en sentido estricto.

El impacto de la globalización se hace pues evidente en estos aspectos. Otro ingrediente de la reforma está en la modernización interna de la Administración. Esta modernización pasa por la reducción de escalones jerárquicos, la modificación de los métodos de contabilidad presupuestaria –con un acento en la contabilidad analítica y la presupuestación por productos o por objetivos (cf. glosario)–, la transversalidad y la cooperación entre administraciones, y nuevos métodos de gestión del personal, con una creciente individualización de las carreras profesionales. Este doble cambio, teorizado por el movimiento de la *nueva gestión pública*, se puede observar prácticamente en todos sitios [Wollmann 2003, Bouckaert/Pollit 2004]. Reencontramos parcialmente en este contexto la división clásica de los Estados del bienestar propuesta por Gøsta Esping-Andersen [1990]: los Estados del bienestar socialdemócratas modernizan fuertemente sus servicios públicos y conservan su papel, sin dudar en recurrir más a lógicas mercantiles. Los países nórdicos se inscribirían en gran medida en este modelo. Los Estados del bienestar liberales priorizan el recurso a la privatización a la vez que modernizan, más o menos enérgicamente, el funcionamiento interno de la Administración. Finalmente, los Estados del

bienestar “conservadores” recurren a regañadientes al mercado y modernizan sus estructuras de forma bastante lenta (Países Bajos, Alemania) o muy lenta (Francia, Bélgica, sur de Europa).

Paralelamente, en contextos muy diferentes, la proximidad con los ciudadanos aparece cada vez más como un imperativo de la acción pública, y se apela a la participación de los ciudadanos-usuarios para mejorar la eficiencia de la gestión. Los discursos en este sentido proliferan, mientras que se multiplican los dispositivos que aspiran a traducirlos en la práctica: mecanismos para que los usuarios hagan llegar su opinión, gráficos de calidad, consejos que vinculan a los usuarios con la gestión de ciertos equipamientos, delegación del servicio público que puede llegar hasta el modelo de *desarrollo comunitario*, reuniones que permiten discusiones cara a cara entre técnicos, responsables políticos y habitantes, uso de nuevas tecnologías como internet, etcétera. Al volverse hacia los ciudadanos y apoyarse en sus aportaciones, se considera que la modernización de la Administración se hace más eficaz desde el punto de vista de los servicios prestados y más dinámica debido a la presión externa ejercida por la sociedad civil [Bacqué/Rey/Sintomer, 2005]. Esta orientación es la teorizada por ciertas corrientes de la *nueva gestión pública* como la tercera vía de la modernización administrativa, con que se complementaría la orientación hacia el mercado y la reforma interna [Reichard, 2001; Reichard/Röber, 2001].

Se observa así una importante confluencia europea en el plano de las reformas administrativas, una de cuyas dimensiones sería la participación. Los presupuestos participativos no podrían entenderse sin este trasfondo. Además, un balance global de la evolución de los gobiernos locales en Europa desde hace dos o tres décadas, objeto de reformas de gran calado [Reynaert, 2005], desvela varios rasgos destacables. Los antiguos miembros del Pacto de Varsovia se han visto especialmente afectados en este sentido y la cuestión de una convergencia o no a escala europea se plantea de forma distinta en función de la división este-oeste [Wollmann, 2004, 2007].

Una comparación interna en Europa occidental nos descubre un panorama heterogéneo, en el que se manifiestan cinco tendencias generales, con ritmos y estados de evolución muy variados según el país: mantenimiento de la diversidad de los modelos institucionales; creciente prevalencia de las lógicas mercantiles (aunque muchos países o municipios se resistan a esta tendencia, el retorno de las actividades a la esfera pública en el ámbito local es excepcional); reformas empresariales de la Administración; incremento de los poderes del alcalde (con la excepción de los países nórdicos y, en parte, de Inglaterra); desarrollo de dispositivos participativos. Una comparación interna de Europa oriental nos lleva a constatar convergencias mucho más marcadas, tanto en términos de modelo institucional como de ritmo de las reformas político-administrativas. Finalmente, una comparación entre Europa occidental y oriental también denota una amplia convergencia, por la que los nuevos miembros de la Unión se acercarían en general o, sobre todo, a los modelos del oeste europeo.

Resulta difícil entender, en este estadio, en qué se relaciona o no el desarrollo de los dispositivos participativos en general –y de los presupuestos participativos en particular– con otras tendencias de reforma de los gobiernos locales. No obstante, cabe plantear cuatro cuestiones. (1) Se manifiesta una cierta afinidad en el ámbito de la legitimidad de procedimiento entre modernización administrativa y participación. ¿Se pueden sin embargo reducir los presupuestos

participativos a un instrumento de gestión y de gobernanza? ¿No tendrán quizá una dimensión política de “democratización de la democracia”? (2) ¿Se desarrolla más la participación allí donde el ejecutivo político no es distinto del consejo municipal, en los sistemas dualistas donde ejecutivo municipal y asamblea municipal son dos entidades radicalmente distintas o en los sistemas mixtos? En Europa, los países escandinavos no han conocido la eclosión de los presupuestos participativos, aunque las cosas han empezado a cambiar bastante rápidamente en Suecia a partir de 2007. Gran Bretaña, donde el consejo municipal es institucionalmente muy fuerte con respecto al ejecutivo local, ha presenciado el desarrollo de los presupuestos participativos. Y, al contrario, América Latina demuestra claramente que estos mecanismos son, al menos, compatibles con los sistemas “dualistas”. Así, de este punto de vista no se desprende ningún factor unívoco. (3) ¿Hay un vínculo lógico entre descentralización y participación? Aunque las dos tendencias parezcan ir a la par, cabe citar, como ya hemos mencionado, contraejemplos (el caso de Gran Bretaña) y la descentralización puede además desembocar en la multiplicación de pequeños déspotas locales. (4) En Europa, como en otros lugares, los dispositivos participativos son principalmente promovidos por el ejecutivo y, en ocasiones, mal vistos por el legislativo. Además, con frecuencia se verifica una coincidencia empírica entre, por un lado, el refuerzo de la legitimidad y los poderes del alcalde y, por el otro, el establecimiento de dispositivos participativos. A escala nacional, se considera que la “democracia participativa” depende de la misma lógica que la designación de los candidatos a las elecciones por el sistema de primarias (internas a los partidos o abiertas a los simpatizantes) en lugar de por los aparatos; las dos tendencias llevarían así a reducir el poder de las máquinas partidarias y de los poderes legislativos. ¿Reflejaría esta realidad una convergencia de fondo, por la que la democracia de opinión permitiría a dirigentes carismáticos instaurar una comunicación directa con los gobernados? Y a la inversa, ¿implican la elección del alcalde mediante sufragio universal y, más en general, la creciente personalización del poder una dominación carismática personal que se opondría a una verdadera dinámica participativa basada en la minimización de la delegación?

4. Una historia entrecruzada

En conjunto, parece que la oleada de presupuestos participativos europeos se debe entender en la encrucijada entre la democratización de la democracia local y la modernización de sus administraciones, pero los lazos entre los dos términos de la ecuación distan por el momento de estar claros. Es difícil separar factores estructurales lo bastante numerosos y unívocos como para explicar de forma convincente este desarrollo simultáneo en contextos sociopolíticos tan distintos. Es por ello por lo que ciertas perspectivas interaccionistas señalan que se trataría de la coincidencia en gran medida contingente de una serie de historias que serían únicas en su género. Una explicación de este tipo parece poco satisfactoria desde un punto de vista comparativo: es cierto que ninguna experiencia se repite de modo idéntico, pero resulta sorprendente que se reencuentren de forma transversal ciertos ingredientes (discursos, dispositivos, relaciones de fuerza, etc.). Más interesante sería la tesis según la cual nos las veríamos con un movimiento histórico de difusión que pasaría por las transferencias, los préstamos y los intercambios, por lo que el análisis consistiría fundamentalmente en trazar su genealogía.

Los presupuestos participativos europeos despegan claramente a partir de 2001. Antes de esa fecha, se cuentan con los dedos de una mano y son pocas las experiencias innovadoras que ven la luz. Después, su desarrollo es rápido y avanza a paso firme. Ahora bien, el contexto y las tendencias macrosociales no son tan distintos antes y después de este año de inflexión. Es un acontecimiento político, la organización del Foro Social Mundial, lo que provoca repentinamente la difusión de la idea del presupuesto participativo en Europa, y no una ruptura estructural. Antes del fin del milenio, sólo algunas voces se interesan por la experiencia brasileña y se hacen eco de ella en el viejo continente. Con la emergencia del movimiento altermundialista, la capital de Rio Grande do Sul se convierte, en el espacio de cuatro o cinco años, en un verdadero símbolo. Muchos militantes y representantes elegidos viajan a Brasil u organizan giras de dirigentes de Porto Alegre por Europa. Estas acciones son aún más eficaces que en América Latina, en la medida en que el presupuesto participativo se presenta como un compendio de procedimiento y un ideal político. Contribuye también a ello el libro de Tarso Genro [Genro/De Souza, 2000], elegido por segunda vez alcalde del municipio en 2000, los artículos militantes y, algo más tarde, los artículos o libros científicos o semicientíficos.

Cinco tipos de actores contribuyen a la difusión del procedimiento en Europa. Los partidos políticos de izquierda dan los primeros pasos a través de las localidades que controlan. Las organizaciones comunistas o poscomunistas tienen una necesidad urgente de renovar su programa y sus prácticas tras el hundimiento del modelo soviético, y de marcar las distancias con respecto a los modelos de gestión burocráticos. En este contexto, el interés por el procedimiento de Porto Alegre se debe en un primer momento a un puñado de militantes más abiertos, y gana terreno en un segundo momento en los círculos nacionales, especialmente en Italia, en España y en Alemania. La izquierda socialdemócrata se ve afectada de forma más parcial; son sobre todo personalidades concretas las que toman partido a favor del presupuesto participativo. Entre ellas, cabría destacar a Elio Di Rupo en la región belga de Valonia, a Ségolène Royal en Francia y a Hazel Blears en Gran Bretaña. En el plano local, los militantes más abiertos a las temáticas altermundialistas son a menudo aquellos que también se interesan por el procedimiento ideado en Porto Alegre. Los Verdes europeos desempeñan, como ya hemos mencionado, un papel marginal, y lo mismo sucede con la extrema izquierda, ya que muchos alcaldes que dirigen municipios brasileños con un presupuesto participativo son miembros de organizaciones hermanas. Finalmente, y como es bastante lógico, no hay ningún país de derechas europeo que se apropie de la temática importada de Brasil; entre los círculos liberales y conservadores, son sólo figuras individuales las que se interesan por estas iniciativas.

Los movimientos sociales y los militantes asociativos constituyen un segundo tipo de actor, aunque su impacto ha sido menos importante en el viejo continente que el de los partidos debido a varios factores. El más evidente de ellos es que la puesta en marcha de un presupuesto participativo depende de una decisión de las autoridades locales. Además, los partidos han desempeñado en el movimiento altermundialista un papel más destacado en Europa que en América Latina, sobre todo en Italia y en Francia, países donde han tenido lugar los dos primeros Foros Sociales Europeos. Por último, un sector significativo de los militantes asociativos comprometidos con el movimiento altermundialista se sitúa en una perspectiva antiinstitucional que los lleva a desconfiar de los dispositivos de gestión, aunque sean participativos. Sin embargo, la forma en que la izquierda de los movimientos sociales es capaz de articularse con la izquierda

institucional varía según el país y, cuando la interacción es más positiva, ésta se deja notar en los presupuestos participativos. Sólo en casos bastante excepcionales, como sería el de la ciudad española de Albacete, los actores asociativos han sido desde el principio tan importantes como los responsables políticos.

Los agentes externos al contexto local, como las organizaciones y los expertos internacionales, no han desempeñado en un principio en Europa el mismo papel que en América Latina. No obstante, el Banco Mundial está cada vez más activo en el este europeo; por su iniciativa, por ejemplo, se han introducido los presupuestos participativos en Albania y en ciertos Estados de la ex Yugoslavia, donde además está incluso pensada su aplicación a escala nacional. Las fundaciones, por su parte, han dejado sentir su peso sobre todo en Alemania, donde difícilmente se explicarían la emergencia y el desarrollo de los presupuestos participativos sin su aportación. La acción de las ONG se ha manifestado con especial energía en Gran Bretaña; una de ellas, llamada Community Pride Initiative, estrechamente vinculada al movimiento comunitario, se ha dedicado a efectuar un cabildeo intensivo sobre el tema a partir de un interés desarrollado inicialmente por la experiencia de la capital de Rio Grande do Sul. Esta organización ha recibido el apoyo de Oxfam (que es, por otro lado, uno de los principales pilares del Foro Social Mundial) y ha conseguido establecer, en estrecha colaboración con algunos personajes clave que trabajaban para el gobierno a escala nacional, una red nacional sobre la cuestión.

En un principio, el papel de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es menor en Europa que en América Latina. La acción directa de la Unión Europea es inexistente, aunque la convocatoria de proyectos URB-AL, creada para favorecer la cooperación horizontal entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, permitió en 2003 el nacimiento de un grupo dirigido por Porto Alegre sobre el tema “Finanzas locales y presupuesto participativo”. En el viejo continente, esta red, que contribuye a legitimar la temática del presupuesto participativo y desempeña sobre todo un papel de acompañamiento, está principalmente formada por municipios españoles e italianos. Más directo y fundamental sería el impacto de redes nacionales de entidades y municipios decididos a innovar en el campo de la gestión municipal, como serían los casos de “*Nuovo Municipio*” en Italia, “Municipios de futuro” en Alemania o la red “Kaleidos” en España, que estudiaremos con mayor detalle en la segunda parte de este volumen. Además, determinados departamentos y regiones han tenido un papel activo que ha favorecido la eclosión de las experiencias municipales.

Finalmente, no hay que subestimar la aparición de un entorno de profesionales de la participación, integrado por funcionarios locales curtidos en las nuevas tecnologías (que empiezan además a estar incorporadas en su formación), así como por formadores y dinamizadores especializados en un campo en pleno desarrollo y que pertenecen a centros de estudios u ONG. El entorno de la investigación-acción también ha realizado una contribución nada despreciable, aportando conocimientos y análisis, proporcionando una cierta especialización y colaborando de forma más puntual con el establecimiento de dispositivos a través de iniciativas de investigación-acción. En España su contribución es manifiesta. La creciente y precoz internacionalización de las redes de investigadores que trabajan sobre el tema les ha permitido ejercer su responsabilidad social, haciendo sentir una influencia que no sería desdeñable en el curso de los acontecimientos, especialmente en Italia, en España y en Portugal.

5. Una paradoja

Tras varios años, la problemática de la historia entrecruzada, una de cuyas ideas fuertes es la de conjugar la comparación estructural y el estudio de transferencias, ofrece una visión general para las investigaciones que pretenden ir más allá de la monografía [Werner/Zimmermann, 2004]. Como permite adivinar el breve panorama que acabamos de esbozar, cada experiencia participativa implica una coincidencia de factores y acontecimientos específicos y constituye, en este sentido, una especie de pequeño “milagro” que conviene analizar. Sin embargo, también es necesario explicar por qué los actores que han optado por esta vía se han visto a menudo coronados por el éxito en contextos muy distintos. ¿Por qué los “milagros” se han multiplicado como los panes y los peces? Sin negar la contingencia, es necesario proporcionar explicaciones que vayan más allá de la historia de las transferencias o de la yuxtaposición de historias locales. En este sentido, ya se ha aludido a aspectos estructurales o macrosociológicos como la modernización administrativa, la afirmación de lógicas neoliberales, la crisis de legitimidad del sistema político o las reformas de los gobiernos locales.

Hay aún otro factor que cabría subrayar; un factor que salta a la vista cuando se bosqueja una visión de conjunto [Sintomer, 2005]: las características sociales de los participantes en los presupuestos participativos europeos y latinoamericanos son muy diferentes, lo cual parece ir en contra de la afiliación altermundialista sobre la que acabamos de llamar la atención. En efecto, en la gran mayoría de los casos estudiados (en 12 experiencias de 18), el público que participa en estos dispositivos está compuesto por personas que pertenecen a las clases medianas y a las franjas superiores de las clases populares. En una minoría de iniciativas (en 5 casos de 18), los presupuestos participativos reúnen sobre todo a las clases medias. Y sólo en casos contados (2 de 18), estos dispositivos movilizan fundamentalmente a las clases populares. En Europa, los presupuestos participativos tienen quizá una composición más “plebeya” que la media de los dispositivos participativos, pero son las capas medias y las franjas superiores de las clases populares las que llevan la voz cantante. Las clases populares, que se han desvinculado en gran medida de la acción política institucional, no dedican mucho esfuerzo a las estructuras participativas. En la mayoría de experiencias, los jóvenes, los grupos más precarios o los sectores descendientes de la inmigración sólo participan un poco más que en el sistema convencional, y las políticas voluntaristas adoptadas sólo han podido cambiar esta situación en una minoría de casos. En términos de representatividad sociológica, las iniciativas participativas conocen también las mismas deformaciones que la democracia representativa, aunque sea de forma menos acentuada.⁴

Esta oposición se refuerza con el hecho de que es mucho menos frecuente que los presupuestos participativos europeos sean fruto de una movilización surgida de la base que sus homólogos latinoamericanos. En la aplastante mayoría de casos estudiados (16 de 19), se trata de un proceso llegado desde arriba que sólo encuentra un débil vínculo ciudadano. Los casos en que los presupuestos participativos son el producto conjunto de dinámicas de *arriba abajo*

⁴ Incluso las mujeres, cuya participación es por lo general muy superior a su presencia en la política institucional, se topan con el “techo de cristal” a medida que se suben los peldaños de la pirámide participativa (cuando existen). En este caso, el fenómeno se produce también en Brasil y los países vecinos.

y de *abajo arriba* (3 de 19) son mucho menos habituales que en América Latina, y los casos en que el dispositivo nace a partir de una movilización de la base son prácticamente inexistentes. Si hay una demanda de participación difusa en las sociedades europeas, ésta no se traduce en movimientos amplios que se ocupen del tema del presupuesto participativo.

En conjunto, este recorrido a vista de pájaro por los presupuestos participativos europeos nos ha permitido ya entender que en este terreno, como en otros, los caminos de la innovación son tortuosos: un dispositivo concebido en Porto Alegre se ha difundido en lo esencial con el desarrollo del altermundialismo, pero no suscita una movilización social amplia y no descansa en unas bases populares claras. ¿Reflejaría este hecho una contradicción entre un proceso de transferencias que pasaría de forma privilegiada por los canales de la izquierda altermundialista y un contexto estructural poco propicio a la reproducción de la dinámica sociopolítica brasileña? Es aún demasiado pronto para dar respuesta a este interrogante. Esta paradoja y esta incertidumbre replantean en todo caso la otra cuestión inicial: ¿pueden entenderse los presupuestos participativos europeos –y más allá de éstos, los dispositivos participativos en general– como una dimensión en la afirmación de una alternativa a la globalización neoliberal? También aquí nos hace falta armarnos de paciencia antes de intentar dar una respuesta, y explorar las lógicas concretas en acción. Ése es precisamente el objeto de la segunda parte. Y será sólo en la tercera parte cuando llegue el momento de generalizar el análisis transversal y elaborar un balance global.

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTOS DIVERSIFICADOS

Antes de analizar en profundidad diferentes experiencias de presupuesto participativo en Europa, es necesario ofrecer a los lectores una primera ubicación conceptual. En un estudio comparativo de gran amplitud, en que cada caso es inevitablemente único, es tal la diversidad que se corre el serio riesgo de perderse en el transcurso de la exploración. Así, entender el detalle amenaza con realizarse a costa de la lectura de conjunto. Para situarnos, hemos ido construyendo tipologías capaces de ofrecer puntos de referencia, en una iniciativa que se parece a la conducida en otro terreno por los analistas de distintos tipos de Estados del bienestar y de capitalismo. Nuestra definición del presupuesto participativo está, como hemos visto, centrada en las singularidades de procedimiento con respecto a otros dispositivos. Por lo tanto, era lógico empezar construyendo una tipología de distintos procedimientos utilizados con los presupuestos participativos europeos.

¿Cómo construir dicha tipología? Una vez tomadas las medidas de la diversidad de procedimientos existentes, se trataría, desde una perspectiva weberiana, de construir tipos ideales semiabstractos. No se trata de establecer una tipología empírica que agrupe casos concretos y clasificarlos después en las celdas de una tabla. Los tipos ideales constituyen más bien los polos de un mapa conceptual en que se pueden situar las experiencias empíricas. Como en un mapa de carreteras, pocas veces se puede seguir exactamente la dirección del norte, el sur, el este o el oeste, pero la presencia de estos puntos cardinales ayuda a orientarse. En este caso, para establecer la tipología, nos hemos basado en cuatro series de criterios.

Orígenes. Las innovaciones institucionales se ven profundamente marcadas por su dependencia con respecto al pasado, un hecho al que la literatura académica se refiere como “dependencia del camino” (*path-dependency*): las vías seguidas en el pasado constriñen muy fuertemente los caminos que se abren en el presente, incluso cuando se trata de crear un modelo desde cero. En Europa, los presupuestos participativos se desarrollan a menudo a partir de procedimientos participativos que existían previamente y de los que toman elementos.

Organización de reuniones. Las asambleas pueden estar organizadas de forma territorial o conforme a temáticas. Las reuniones pueden estar abiertas a todos o reservadas a un cierto público. Las formas de movilización de los participantes pueden pasar por la acción asociativa, la prensa municipal, el sorteo, etcétera. La participación, además, puede estar o no organizada en torno a un ciclo participativo. Finalmente, puede que funcione o no una pirámide participativa con delegados.

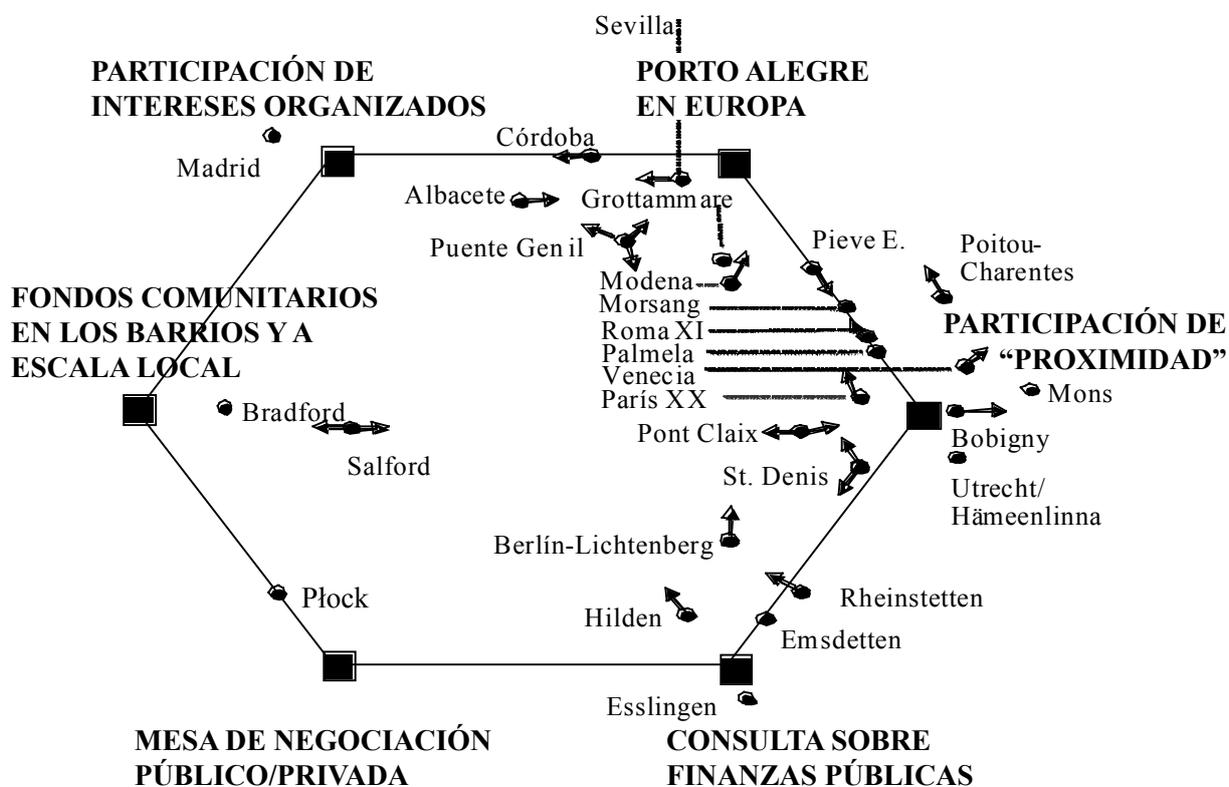
Naturaleza de la deliberación. Los temas discutidos en las iniciativas participativas pueden abarcar las inversiones, la situación financiera general de la institución en cuestión o sectores específicos como las escuelas. Los debates pueden desarrollarse por proyectos, referirse más bien a las grandes líneas de la acción pública o incluso centrarse en grandes programas. La existencia de un conjunto explícito de reglas de procedimiento para organizar las discusiones genera dispositivos muy distintos de aquellos en que los debates son más informales. La calidad de la deliberación puede variar extraordinariamente. Se pueden utilizar o no criterios de distribución de los recursos en juego que favorezcan la justicia social u otros mecanismos de discriminación positiva.

Peso de la sociedad civil en el procedimiento. El concepto de sociedad civil no es unívoco y los actores lo emplean al menos en dos sentidos. A veces, según su acepción tradicional, la sociedad civil abarca todas las fuerzas organizadas que no forman parte del Estado, especialmente las empresas mercantiles y los actores económicos. Y a veces –y es precisamente este sentido el que utilizamos en este trabajo–, alude a la esfera que se distingue tanto del sistema mercantil como del sistema político institucional, y que se basa en la asociación y la movilización de los ciudadanos en el *espacio público*. Los tipos de ciudadanos a los que se dirige la participación pueden ser muy diferentes: sectores sociales (mujeres, extranjeros, personas mayores, jóvenes), ciudadanos organizados (sobre todo en asociaciones), ciudadanos individuales activos que participan sobre una base de voluntariado (sin privilegio estatutario para las asociaciones), ciudadanos “corrientes” (elegidos por sorteo), el conjunto de los ciudadanos (referéndum). Tampoco es intrascendente saber quién puede participar formalmente en la elaboración de las reglas del juego. El grado de autonomía de la sociedad civil en el dispositivo de acuerdo al tipo de procedimiento es igualmente un dato importante, del mismo modo que la forma en que el dispositivo está vinculado a la decisión. Desde una perspectiva más amplia, es importante delimitar cómo la participación está o no articulada en torno al sistema político institucional y al funcionamiento cotidiano de la Administración. Es fundamental, en concreto, medir hasta qué punto y cómo son de responsables los gobernantes ante los participantes, especialmente en lo que respecta a rendir cuentas de las decisiones tomadas y de los pasos dados (concepto de *rendición de cuentas* o *accountability*), y hasta qué punto reacciona la Administración frente a las demandas que los ciudadanos expresan en el dispositivo participativo (concepto de *capacidad de reacción*).

Puntos fuertes, puntos débiles y desafíos concretos. Además de estas cuatro series de criterios, hemos añadido una dimensión que no es descriptiva y que pretende más bien constituir una primera síntesis de la singularidad de diferentes procedimientos de los tipos ideales. Los puntos fuertes, los puntos débiles y los desafíos concretos de cada uno de dichos procedimientos se evalúan en un primer momento en función de su lógica interna, pero se derivan también de la comparación entre distintos tipos ideales de procedimiento. En cierta medida, esta dimensión introduce en nuestro análisis una perspectiva normativa.

Después de largas idas y venidas entre los estudios de campo y la reflexión teórica, hemos organizado el mapa conceptual de los presupuestos participativos europeos en torno a seis tipos ideales de procedimiento. Para ahorrar a los lectores estas vueltas, en ocasiones agotadoras, y para facilitar su orientación a lo largo del recorrido que vamos a realizar a través de las diversas experiencias europeas de presupuesto participativo, preferimos presentar de entrada los resultados a los que hemos llegado. Así pues, vamos a exponer brevemente estos distintos tipos ideales, presentando al mismo tiempo –para facilitar su comprensión– experiencias concretas que los ilustran especialmente. No obstante, este proceso ilustrativo no debe llevar a los lectores a confundir casos concretos y tipos ideales: los unos y los otros no se superponen nunca completamente y reiteramos que nuestro objetivo es elaborar, con la ayuda de los segundos –los tipos ideales–, un mapa en el que situar a los primeros –los casos concretos– y no una tabla para rellenar sus casillas. Cabe añadir también que, dado que las situaciones evolucionan, los dispositivos se “desplazan” sobre el mapa (indicamos con flechas la tendencia de su desarrollo).

Gráfico 7. Tipología de procedimientos de presupuesto participativo en Europa (2005-2006)



1. Porto Alegre adaptado en Europa

Como su nombre indica, se trata del procedimiento que más se parece al de Porto Alegre, adaptado al contexto europeo. Este procedimiento se inscribe en un entorno de ruptura con tradiciones locales preexistentes y constituye, en este sentido, una verdadera innovación. Este tipo ideal es especialmente influyente en España y en Italia. El modelo reproduce una parte de los rasgos de procedimiento del original tal como lo hemos descrito en el primer capítulo: asambleas temáticas y territoriales abiertas a todos los ciudadanos que lo deseen, delegados que integran consejos participativos, discusiones centradas en las inversiones y jerarquización de los proyectos propuestos, autonomía de procedimiento de la sociedad civil, exclusión de las empresas del proceso participativo, capacidad de decisión concedida por las autoridades locales al dispositivo y ciclo participativo a lo largo de todo el año.

El punto fuerte de este procedimiento radica en el hecho de que favorece una cierta calidad deliberativa, que reconoce a los ciudadanos una capacidad de codecisión que invita a la participación (ya que éstos pueden “ver el resultado de sus actos”) y que, además, une participación y justicia social. Sin embargo, la ejecución de las decisiones tomadas no es muy participativa y, en el contexto europeo, el control ciudadano deja mucho que desear en este punto; la participación no está concebida como algo que representa una aportación decisiva

a la modernización administrativa. Por otro lado, las asociaciones cuestionan a menudo la legitimidad de un dispositivo en el que no gozan de un lugar privilegiado y que incluso las evita. Este tipo ideal debe responder a numerosos desafíos: integrar la fase de ejecución de los proyectos en la dinámica participativa; articular más participación y modernización; incrementar una participación que, basada en los ciudadanos individuales, sea tan legítima como cuantitativamente importante y, finalmente, otorgar a las asociaciones un papel positivo y claramente definido.

2. Participación de proximidad

El segundo tipo ideal, el de la democracia de proximidad, implica un procedimiento en que el presupuesto participativo se construye extendiendo al municipio la lógica de los fondos de barrio o de los consejos de barrio, instrumentos que ya existen en miles de casos en Europa. El paso al presupuesto participativo responde, en parte, a una dinámica propia de estos dispositivos (en la medida en que el aislamiento en lo microlocal se muestra a la larga limitado y susceptible de tener efectos perversos, al fomentar el provincialismo) y en parte al impacto ideológico de las experiencias brasileñas. Al igual que en el procedimiento “Porto Alegre adaptado en Europa”, la discusión tiene lugar sobre proyectos concretos pero carece de capacidad de decisión y los proyectos no están jerarquizados (por lo menos, más allá de los microproyectos que pueden sostener, llegado el caso, los fondos de barrio). Además, las reglas del juego son muy informales y la lógica aplicada es la de una escucha selectiva de lo que dicen los habitantes por parte de los responsables de tomar las decisiones. Este dispositivo, que no está muy estandarizado, es especialmente influyente en Francia, en Bélgica, en Portugal y, en menor medida, también en Italia.

Su punto fuerte está en que favorece una mejor comunicación entre las autoridades locales y los habitantes, motiva a los ciudadanos a participar en la discusión de problemas que afectan a su vida cotidiana y permite una buena articulación entre participación y modernización administrativa a escala de barrio a través de una gestión de proximidad. Su punto débil está en que la mayoría de casos se basa en una simple consulta poco susceptible de favorecer una dinámica que dote de poder a los habitantes (*empowerment*; cf. glosario), que siempre corre el riesgo de una cierta arbitrariedad, al permitir únicamente una deliberación de calidad mediocre debido al carácter poco formalizado de las discusiones, y en hacer difícil la articulación entre participación y modernización de los servicios públicos a escala municipal. Este procedimiento debe afrontar muchos retos: instaurar una dinámica que vaya realmente más allá de la escala de barrio, articular en un conjunto coherente en el plano municipal dispositivos a menudo heterogéneos y vincular de forma más sistemática a todos los niveles participación y modernización.

3. Consulta sobre finanzas públicas

El tercer tipo ideal de procedimiento está aún más alejado del de Porto Alegre que la participación de proximidad, ya que toma sus raíces de otra experiencia extraeuropea, la de Christchurch en Nueva Zelanda. Este tipo de presupuesto participativo representa una expresión “renana” de

versiones de la nueva gestión pública que hacen de la participación un elemento importante de la transparencia administrativa a escala del municipio. El modelo está bastante formalizado y estandarizado, gracias al trabajo efectuado por las fundaciones y redes alemanas que lo han difundido. Algunos de sus rasgos se encuentran, no obstante, en otras experiencias, sin que se pueda establecer un lazo directo entre éstas y la matriz neozelandesa y germánica, lo cual significa que la clase de funcionalidad que ofrece es lo bastante manifiesta como para poder ser inventada simultáneamente en varios lugares. La principal originalidad de este modelo radica en el hecho de que se centra más en el presupuesto global de la autoridad local que en proyectos concretos y se desarrolla, por tanto, fundamentalmente a escala municipal. Este procedimiento es de carácter meramente consultivo e involucra, a menudo, además de ciudadanos individuales movilizadas, a ciudadanos corrientes elegidos por sorteo (con lo que se relega al margen a las asociaciones). La evolución de los presupuestos participativos en España ha facilitado la emergencia de una metodología a medio camino entre este tipo ideal y el de Porto Alegre adaptado en Europa. Reuniría básicamente las mismas características que este tipo ideal, pero dentro de una estructura perteneciente al primer tipo ideal descrito.

El principal punto fuerte de este procedimiento es que intenta establecer un vínculo fuerte entre la participación y la modernización –especialmente a través de una mayor transparencia de la matriz presupuestaria–, que fomenta una discusión de conjunto de las grandes líneas financieras, que hace fácilmente uso de tecnologías innovadoras como internet y que goza –con los ciudadanos corrientes elegidos por sorteo– de una fuente de legitimidad distinta de la de las iniciativas participativas basadas únicamente en la participación voluntaria [Röcke, 2005; Sintomer, 2007]. Su punto débil, por otro lado, es que la participación es menos un fin en sí mismo que un medio al servicio de la modernización, que su dimensión política es reducida, incluso inexistente, y que la sociedad civil tiene poco peso en un proceso dominado por la Administración. Además, su calidad deliberativa suele ser mediocre y la puesta en práctica de las recomendaciones no está integrada en el dispositivo participativo. Sus principales retos son crear un círculo virtuoso entre participación y modernización administrativa –sin que la primera se supedite a la segunda–, incrementar cuantitativamente la participación yendo más allá de un proceso fundamentalmente tecnocrático, garantizar que el dispositivo pueda influir realmente en las decisiones, articular las escalas del municipio y de los barrios y, finalmente, organizar un ciclo participativo anual que permita mejorar la calidad de los debates y la responsabilización de los encargados de tomar las decisiones ante los ciudadanos.

4. Mesa de negociación público-privada

El cuarto tipo ideal de procedimiento, la mesa de negociación público-privada, parece situarse en las antípodas de Porto Alegre por el hecho de que las empresas desempeñan un papel clave, junto con las autoridades locales, las ONG y, en ocasiones, las organizaciones internacionales. Un foro que reúne a todas estas entidades tiene el objetivo de repartir una serie de sumas que proceden en parte del presupuesto municipal, en parte de empresas activas en la localidad y en parte de organismos internacionales con el fin de financiar los proyectos propuestos por los ciudadanos. En un principio, la influencia de Porto Alegre es casi inexistente en este modelo,

que se acerca al patrón brasileño con las consultas sobre las finanzas públicas. El procedimiento implica una jerarquización de los proyectos propuestos, tiene capacidad de decisión y puede permitir una discusión de calidad. En Europa, parece ejercer su influencia sobre todo en Europa oriental, aunque retoma un sistema que está muy difundido en los países del tercer mundo, basado en la extensión de las asociaciones público-privadas a los ciudadanos (cf. glosario).

La idea, por tanto, consiste en reunir a todas las partes interesadas o “*stakeholders*”. El Banco Mundial está multiplicando los proyectos piloto en este sentido. Después de la edición de 1999 del Foro de Davos, Kofi Annan presenta por su parte, en nombre de la ONU, el programa “Global Compact”, que pretende desarrollar la responsabilidad social de las empresas. Su organización adopta en septiembre de 2000, tras la “Cumbre del Milenio”, una declaración que fija unos objetivos de desarrollo concertado y que propone asociar de forma clara al “sector privado y la sociedad civil en la consecución de los objetivos y programas de la ONU”. En 2004, el programa Hábitat de la ONU incorpora el presupuesto participativo a su programa oficial [Cabannes, 2004b], pero marca *de facto* sus distancias con el modelo de Porto Alegre al definir este instrumento como “un mecanismo innovador que aspira a promover la participación de las autoridades locales, del sector privado y de la sociedad civil en el reparto de los recursos municipales”.⁵

El principal punto débil de este modelo está en organizar un foro muy amplio en el que participan las fuerzas económicas, que son determinantes para el desarrollo local pero que generalmente son dejadas al margen del resto de procedimientos de presupuesto participativo. Goza por otra parte de competencia de decisión y posibilita una correcta calidad deliberativa. El procedimiento se adapta bien en los contextos en que las autoridades locales disponen de pocos recursos o tienen un margen de maniobra limitado. Sin embargo, los ciudadanos tienen una influencia escasa, mientras que las consideraciones económicas de los suministradores de los fondos son importantes, por lo que la participación es un instrumento al servicio de otros objetivos más que un fin en sí mismo; los dispositivos se suelen establecer en torno a proyectos concretos, difícilmente se pueden perpetuar apoyándose en una base jurídica y funcionan más en paralelo a los sistemas políticos y administrativos que articulados con ellos. Los retos que debe afrontar este modelo pasan por el refuerzo del papel del gobierno local y de la sociedad civil, la ampliación de la participación a cuestiones que no sean sólo secundarias y la puesta en práctica de una dinámica global en que la mesa de negociación público-privada, la participación política y la modernización administrativa se puedan fortalecer entre sí.

El hecho de que parte de los fondos proceda de donantes privados hace de este procedimiento un caso especial en el panorama de los presupuestos participativos, que según nuestra definición deben basarse en financiaciones públicas. Por tanto, es sólo en la medida en que una parte significativa de las sumas discutidas provenga de las arcas municipales o en que la mesa de negociación se conciba sobre el modelo de un foro participativo –y no de un consejo que acompañe una iniciativa de mecenazgo– que se puede hablar de presupuesto participativo, al menos desde nuestra perspectiva comparativa.

⁵ Estas palabras figuran en un cuestionario pensado para que ONU-Hábitat elabore un panorama de los presupuestos participativos en el mundo, enviado por correo electrónico el 28 de julio de 2005.

5. Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal

El quinto tipo ideal de procedimiento de los presupuestos participativos europeos surge en la línea del *desarrollo comunitario (community development)*, cuya lógica se extiende pasando de la escala de barrio –que es la de la comunidad o *community* (cf. glosario)– a la escala municipal. Al igual que con el procedimiento de la participación de proximidad, este cambio de escala se ha producido en gran medida bajo la influencia de Porto Alegre. Este modelo, muy influyente en Inglaterra, se reencuentra más o menos en muchas experiencias del tercer mundo. Los fondos que deben distribuirse pueden proceder del municipio o de programas nacionales, y se reparten para determinados tipos de proyectos barrio por barrio, aunque paralelamente se establece, a escala del municipio, un consejo integrado por delegados de las asociaciones comunitarias. El modelo jerarquiza los proyectos presentados por las asociaciones y éstas se encargan de realizar aquellos que se han acordado, involucrándose así en una dinámica de desarrollo comunitario (cf. glosario).

El principal punto fuerte de este procedimiento es que se centra en el refuerzo del tejido asociativo de la sociedad civil y en su autonomía, especialmente en los barrios populares. Este refuerzo puede, en su momento, dar poder (*empowerment*; cf. glosario) a ciertos grupos desfavorecidos. El dispositivo tiene capacidad de decisión, está cercano al terreno y permite en principio una buena calidad deliberativa. Sin embargo, deja poco espacio a los ciudadanos individuales, ya que los únicos actores reconocidos son aquellos que se organizan; por otro lado, tiende a establecer una estructura que funciona en paralelo al sistema político municipal y a su Administración y en ciertos contextos puede muy bien convivir con un debilitamiento del Estado y de la política en beneficio del mercado. El modelo se enfrenta además a numerosos retos: unir de forma coherente participación y modernización, ampliar las bases de ésta última y apuntar a objetivos que vayan más allá de lo microlocal, aunque sólo sea dejando sentir su impacto en la política local.

6. Participación de intereses organizados

Aunque el último tipo ideal de procedimiento, la participación de intereses organizados, comparte con la mesa de negociación público-privada una serie de rasgos –especialmente el hecho de que participa en él una gran variedad de partes interesadas–, se diferencia de él por el hecho de que el papel de las autoridades locales es central en el dispositivo y de que su objetivo primordial no es animar a las empresas privadas a contribuir económicamente a proyectos participativos. En este modelo, las autoridades locales reúnen a su alrededor a grupos organizados para discutir sobre las finanzas públicas: asociaciones, sindicatos, instituciones locales, asociaciones patronales, sectores sociales (jóvenes, tercera edad, grupos descendientes de la inmigración). Las raíces de este modelo se hunden por un lado en los dispositivos neocorporativistas (cf. glosario) locales preexistentes, a menudo articulados en torno a comisiones temáticas extramunicipales y, por el otro, en dispositivos que han eclosionado más recientemente, como las Agendas 21 o los planes estratégicos participativos. Por otra parte, en el tercer mundo, las organizaciones internacionales han recomendado en muchas ocasiones el establecimiento de este tipo de estructuras.

El paso al presupuesto participativo, estimulado por el impacto de la experiencia de Porto Alegre, es el resultado de la nueva importancia que ha adoptado la cuestión de las finanzas públicas en la esfera de la participación. El procedimiento basado en la participación de intereses organizados, articulado a escala municipal (y en ocasiones también en los barrios), aspira sobre todo a inventariar las necesidades y a discutir las grandes prioridades de la acción pública. La autonomía de la sociedad civil es muy variable y las competencias atribuidas al dispositivo pueden ir desde un simple estatus consultivo a un poder de decisión. Las reglas del juego, decididas por el gobierno local, no son necesariamente muy formales.

El punto fuerte de este procedimiento está en que tiende a incluir a todas las partes interesadas de una cuestión sectorial y en que facilita un consenso social bastante amplio en que se pueden hacer oír todos los grupos organizados. Su punto débil es que se pliega a intereses constituidos y no favorece la participación de ciudadanos individuales, con el riesgo además de que no se tenga en cuenta o se conceda sólo un lugar marginal a los grupos emergentes en comparación con las organizaciones establecidas, incluso cuando éstas hayan perdido su representatividad. Así pues, sus principales desafíos pasan por dar una *capacidad de respuesta* a las estructuras participativas concebidas como tales, permitir la participación de individuos que procedan de grupos que difícilmente se organizan y reconocer un espacio para los ciudadanos individuales, en un momento en que la crisis de representatividad se extiende mucho más allá de las organizaciones políticas y afecta a las grandes organizaciones sociales, como los sindicatos. Hay también otros retos en el hecho de ser capaz de tener en cuenta el conflicto, de saber mantener la independencia de la sociedad civil y de extender la participación a la fase de ejecución de los proyectos o programas acordados.

Hasta la fecha, no hay ningún ejemplo europeo que constituya un caso lo bastante claro de presupuesto participativo basado en la participación de intereses organizados como para que lo podamos presentar en estas páginas sin correr el riesgo de que los lectores se extravíen. Sin embargo, una serie de municipios se sitúan a medio camino entre este modelo y el procedimiento “Porto Alegre en Europa” y la situación podría evolucionar de forma bastante rápida en los próximos años. Así pues, este polo no puede faltar en nuestro mapa conceptual; aunque actualmente esté vacío, es fundamental en el espacio de las posibilidades.

En conjunto, los seis tipos ideales de procedimiento se pueden resumir en la tabla siguiente:

Tabla 1: Principales características de los tipos ideales de procedimiento de los presupuestos participativos

	1. Porto Alegre adaptado en Europa	2. Participación de proximidad	3. Consulta sobre finanzas públicas	4. Mesa de negociación público-privada	5. Desarrollo comunitario a escala local y municipal	6. Participación de intereses organizados
Origen	- Adaptación del modelo de Porto Alegre; en Europa, una ruptura con las tradiciones existentes	- Consejos de barrios, fondos de barrios, gestión de proximidad, extensión a la escala del municipio	- La reforma de la Administración pública de Christchurch (Nueva Zelanda), versiones participativas de la nueva gestión pública, planificación estratégica	- Versión participativa de las asociaciones público-privadas	- Dispositivos de desarrollo comunitario y de empoderamiento (en el contexto de políticas de regeneración urbana)	- Dispositivos neocorporativistas locales; Agendas 21, planificación estratégica participativa; procedimientos de participación para asociaciones locales
	- Un procedimiento estandarizado en el movimiento altermundialista	- Un procedimiento poco estandarizado	- Un procedimiento estandarizado por fundaciones	- Un procedimiento algo estandarizado por organizaciones internacionales	- Un procedimiento algo estandarizado por ONG internacionales	- Un procedimiento algo estandarizado por organizaciones internacionales
Organización de las reuniones	- Reuniones abiertas a escala de barrio, delegados a escala municipal - Ciclo participativo	- Reuniones abiertas a escala de barrio y de municipio - Ciclo participativo	- Reuniones abiertas (o de ciudadanos elegidos por sorteo) a escala municipal - A menudo sin ciclo participativo	- Reuniones cerradas a escala municipal - No necesariamente con ciclo participativo	- Reuniones de actores diversos a escala de barrio, delegados a escala municipal - No necesariamente con ciclo participativo	- Reuniones cerradas a escala municipal - No necesariamente con ciclo participativo

	1. Porto Alegre adaptado en Europa	2. Participación de proximidad	3. Consulta sobre finanzas públicas	4. Mesa de negociación público-privada	5. Desarrollo comunitario a escala local y municipal	6. Participación de intereses organizados
Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en las inversiones públicas - Jerarquización de los proyectos en función de criterios de reparto basados en la justicia distributiva; reglas del juego formalizadas - Buena calidad deliberativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en las inversiones públicas microlocales o en las grandes líneas del municipio - Sin jerarquización de las inversiones o las acciones; reglas informales - Calidad deliberativa modesta o media 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en el presupuesto global o en la oferta de servicios - Sin jerarquización de los servicios, posible jerarquización de las prioridades; reglas más bien informales - Calidad deliberativa modesta 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en proyectos concretos financiados por una asociación público-privada - Jerarquización de los proyectos; reglas formalizadas - Calidad deliberativa media o buena 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en proyectos comunitarios concretos - Jerarquización de los proyectos; reglas formalizadas - Calidad deliberativa media o buena 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión centrada en temas sectoriales de política pública y en ocasiones en proyectos concretos - Ligera jerarquización de las grandes líneas; reglas no necesariamente formales - Calidad deliberativa variable
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre todo los ciudadanos activos (u organizados) - Verdadera autonomía de procedimiento de la sociedad civil - Poder de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre todo los ciudadanos activos (u organizados) - Poca autonomía de procedimiento de la sociedad civil - Papel consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos activos o corrientes (elegidos por sorteo) - Poca autonomía de procedimiento de la sociedad civil - Papel consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos organizados junto con las empresas - Poca autonomía de procedimiento de la sociedad civil - Poder de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre todo los ciudadanos organizados - Verdadera autonomía de procedimiento de la sociedad civil - Poder de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos organizados junto con las instituciones locales y las asociaciones patronales - Autonomía de la sociedad civil muy variable - Competencias variables
Lugar	<p>Especial influencia en España (Córdoba, Sevilla, en parte Albacete) y en Italia (Grottammare, Pieve Emanuele)</p>	<p>Principal influencia en Francia (Bobbigny, Saint-Denis, en parte Pont-de-Claix), en Portugal (Palmela), en Bélgica (Mons). Influencia en Italia (Venecia, Roma)</p>	<p>Influencia preponderante en Alemania (Esslingen, Rheinmetten, Emsdetten, en parte Berlín-Lichtenberg)</p>	<p>Influencia en Polonia (Plock)</p>	<p>Especial influencia en Gran Bretaña (Bradford, en parte Salford)</p>	<p>Especial influencia en España</p>

Una vez más, es necesario recordar que estos tipos ideales sólo pretenden fijar los polos del terreno en el que evolucionan los procedimientos de presupuesto participativo en Europa. Las experiencias concretas dan prueba de una gran inventiva y, en la práctica, lo que predomina –y lo que tiende a desarrollarse con la progresión de los intercambios transversales y de las puestas en redes políticas, asociativas o científicas– es la hibridación. Así, se observa actualmente una fuerte tendencia al desarrollo de “modelos mixtos” que, más o menos estabilizados, toman prestados rasgos de distintos tipos ideales de procedimiento.

* * *

Finalizada esta primera parte, está claro que la explicación de la emergencia de los presupuestos participativos en Europa no puede ser sencilla, ya que la diversidad de las experiencias es manifiesta. Este mosaico complica aún más el puzzle que conforman las formas institucionales y los contextos socioeconómicos extremadamente heterogéneos del viejo continente. Como acabamos de ver, la escala de los dispositivos es variable: suele implicar el ámbito de los barrios, pero no en todos los casos; en ocasiones, el centro de gravedad se encuentra en el ámbito municipal. Los temas discutidos suelen girar en torno a proyectos concretos, especialmente inversiones, pero en ciertos dispositivos se plantean también otras cuestiones. Además, el ascenso hacia la generalidad a partir de lo cercano se aborda de forma muy distinta según los modelos. Los procedimientos que parecen menos favorables en este sentido son aquellos en que uno se instala de primeras en lo general (consulta sobre finanzas públicas) y aquellos que se basan fundamentalmente en lo particular (participación de proximidad), mientras que la existencia de una jerarquización de proyectos concretos en los otros cuatro tipos ideales implica una cierta capacidad para salir de lo microlocal apoyándose en él.

Los presupuestos participativos europeos solicitan la participación de los ciudadanos de formas muy distintas. El respaldo en los sectores de la población que se involucra en otros dispositivos participativos (consejos de jóvenes, de personas mayores, etc.) sólo se encuentra de forma marginal, y la implicación de todos los ciudadanos a través del referéndum es inexistente. El alma del dispositivo se halla por lo general en ciudadanos voluntarios o activos, que son solicitados en casi todos los lugares. A esto se añaden con frecuencia dos lógicas muy discrepantes: las asociaciones pueden encontrarse con que se les reconoce un lugar privilegiado en el proceso o, al revés, verse sentadas en el banquillo, especialmente en beneficio de ciudadanos corrientes elegidos por sorteo que no participarían de forma espontánea en un dispositivo participativo.

En la mayoría de los tipos ideales de procedimiento, las empresas no forman parte del juego, aunque tengan una importante influencia en el desarrollo de los territorios afectados. Se da también un fuerte contraste entre los dispositivos que otorgan, al menos sobre el papel, un verdadero poder a la sociedad civil y aquellos que se cuidan muy bien de respetar la división del trabajo entre los representantes elegidos –únicos poseedores del interés general– y los ciudadanos, a los que hay que escuchar pero que no saben tener una visión de conjunto o, en todo caso, tomar decisiones. Hay también otros parámetros variables: sólo algunos dispositivos

incluyen, siguiendo el ejemplo de Porto Alegre, una dimensión social a través de criterios de justicia distributiva o de discriminación positiva, y el vínculo formal entre presupuesto participativo y Administración municipal varía dependiendo del modelo.

A pesar de esta enorme diversidad, comienza a definirse el panorama continental de estos dispositivos y, más en general, de los gobiernos locales y de la “democracia participativa”. Pero antes de seguir avanzando sobre el plano global, de profundizar en las explicaciones, de precisar los objetivos, las dinámicas y los efectos de los presupuestos participativos europeos –y antes sobre todo de ampliar la imagen a la “democracia participativa” en general–, nos hace falta estudiar de forma más sistemática las dinámicas que se están desplegando en los distintos países. Los lectores que nos acompañen en este recorrido podrán pues familiarizarse con un gran número de casos y sus singularidades concretas. La idea de la segunda parte es añadir color a lo que de momento sólo es un bosquejo de explicación. Será sólo después, en la tercera parte, que podrá aventurarse una síntesis de conjunto.

SEGUNDA PARTE: ¿“DOS, TRES... MUCHOS PORTO ALEGRE”?

Hace algunas décadas, Ernesto Che Guevara instó a crear “dos, tres, muchos Vietnam”. El lema daba en el blanco en ese momento político: la tenaz resistencia de un pequeño país frente a la principal potencia mundial representaba un estandarte para los movimientos radicales a escala internacional y se hacía eco de la otra experiencia antiimperialista que era Cuba. El llamamiento a la multiplicación de estas experiencias pretendía constituir un frente internacional que ayudaría a sostenerlas, prolongar su dinámica y extraer lecciones de “modelos ejemplares”. Un poco en todo el mundo, estos acontecimientos suscitaban la esperanza de la llegada de un nuevo mundo, de un mundo más justo. Salvando las distancias, ¿acaso no asistimos hoy día a una lógica bastante parecida en la medida en que el movimiento altermundialista desea generalizar el modelo participativo que se ha concebido en su “capital”, Porto Alegre? Como ya hemos visto, la participación ha conformado una dimensión crucial en el creciente movimiento de transformación social en beneficio de las clases sometidas que ha marcado a esta ciudad, que ha parecido encarnar mejor que otras el lema de “otro mundo es posible”. ¿Podría repetirse tal dinámica en otros terrenos y a otras escalas?

Las cosas son sin duda complejas. Aunque la crítica sobre las costumbres intervencionistas y bélicas de los Estados Unidos sigue estando de actualidad, la referencia a Vietnam parece ya en gran medida algo mítico e idealizado. La realidad de su “socialismo real” es problemática y el modelo propuesto aparece ante nuestros ojos como un engaño. Por una parte, el presupuesto participativo de Porto Alegre es más interesante, ya que hay menos distancia entre su discurso y sus prácticas [Gret/Sintomer, 2002]. Además, aunque el movimiento altermundialista se inscriba en parte en la línea “antiimperialista” de los años sesenta, su visión del mundo se ha renovado profundamente. La lucha armada y sus “cuotas de muertos” están desacreditadas, hasta el punto de que la Carta de Porto Alegre, el documento de base del movimiento altermundialista, prohíbe la adhesión de organizaciones de guerrilla al Foro Social Mundial.

Los procedimientos democráticos, muy desprestigiados entre las facciones radicales del 68, se han revalorizado profundamente y son hoy día una de las piedras de toque de los proyectos de renovación de la izquierda radical, lo cual explica en parte el espacio privilegiado que ha conquistado el presupuesto participativo. Más que una referencia a la revolución cubana y a la bajada de los guerrilleros de Sierra Maestra a La Habana, se piensa en las transformaciones como una articulación entre movimientos sociales radicales que conservan su autonomía y experiencias progresistas de gestión. Y además, la escala no es la misma: los ciudadanos de a pie recibían muchas veces información sobre Vietnam a través de la televisión, la radio y los diarios. Nada que ver con el presupuesto participativo, que en Europa sólo goza de una verdadera notoriedad en círculos políticos o académicos bastante reducidos.

Más allá de las semejanzas y de las inflexiones entre los modelos de ayer y los de hoy, ¿hasta dónde se puede alargar la metáfora? ¿Podrá el presupuesto participativo entrar en la Historia con una “H” mayúscula o marcará únicamente la “pequeña” historia local de un centenar de municipios de América Latina, Europa y el resto del mundo? ¿Representará algo más que

una moda política o una variante temporal de la modernización de la acción pública? ¿Podrá generalizarse en el contexto europeo o, al menos, representar un polo de innovación conocido por el gran público? Para responder a estas cuestiones, se impone un análisis minucioso de las principales experiencias actualmente en curso. Puede que, a través de este panorama, podamos también avanzar en nuestras cuestiones iniciales: ¿cómo explicar la emergencia repentina de los presupuestos participativos en Europa? ¿Hasta qué punto convergen o discrepan las experiencias de participación? ¿Cuáles son sus objetivos y significado? ¿Cómo influyen los contextos nacionales y locales en las dinámicas que se despliegan? Los presupuestos participativos se revelan como un prisma privilegiado para el análisis.

Para presentar los resultados del estudio realizado comenzaremos por España, el país en el que la importación de los presupuestos participativos ha sido más fiel al original, al menos en el plano del procedimiento (capítulo 1), antes de examinar las experiencias italianas, mucho más diferenciadas desde este punto de vista (capítulo 2). El caso francés (capítulo 3) es emblemático de una determinada visión de la democracia basada en la proximidad. Esta concepción, sin embargo, se expande más allá de sus fronteras, y hará falta preguntarse hasta qué punto la proximidad representa un trampolín o una trampa con el estudio de las experiencias belgas, neerlandesas y portuguesas (capítulo 4). La singularidad de los dispositivos basados en el modelo de Porto Alegre o que se alejan de éste en beneficio de la proximidad destaca muy claramente cuando se comparan con las experiencias en que la participación, menos politizada, se pone ante todo al servicio de la modernización administrativa (casos alemán y finlandés; capítulo 5). Finalmente, encontramos otra posible configuración en los casos en que la participación oscila entre una iniciativa al servicio de las políticas neoliberales y una posible alternativa a éstas, centrada en el desarrollo comunitario (casos de Gran Bretaña y Polonia; capítulo 6).⁶

6 Habría que evitar confundir los modelos expuestos en el capítulo anterior (y otros, más generales, que se presentarán en la tercera parte) con bloques geográficos. Por un lado, nos hallamos ante categorías o “tipos ideales”, por retomar la formulación de Max Weber. Por el otro, el análisis se fundamenta en realidades nacionales que dibujan, cuando se contrastan entre sí, configuraciones singulares pero que, como veremos, están lejos de ser homogéneas. Las transferencias permanentes que sobrepasan las fronteras borran aún más las líneas divisorias. Sencillamente, tal o cual modelo abstracto se ha adaptado más o menos para entender una determinada constelación típica de uno u otro país europeo.

CAPÍTULO 1. ¿PORTO ALEGRE EN EUROPA? (EL CASO ESPAÑOL)

El presupuesto participativo en Europa desembarca en España con cierta intensidad. Ya hemos visto que, dentro del viejo continente, los presupuestos participativos se difunden sobre todo en España y en Italia. El desembarco empieza en el año 2001 en las ciudades de Córdoba, Puente Genil y Cabezas de San Juan, todas en Andalucía. Al año siguiente, las ciudades de Albacete y Rubí empiezan sus propias experiencias, pero la expansión tiene un punto de inflexión en las elecciones locales del año 2003. En los comicios municipales de ese año, el presupuesto participativo se convierte en un eslogan electoral para los partidos de izquierda. El resultado sería una explosión de experiencias por todo el territorio, alcanzando durante esa legislatura un número aproximado de 25. En la siguiente legislatura (2007-2011), el ritmo ha dejado de ser explosivo, pero el crecimiento de los presupuestos participativos siguió su curso, llegando a zonas geográficas (como Galicia o Navarra) de donde estaba ausente. Podemos hablar de más de 60 experiencias en el año 2010.

La influencia de la experiencia de Porto Alegre en los presupuestos participativos españoles es notable. Su modelo de participación consiguió movilizar en España a un amplio número de actores locales (políticos, técnicos, activistas y académicos), ofreciendo un escenario de convergencia a demandas y proyectos diferentes. Esta influencia cobrará forma en un modelo de presupuestos participativos que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, lleva la participación a los terrenos de la justicia social y a un debate público que implica, siempre, la organización de un proceso directo de toma de decisiones. En España vamos a encontrar diferencias sustantivas entre unas experiencias y otras, pero el presupuesto participativo siempre supone, al igual que en Porto Alegre, delegar las competencias de toma de decisiones administrativas a la ciudadanía. En este caso no importa quien lidere la iniciativa de su puesta en marcha, sea ésta de un partido de izquierdas o de derechas.

La experiencia portoalegrense empezó a difundirse a finales de los años noventa por círculos académicos neomarxistas y de los movimientos sociales altermundialistas. No tardó mucho en permeabilizar algunos sectores en los partidos de la izquierda, sobre todo en Izquierda Unida (neocomunistas), aunque también dentro de las filas del partido socialdemócrata (PSOE). El inicio de los Foros Sociales Mundiales en Porto Alegre en el año 2001 ayudaría a esa publicidad entre los partidos políticos y daría un impulso definitivo a su difusión, llevándola a círculos menos comprometidos ideológicamente, pero preocupados por la innovación democrática. Por ejemplo, la idea de los presupuestos participativos empezó a calar en los profesionales públicos con responsabilidades en la participación ciudadana de los municipios.

En este sentido, Porto Alegre se constituyó en un referente ineludible de los presupuestos participativos. En el año 2000, se traduce además, por la editorial Serbal, un libro escrito por dos de los principales promotores del *orçamento participativo* (Tarso Genro, alcalde dos veces de Porto Alegre, y Ubiratan de Souza, responsable de la gestión del presupuesto participativo) que explicaba detalladamente la organización del proceso. Su difusión, en principio por los círculos académicos, pasó enseguida a las mesas de trabajo de muchos profesionales técnicos de la participación. Al hilo de ese libro, se sucedieron las conferencias de políticos de la capital

gaucha en distintas ciudades, invitados casi siempre por los propios gobiernos locales. En el año 2003 se inicia también un proyecto URB-AL financiado por la Unión Europea y coordinado por la ciudad de Porto Alegre sobre los presupuestos participativos, en el que alguna ciudad española adquirió un rol importante (como Córdoba). Este programa, conocido 'Red número 9', canalizó una colaboración entre ciudades latinoamericanas y españolas que impulsó más si cabe la idea de los presupuestos participativos. Mediante su desarrollo, se multiplicaron los actos públicos sobre la experiencia participativa, ofreciendo un lugar de encuentro para profesionales técnicos de toda España. Esto permitió que otros municipios se acercaran a la idea de los presupuestos participativos bajo el amparo de la Unión Europea.

La intensa influencia del modelo de los presupuestos participativos de Porto Alegre sobre las experiencias españolas no se debe sólo al buen hacer propagandístico de los políticos brasileños. Su expansión por la Península, por ciudades de tamaño y condición socioeconómica muy diferentes, gobernadas por partidos ideológicamente enfrentados, señala la existencia de otro tipo de factores.

Quizá el primero y más importante sea el significado que tenía el presupuesto participativo desde el punto de vista de la historia política y participativa de España, lo que puede explicar parcialmente por qué se desarrolla más en España que en otros países europeos. Ciertamente, *Porto Alegre* representa en España la síntesis de un modelo participativo que se había iniciado muchos años atrás con la llegada de la democracia y el impulso de los gobiernos locales hacia casi treinta años. Esto no quiere decir que las historias participativas de Porto Alegre (y el sur de Brasil) y España fueran similares, sino que la idea de los presupuestos participativos, tal y como fueron concebidos en la ciudad brasileña, encajaba en la propia evolución del modelo participativo español. Este modelo, plenamente vigente hoy, a través de los Reglamentos de Participación Ciudadana, se basa en una estructura participativa de consejos consultivos.

La estructura varía notablemente en tamaño, impacto y capacidad de influencia según una localidad u otra, pero en general es fácil extraer un patrón común. En principio, tiene un alto grado de institucionalidad, pues en casi todos los municipios la red de consejos es parte de la estructura administrativa, recogida en los Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC), muy extendidos por toda la geografía española [Font, 2001]. Habitualmente cada RPC recoge las distintas formas de participación concebidas en el municipio, haciendo especial hincapié en quiénes son los actores protagonistas y cuáles son las dinámicas participativas establecidas. En España existen incluso modelos de referencia que pasan de un municipio a otro y que cada cual transforma y adapta a sus peculiares características. La Federación Española de Municipios cuenta en su web con un modelo de RPC. Sólo esto ayudaría a entender mejor el posible impacto que tuvo el presupuesto participativo portoalegrense en España, pues si podía ajustarse en la dinámica participativa de un municipio y encajar en el RPC, era muy probable que pudiera ajustarse en la de otros muchos. Un dato ilustrativo es la evolución que ha experimentado el propio RPC en algunas ciudades que organizaron el presupuesto participativo, donde han hecho converger toda la estructura participativa del municipio en un nuevo consejo emanado del instrumento ideado en Porto Alegre (véanse las reformas del RPC llevadas a cabo por las ciudades de Córdoba, Getafe o Jerez de la Frontera, por ejemplo).

Aparte de las similitudes estructurales de la participación local, un factor crucial de la posible expansión de los presupuestos participativos en España ha sido el estado en que se encontraba dicha estructura. Ésta se apoya básicamente en una democracia de consejos, mediante los cuales los representantes políticos pueden tener un diálogo directo con las asociaciones sobre asuntos públicos de su responsabilidad. La democracia de consejos funciona de forma muy variable y las competencias de aquellos en los diferentes municipios también lo son, pero su lógica de acción es muy parecida. Ésta se basa en la interlocución entre el gobierno y el movimiento asociativo, el cual obtiene una representación en órganos de carácter político para debatir sobre las cuestiones de su ámbito de actuación. Los consejos han impulsado indudablemente la dinámica asociativa de las localidades, al permitir la estructuración de su acción colectiva. Pero también han creado igualmente una estructura de representación ciudadana, que permite a los gobiernos locales consultar sus políticas y ganar legitimidad. La dinámica, como es previsible, es muy diferente de unos lugares a otros, pero en cierta manera ha acuñado una tensión entre las intenciones de unos y otros. Tal y como se planteó la interacción en los consejos consultivos, era esperable que ambos jugadores (políticos y asociaciones) pretendieran maximizar sus propias opciones: unos aumentando su influencia en la gestión pública, otros disminuyendo la influencia de los espacios consultivos. Poco a poco, esta estructura de participación se fue consolidando como un instrumento básico de la política local, pero también la tensión explícita de esa interacción ha convertido la participación en un campo de lucha política para partidos y movimientos sociales urbanos por la gestión local [Navarro, 1999]. El aumento de la influencia por parte de las asociaciones ha sido una demanda constante a lo largo de los años, lo que ha favorecido la propagación de relaciones clientelares o la multiplicación de reuniones privadas entre los gobiernos y específicas asociaciones. No obstante, ese deseo por incrementar la influencia llevó también a muchas asociaciones a reclamar procesos más democráticos, que incluyeran también procesos de toma de decisiones transparentes.

La propia evolución de la estructura participativa describe una secuencia ascendente en un imaginario eje de influencia. La democracia de consejos se inició en los primeros años de la democracia, impulsada por una demanda explícita de los movimientos sociales urbanos, que durante años de lucha política en el último período del franquismo e inicio de la democracia se habían destacado por su defensa de la libertad, los derechos ciudadanos y la presencia del vecino en la gestión pública del municipio. Desde estos movimientos emergieron además durante esos años una parte significativa de los cuadros políticos locales de los partidos de izquierda, lo que facilitó también trasladar esas reivindicaciones a la esfera política. Ya por entonces se reclamaba en muchas ciudades una participación directa, aunque las estructuras fueron diseñadas finalmente con órganos consultivos territoriales. A fines de los años ochenta, esta estructura se había difundido por casi el 50 por ciento de los municipios españoles [Font, 2001]. De los consejos territoriales se pasó a finales de los años ochenta a los consejos sectoriales, incorporando a la dinámica asociaciones especializadas en temas específicos para tratar políticas sectoriales; en los noventa, algunos municipios iniciaron programas de cogestión de equipamientos públicos o la planificación estratégica de las ciudades, apoyándose la mayoría de las veces en la estructura participativa creada. Esta última evolución daba un salto con respecto a los consejos consultivos, pues, por un lado, planteó la gestión directa de recursos públicos y, por el otro, abrigó un proceso participativo en la discusión de políticas generales del municipio.

El desarrollo de la estructura participativa en España ha cosechado logros notables. Por ejemplo, en algunos municipios los ciudadanos a través de las asociaciones de vecinos se sientan en los consejos de administración de las empresas públicas de los ayuntamientos (Córdoba). En otras ciudades, los consejos ya discutían informalmente, antes de la llegada de los presupuestos participativos, parte de los presupuestos públicos de forma consultiva. Este espíritu facilitó que, ya en los años ochenta, algunos municipios organizaran procesos participativos alrededor del presupuesto público, como en Tirajana, en las Islas Canarias, o en Marinaleda o Lebrija (ambos municipios en Andalucía) [Villasante, 1995].

No obstante, el desarrollo de la estructura participativa a lo largo de los años fue creando también una realidad de especialistas de la participación que hacía cada vez más difícil la interacción con la ciudadanía. La estructuración de la acción colectiva en torno a las asociaciones facilitó que éstas descuidaran sus propias relaciones con su base participativa. En España, es muy general escuchar lo poco que participa la ciudadanía en las asociaciones, algo que muchos asociados reflejan en las dificultades existentes para renovar la dirección de las asociaciones. Las propias asociaciones afirman la existencia de una separación fuerte entre la ciudadanía y las estructuras directivas [VV.AA, 2003]. Otra consecuencia general del desarrollo de la estructura ha sido la fragmentación del mapa participativo en diferentes Consejos y temáticas que impiden pensar la acción pública desde un escenario general.

La llegada del presupuesto participativo tiene lugar en un momento de cuestionamiento parcial de las estructuras participativas, al menos, las críticas a dicho modelo empezaban a ser explícitas y difícilmente disimulables. En algunos sectores críticos se hablaba ya de agotamiento del modelo participativo. Así, se entiende que las presiones por profundizar las relaciones democráticas e incrementar el protagonismo de la ciudadanía en la gestión se vuelven discursos constantes en los foros de debate, en las jornadas sobre participación, etcétera, durante finales de los años noventa y principios de siglo. La presión de las asociaciones por aumentar su influencia las lleva a demandar espacios de decisión transparentes y la participación en consejos generales y no sectoriales. Por otro lado, el intento por adquirir mayor legitimidad lleva a algunos representantes políticos a demandar a las asociaciones una mayor representatividad, empezando a debatir la posibilidad de arbitrar nuevos instrumentos de participación dirigidos directamente a la ciudadanía que no participa habitualmente. La idea aquí acentuaba la falta de participación en las asociaciones y, en algunos casos, incluso la falta de liderazgo de éstas entre la ciudadanía.

El modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre ofrecía una estructura capaz de hacer converger los distintos consejos creados durante los años anteriores en un solo consejo en el que estarían representados todos aquellos. Ofrecía también un procedimiento transparente y racional de toma de decisiones sobre los recursos públicos, en un momento en el que avanzar en la estructura participativa se inclinaba por un procedimiento de toma de decisiones. Por último, ofrecía la participación de los ciudadanos no asociados, lo que facilitaba afrontar el problema de la crisis de participación desde un enfoque renovado. Para muchos protagonistas de la estructura participativa, el presupuesto participativo ofrecía, además, un paso estructural que muchos habían dado ya en sus discursos e imaginarios, por tanto, el hecho de que Porto Alegre mostrara un procedimiento que reunía todas esas características de una forma eficiente,

favoreció notablemente su difusión por toda la geografía española. Sea como fuere, muchas asociaciones se adelantaron a demandar la puesta en marcha de los presupuestos participativos, aunque también son muchos representantes políticos los que enarbolaron la bandera de la experiencia portoalegrense como el paso definitivo de la estructura participativa española.

1. Un panorama heterogéneo de presupuestos participativos

Hasta 2007, existían veinticinco experiencias de presupuestos participativos en España. Todas ellas tenían un rasgo común: la participación de la ciudadanía en la decisión de una parte del presupuesto municipal. Los tres partidos políticos con presencia en toda España han desarrollado presupuestos participativos a escala local, y también algunos partidos de ámbito regional, sobre todo en Cataluña. Encontraremos experiencias en ciudades grandes, siete capitales de provincia, incluida Sevilla con más de 700.000 habitantes, y centros urbanos o comarcales de tamaño medio como Puente Genil en Córdoba o Elche en Alicante, además de municipios pequeños situados en entornos rurales como Santa Cristina d'Aro en Girona o Torreperogil en Jaén.

En principio, como podemos observar, los presupuestos participativos son realizados en municipios de muy diferente tamaño. Al contrario de lo que a menudo se ha podido pensar respecto a los presupuestos participativos, no hay más experiencias ni son más comunes en municipios pequeños. El 50 por ciento de aquellas se localizaban en municipios de más de 150.000 habitantes, incluyendo ciudades grandes como Sevilla, Málaga o Córdoba. Por regiones, es Andalucía la comunidad autónoma en la que más se implementaban los presupuestos participativos (36 por ciento), seguida de Cataluña (22,7 por ciento). Entre ambas regiones encontrábamos más del 50 por ciento de las experiencias españolas en 2007. En Castilla La Mancha había tres experiencias (13,6 por ciento), mientras que en Madrid y el País Valenciano dos (un 9 por ciento, respectivamente) y, por último, el País Vasco y La Rioja, con una sola experiencia. En 2009, la experiencia de los presupuestos participativos se había expandido geográficamente a Galicia (Ferrol), Navarra (Pamplona o Tudela) o Canarias, incluyendo territorios que hasta entonces carecían de experiencias reseñables.

La Consejería de Sanidad de Castilla La Mancha ha impulsado un presupuesto participativo sanitario en la zona de Puertollano, donde en lugar de decidir parte del presupuesto de un ayuntamiento, los participantes deciden parte del presupuesto de sanidad. El impulso que reciben en ciudades grandes plantea un horizonte democrático en ciudades pobladas y en el año 2010 podemos hablar de más de 60 experiencias en toda España. El número de ciudadanos implicados considerando la población de cada uno de los municipios es muy revelador. Andalucía es, con diferencia, la región en la que los presupuestos participativos implican a más población, lo cual se debe principalmente al desarrollo de las experiencias en casi la mitad de las capitales de provincia de la comunidad autónoma. Como ya hemos visto, más del 5,2 por ciento de la población española vivía en 2005 en un municipio que había puesto en marcha un presupuesto participativo, un porcentaje sin comparación con la divulgación de este dispositivo en los demás países europeos.

Si podemos encontrar presupuestos participativos en municipios pequeños y grandes, lo mismo podemos decir respecto a sus orígenes políticos. Es cierto que el inicio de las experiencias se debe fundamentalmente a partidos de izquierda. Sin embargo, a partir del año 2006, ayuntamientos gobernados por el partido conservador empiezan a organizar también presupuestos participativos. Esto nos da una imagen ideológica heterogénea, aunque con un claro predominio de los primeros. El 76 por ciento de los procesos implementados hasta el año 2007 dependen del PSOE e IU. Aún así, el partido conservador (Partido Popular) había iniciado el 14 por ciento de los mismos.

Otro partido conservador, pero regional como Convergencia i Unió, ha impulsado también una experiencia en Cataluña. Por eso si es cierto que la mayoría de las experiencias proceden de partidos progresistas, los últimos años antes de las elecciones locales del año 2007, con el inicio de los presupuestos participativos en la ciudad de Logroño, gobernada por el Partido Popular, nos permite hablar del presupuesto participativo como una nueva metodología de participación ciudadana. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, el Partido Popular ha impulsado más experiencias de presupuestos participativos en el período entre 2007-2011. En Paterna, por ejemplo, los partidos de izquierda que habían gobernado hasta 2007 nunca consiguieron ponerse de acuerdo para lanzar la experiencia. Al llegar el partido conservador al gobierno, éste la impulsó. En Petrer, la caída de IU del gobierno en 2007 a favor del partido conservador no impidió que éste último continuara con la experiencia iniciada por aquel.

Si observamos las distintas experiencias considerando el partido político que las impulsó y el tamaño del municipio, es difícil obtener una regla clara. El Partido Popular, por ejemplo, ha impulsado los presupuestos participativos en ciudades grandes y medianas, mientras que IU ha impulsado experiencias, sobre todo, en municipios de tamaño medio o pequeño. Esto quizá se pueda corresponder con una presencia política de IU en municipios de similares características, pero si atendemos a las experiencias impulsadas por el PSOE, es difícil abstraer alguna regla de esto. El PSOE, con el 44 por ciento de las experiencias de presupuestos participativos, tiene seis experiencias en ciudades de más de 150.000 habitantes y sólo una en un municipio de menos de 10.000 habitantes. Por tanto, si podemos empezar a hablar de una nueva metodología de participación ciudadana, que implica aceptar políticamente la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, no podemos decir que se haya pensado únicamente para municipios pequeños, ni que los partidos políticos lo hayan implementado siguiendo una regla clara de acuerdo al tamaño de los municipios. Hasta ahora, el conjunto de las experiencias nos muestran su aplicabilidad en municipios de toda condición.

La evolución de los presupuestos participativos no ha sido lineal. Desde las primeras experiencias en el año 2001 hasta el 2010 algunos municipios han abandonado el proceso participativo, como es el caso de Córdoba o Jerez de la Frontera. Estos cambios, en la mayoría de los casos, tuvieron lugar después de las elecciones municipales. En Jerez, el PSOE adquiere una mayoría holgada después de las elecciones de 2007 y no continúa con el procedimiento participativo. En Córdoba, IU pierde su mayoría relativa y empieza a gobernar con el PSOE en el año 2007. En las negociaciones preliminares, IU cede la delegación de participación ciudadana al PSOE, y este partido no encuentra los apoyos necesarios para continuar con el proceso. Hay otras ciudades que han modificado el diseño del procedimiento participativo

varias veces, como es el caso de Terrassa en la provincia de Barcelona o la misma experiencia de Córdoba. Logroño, por ejemplo, cambió el diseño de los presupuestos participativos tras las elecciones locales de 2007. El proceso había sido impulsado por el Partido Popular, que pierde su mayoría en 2007. El nuevo equipo de gobierno, una coalición entre el PSOE y un partido local prosigue con el presupuesto participativo, pero transforma su lógica de acción.

Desde el año 2001 hasta 2010 han pasado casi diez años, que no es mucho tiempo, pero ofrece ya la posibilidad de observar ciertas características de lo que ocurre en España alrededor de los presupuestos participativos. Podríamos empezar con que la experiencia ha dejado de ser monopolio de la izquierda española. Esto es un logro indudable, pues ha hecho que en España la participación directa deje de ser una cuestión sólo de la ideología progresista y empiece a plantearse desde un marco administrativo. Véase a este respecto las diferencias con Alemania, donde los presupuestos participativos fueron impulsados originariamente desde el marco administrativo, o en Suecia, donde los ayuntamientos conservadores son quienes más han impulsado los presupuestos participativos con la finalidad de mejorar la administración. A pesar de lo que señalamos, el presupuesto participativo es una variable apreciable de la contienda política local.

El cambio de gobierno tras una elección es la principal razón de las interrupciones del presupuesto participativo; cuando no es así, los cambios electorales favorecen cambios significativos de los modelos. Es habitual que la oposición política critique los presupuestos participativos del gobierno, aunque esa misma oposición puede que lidere una experiencia similar en otro municipio. En este sentido, no se puede decir que el presupuesto participativo responda a un programa político generalizado, sino que responde a la iniciativa personal de ciertos políticos, lo que da a los presupuestos participativos un carácter local apreciable. La contienda política ilustra el impacto que ha tenido la difusión de los presupuestos participativos. Su desarrollo en ciudades grandes desmiente además la idea de que una condición de la participación sea la necesidad de un contexto pequeño. Indudablemente, los presupuestos participativos en España se han apoyado significativamente sobre la estructura participativa ya existente, lo que ha facilitado enormemente su desarrollo en las grandes ciudades.

Estas tendencias se enmarcan dentro de un desarrollo de los presupuestos participativos bastante divergente. En pocos años, la experiencia ha sido implementada de muchas formas distintas, lo que pone a discusión diferentes visiones de cómo profundizar la democracia. Lo más significativo de este desarrollo dispar ha sido la utilización de argumentos parecidos para defender la puesta en marcha de los presupuestos participativos, destacando la necesidad de dar un mayor protagonismo a la ciudadanía en un escenario político del que los ciudadanos se sienten cada vez más alejados. Desde aquí los diferentes modelos de presupuestos participativos pueden verse como alternativas a un problema generalizado de desafección ciudadana, crisis de credibilidad y agotamiento de las vías tradicionales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Las palabras del alcalde de San Sebastián, una figura nacional dentro del partido socialdemócrata, son emblemáticas a este respecto y concentran mucho del espíritu de cambio con el que se ha acogido el presupuesto participativo en España: “Hasta ahora la participación que se ha llevado a cabo ha tenido eminentemente un carácter consultivo. Es decir, los ciudadanos han participado para aportar su opinión y aquellos elementos a tener en

cuenta por quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones. Con la puesta en marcha de los presupuestos participativos, la Alcaldía de Donostia ha incorporado a su proyecto de renovación y revitalización democrática una nueva estructura de participación, con el objetivo de que los presupuestos municipales lleguen a ser realmente participativos”. [Memoria de un proceso participativo: Presupuestos Participativos 2004, Ayuntamiento de San Sebastián, en www.donostia.org]

2. Adaptando Porto Alegre a Europa

En el contexto europeo, los modelos de presupuestos participativos españoles adquieren de Porto Alegre la idea de un proceso directo de toma de decisiones. Esto implica que el proceso tiene que solucionar la distribución de los recursos públicos de una forma adecuada y eficiente en el contexto de la democracia contemporánea. Las experiencias españolas toman de Porto Alegre la solución que ofreció a este dilema, al incorporar en el proceso de toma de decisiones la consideración de criterios de justicia social. La consecuencia inmediata es el diseño de un procedimiento participativo con un significativo carácter deliberativo. No se trata de que la ciudadanía decida directamente el gasto público, sino de que ésta se incorpore a un proceso en el que las decisiones finales se adoptarán mediante la aplicación de criterios de justicia social y, en consecuencia, tras un proceso deliberativo. La aplicación y el desarrollo del proceso deliberativo concreto adquiere ya formas muy diferentes a la desarrollada en Porto Alegre, encontrándose, además, una variabilidad de alternativas entre las experiencias españolas muy notable. Esto ha permitido que el modelo portoalegrense se diversificara intensamente por España, dando lugar a modelos adaptados a peculiares visiones políticas y tradiciones participativas distintas.

Considerando el problema de la participación y la deliberación, en España podríamos hablar de tres modelos ideales de presupuestos participativos. Hablamos de modelos ideales, lo que implica la realización de una síntesis a partir de la heterogeneidad práctica existente. Posiblemente, ninguna experiencia española cumpla del todo con las características ideales de cada modelo, pero, por el contrario, ofrece un mapa ordenado de las experiencias, que va a permitir comprender sus dinámicas y desarrollos. Los tres modelos serían los siguientes: 1) administrativo; b) representativo; y, finalmente, c) participativo. La mayoría de experiencias pertenecían en el año 2007 al tercer modelo (más del 60 por ciento). Cada uno de ellos ofrece una organización del proceso participativo distinta. No obstante, todos tienen como objeto la máxima inclusión de la ciudadanía y el establecimiento de un procedimiento transparente para que la ciudadanía gestione una parte de los presupuestos públicos. La diferencia sustantiva entre unos presupuestos participativos y otros descansa en el papel que ofrecen a la ciudadanía en todo el proceso de toma de decisiones. Ese papel implica siempre una organización distinta.

El modelo administrativo tiene como objetivo la participación de la población del municipio, pero se imagina un ciudadano aislado que tiene preferencias que le gustaría transmitir a la administración. La participación es aquí un instrumento para que las preferencias de la ciudadanía lleguen directamente a la agenda política. Es un modelo participativo que tiene como referencia la lógica consumista. El ciudadano aquí no delibera, aunque tampoco

negocia con otros para maximizar sus preferencias. Éste sólo plantea sus preferencias respecto al destino del presupuesto público abierto a debate. Es la administración la que decide y aplica los criterios de justicia social para priorizar las preferencias de la ciudadanía. La implicación de ésta en el proceso participativo es extraordinariamente puntual. Sólo tiene que hacer llegar a la Administración su demanda a través de los medios habilitados por ésta. Este modelo tiene pocas reglas y no están muy claras para el resto de la ciudadanía. Sin embargo, el esfuerzo de la Administración por la transparencia ha convertido estas experiencias en modélicas desde el punto de vista de la rendición de cuentas, así como la capacidad de comunicación con los participantes a través de un uso intensivo de las nuevas tecnologías.

En el modelo representativo, la ciudadanía tiene un papel más cualificado. Sin embargo, aquí el objetivo es únicamente la persona que es miembro activo de una asociación u organización, y no toda la ciudadanía. Se piensa que el presupuesto participativo no es un medio para canalizar preferencias individuales, sino para deliberar la mejor manera de gestionar los recursos públicos para todos. Eso exige para los organizadores un grado de cualificación y compromiso ético que no se daría, según ellos, entre las personas a título individual. A diferencia del modelo administrativo, la experiencia descansa en un procedimiento deliberativo que obliga a cada participante a pensar sobre un espacio general que va más allá de las necesidades individuales. La implicación de los participantes aquí es, por el contrario, muy exigente, lo que demanda un esfuerzo considerable a cada uno para poder atender adecuadamente las reuniones y horas de trabajo necesarias para conseguir los resultados. En este modelo, las reglas también son muy difusas. A diferencia del modelo administrativo, no dispone de un proceso de rendición de cuentas tan elaborado y transparente.

El modelo participativo coincide con el administrativo en el hecho de que se dirige a toda la población. Sin embargo, las diferencias entre uno y otro son muy significativas. En principio, el papel del ciudadano es aquí también cualificado y el proceso habilita espacios para que éste no sólo hable de sus preferencias, sino que se vea obligado a pensar en un escenario general en el que deba tener en cuenta las preferencias de los demás. La deliberación es una parte intrínseca de todo el proceso y se invita a los ciudadanos continuamente a hacerlo en reuniones públicas abiertas a todo el mundo. Allí será indispensable escuchar las demandas de otros y decidir sobre las propuestas que se crean más convenientes. La implicación para la mayoría de los participantes es puntual, aunque es mucho mayor que para el modelo administrativo. Tendrá que acudir a una asamblea pública durante dos o tres horas y, posiblemente, sean dos o tres a lo largo de seis meses. Por otro lado, hay una minoría de participantes cuya implicación es más estable. Ellos ocupan los órganos de los presupuestos participativos creados para gestionar su funcionamiento y la aplicación de los criterios de justicia social, que, por otro lado, son decididos en la mayoría de las experiencias por ellos mismos. En este modelo, las reglas son más claras que en ningún otro. Todas las experiencias tienen un reglamento y cualquier ciudadano puede consultarlas, lo que facilita la participación de cualquier persona. La transparencia y el proceso de rendición de cuentas se encuentran a mitad de camino entre los dos modelos anteriores.

Los tres modelos compartirían el diseño de un procedimiento público de toma de decisiones aunque, como vemos, las diferencias entre ellos son muy significativas. Podríamos decir que el modelo administrativo suele ser una opción preferente de los partidos políticos

conservadores. Ese modelo lo encontramos en la ciudad de Málaga, en Logroño antes de las elecciones del año 2007 o Castellón. No todas las experiencias en municipios gobernados por el partido conservador responden a este modelo. La ciudad de Pamplona, por ejemplo, que empezó la experiencia en el año 2008, estaría entre el modelo administrativo y el participativo. La experiencia del municipio de Paterna, gobernado por el partido conservador, sería característica del modelo participativo. El modelo representativo suele ser una opción del partido socialdemócrata. La experiencia más ilustrativa sería la de Albacete, pero también lo fue la de Almansa. Logroño, que después de las elecciones del año 2007 pasó a ser gobernada por el PSOE, adoptó este modelo, dejando el administrativo. La experiencia de la consejería de Sanidad en Castilla La Mancha se ideó a partir de este modelo representativo. Por supuesto, no todas las experiencias lideradas por los gobernantes socialdemócratas pertenecerían a este modelo. Hay muchas experiencias del modelo participativo lideradas por el PSOE (Getafe, Santa Cristina d'Aro, Leganés, etc). Izquierda Unida, por ejemplo, también tiene experiencias que se podrían adscribir a este modelo; por ejemplo, en Córdoba después de una reforma del presupuesto participativo en el año 2005 o en la ciudad de Puertollano. El modelo participativo se reparte por igual entre experiencias lideradas por gobiernos socialdemócratas o neocomunistas. Las experiencias más ilustrativas serían la de Santa Cristina d'Aro, Sevilla o Getafe.

En España ha sido muy importante la transferencia de conocimiento entre unas ciudades y otras. Mediante la red de municipios Kaleidos se ha transferido conocimiento y herramientas entre ellos de forma continua durante los últimos diez años. Por ejemplo, casi todos los municipios que pertenecen a esa red han realizado presupuestos participativos. La Red número 9 del proyecto URB-AL permitió la transmisión continua de información entre los municipios. Todo esto hasta la formación, en el año 2009, de la red estatal de presupuestos participativos, que intenta aglutinar el conjunto de las experiencias en España, ofreciendo tanto un lugar de comunicación como de reflexión sobre el desarrollo y futuro de los presupuestos participativos.

3. Iniciativa, autonomía y deliberación

La idea de los presupuestos participativos legada por Porto Alegre planteaba un escenario participativo novedoso; sin embargo, nadie sabía muy bien cómo llevar a cabo la organización de un proceso de esas dimensiones y características. Aquí, cada experiencia utilizó las herramientas que tenía más a su alcance, lo que, por supuesto, influyó en la diversificación de los modelos de presupuestos participativos y los procedimientos concretos que se emplearon para ofrecer una solución al dilema de la deliberación pública. En este sentido, la experiencia concreta de cada presupuesto participativo está muy alejada del modelo de la ciudad de Porto Alegre. Antes hemos mencionado la vinculación de cada uno de los modelos con el protagonismo más intenso de uno u otro partido. En cierta manera, eso refleja también un ideario político sobre la democracia. A continuación, vamos a describir brevemente la historia de los tres modelos de presupuestos participativos que podemos encontrar en España.

El modelo representativo

El caso más destacado de modelo representativo lo constituye la ciudad de Albacete. Allí, el presupuesto participativo no debe su nacimiento a una crisis rampante, sino a un proceso interactivo dinámico. Cuando el PSOE recobra el poder en 1999, en la estela de una campaña electoral “participativa” que involucra a muchos ciudadanos de base, organiza un pleno abierto: “Invitamos a los representantes de los movimientos sociales y organizamos una especie de debate sobre el estado del municipio”, explica Manuel Pérez Castell, alcalde de Albacete, “pero los debates del pleno no nos llevaron muy lejos. Por ese motivo, empezamos a hablar del presupuesto en 2002. No se trata de hacer un número infinito de propuestas, sino de preguntarse cómo podemos gastar de la mejor forma posible [nuestros] 95 millones”.

El alcalde, filósofo de formación, cree ciegamente en la idea de una democracia asociativa. Se pone así en marcha un consejo del presupuesto en el que sólo tienen derecho a voto los representantes de la sociedad civil organizada. Las asambleas no se celebran en el ámbito de los barrios; sólo a escala del municipio. En ellas, se elige al consejo del presupuesto participativo, que cuenta con dos miembros por cada uno de los sectores de actividad (educación, juventud, sindicatos, cooperación y desarrollo, mujer, inmigración, etc.). Las asociaciones de vecinos gozan de un régimen privilegiado, ya que son las únicas que pueden designar tres delegados. Más de veinte centros socioculturales ofrecen infraestructuras descentralizadas a los ciudadanos que deseen participar en el proceso. En el ámbito municipal, el consejo del presupuesto participativo constituye el núcleo del dispositivo. El consejo, que goza del respaldo material y financiero de la alcaldía, es muy autónomo y se dedica a discutir los proyectos de inversiones y las líneas maestras de las políticas municipales en materia de educación, transporte, vivienda, etcétera.

Asociaciones y ciudadanos son invitados a enviar propuestas o comentarios a la secretaría del presupuesto participativo. Estas aportaciones se presentan en el transcurso de una asamblea general abierta, pero sólo las asociaciones disponen de derecho a voto y son pocos los ciudadanos que se involucran en el proceso. A partir del material recopilado, el consejo del presupuesto participativo se encarga de elaborar una lista de prioridades que son jerarquizadas siguiendo un conjunto de criterios formalizados con notas y coeficientes, como en el modelo brasileño. Los proyectos se dividen en cuatro campos –participación, políticas sociales, movilidad e infraestructuras urbanas–, divididos a su vez en subcategorías. Las propuestas que obtienen mayor puntuación se sitúan a la cabeza de la lista general. El consejo del presupuesto participativo negocia entonces la ejecución de los proyectos prioritarios con la Administración municipal, que será la encargada de realizarlos, y emite paralelamente sus recomendaciones sobre la orientación de ciertas políticas municipales. Este consejo representa el órgano permanente del presupuesto participativo y, como tal, prepara las asambleas y puede discutir sobre todas las cuestiones ligadas al proceso. Está formado por delegados designados durante un año en una asamblea de organizaciones de la sociedad civil local. Como cada sector de actividad cuenta con derecho a dos o tres delegados, las asociaciones activas en un mismo campo deben ponerse de acuerdo para nombrarlos en común. El consejo celebra una reunión semanal de unas dos horas y cuenta con la asistencia técnica de dos empleados municipales que le dedican la totalidad de su jornada laboral.

Javier Avilés, coordinador del presupuesto participativo de Albacete

Javier Avilés es el portavoz del presupuesto participativo de Albacete. Nacido en 1962 en Guinea Ecuatorial, una antigua colonia española, tenía cuatro años cuando sus padres se instalaron en la provincia de Albacete. Este sacerdote se presenta como cristiano y pacifista.

En su día, formó parte del movimiento de objeción de conciencia y, durante años, estuvo activo en Pax Christi, una organización católica internacional que trabaja a favor de la paz. “Estoy convencido”, dice Javier, “de que la única vía para que la vida sea más humana es romper con las tendencias individualistas”. En su opinión, el mejor medio de solucionar los problemas consiste en propiciar la discusión entre personas de distintos grupos y sectores. Es por ese motivo por el que defiende fervientemente las formas colectivas.

Gracias a sus muchos compromisos, conoce extraordinariamente bien el mundo asociativo de la ciudad. En su calidad de portavoz, Avilés dirige las reuniones semanales del consejo del presupuesto participativo, en las que participan de forma regular entre 20 y 30 personas. Cuenta asimismo con el respaldo de un suplente y de una secretaria. Su autoridad natural y su estilo de dirección –democrático y basado en la neutralidad– ha permitido hasta ahora contener los conflictos dentro de los límites de lo manejable.

En este sentido, explica: “Creo en la unidad de los pueblos, de las razas, de las sociedades y de las culturas. Encontrar soluciones a problemas globales implica empezar por buscarlas en el ámbito local”. En el ayuntamiento se dice que el alcalde habría pensado en Avilés para el puesto de coordinador desde que se empezó a discutir la posibilidad de un presupuesto participativo y su figura parece haber contado con el consenso general hasta la fecha.

La principal diferencia del presupuesto participativo asociativo con respecto al procedimiento de la experiencia de Rio Grande do Sul es que se dirige sobre todo a los ciudadanos organizados en asociaciones. Sin embargo, garantiza también una fuerte autonomía de la sociedad civil, implica un ciclo participativo y está dotado de capacidades decisionales. Este procedimiento se diferencia a su vez de la “participación de intereses organizados” porque sólo participa en él la sociedad civil (las empresas y las instituciones locales no forman parte del proceso) y no se constata ninguna dinámica de cooptación por parte del gobierno local. Su principal punto fuerte reside en el refuerzo del tejido asociativo, en la buena calidad deliberativa de las reuniones periódicas de los delegados provistos de suficiente información y en su capacidad de participar directamente en la toma de decisiones. Sus puntos débiles están en la limitada publicidad de los debates del consejo participativo, la dificultad de involucrar a los ciudadanos individuales y el hecho de que tiende más a trabajar en paralelo a la estructura político-administrativa que a articularse con ella. Los desafíos que debe afrontar, por tanto, pasan por integrar a otros tipos de actores en la construcción del interés general y por conseguir conectar mejor la participación con la modernización administrativa y la renovación del sistema político local.

La fuerza de Albacete se encuentra asimismo en la especialización de los grupos organizados. La discusión en el seno del consejo del presupuesto participativo, que organiza jornadas temáticas para estudiar ciertos temas específicos –como las condiciones de vida de los inmigrantes–, es de una calidad notable. Las asociaciones de vecinos, en particular, disponen

del personal suficiente para elaborar informes especializados. Así, sin que el presupuesto participativo disponga de un presupuesto propio o de una capacidad de decisión directa, su influencia y su autoridad son considerables. En 2005, elaboró, por ejemplo, un diagnóstico que sirve de guía para la política municipal en materia de inversiones microlocales. Ciertos proyectos, además, tienen su efecto en términos de justicia social [Pérez 2004]: “El consejo municipal tenía sus reservas, entre ellas políticas, con respecto al centro gitano”, explica una empleada de la Administración, “pero el consejo [del presupuesto participativo] propuso el proyecto y consiguió el centro”. Las iniciativas puestas en marcha para ayudar a las familias numerosas constituyen otro ejemplo destacable. Estas familias tienen derecho a una tarifa reducida en los transportes públicos y el municipio construye para ellas viviendas sociales con unas dimensiones adecuadas.

El modelo participativo

Hablar de un caso ilustrativo del modelo participativo es más difícil. Es el modelo más extendido en España y el más ambicioso desde el punto de vista participativo. Quizá por su imagen y resonancia internacional merezca la pena detenerse en la experiencia de la ciudad de Córdoba, que fue, por otro lado, la primera gran ciudad europea en organizar los presupuestos participativos. En Córdoba, el presupuesto nace en el momento en que el viejo modelo de participación, que se basa en las asociaciones de vecinos, muestra síntomas de agotamiento: sus privilegios institucionales son cuestionados por una sociedad civil cada vez más diversificada y los procedimientos establecidos sólo involucran a un número limitado de ciudadanos. Este proceso es igual en muchas otras ciudades españolas. Cuando, en 2000, los representantes de las asociaciones de vecinos escuchan una conferencia sobre el presupuesto participativo, se declaran partidarios de introducir un procedimiento que más tarde criticarán enérgicamente. A partir de aquí, la Administración municipal elabora un primer presupuesto participativo, blandiendo el estandarte de Porto Alegre.

El método elegido, en realidad, es más una adaptación que una copia directa del presupuesto participativo brasileño. Los ciudadanos individuales son sin duda el alma de la participación, y ésta se centra ante todo en la realización de proyectos concretos, pero la Administración intenta integrar paralelamente a las asociaciones en el dispositivo, y éste no abarca la totalidad del presupuesto, sino que afecta sólo a algunas concejalías. El procedimiento gira en torno a las inversiones y los servicios, y puede disponer de una suma total de nueve millones de euros en 2003 –de un presupuesto municipal total de 212 millones de euros–, una cantidad considerable (sobre todo, si se tiene en cuenta que un porcentaje muy alto de las inversiones pasa a través del presupuesto participativo) y sin parangón en muchas experiencias europeas. Aunque el pleno municipal es el único organismo con capacidad legal para tomar las decisiones, éste se compromete a seguir las opiniones de los delegados del presupuesto participativo. La primera etapa del procedimiento se despliega a escala de los barrios, donde se organiza una votación sobre las principales propuestas. Los barrios eligen a delegados que, a continuación, establecen listas de prioridades a escala de los distritos y de toda la ciudad. Se utilizan, al igual que en Porto Alegre, unos criterios de distribución basados en coeficientes. Durante todo el año, trabaja también una

comisión de acompañamiento, que supervisa si y cómo se integran las prioridades de los ciudadanos en el presupuesto, y si terminan materializándose. A fin de tener en cuenta los intereses de las asociaciones, el gobierno local les concede un asiento permanente en la comisión de distrito y las vincula con la elaboración de las listas de prioridades.

El modelo participativo ha sido un modelo hecho a partir de la colaboración de todos los actores, teniendo siempre como referencia la idea de una democracia participativa. Eso significaba que el procedimiento debía ofrecer espacio para todos los ciudadanos y no sólo los organizados. Al contrario del ideario que apoyaría el modelo asociativo, aquí se busca precisamente la participación general de la ciudadanía como estandarte de la profundización democrática. Esta idea representa en España un cambio profundo con respecto a la lógica de acción colectiva presente en el país desde la llegada de la democracia y que se refleja en una estructura participativa bien asentada. La posibilidad de pensar un procedimiento participativo universal coincide en el tiempo con una corriente académica que plantea nuevos métodos de participación. Varios másters universitarios en Barcelona, Sevilla y Madrid tienen como objeto la enseñanza de metodologías participativas y de investigación-acción participativa (IAP).

Por ejemplo, más de la mitad de las personas que son contratadas por los municipios para desarrollar los presupuestos participativos son personas formadas en esos másters. Donde no se contrató a nadie, los propios trabajadores municipales se interesaron por dichas metodologías. De este modo, la idea de una democracia participativa universal empieza a caminar con el apoyo de una nueva tecnología participativa que permite abordar los desafíos que supone organizar un procedimiento abierto al conjunto de la ciudadanía. Eso resultaba esencial en ese momento, pues las mayores críticas al modelo participativo en una sociedad como la española, acostumbrada a canales participativos formales y poblados únicamente por representantes de las asociaciones, era la posibilidad siempre temida del caos y la pérdida de cualificación democrática.

Los modelos participativos, por lo general, organizan un procedimiento basado en la autorreglamentación. Es una idea calcada del proceso portoalegreño, pero que en España se implementó bajo una nueva tecnología participativa. La autorreglamentación ha generado procesos participativos extraordinarios en las localidades. Son los mismos participantes quienes discuten las reglas y puede participar cualquier ciudadano. Cada año o cada dos años las reglas se revisan, lo que permite a los participantes volcar sobre ellas sus nuevos aprendizajes. Esto dota a la sociedad civil de cierta autonomía frente a la Administración, aunque, todo hay que decirlo, es ésta última la que garantiza el desarrollo de la experiencia.

Una asamblea de delegados del presupuesto participativo en Córdoba

En este principio de octubre de 2003, se celebra en el centro cívico la asamblea de los delegados del presupuesto participativo. Durante la mañana, la reunión ha permitido efectuar una jerarquización de las demandas, distrito por distrito, mediante la que se ha otorgado a cada proyecto un determinado número de puntos en función de unos factores acordados por los participantes y unos criterios de justicia distributiva consensuados a principios de año (falta de equipamientos o servicios, barrio favorecido o desfavorecido, población afectada). Este sistema complejo representa una adaptación local de los procedimientos ideados en Porto Alegre. La

tarde comienza a la hora española, poco después de las cuatro, tras una comida organizada en el mismo centro. La sesión se dedica a establecer una lista general a escala del municipio, clasificada en un orden descendente según los puntos obtenidos, matizados con una serie de criterios de justicia entre distritos. En el caso de las infraestructuras, cada distrito debe recibir entre 150.000 y 480.000 euros, y el número de proyectos no puede superar los tres. En total, se deben repartir así nueve de los 212 millones de euros del presupuesto municipal.

Hay presentes una treintena de personas, de las que unas siete son responsables de la alcaldía; por tanto, la gran mayoría de los 28 delegados se ha desplazado hasta el centro de forma voluntaria. La mayoría de los asistentes son hombres, con una edad media entre los 45 y los 65 años, lo cual contrasta con el equipo de dinamización municipal, predominantemente femenino y claramente más joven. Como siempre, las discusiones sobre los procedimientos son acaloradas, ya que determinan el resultado de forma significativa. Una serie de reglas precisas constriñen fuertemente las decisiones de los delegados, que cuentan con un mandato semiimperativo y no son, en este sentido, “representantes” clásicos. Una de las participantes reparte bombones y el gesto tranquiliza a los más agitados. La existencia de un procedimiento claro y del sistema de puntos calmará asimismo el debate posterior, que da la impresión de ser bastante objetivo y no arbitrario, fundamentado en la aplicación de una regla que se ha considerado justa.

Los proyectos se eligen bastante rápido, incluso demasiado en opinión de algunos participantes. Sin embargo, todos han podido familiarizarse con las propuestas gracias a visitas en autobús a los lugares en cuestión. Además, la mayoría de los delegados ha participado en grupos de voluntarios que mantienen vivo el presupuesto participativo durante todo el año, por lo que también están bien formados. El debate, de bastante buena calidad, se centra en la naturaleza de las inversiones propuestas, aunque las cifras parecen en ocasiones imprecisas y los proyectos presentados no tienen el mismo grado de concreción. Las discusiones, en conjunto, se centran en el interés general: cada uno de los asistentes debe convencer al resto de delegados del interés de los proyectos presentados para sus respectivos distritos. No obstante, el debate gira en torno a las inversiones por barrio y no implica proyectos a escala municipal. Como único ejemplo visible de comportamiento “estratégico”, cabe destacar que los delegados del distrito de El Higuero consiguen, sin que los demás acaben de darse cuenta, hacer fraccionar en un sentido favorable a su interés un proyecto demasiado caro que es necesario escalonar en dos años (y este año obtienen la cantidad máxima de 480.000 euros). Las votaciones formales sólo intervienen para clarificar aspectos de procedimiento o para desempatar propuestas que cuentan con el mismo número de puntos. Los proyectos acordados entrañan sumas nada despreciables, que van desde algunas decenas a centenares de miles de euros.

Transcurridas dos horas y media de debate, se adoptan definitivamente 25 proyectos de infraestructuras. Tras una pausa, se pasa a las propuestas relativas a los otros tres servicios municipales que participan en el presupuesto participativo: cooperación internacional, educación e infancia, y ciudadanía. Los proyectos no están numerados, las cantidades serán claramente más modestas y la discusión, más rápida, puesto que ya se han despejado las dudas sobre el procedimiento. A las siete y cuarenta, la reunión termina en un clima de buen humor.

Las experiencias no están libres de problemas. Córdoba ejemplifica esta situación de forma extraordinaria. Allí, después de tres años de presupuesto participativo, estalla un conflicto abierto tras las protestas de las asociaciones de vecinos, que temen perder su poder en beneficio de ciudadanos individuales. Su legitimidad basta para convencer a la alcaldía de suspender el dispositivo y reformarlo. Tras largas negociaciones privadas entre el presidente de la federación de asociaciones de vecinos y la concejala de participación ciudadana, se introduce un nuevo procedimiento, que otorga un peso más importante a las asociaciones, girando su modelo participativo hacia uno de corte representativo.

Durante ese tiempo, la única voz en defensa del modelo participativo fueron precisamente los participantes que a lo largo de tres años habían participado en la elaboración del autorreglamento. Constituyen una Plataforma ciudadana y piden audiencia a la alcaldía, organizan jornadas y escriben a los periódicos con el objetivo de deslegitimar la acción de las asociaciones de vecinos. Una vez se aprueba a hurtadillas el nuevo modelo de presupuestos participativos, la Plataforma se viene abajo. Aún así, este acuerdo también se pone en cuestión y el presupuesto participativo atraviesa un período turbulento, en el que su legitimidad se pone en tela de juicio. Por otro lado, el equipo municipal pierde terreno, pues en las elecciones de 2007 IU pierde su mayoría relativa y la izquierda, en conjunto, apenas obtiene un escaño más que el Partido Popular. Después de las elecciones, IU deja a sus nuevos aliados socialistas asumir la responsabilidad de las iniciativas participativas, que habían criticado duramente los años anteriores. Desde entonces, el presupuesto participativo está parado.

El conflicto en la ciudad cordobesa ha reflejado muy bien el conflicto de la participación en España. De alguna manera, Córdoba fue pionera y afrontó un escenario sin referencias previas. En el año 2004, cuando se multiplican las experiencias por todo el país, muchas de ellas ya saben con detalle los problemas de Córdoba. Casi todas ellas plantean el modelo participativo haciendo guiños al movimiento asociativo. No se ha vuelto a repetir un caso como el que ocurrió en la ciudad andaluza, pero la tensión entre las asociaciones y la participación universal permanece latente en muchas experiencias.

El modelo administrativo

El caso paradigmático de este modelo es la experiencia de la ciudad de Málaga. Los procedimientos organizados son muy peculiares y beben de diversas fuentes. Su principal inspiración sería la ciudad de Logroño, cuyo gobierno conservador había impulsado los presupuestos participativos en el año 2006. A partir de ahí, el ejecutivo de la quinta ciudad española se plantea hacer presupuestos participativos en el año 2008 bajo un esquema basado en la filosofía de la modernización administrativa.

El origen de la experiencia malagueña muestra hasta qué punto la idea de los presupuestos participativos se ha difundido extraordinariamente por la península. En el año 2007, en un pleno municipal, el grupo de IU, minoritario en el Ayuntamiento, presenta una moción invitando al gobierno a desarrollar la experiencia participativa. Las referencias dadas por el partido neocomunista son las habituales (Porto Alegre, profundizar la democracia y la participación). El

alcalde acepta el envite y traslada a su equipo de gobierno la tarea de planificar el procedimiento participativo. En menos de tres meses y tras consultas a otras ciudades gobernadas por el PP, como Logroño, se lleva al pleno una propuesta de procedimiento, que la mayoría absoluta del partido conservador saca sin problemas.

La idea era aplicar la filosofía de la nueva gestión pública a un proceso participativo en el que la ciudadanía iba a decidir una parte pequeña del presupuesto público. El partido conservador español no tiene ninguna tradición participativa en la que apoyarse. La participación, además, nunca ha formado parte de su identidad política. Por eso, el modelo construido también empieza a ser difundido por sus promotores como una alternativa distinta, que pretende solucionar el problema de la democratización desde un ángulo distinto a las tradicionales propuestas de la izquierda política. Su relativo éxito y el impacto que ha tenido su procedimiento en foros europeos y nacionales ha permitido construir progresivamente una alternativa “conservadora”.

Este procedimiento bebe fundamentalmente de la lógica consumista que trae consigo desde hace décadas la nueva gestión pública. La idea sobresaliente es la necesidad de racionalizar los gastos públicos a partir de las necesidades de la ciudadanía. Para ello, no es necesario un proceso deliberativo, sino un procedimiento que permita a la ciudadanía transmitir sus necesidades directamente a la Administración. No obstante, el modelo no se separa del ideario de la ciudad de Porto Alegre y del significado que han adquirido los presupuestos participativos en España. La racionalización del gasto público, además de habilitar canales de comunicación fáciles y transparentes para la ciudadanía, necesita un procedimiento de distribución también racional, lo que implica la consideración de criterios de justicia social. Pero al contrario que los otros dos modelos, este procedimiento es aplicado directamente por la administración.

Como vemos, el modelo administrativo no se separa en grandes líneas de la idea general de los presupuestos participativos en España, salvo que el proceso deliberativo se traslada a la Administración. Esto resta posibilidades de autonomía a la sociedad civil. La ciudad de Málaga ha hecho, además, un uso intensivo de las nuevas tecnologías que la ha permitido ofrecer un procedimiento de recepción de propuestas extraordinario. Si bien la gestión de propuestas por la administración tiene lugar en una caja negra, pues se sabe lo que llega y las propuestas aprobadas, pero se desconoce el procedimiento intermedio, el ejecutivo local ha organizado un procedimiento de rendición de cuentas muy transparente, que no tiene parangón en el resto de España. El Ayuntamiento ha creado una herramienta informática específica para recibir, ordenar y gestionar las propuestas recibidas. Esta herramienta está conectada a una aplicación que le permite comunicarse vía mensajes telefónicos (sms) con cualquier persona que haya realizado una propuesta (y dejado su número telefónico). De esta manera, el presupuesto participativo obtiene la posibilidad de comunicarse casi instantáneamente con los participantes, lo que facilita que los ciudadanos modifiquen, por ejemplo, propuestas que no se entienden o que técnicamente no son viables. También permite comunicar los resultados, además de cualquier evento relacionado con los presupuestos participativos.

Desde el punto de vista de la Administración, la herramienta informática desarrollada permite a los coordinadores de los presupuestos participativos tener una comunicación directa con los responsables de las diferentes áreas del Ayuntamiento que tienen que valorar la viabilidad de las propuestas. De esta manera, se puede hacer un seguimiento extraordinario del proceso

y mantener una comunicación en tiempo real con las diferentes áreas de trabajo municipales. El resultado de todo este procedimiento es una transparencia notable en comparación con el resto de las experiencias españolas, ya que garantiza una secuencia temporal en la valoración, aplicación de criterios y aprobación de propuestas ajustada a los tiempos de la Administración y la ciudadanía, lo que suple en parte la existencia de esa caja negra.

La experiencia malagueña pone el acento en el desarrollo de la participación en línea con la modernización administrativa. El ciudadano es una pieza que se articula con el proceso y no al contrario, como sucede en los otros dos modelos. Dentro del proceso, la ciudadanía es periférica, mientras que en los otros modelos ésta ocupa un lugar central. Las diferencias se observan en la importancia que Málaga concede a un procedimiento de comunicación y recepción de propuestas, mientras que los otros modelos conceden mayor importancia al proceso deliberativo. Esta polaridad ha llevado en lo poco más de tres años que lleva funcionando la experiencia participativa en Málaga a plantearse el reto de abordar también un proceso deliberativo ciudadano. Tiene en proyecto su realización en el corto plazo. Esta respuesta procede de las críticas que el presupuesto participativo malagueño ha recibido y su intención, también, de asentar el procedimiento participativo a largo plazo. En la ciudad de Málaga muchos grupos progresistas critican la escasa implicación ciudadana del modelo participativo. En los propios foros españoles de presupuestos participativos, a veces no es bien recibida la presentación del modelo malagueño, al considerarlo un procedimiento débil y muy alejado de los objetivos de democratización perseguidos con el presupuesto participativo. Por otro lado, la ciudad de Málaga ha cosechado un gran éxito de su modelo participativo más allá de los Pirineos, lo que ha permitido una difusión extraordinaria de su experiencia participativa en foros internacionales. El uso intensivo de las nuevas tecnologías seduce mucho. Esta dicotomía permite entender el proceso malagueño en un escenario experimental. La cuestión ahora será saber de qué modo evoluciona el modelo con el objeto de incorporar al ciudadano desde un punto de vista deliberativo.

Impacto

En España, el desarrollo de los presupuestos participativos ha desatado una pluralidad de procedimientos muy rica. La existencia de una estructura participativa previa ha agudizado el ingenio para adaptar el procedimiento del presupuesto participativo a ella, lo que ha permitido que éste pudiera desarrollarse en municipios de muy diferente condición política y social. No obstante, el procedimiento participativo está lejos de haber alcanzado los éxitos de la ciudad de Porto Alegre. Su importancia en el contexto europeo se debe sobre todo al impulso que se ha dado a un tipo de metodología poco frecuente en el resto de ciudades más allá de los Pirineos. Sin embargo, el éxito del procedimiento participativo no es muy dispar respecto a otras ciudades del viejo continente. Posiblemente, el hecho de que en España encontremos más presupuestos participativos que en ningún otro país se deba a su específica historia participativa, que ha permitido dar el salto a los presupuestos participativos sin hacer mucho ruido. Otra cosa es el impacto real de los presupuestos participativos en el conjunto de los municipios.

La mayoría de las experiencias españolas tienen como objetivo el debate de pequeñas infraestructuras. Hasta el año 2007, dos de cada tres experiencias sólo abordaba esta temática [Ganuza y Gómez, 2008], un 20 por ciento incluía la discusión de programas o servicios, y sólo unas pocas ampliaban el abanico deliberativo a cuestiones más generales, como grandes inversiones urbanas. Para el mismo año, los municipios con más de 10.000 habitantes que organizaban presupuestos participativos debatían en ellos una media del 2 por ciento del presupuesto público. Este porcentaje se incrementaba a un 7 por ciento en los municipios menores de 10.000 habitantes. No es una cuestión criticable el hecho de que la Administración delegue esos porcentajes, que son incluso mayores que los que encontraremos en muchas experiencias europeas. Pero sí nos habla de un impacto relativo, sobre todo cuando valoramos el impacto que ha tenido la orientación de los presupuestos participativos hacia la justicia social. Éste ha sido escaso y muy poco visible. Bien porque el volumen de gestión pública afectada por la experiencia participativa es pequeño o bien porque las dinámicas participativas se dan en un entorno que tiene las necesidades básicas generalmente cubiertas, el impacto de la justicia social es difícil de observar. En Córdoba, por ejemplo, los barrios más beneficiados fueron los barrios que efectivamente tenían más carencias en infraestructuras, pero no eran los más necesitados desde el punto de vista socioeconómico.

Los presupuestos participativos esconden además una realidad participativa ambivalente en los municipios españoles. Si bien es cierto que el proceso innovador que ha experimentado la estructura participativa en España, incluyendo procedimientos públicos de toma de decisiones como los presupuestos participativos, es extraordinario, también es cierto que la influencia que la ciudadanía puede ejercer sobre los gestores políticos disminuye paulatinamente a causa de una evolución de la Administración en dirección contraria. En el mismo período que va desde el inicio de los presupuestos participativos hasta el año 2006, justo en el período en el que explota el número de experiencias en España, las administraciones municipales han trasvasado paulatinamente importantes porcentajes de la gestión local a empresas públicas, que se rigen por el derecho privado y que quedan fuera habitualmente de los procedimientos participativos como los presupuestos participativos. Entre el año 2000 y el año 2006, el número de empresas públicas entre las administraciones municipales aumentó cerca de un 60 por ciento.⁷

Esta ambivalencia de la participación y la gestión pública explica las divergencias entre la experiencia portoalegrense y las del resto de Europa. En la ciudad brasileña, la eficiencia administrativa fue acompañada de un proceso de gestión participativa, mientras que en el viejo continente este proceso es dominado por el desarrollo de la nueva gestión pública. El presupuesto participativo nace en Europa cuando la nueva gestión pública recibe un impulso notable. En España, en algunos municipios podemos cerciorar una articulación entre ambos dispositivos, donde la ciudadanía puede influir sobre el gasto de algunas empresas públicas a través de los presupuestos participativos. El caso del municipio de Puente Genil es aquí sobresaliente. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades la distancia entre ambas formas de concebir la gestión se mantiene, o incluso se incrementa.

⁷ Informes sobre el Sector Público Empresarial y Fundacional: composición y estructura, 2000-2006. IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.

Innovaciones metodológicas y futuro

El mapa de las experiencias participativas en España es numeroso y variado. Los modelos citados no dejan de ser tipos ideales que esconden una dinámica mucho más parda, en la que los procedimientos se entrecruzan. Muchos municipios, después de la crisis de la experiencia cordobesa, optaron por estructuras mixtas, en las que se organizaban asambleas abiertas a toda la ciudadanía, pero los consejos de presupuestos participativos estaban conformados por miembros de las asociaciones. En estos municipios, las asociaciones no llegan a tener el estatuto que obtienen en el modelo representativo, pero gozan de ciertos privilegios, lo que ha permitido que en ciudades como Sevilla, Getafe o Santa Cristina d'Aro no surjan conflictos reseñables entre las asociaciones.

En la pequeña localidad andaluza de Puente Genil (30.000 habitantes), como en otras experiencias, la síntesis efectuada entre el modelo participativo y representativo fue más manifiesta: las reglas del presupuesto participativo eran determinadas por un comité formado en su mitad por representantes de la sociedad civil y en su otra mitad por ciudadanos corrientes. Situado en medio de un verdadero mar de olivos, el municipio de Puente Genil es muy particular en la medida en que combina de una forma extraordinariamente original la participación, la modernización administrativa y el fomento de la justicia social. En ningún sitio como en Puente Genil los presupuestos participativos europeos han alcanzado tan buena sintonía entre participación y modernización. A principios de la década de 2000, la alcaldía comunista rompió con su modo de gestión anterior, anquilosado y cada vez menos ágil. Con el impulso de nuevos dirigentes, se lanzó a un ambicioso programa de inversiones y a una reforma completa de la administración, separando y reagrupando los servicios en departamentos relativamente autónomos, provistos de un presupuesto propio, favoreciendo su transversalidad, externalizando ciertos servicios y transformando algunas administraciones en empresas municipales de régimen privado.

Paralelamente, se anima a los ciudadanos a involucrarse en el funcionamiento cotidiano de la acción pública; la pieza clave del dispositivo es el presupuesto participativo. En este caso, el presupuesto no se limita a ciertas áreas, como en Córdoba y Sevilla, sino que abarca todas las competencias del ayuntamiento, incluidas las empresas municipales. Una comisión transversal que incluye a los directores de dichas empresas coordina la ejecución de los proyectos adoptados. Un sistema muy elaborado de criterios sociales, inspirado en Porto Alegre, introduce reglas de justicia distributiva y distingue entre propuestas de inversiones y de servicios. Aunque a día de hoy es difícil observar una transformación social importante, los efectos de esta política son perceptibles a ojos de los interesados, al menos en lo que respecta a la proximidad y la capacidad de respuesta de la Administración, especialmente en las pedanías. Sin embargo, entre una sociedad civil que está poco movilizad –aparte de las cofradías o hermandades de hombres centradas en el ocio– y la carga de una deuda contraída al principio de la legislatura de 2003, la acción municipal lo tiene difícil para convencer y los resultados electorales de 2007 resultan decepcionantes: IU pierde su mayoría absoluta y debe conformar un gobierno local minoritario respaldado por los socialistas. En ese momento el presupuesto participativo se abandonó y, de nuevo, el equipo de gobierno azuza el ingenio con el objetivo de dar una vuelta de tuerca

más al procedimiento participativo. De momento, la idea ha sido transformar el presupuesto participativo en una acción más transparente y directa para la ciudadanía. Se hacen asambleas en los barrios y el equipo de gobierno en bloque abre un diálogo de compromisos. Al final de año, el equipo de gobierno rinde cuentas de lo hecho en cada barrio. Más allá de estos avatares y de un futuro de los presupuestos participativos aún incierto, Puente Genil constituye un ejemplo prometedor de la forma en que el presupuesto participativo –manteniendo en parte el espíritu de Porto Alegre en términos de orientación hacia la justicia social y la devolución a los ciudadanos de un poder significativo (al menos, en el ámbito del procedimiento)– se puede articular con la modernización administrativa.

4. Conclusión: las lógicas ambivalentes de una importación

Es necesario recordar que estos tipos ideales sólo pretenden fijar los polos del terreno en el que evolucionan los procedimientos de presupuesto participativo en Europa. Las experiencias concretas dan prueba de una gran inventiva y, en la práctica, lo que predomina –y lo que tiende a desarrollarse con la progresión de los intercambios transversales y de las puestas en redes políticas, asociativas o científicas– es la hibridación. Así, se observa actualmente una fuerte tendencia al desarrollo de “modelos mixtos” que, más o menos estabilizados, toman prestados rasgos de distintos tipos ideales de procedimiento.⁸ Sería ese el caso del “presupuesto participativo asociativo”, que parece encarnar aquello que los teóricos de la democracia asociativa podían proponer hace una década [Cohen, Rogers, 1995] y que se sitúa entre los modelos de “Porto Alegre adaptado en Europa” y “participación de intereses organizados”. Este procedimiento se reencuentra bajo otras formas –al basarse, por ejemplo, en la autoorganización de las comunidades indígenas– en América Latina. El modelo participativo recuerda a las teorías de la democracia participativa, como la de Barber y su concepción de “democracia fuerte”. Sería el modelo más parecido al de Porto Alegre. En cambio el modelo administrativo pretende liderar en España un sentido de la participación plenamente articulada con el discurso de la modernización administrativa. Este modelo sería una hibridación de “Porto Alegre adaptado en Europa” y “consulta sobre finanzas públicas”.

En España, que es junto a Italia el país europeo donde los presupuestos participativos se han desarrollado hasta la fecha de forma más dinámica, el intento de importación del dispositivo inventado en Porto Alegre se ha revelado más fiel al modelo brasileño que en otros lugares. Al igual que en la capital de Rio Grande do Sul, en algunas de las experiencias que se han conducido, los ciudadanos no elegidos han podido influir en la elección de las reglas del juego y gozar de una autonomía real, en algunas ocasiones debido a las garantías de procedimiento y, en otras, gracias a la movilización de la sociedad civil. Esto no sucede sin conflictos entre los diferentes actores del sistema político local, entre el dispositivo participativo y la Administración o entre los ciudadanos individuales voluntarios y las asociaciones. A veces, rompiendo con las formas de participación y los modos de gestión anteriores, a veces, adquiriendo compromisos con ellos o incluso sembrando un proceso más amplio de desarrollo de la participación, el

⁸ Por lo general, los actores locales no perciben estos modelos como “mixtos” y le otorgan, sin duda, la categoría de “modelos”.

dispositivo importado de Porto Alegre ha subvertido en todo caso la división del trabajo entre representantes elegidos y ciudadanos. La calidad del procedimiento y de la deliberación de los presupuestos participativos es, por lo general, bastante alta. El paradigma de la proximidad sólo se ha desplegado parcialmente y otras fuentes de inspiración se han revelado tanto o más importantes. En Puente Genil, las empresas municipales se han integrado en el dispositivo. El paradigma de la consulta sobre finanzas se ha desarrollado en España bajo el paraguas de una estructura decisional, lo que permitirá acrecentar el mestizaje de los diferentes modelos y puede suponer una influencia en el desarrollo de este paradigma.

Sin embargo, uno de los principales aspectos de Porto Alegre –el lazo entre participación y justicia social– sólo se encuentra en estas experiencias de forma secundaria. Aunque ciertos criterios de justicia distributiva o mecanismos que fomentan la integración de las minorías pueden favorecer los efectos sociales de los dispositivos participativos, para que éstos puedan tener un impacto cualitativo deben basarse en apuestas financieras importantes o en las orientaciones generales de las políticas públicas, lo cual es aún más difícil porque las empresas municipales de régimen privado permanecen al margen del proceso.

Las experiencias españolas son aún jóvenes. Localmente, han tenido que hacer frente a numerosas dificultades. No obstante, algunas de ellas han posibilitado innovaciones bastante radicales y la tendencia general apunta claramente al refuerzo y a la multiplicación de los presupuestos participativos. La importación del invento brasileño resulta, desde ese punto de vista, todo un éxito. Poco a poco, el procedimiento se va arraigando de forma sostenible en el panorama local; atrae a nuevos actores y a nuevos municipios. Esta estabilización y este desarrollo tienen, por otro lado, un efecto colateral destacable: además de transformar los modos de gestión y la política en un sentido más participativo, contribuyen también a una cierta normalización del dispositivo. Adaptados en Europa, por tanto, los presupuestos participativos se alejan del modelo de Porto Alegre.

CAPÍTULO 2. ITALIA: OTRA CIUDAD ES POSIBLE

La fluctuación entre ruptura y continuidad también atraviesa el caso italiano, donde el modelo de Porto Alegre desempeña, al igual que en España, un papel fundamental [Allegretti 2005]. Italia es el único país del viejo continente en el que movimientos sociales amplios han enarbolado el estandarte del presupuesto participativo. A principios de la década de 2000, el movimiento altermundialista, muy fuerte en el país, lo integra en su visión de “otro mundo posible”, mientras que *Nuovo Municipio* –una red formada por municipios, instituciones académicas e intelectuales de la izquierda alternativa– hace suyo el tema y contribuye activamente a difundirlo [Allulli 2006; Magnaghi 2004]. ¿Pero ha desembocado esta situación inédita en Europa en experiencias capaces de transformar la sociedad?

Los años noventa llevaron cambios importantes a la democracia local italiana. La operación *Mani pulite* (“manos limpias”) acabó con un sector significativo de la clase política italiana, salpicado de escándalos de corrupción (el famoso caso *Tangentopoli*). No obstante, las diferencias entre el sur y el resto del país sólo se difuminaron muy parcialmente. Mientras que los municipios meridionales experimentaron durante ese período grandes dificultades para instaurar una dinámica virtuosa, muchas ciudades septentrionales encabezadas por alcaldes de la derecha iniciaron una resuelta modernización administrativa inspirada en las lógicas mercantiles con el objetivo de ofrecer a los ciudadanos-clientes servicios de calidad. Los municipios de izquierda, sobre todo en la Italia central, hacía tiempo que encarnaban un modelo de buen gobierno local y, al mismo tiempo, habían puesto el acento en la calidad de sus servicios sociales. Se esfuerzan, sin embargo, en renovar sus políticas y la crisis rampante de este modelo municipal se manifiesta de forma patente con la pérdida de Boloña, símbolo de la izquierda, que durante una legislatura estará gobernada por la derecha.

Paralelamente, el Gobierno de Silvio Berlusconi introdujo criterios de mercado en todos los peldaños de la administración pública y condujo una política que oscilaba entre el centralismo estático y el neoliberalismo desenfrenado. Las reformas que impuso restringieron profundamente los márgenes de acción de las autoridades locales, encorsetadas en un marco legal cada vez más exigente y enfrentadas a una drástica rebaja de los recursos de los que disponen con respecto a las obligaciones que deben cumplir. El movimiento de relativa recentralización a costa de los municipios contrasta con la tendencia que conoce la gran mayoría de países europeos, incluso en España, donde, la reforma impulsada por José María Aznar sobre los municipios iba más bien en un sentido contrario con la ley sobre grandes ciudades. Esta tendencia se deja sentir aún más duramente porque la reforma del sistema electoral había favorecido la constitución de mayorías gracias a la introducción de la elección directa del alcalde y de un plus de poder para la coalición vinculada al ganador.⁹

En la década de 2000, las iniciativas que buscan vincular a los ciudadanos a la toma de decisiones y, en concreto, a los presupuestos participativos, se perciben cada vez más como posibles herramientas de redinamización de la democracia [Bobbio 2003; AA.VV. 2003].

⁹ En el contexto de un sistema político muy fragmentado, el porcentaje integral en vigor durante los años anteriores hacía difícil la formación de coaliciones estables y daba un peso desmesurado a los pequeños “partidos bisagra”.

Como en España, son los alcaldes de izquierda –a menudo comunistas o bajo la influencia de un teniente de alcalde comunista– quienes primeros se lanzan a la experiencia, con el objetivo declarado de desmarcarse de la política neoliberal del Gobierno central. Además, los delegados italianos emiten una carta para los “nuevos municipios” desde el Foro Social Mundial de 2002 y el llamamiento se amplifica con la celebración del primer Foro Social Europeo en Florencia. La red que se crea con motivo de dicha iniciativa, *Nuovo Municipio*, presenta un programa que asocia participación, justicia social y desarrollo sostenible. En este marco, la red intenta encontrar respuestas a la globalización y considera que el presupuesto participativo es un instrumento adecuado para avanzar en ese sentido. La red cuenta entre sus miembros con 80 municipios, que se embarcan en varios proyectos y grupos de trabajo [Allulli 2006, Perulli/Rugge/Florio 2004; Allegretti/Allulli, 2008].

1. Los Porto Alegre locales (Grottammare y Pieve Emanuele)

Antes incluso de que se creara el Foro Social Mundial y Porto Alegre se convirtiera en una ciudad célebre en Italia, dos pequeñas localidades de 15.000 habitantes se embarcan de forma aislada en dos experiencias inéditas de participación ciudadana. Grottammare, localidad turística de la costa adriática, pone en marcha un presupuesto participativo “autóctono” desde los años noventa, prácticamente sin ninguna influencia exógena y sin emplear explícitamente este término, aún desconocido en Italia. Bajo la influencia directa de Porto Alegre, Pieve Emanuele, un municipio situado en la periferia obrera de Milán, inicia una experiencia ejemplar en 2002. En los dos casos, se trata de una verdadera ruptura con las prácticas administrativas anteriores.

En Grottammare, el turismo en masa había abierto las puertas a la especulación y a la corrupción. En 1993, el ejecutivo municipal, demasiado implicado en el caso *Tangentopoli*, es totalmente barrido con la operación *Mani pulite* y la ciudad pasa a ser tutelada por el gobernador civil o *prefetto*. Frustrados e indignados, varios jóvenes que proceden de diversas asociaciones e iniciativas cívicas se reúnen en torno a una lista independiente llamada “Solidaridad y participación” y consiguen imponerse en 1994 frente a una derecha dividida. La alianza desea desmarcarse de los partidos establecidos y transformar la Administración vigente, lenta y burocrática, en una Administración eficaz [Fanesi 2004]. Su cooperación con la izquierda le permite ganar las elecciones y situar a la cabeza del municipio a un alcalde comunista, una personalidad fuerte y muy independiente. Comienza entonces un “año cero” para la ciudad, en adelante dirigida por un gobierno local “participativo”. Las finanzas se convierten en una cuestión realmente pública, ya que los gastos y las inversiones del municipio se discuten en las asambleas de barrio. La especulación inmobiliaria y la “cementación” de la costa se ven bloqueadas.

En un primer momento, los debates siguen la lógica de la escucha selectiva y la alcaldía sintetiza de forma libre los resultados de la discusión. Pero a partir de 2003, bajo el efecto del debate nacional e internacional sobre el presupuesto participativo, el dispositivo evoluciona al tiempo que se reivindica explícitamente la idea llegada de Brasil. Al igual que con el procedimiento de Porto Alegre, los propios administrados pueden establecer el orden

de las prioridades. El presupuesto participativo se basa en comités de barrio, que acompañan a los proyectos acordados, y se inserta en un amplio dispositivo de instrumentos participativos, articulados en torno a reuniones semanales de la lista “Solidaridad y participación”, que mantiene un papel ambiguo, entre la corriente política y la iniciativa ciudadana.

Esta iniciativa participativa se convierte en todo un éxito y la lista ciudadana gana las tres elecciones siguientes. Lo más interesante es que las preferencias de la ciudadanía en las elecciones locales son distintas que en las elecciones nacionales: mientras en los escrutinios locales se decantan por las listas de izquierda, para el Parlamento nacional optan por los partidos de derecha y centro. ¿Cómo explicar este comportamiento? A través de varios dispositivos participativos, el gobierno local ha conseguido instaurar una relación de confianza entre los ciudadanos y la Administración. En lugar de perderse en los laberintos de la burocracia, las prioridades de los ciudadanos se ponen en práctica; por lo general, en un período de tiempo relativamente corto de entre uno y tres años. El plan de desarrollo urbano se revisa completamente siguiendo este método.

La construcción de grandes hoteles y la destrucción de los recursos medioambientales, que habían caracterizado los años anteriores, dejan lugar a un desarrollo cauto que preserva la herencia cultural de la ciudad y los equilibrios ecológicos. En dos barrios muy populares, el presupuesto participativo se traduce, al igual que en Porto Alegre, en una profunda transformación de la realidad social: en las ciudades dormitorio de Ischia I e Ischia II, los habitantes –principalmente personas desfavorecidas e inmigrantes– consiguen mejorar considerablemente la calidad de vida de su barrio a través del presupuesto participativo ejerciendo una presión pública que reorienta a su favor las inversiones públicas. A través de las iniciativas participativas, Grottammare reinventa totalmente sus políticas públicas y su desarrollo urbano. La corrupción se convierte en algo del pasado y los ciudadanos ejercen un control significativo sobre los asuntos públicos. Así, la opinión generalizada considera que se trata de un éxito.

La experiencia de Pieve Emanuele se parece en parte a la de Grottammare. Las semillas de la especulación y la corrupción crecieron con el vertiginoso crecimiento urbanístico de los años setenta, durante los que la población pasó de 3.000 a 15.000 habitantes [Amura 2003]. A principios de los años noventa, el alcalde comunista es detenido y esposado bajo la mirada de los administrados por haber vendido a la familia Berlusconi un terreno urbanizable situado en una zona arqueológica protegida. Tras este escándalo, el municipio se sitúa bajo la tutela del Estado. Un grupo de jóvenes responsables políticos se deciden por intentar un nuevo punto de partida. Así, una coalición de izquierda, dirigida por los comunistas del Partido de la Refundación Comunista (PRC) y que reúne a socialdemócratas de los Demócratas de Izquierda (DS) y a un grupo de independientes, se impone en las elecciones de 1994 y convierte la vinculación de los habitantes a la toma de decisiones pública en una de sus principales preocupaciones.

Una de sus primeras medidas consiste en adoptar una nueva constitución municipal que reserva un lugar más importante a la participación de los ciudadanos y de las asociaciones. Se inicia un proceso de consulta con las asociaciones y se pregunta a los ciudadanos individuales –por ejemplo, en las escuelas– sobre proyectos concretos. En 2003, la instauración de un presupuesto participativo basado en la participación individual, conforme al modelo de Porto Alegre, no suscita ninguna protesta. Es cierto que las asociaciones no gozan tradicionalmente de

privilegios en la ciudad, a diferencia de Córdoba o Albacete, y que la mayoría de ellas ha nacido durante la política participativa del gobierno local. Los ciudadanos disfrutan de una autonomía procedimental nada despreciable en el dispositivo y tienen la posibilidad de tomar directamente decisiones sobre una serie de gastos públicos específicos. La reorientación de las políticas municipales no se deja sentir únicamente en los métodos. La corrupción parece erradicada – esta tendencia constituye de hecho el rasgo distintivo de la experiencia –, muchos proyectos son modificados o abandonados mientras que otros ven la luz y la iniciativa participativa tiene un impacto social destacable, que desemboca especialmente en una mejor integración de grupos desfavorecidos. Estudiantes e investigadores de toda Italia llegan a Pieve Emanuele para realizar estudios, mientras que muchos representantes elegidos y técnicos locales procuran inspirarse en este ejemplo de “buena práctica”.

2. Extensión numérica e implicación de grandes ciudades (Roma, Venecia)

Los presupuestos participativos de Grottammare y Pieve Emanuele constituyen, sin duda, las experiencias europeas de mayor impacto en términos de transformación social y política, aunque su capacidad para perdurar en el tiempo se ha revelado variable.¹⁰ Ayudándose de ellas, los dos municipios han puesto punto y final a *Tangentopoli*, han modificado en profundidad su desarrollo urbano y han transformado las relaciones sociales a escala local. Un Porto Alegre en Europa parece así posible y la introducción de la metodología de la capital de Rio Grande do Sul contribuye, además, al éxito de estas experiencias, especialmente al reforzar la autonomía de la sociedad civil y al evitar o limitar los riesgos de instrumentalización del proceso por parte del ejecutivo municipal. Sin embargo, las circunstancias bastante excepcionales que caracterizan a estas experiencias y el pequeño tamaño de los municipios implicados invitan a la cautela: ¿se trata de excepciones transitorias o de cambios que se pueden generalizar?

En 2005, se contaban 16 presupuestos participativos en Italia y otros 40 municipios estaban inmersos en sus etapas preparatorias [Allegretti/Allulli 2007]. La mayoría se localiza en el norte y el centro del país; en el sur no se ha desarrollado ninguna experiencia de relieve. Dos tercios de los municipios con presupuestos participativos están gobernados por una coalición de centro-izquierda y el tercio restante, por listas independientes, aunque algunos alcaldes conservadores empiezan a interesarse por la idea. El efecto de red es importante para explicar esta difusión, que afecta principalmente a ciudades pequeñas o medianas.¹¹ No obstante, Roma y Venecia, dos metrópolis dirigidas por la izquierda, se comprometen también

10 La experiencia de Grottammare recibe un creciente respaldo, hasta el punto de que el alcalde es elegido presidente de la provincia en 2004. En cambio, en Pieve Emanuele, la izquierda se presenta dividida en las elecciones de 2007 y pierde, en consecuencia, la alcaldía; al igual que en Porto Alegre, los triunfos relativos de la política participativa no han revolucionado por completo el sistema político institucional, cuya legitimidad sigue minada por las luchas en el aparato político. Aunque se mantiene formalmente en el estatuto municipal, el presupuesto participativo se interrumpe sin que ello suscite grandes protestas. Sus dinamizadores, sin embargo, siguen muy activos en el funcionamiento de otros dispositivos inspirados en Pieve Emanuele en la periferia milanesa.

11 La difusión del concepto de presupuesto participativo en Italia le debe mucho a uno de los investigadores de nuestro equipo, Giovanni Allegretti, que contribuye a ella con sus estudios sobre Porto Alegre [Allegretti 2003], su actividad en el marco de redes nacionales (como *Nuovo Municipio*) e internacionales (como los programas europeos URBACT y URB-AL) y con los conocimientos que aporta directamente a ciertas experiencias.

con la experiencia en el ámbito de algunos de sus distritos (que se acaban de crear a raíz de una ley de descentralización adoptada a escala nacional).

En 2001, Roma XI, un distrito habitado por clases medias y populares, otorga la mayoría a una coalición de izquierda encabezada por el comunista Massimiliano Semeriglio, gracias al apoyo de los movimientos sociales y de la escena alternativa. El presupuesto participativo se introduce desde el primer año de la legislatura acompañado de una gran publicidad. Sus artífices manifiestan inspirarse en el dispositivo de Porto Alegre, con el que se han podido familiarizar durante el Foro Social Mundial de 2002. El presupuesto participativo se dota de un puesto de consejero delegado, que es ocupado por un militante bien conocido del movimiento altermundialista. El distrito se une a *Nuovo Municipio*, lo cual le da acceso a las experiencias del resto de municipios que forman parte de la red [D'Albergo 2005; AAVV 2005; Talpin 2007].

Inspirándose en Grottammare y en Pieve Emanuele, el ciclo del dispositivo se estrena en los siete barrios del distrito. En enero-febrero, se celebran asambleas donde se elige a los portavoces, que están especialmente encargados de dirigir las reuniones con la ayuda de moderadores exteriores. A partir de febrero-marzo, comienza una fase de trabajo intensivo en pequeños grupos. Se elaboran propuestas concretas para las inversiones, la red viaria, los espacios verdes, la cultura y el servicio de juventud y deportes. Estas propuestas se someten a la votación de una nueva asamblea de barrio que tiene lugar en el mes de mayo. El consejo municipal se pronuncia sobre las propuestas; en diciembre, debe rendir cuentas sobre su ejecución. En 2004, los ciudadanos que participaron en el proceso influyeron en el 20 por ciento de las inversiones del distrito (unos 4 millones de euros).

Luciano Ummarino, consejero delegado del presupuesto participativo

Nacido en el distrito de Roma XI, Luciano Ummarino tiene 31 años y vive en Garbatella, uno de los barrios más antiguos del distrito, formado por un conjunto de viviendas sociales construidas bajo Mussolini durante los años veinte. Su compromiso político comenzó ya en la escuela: “Siempre he estado políticamente comprometido con la izquierda, pero nunca me ha afiliado a ningún partido; siempre he estado activo en los movimientos sociales”, comenta Luciano Ummarino, que milita con los *Disobbedienti*, un movimiento altermundialista organizado a escala nacional. Mientras estudiaba, formó parte de un grupo comunista independiente.

A principios de los años noventa, ocupa una casa con unos amigos y funda el centro social *La Strada*. Empieza entonces a interesarse por la política local y desea transformar las instituciones gracias a la participación de los ciudadanos. En 1997, tres años después de la fundación de *La Strada*, es elegido al consejo del distrito como candidato independiente de la lista comunista. Después de las elecciones siguientes, es nombrado consejero delegado del presupuesto participativo. “Este gobierno”, nos dice, “fue elegido en 2001, el año de las manifestaciones contra la cumbre del G8 en Génova, en las que participamos tanto el alcalde como yo mismo. El presupuesto participativo nos parece un modo de gobierno de común acuerdo con los movimientos sociales. Estamos convencidos de que no debemos contentarnos con manifestarnos, sino que debemos construir conjuntamente una sociedad más democrática.” Luciano asume el puesto de consejero del ejecutivo de la provincia de Roma en 2005.

Al igual que con la experiencia de Pieve Emanuele, el presupuesto participativo de Roma XI favorece la creación y la puesta en red de nuevos comités o asociaciones de barrio, que se dirigen principalmente a los jóvenes y a las personas mayores. La calidad de las discusiones se advierte especialmente en los grupos de trabajo que elaboran los proyectos en detalle. Citamos, a título de ejemplo, la instalación de una terminal para medir la contaminación electromagnética que vigila las radiaciones de los equipamientos de radiotelefonía móvil. Aunque el procedimiento tiene aspectos ambiguos que tienden a acercarlo al modelo de la proximidad, la fuerza de la sociedad civil local y la fluidez de los lazos con los actores clave del dispositivo permiten una mayor dinámica que en la mayoría de experiencias francesas. Al principio, los ciudadanos no elegidos sólo tenían una mínima influencia formal, pero su compromiso y la energía de los movimientos sociales, que han sabido apropiarse del dispositivo, los ha llevado a deliberar sobre las reglas del dispositivo.

A falta de criterios específicos que favorezcan una justicia distributiva, esta creciente autonomía carece de un impacto social directo, pero contribuye a reequilibrar las políticas públicas del distrito a favor de los barrios periféricos, que no son los más modestos, pero que tienden hasta la fecha a ser los más desatendidos. Centrado en el establecimiento de una mejor comunicación entre la sociedad civil y los responsables del distrito, el dispositivo corre, sin embargo, un riesgo de agotamiento: la participación individual tiende a disminuir con el paso de los años (los foros inaugurales pasan, por ejemplo, de los 972 participantes en 2003 a los 714 en 2004 y a los 668 en 2005). Los principales problemas siguen siendo la mala cooperación con la Administración, la falta de articulación entre modernización y participación, y la relación entre la ciudad y el distrito. Éste último busca aún su lugar en un municipio que, después de haber sido profundamente renovado bajo la acción de un alcalde dinámico, Walter Veltroni –uno de los principales dirigentes de la izquierda a escala nacional–, ha pasado a la derecha cuando se ha planteado la sucesión de éste en 2008.¹² En conjunto, el futuro del presupuesto participativo es muy incierto: se enfrenta a rivalidades internas de la izquierda y a la nueva alcaldía de derechas, pero puede contar con el respaldo de la región.

La situación es aún más precaria en Venecia. La ventaja de la ciudad es que está declarada como patrimonio mundial por la UNESCO, por lo que recibe unos fondos especiales del Gobierno central y de la Unión Europea.¹³ El presupuesto participativo se puso en marcha en 2004, a raíz de una decisión de la alcaldía, que pretendía experimentar con él en tres distritos. Aunque los dispositivos varían un poco entre sí, las administraciones participan activamente en los grupos de trabajo –a diferencia de la experiencia de Roma XI– y crean especialmente en su seno comités para coordinar los proyectos propuestos. Venecia, cuya Administración es relativamente moderna en comparación con la norma en el resto de Italia, parece así indicar que participación y modernización pueden ir de la mano. El procedimiento utilizado, no obstante, se basa en gran medida en el paradigma de la proximidad y la sociedad civil no genera el mismo impulso que en Roma XI. Las reglas de toma de decisión son bastante imprecisas y el

12 En las elecciones de 2007, la promoción de alcalde de distrito a la diputación transforma además las relaciones de fuerza dentro del equipo. Los nuevos responsables del presupuesto participativo hacen como si empezaran desde cero y proponen un dispositivo menos radical.

13 Venecia es la ciudad más rica de las investigadas por nuestro equipo.

presupuesto participativo no se basa en criterios de distribución que persigan favorecer a los barrios con dificultades ni en mecanismos de integración de las minorías. Tras un cambio de las relaciones de fuerza interna de la izquierda, el dispositivo se suspende al cabo de un año y, finalmente, se abandona tras las elecciones de 2005, que ven la llegada al poder de un nuevo alcalde y la partida del equipo que lo había puesto en marcha. La experiencia de Grottammare, desde este punto de vista, no ha creado escuela y, hasta la fecha, el modelo de Porto Alegre no se ha trasladado a ninguna metrópolis italiana, aunque el dispositivo veneciano haya dejado su huella al inspirar en varias ciudades iniciativas de cooperación entre la sede central del Ayuntamiento y los distritos para activar procedimientos participativos.

3. La hibridación de experiencias y la entrada en juego del ámbito regional

¿Estamos asistiendo al principio del fin de los presupuestos participativos en Italia? En 2006, cuando la alianza de centro-izquierda dirigida por Romano Prodi conquista el poder en el país, la creatividad y la búsqueda de alternativas en lo local tiende a disminuir, ya que las energías se ven absorbidas por lo nacional. No es seguro que el retorno de Berlusconi al poder cambie la situación, ya que la desorientación de la izquierda parece acusada. La crisis financiera limita además el margen de maniobra de los municipios, que ya dependen mucho de un Gobierno central que cada vez determina más los usos a los que se deben dirigir sus medios financieros. Los presupuestos participativos amenazan con convertirse en una “lotería de los pobres”, en la medida en que suelen centrarse en las inversiones y, por tanto, dependen directamente de financiaciones.

Esta tendencia podría haber señalado la caída de la ola que había traído los presupuestos participativos a principios de la década de 2000 si no hubiera aparecido otra corriente en sentido inverso. Así, los presupuestos participativos se “contaminan” paulatinamente con otros dispositivos de participación en rápido desarrollo, con lo que pierden en singularidad pero ganan en amplitud y arraigo. Al integrarse en los programas de ayuda al desarrollo urbano, los municipios vuelven a conseguir financiar proyectos más ambiciosos. El dinero procede, en ocasiones, de programas de la Unión Europea o de fondos del Gobierno central destinados a la experimentación con la gobernanza electrónica y con otras nuevas tecnologías. Algunas regiones se interesan también por la idea y esperan fomentar el establecimiento de dispositivos participativos en los municipios y, a la vez, reforzar la vinculación de los habitantes con la toma de decisiones a escala regional. La región de la Toscana efectúa, desde este punto de vista, un trayecto ejemplar, financiando el desarrollo de presupuestos participativos en los pequeños municipios y adoptando una nueva ley sobre participación tras un amplio proceso de consulta. La puesta en marcha de nuevos presupuestos participativos en ciudades relativamente grandes, como Módena (176.000 habitantes) y Bérgamo (117.000 habitantes), donde el dispositivo es fruto de una fuerte voluntad política, contribuye a que el número de ciudadanos implicados no deje de aumentar [Laini/Andreozzi 2004; Allegretti/Allulli, 2008]. El Lacio, la región de la que Roma es capital, ha adoptado medidas muy estimulantes para promover la experiencia –destinándole un fondo de 800.000 euros– y en 2007 se estaban gestando más de un centenar de presupuestos participativos, principalmente en pequeños municipios de distintos colores políticos.

La transformación de la red *Nuovo Municipio* es reveladora de las tendencias en juego: si bien, en un primer momento, había situado el presupuesto participativo en el punto central de sus preocupaciones, posteriormente las extiende a técnicas de gobernanza social, poniendo el acento, por ejemplo, en la economía solidaria. ¿Se intenta promover con esta herramienta aquello que el presupuesto participativo no ha conseguido aportar? Se puede pensar, al menos, que los miembros de la red son conscientes de que el dispositivo no ha generado el cambio social esperado y que no pierden de vista sus objetivos iniciales, aunque el procedimiento nacido en Porto Alegre pase a un segundo plano o deba luchar por el lugar que le corresponde con respecto a otras formas de gobernanza alternativa [Allegretti/Allulli 2008]. Los presupuestos participativos italianos ya no están en tan evidente ruptura con el pasado como en sus inicios y se integran más bien en procesos plurales de renovación de la política local y de modernización administrativa, donde la participación desempeña un papel creciente.

Sin embargo, dos de ellos, Grottammare y Pieve Emanuele, han ido más lejos que ningún otro municipio europeo en términos de transformación social y política. Las compañías privadas han sido incluso firmemente invitadas a vincularse con el presupuesto participativo a través de asociaciones público-privadas. En un contexto global de privatización, estas innovaciones han permitido reafirmar la adopción de una política participativa sobre la evolución de la sociedad local. Los dos municipios han demostrado, más en general, las posibilidades de la articulación entre participación y justicia social, al ir en este campo mucho más allá que las experiencias españolas. Sin embargo, aunque su ejemplo haya contribuido fuertemente al desarrollo de los presupuestos participativos en toda Italia, finalmente se han convertido en casos aislados y la dinámica ha sido mucho más incierta en las grandes ciudades, donde no se han hecho patentes cambios profundos que vayan más allá de la proximidad. En el país que ha visto nacer el mayor número de presupuestos participativos –aunque también es el que ha visto más experiencias fracasadas–, el futuro se dibuja, en todo caso, muy incierto: el contexto político nacional está marcado por una política poco participativa, mientras que en algunas regiones se abren paso algunos intentos de generalización del procedimiento (al precio, no obstante, de la supremacía de procedimientos cuyo alcance es fundamentalmente sólo consultivo y que apuntan, sin duda, más hacia el tipo ideal de la proximidad que hacia el de “Porto Alegre adaptado en Europa”).

CAPÍTULO 3. “LA DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD SOPLA CON EL AIRE DE LOS TIEMPOS” (EL CASO FRANCÉS)

En 2001, mientras la Asamblea Nacional francesa debate la “Ley sobre la democracia de proximidad”, una corriente bastante minoritaria defiende el desarrollo de una “democracia participativa”. Esta corriente comparte la postura de *Les Motivés*, un grupo de jóvenes del mundo asociativo de Toulouse que se opone a los dos conceptos y declara que “no hay que confundir la democracia de proximidad –gracias a la que los representantes elegidos toman el pulso a la población [...]– y la democracia participativa. Esta fórmula, más activa, pretende permitir a la población implicarse en las decisiones”.¹⁴ Esta corriente “participativa” es bastante cercana al espíritu que guía iniciativas como las de Córdoba y Grottammare. Bernard Birsinger, entonces teniente de alcalde comunista del municipio de Bobigny, se destaca especialmente en esta batalla. Tres años después, su municipio se lanza, junto con algunos otros, a hacer el presupuesto participativo. Sin embargo, un observador que viniera de Brasil o incluso de Sevilla se encontraría, sin duda, desorientado al contemplar una tarde de noviembre de 2004 la “escena de la vida cotidiana participativa” que se despliega en un edificio público situado cerca de la alcaldía.

Foro “Bobigny en plena democracia”

En los cuatro o cinco foros organizados a escala municipal en el marco de las “asambleas participativas” de 2004, los habitantes más activos han reclamado una sesión sobre los métodos de participación. La sesión comienza poco después de las ocho de la tarde. Hay un estrado de cara a la sala, pero las mesas se han dispuesto como en un gran restaurante. Algunas de ellas, reservadas a los invitados de honor, están más arregladas que otras. Como de costumbre, es la agencia de comunicaciones Campana-Eleb la que se ha encargado de organizar la reunión y uno tiene la impresión de participar en un programa de entrevistas en la televisión.

El público es bastante numeroso: unas 130 personas se han desplazado hasta el lugar para participar en la discusión y para escuchar al alcalde, a sus colaboradores y a numerosos invitados venidos de fuera (representantes elegidos o delegados de asociaciones de municipios vecinos, un universitario, etc.). La asistencia es verdaderamente popular y bastante mezclada étnicamente. En torno a un tercio de los presentes en la sala son mujeres y los jóvenes, sin ser muchos, tampoco faltan. El turno de palabra circula de forma bastante fluida y muchas personas “corrientes”, claramente poco acostumbradas a hablar en público, no dudan en exponer sus ideas ante las decenas de asistentes. ¿Es porque el “ambiente de tele” de la reunión los sitúa en un contexto al fin y al cabo familiar? ¿Es porque el periodista que dinamiza los debates se preocupa mucho de hacer correr el turno de palabra? ¿Es el resultado de una confianza que se ha ido generando, poco a poco, en el transcurso de las reuniones participativas anteriores? Sin duda, la respuesta pasa un poco por estas tres cuestiones y el hecho es lo bastante raro como para llamar la atención.

¹⁴ *Le Monde*, 23 de marzo de 2001.

Desde un primer momento, el alcalde ha anunciado que estaba abierto a todo y que tendría en cuenta los resultados del debate. Es él quien cierra una discusión que ha durado más de dos horas y media con un discurso general que afirma la voluntad participativa del municipio, recuerda las etapas superadas y acaba con cuestiones generales que hacen referencia a la lucha contra la globalización neoliberal. Esta conclusión no es un resumen de los debates: en esta reunión –a pesar de estar consagrada a los procedimientos–, no se ha previsto ningún mecanismo para que la deliberación desemboque de forma organizada en decisiones o recomendaciones concretas. Los habitantes enuncian sus quejas y sus propuestas y los representantes elegidos escuchan, dialogan y anuncian algunas propuestas nuevas. Es a ellos a quienes corresponderá, en última instancia, seleccionar los argumentos que les parecerán admisibles y efectuar una síntesis, forzosamente subjetiva, de la sesión.

¿Qué ha sucedido entre el discurso de 2001 y las prácticas de 2004? ¿En qué medida ilustra un foro de este tipo una dinámica que iría más allá de la democracia de proximidad? ¿Cuál es la singularidad de los presupuestos participativos franceses con respecto a los de otros países europeos?

1. La erosión del republicanismo

La Ley sobre la democracia de proximidad, que será finalmente adoptada en 2002, aparece en un contexto de crisis de legitimidad del sistema político, aún cuando la sociedad francesa esté muy politizada. De 1986 a 2002, cada elección nacional –presidencial o legislativa– entraña un castigo del gobierno y un cambio de mayorías. En la primera vuelta de las presidenciales de 2002, Jacques Chirac, que debe hacer frente a Le Pen en la segunda vuelta, sólo reúne el 19,9 por ciento de los votos, mientras que los candidatos de partidos sin ningún representante en el Parlamento alcanzan el 29,64 por ciento. Unos años más tarde, el referéndum sobre la Constitución europea del 29 de mayo de 2005 ofrecerá otro dato revelador: el 92 por ciento de los representantes nacionales (Asamblea y Senado juntos) se pronunciarán a favor de la revisión constitucional y el 55 por ciento de los electores la rechazarán tres meses después. Las elecciones presidenciales de 2007 generan una recuperación de la participación, con más de un 83 por ciento de votantes, pero todos los sondeos indican que el recelo de trasfondo hacia la clase política no se ha difuminado y las legislativas que vienen después, en las que se constata un fuerte incremento de la abstención, se encargan de disipar la falsa ilusión de que finalmente se había creado un clima de confianza.

Este panorama cobra sentido en un contexto donde aumentan las desigualdades, se frena el crecimiento económico y se replantea de forma profunda el “modelo” francés. A propuesta del Gobierno de Jospin, estas discusiones desembocan en 2002 en la Ley sobre la “democracia de proximidad”. En el marco de un amplio consenso, esta ley generaliza los consejos de barrio en todas las ciudades de más de 80.000 habitantes. Las diferencias se centran en la forma de institucionalizar el diálogo entre las personas encargadas de tomar las decisiones y los ciudadanos. La corriente republicana, que bebe de varios partidos de derecha y de izquierda,

pesa poco. Sólo acepta a regañadientes el principio de los consejos de barrio, pues harían correr a la democracia local un doble riesgo: el de debilitar la legitimidad de los representantes elegidos –que ven cómo surgen nuevas estructuras que les hacen la competencia– y el de hacer triunfar los particularismos de los barrios. Por ese motivo, los parlamentarios de la corriente republicana exaltan la supremacía absoluta del interés general; según ellos, dicho interés puede derivarse únicamente del sufragio universal y sólo los representantes elegidos son capaces de encarnarlo. La divisa del republicanismo sobre esta cuestión podría rezar así: “Sólo se gobierna bien de lejos, pero sólo se administra bien de cerca [ya que] en una buena gestión democrática, la distancia permite evitar confundir la expresión de los intereses particulares con el interés general y no ceder ante presiones coyunturales”.¹⁵

El espíritu que guía la ley de 2002 se sitúa a medio camino entre la problemática participativa y republicana. La mayoría de los diputados comparte con la segunda idea que sólo el sufragio universal otorga la legitimidad de interpretar el interés general, pero insiste en la legitimidad de la expresión de intereses particulares que los representantes deben tener en cuenta. En consecuencia, la división de tareas entre democracia representativa y democracia participativa debe ser clara: a los representantes les corresponde el monopolio de la decisión y del interés general; a los ciudadanos, manifestar activamente sus necesidades y sus intereses particulares en los consejos de barrio, que representan una interfaz entre los representantes elegidos y la población. La jerarquía se debe respetar estrictamente: la democracia participativa sólo es un complemento de la democracia representativa; los consejos de barrio no deberían atribuirse un poder de decisión ni discutir sobre temas que no tengan que ver con la ordenación de proximidad. Respetando estos límites, la consulta periódica de los habitantes enriquece el debate público, facilita la escucha por parte de los representantes de las demandas de los administrados y responde al deseo de participación de los ciudadanos. Según los actores, el paso hacia la democracia de proximidad se puede efectuar por convicción real, por oportunismo o por interés de posicionamiento estratégico en el campo político.

2. Renovar el vínculo político y gestionar de cerca: Saint-Denis y Bobigny

Los primeros presupuestos participativos franceses nacen, pues, en el contexto de las discusiones sobre la democracia de proximidad. Entre la docena de experiencias de las que se tiene constancia hasta 2005, las de Saint-Denis y Bobigny se destacan por el eco nacional e internacional que han suscitado. Estos dos municipios situados al norte de París y dirigidos por alcaldes comunistas al frente de coaliciones de izquierda, son emblemáticos del destino de la antigua periferia roja. Saint-Denis es históricamente importante porque alberga la basílica en que están enterrados los reyes de Francia; Bobigny es la capital del departamento de Seine-Saint-Denis, uno de los dos aún gobernados por el Partido Comunista Francés (PCF). Los dos municipios son ricos desde el punto de vista de las actividades económicas que acogen, pero su población está compuesta por sectores pobres muy afectados por procesos de segregación social, espacial y étnica.

15 Jean Espilondo, diputado socialista, rendición de cuentas de la segunda sesión del 14 de junio de 2001.

Saint-Denis cuenta con 94.000 habitantes, una cifra en fuerte crecimiento debido al auge económico de la ciudad, que se beneficia de la presencia de una extensa zona de actividades en las proximidades de París. Un gran número de empresas de servicios, a menudo relacionadas con la investigación o con la nueva economía, han llegado para instalarse en la ciudad. Esto le ha permitido restablecer un equilibrio financiero amenazado, relanzar un programa dinámico de construcción de vivienda social y crear una *comunidad de aglomeración* con las localidades vecinas, de la que Saint-Denis sería el centro natural. Bobigny, con 45.000 habitantes, se beneficia, por su parte, de su situación como capital del departamento de Seine-Saint-Denis, sede de numerosas administraciones, y de su ubicación entre París y el aeropuerto Charles de Gaulle. El estado de sus finanzas municipales y de su presupuesto por habitante (en torno a 200 euros) es comparable al de Saint-Denis. Pero mientras Saint-Denis se organiza alrededor de un centro de ciudad histórico, la fisonomía del centro de Bobigny se caracteriza por las torres altas y recuerda a la de ciertos barrios de Berlín Este. Los dos municipios presentan un perfil social parecido: fuerte índice de desempleo (aproximadamente el 20 por ciento, lo cual equivale al doble de la media francesa); abrumadora mayoría de clases populares, con una presencia minoritaria de cuadros medios del sector público; presencia significativa de inmigrantes (el porcentaje de extranjeros es del 26 por ciento en Saint-Denis y del 23 por ciento en Bobigny, es decir, unas cinco veces más que la media nacional); elevada tasa de vivienda social (en torno al 55 por ciento en Saint-Denis y al 65 por ciento en Bobigny). Si se suman las poblaciones de los territorios franceses de ultramar y las de los inmigrantes de la primera, la segunda y la tercera generación (muchos de los cuales poseen la nacionalidad francesa), los “galos” están en clara minoría.

De los consejos de barrio al presupuesto participativo

Saint-Denis es una ciudad pionera en el establecimiento de consejos de barrio. A partir de los años ochenta, el equipo municipal entra en conflicto abierto con el aparato del Partido Comunista. El nuevo alcalde, Patrick Braouezec, debe hacer frente a una importante crisis de la militancia, que se hunde en Saint-Denis como en todos sitios. Los resultados electorales atestiguan una creciente desafección.¹⁶ El Frente Nacional (FN) de Le Pen hace méritos y aventaja en muchas ocasiones a la derecha clásica, mientras que los resultados del equipo municipal se van diluyendo. En 1995, por primera vez, la lista unitaria de la izquierda no es reelegida en la primera vuelta. La dinámica participativa pretende responder a estos desafíos, ampliar la base militante del municipio, promover una administración de proximidad para salir del punto muerto de una gestión que está burocratizada y transformar la imagen del alcalde y

¹⁶ La ciudad de Saint-Denis cuenta con 86.000 habitantes en el censo de 1999; de ellos, unos 63.000 son de nacionalidad francesa, de los que en torno a 45.000 son mayores de edad y, por tanto, electores potenciales. En las listas electorales hay inscritas 32.000 personas; 15.000 han votado en las municipales de 2001, de las que un poco más de la mitad por el equipo municipal saliente. El índice de movilización electoral –la tasa de sufragios expresados con respecto a la población adulta– ha vuelto en el conjunto de Saint-Denis a los niveles de la década de 1970, es decir, antes de la implantación del movimiento obrero en la ciudad. En 2001, una cuarta parte de los ciudadanos adultos de Saint-Denis –y un tercio de los adultos franceses– emite un sufragio en las elecciones municipales. El fenómeno es reciente: en 1980, Saint-Denis contaba aún con 45.000 personas inscritas en las listas electorales para una población que no era muy superior [Vidal, 1995a y 1995b; Offerle, 1989].

de los representantes elegidos frente a una población para la que la ideología comunista y la ciudad obrera tradicional son cada vez menos referencias identitarias. Criticada en un principio por el aparato comunista, esta estrategia aspira a reconstruir un canal de comunicación con los ciudadanos, en otro tiempo garantizado por el PCF y sus organizaciones satélite.

Aunque Saint-Denis es una localidad con una fuerte densidad asociativa, el proceso participativo es claramente el resultado de un movimiento de arriba abajo. Las “iniciativas de barrio” (reuniones mensuales abiertas a todos los ciudadanos en los barrios y dinamizadas por un representante elegido) se empiezan a poner en marcha a mediados de los años ochenta en determinadas zonas que son blanco de la política de la ciudad. Estas iniciativas constituyen una versión informal de los consejos de barrio que aparecen en algunas decenas de municipios durante esa misma época. Sin embargo, a principios de la década de 2000, el dispositivo parece insuficiente. Los límites de un procedimiento puramente consultivo, microlocal y que genera una participación bastante modesta comienzan a dejarse sentir. Por otro lado, Saint-Denis corre el riesgo de ver cómo se desvanece su relativo avance si no toma iniciativas nuevas. El encuentro con Porto Alegre desempeñará, en este sentido, un papel determinante. Saint-Denis forma parte desde el principio del Foro Social Mundial, mucho antes que la dirección nacional del PCF; el municipio descubre la experiencia brasileña y piensa en seguida en adaptarla en Francia lanzando oficialmente un presupuesto participativo en 2001.

Paralelamente, el Partido Comunista en el ámbito nacional termina por descubrir las virtudes de la participación. La evolución en Bobigny es, en este sentido, emblemática. La ciudad está dirigida por el PCF desde hace ocho décadas y se considera aún como una de sus ciudades modelo. El partido cuenta con 1.200 afiliados, una cifra excepcional con respecto al número de habitantes. La ciudad siempre ha estado gobernada por responsables “ortodoxos”, que, llegado el caso, han luchado con fuerza contra las disidencias de los municipios vecinos, especialmente la de Saint-Denis, la “hermana enemiga”. Ahora bien, la gestión comunista tradicional está visiblemente agotada. La calidad media de los servicios tiende a disminuir y la carga de un funcionamiento administrativo gravado por las contrataciones clientelistas influye negativamente. La estrategia política que consistía en apoyar las luchas sindicales en las empresas presentes en el territorio ya no es funcional, en la medida en que estas empresas se deslocalizan y el problema se convierte, más bien, en cómo atraerlas. Además, la dirección comunista no ha sabido establecer con los nuevos sectores inmigrantes los mismos lazos que había sabido tejer con las inmigraciones anteriores, venidas de la Francia rural o de otros países europeos.

El conjunto de estos factores locales se ve agravado, sin duda, por la crisis nacional e internacional del movimiento comunista. Como en Saint-Denis, la militancia comunista en Bobigny está en caída libre. El porcentaje de votos obtenido en la primera vuelta de las elecciones municipales por la coalición de izquierda pasa del 65 por ciento al 51 por ciento entre 1989 y 1995. Un nuevo alcalde, Bernard Birsinger, está ya convencido de que sólo una reorientación puede permitirles conservar la ciudad. Birsinger impulsa un nuevo camino, con el trasfondo de renovación del movimiento social. La renovación, al igual que en Saint-Denis, pasa por el establecimiento de nuevos canales de participación desligados del aparato partidario. En 1998, la ciudad organiza un gran foro municipal, las *Asambleas de la ciudad*, que, posteriormente, se repetirá cada dos años. Paralelamente, la alcaldía organiza una “*consult’acción*”, una iniciativa

que tiene parte de sondeo de opinión y parte de movilización de masa. Después de años en que la palabra había estado estrechamente canalizada, la iniciativa permite a los ciudadanos expresarse y movilizarse para la definición de un nuevo proyecto. Desde este punto de vista, la iniciativa se ve coronada por el éxito: el número de habitantes que responde a la encuesta supera a los que votan en las elecciones y los ejes que se desprenden de las asambleas se revelan como innovadores.

Tanto en Bobigny como en Saint-Denis, la emergencia del movimiento altermundialista representa un “efecto sorpresa”. Parece abrir un nuevo proyecto político después de la caída del muro y los sinsabores del comunismo francés. Dado que la relación con Porto Alegre está en gran medida monopolizada por Saint-Denis, Bobigny va a buscar la inspiración más bien en la ciudad brasileña de Belém. El presupuesto participativo de Belém se basa en una movilización popular muy fuerte y concede menos atención al rigor de procedimiento participativo. La idea de un presupuesto participativo se discute por primera vez durante las III Asambleas de la ciudad, en 2001, año del primer Foro Social Mundial. En 2003, Bobigny acoge, junto con Saint-Denis y París, la segunda edición del Foro Social Europeo, con lo que gana una cierta visibilidad internacional.

Una escucha selectiva

Sin embargo, no es este contexto tan singular el que más desconcertaría al observador brasileño o español. El lenguaje empleado es también, en parte, el mismo que en Porto Alegre, marcado por un vocabulario de tintes marxistas y por referencias a la crítica del capitalismo neoliberal. En cambio, se encuentran pocos elementos del imponente dispositivo de los presupuestos participativos brasileños, con sus reglas del juego explícitas y sus modalidades, bien experimentadas, de toma de decisión. La lógica que funciona en las asambleas que hemos descrito se repite en la mayoría de las experiencias participativas. El espíritu del presupuesto participativo al estilo francés, del que Bobigny y Saint-Denis podrían considerarse bastante representativos, consiste en apoyarse en los encuentros de proximidad para entablar una discusión a escala municipal. No obstante, corresponde a los representantes elegidos y a la Administración municipal la tarea de elaborar la síntesis de un debate que puede tomar cualquier dirección, a través de un proceso que se podría calificar de “escucha selectiva”.

La diferencia más importante entre las iniciativas de Saint-Denis y de Bobigny es que, en la segunda, el presupuesto participativo propiamente dicho sólo ha tenido una existencia temporal y relativamente marginal. Por lo demás, comparten también rasgos básicos comunes. Una de las dimensiones clave radica en el contacto directo entre los responsables político-administrativos y los ciudadanos. Esta comunicación se despliega en reuniones organizadas una o dos veces por año en los barrios, con motivo de las cuales el alcalde se encuentra con los habitantes, siguiendo una lógica de representante de base. Estas reuniones brindan la oportunidad de plantear los problemas microlocales concretos y el alcalde es invitado a rendir cuentas de la puesta en práctica de las medidas prometidas. Además, periódicamente se organizan otras reuniones más formalizadas en cada uno de los barrios que, aunque entran en el marco de los consejos de barrio previstos por la ley de proximidad Vaillant, no se basan en un consejo formalmente delimitado y están abiertas a todos los habitantes que quieran participar (voluntarios).

Dinamizadas por un representante elegido de referencia y por un administrador de barrio, estas reuniones cuentan con la participación de los funcionarios municipales responsables de los servicios cuya intervención se discute. La autonomía de los habitantes es, en este contexto, bastante reducida. Casi nunca se celebran reuniones comunes entre dos barrios. Los temas discutidos, en un primer momento casi exclusivamente centrados en cuestiones microlocales, incluyen más tarde las orientaciones generales de la ciudad en su conjunto. La idea principal de estas reuniones es que los representantes elegidos y los responsables administrativos puedan encontrar una verdadera proximidad con los ciudadanos-usuarios. Se trata de hacer más visible la acción municipal, de establecer vínculos con los habitantes más activos y encontrar, de ese modo, una mayor legitimidad política. Se trata de promover el vínculo social a través del diálogo y de transformar la gestión cotidiana para incorporar una *capacidad de reacción* más fuerte. Se considera que la descentralización de ciertos servicios municipales con la constitución de centros de barrio (*antennes de quartier*), la transversalidad favorecida por la presencia de un representante elegido y un administrador de barrio, además de una mayor transparencia de la acción pública son elementos que pueden promover una mayor eficiencia de ésta en el plano microlocal.

Los talleres y los foros a escala municipal permiten extender estos contactos y abordar la cuestión del presupuesto de la ciudad. En Saint-Denis, se distribuye un cuestionario sobre el presupuesto en todos los hogares y las respuestas son sintetizadas y analizadas por la alcaldía y por los talleres participativos. Algunos talleres presupuestarios están consagrados a cuestiones financieras. Dinamizados por monitores externos, reúnen en teoría a voluntarios y a delegados de las iniciativas de barrio. En la práctica, la distinción entre ambos no está clara, ya que el principio de delegación es muy laxo.

Eso explica en parte por qué los talleres no desempeñan el papel de un verdadero consejo del presupuesto participativo. Sin embargo, mientras se celebran, las direcciones de los distintos servicios están presentes y discuten con los habitantes. Una serie de documentos, presentados de forma didáctica, permiten entrar en la discusión presupuestaria de manera bastante precisa. Las discusiones pueden centrarse en proyectos concretos, aunque también en las grandes líneas del municipio. El resultado de estas discusiones es después transmitido por las direcciones y los representantes elegidos a los servicios pertinentes, integrado en el presupuesto y votado por el consejo municipal. El resultado de la iniciativa participativa se publica en la página web de la ciudad y se envía a todos los hogares de Saint-Denis en forma de folleto. Finalmente, el presupuesto participativo es objeto de un párrafo específico en la presentación del presupuesto municipal, por lo demás bastante claro, que cada año ocupa tres páginas del semanario local, *Le journal de Saint-Denis*.

Una dinámica incierta

En conjunto, el procedimiento de Bobigny es muy cercano al tipo ideal “participación de proximidad”, que influye en ciertos presupuestos participativos italianos, mientras que el de Saint-Denis toma también prestados, aunque en menor medida, ciertos rasgos del modelo “consulta sobre finanzas públicas”. En las dos ciudades, la iniciativa es muy informal y estrictamente consultiva. La participación se basa en varias herramientas, pero que están poco

vinculadas entre sí. En todo caso, estos mecanismos vienen desde arriba y, a diferencia de Porto Alegre, no ha habido una apropiación social por una movilización de las clases populares. La participación varía mucho entre los dos municipios.

En Saint-Denis, es reducida: en la mayoría de barrios y talleres, oscila entre un puñado de personas y algunas decenas; la gran mayoría de los habitantes ni siquiera tiene conciencia de que exista un presupuesto participativo. Además, los jóvenes, los grupos más precarios y los sectores descendientes de la inmigración participan poco en el proceso. Así, aunque se afirme el objetivo de una ciudad solidaria que no deja al margen a sus grupos más pobres, el objetivo de una justicia social basada en la herramienta de la participación nunca ha estado presente. Los excluidos estaban en gran medida ausentes de las reuniones celebradas en las iniciativas participativas, por lo que era poco probable que se ejerciera una presión no prevista en este sentido en el seno de los dispositivos establecidos. La participación de las mujeres es, en general, igual a la de los hombres, aunque la idea de la *integración de la perspectiva de género* (o *gender mainstreaming*) es algo desconocido. Por otro lado, la alcaldía de Saint-Denis rechaza la idea misma de una justicia social que se apoye sobre un conjunto de reglas explícitas, del tipo de las que guían la matriz del presupuesto participativo de Porto Alegre, y la transparencia no se extiende hasta la cuestión del reparto de las inversiones entre los distintos barrios.

Así, en el presupuesto participativo de Saint-Denis encontramos unos rasgos que parecen caracterizar a la mayoría de las iniciativas participativas francesas [Bacqué/Sintomer, 2001]. La experiencia de Bobigny también está lejos de promover una justicia distributiva o una transformación de las relaciones de género. Se destaca únicamente por el hecho de que ha sabido atraer a las reuniones organizadas a escala municipal a un público popular bastante numeroso. Este público, motivado, sin duda, por el carácter festivo de las reuniones, está, sin embargo, enmarcado en un dispositivo que, excepto en el caso de Saint-Denis, no tiene nada que ver con la autoorganización. En lo fundamental, las reglas del juego son decididas desde arriba y no pueden ser modificadas por los participantes. Ni siquiera la existencia del Observatorio de los compromisos, cuya misión consiste en evaluar el estado de ejecución de los proyectos adoptados en el contexto de la iniciativa participativa, es capaz de modificar la situación.

El temor a un contrapoder es igual de fuerte en Saint-Denis. En 2004, con motivo de la votación del presupuesto, se organizó una sesión común entre el consejo municipal, los delegados de los talleres participativos y los habitantes voluntarios. Ciertas asociaciones se movilizaron para hacer valer su punto de vista, ya que no había sido posible integrar todas las demandas de los habitantes dentro de los márgenes previstos. La experiencia de una sesión común entre el consejo municipal y los delegados participativos, que representaba una de las dimensiones más originales de la experiencia de Saint-Denis, no se volvió a repetir, por miedo al cabildeo y porque podía favorecer la emergencia de un contrapoder. Sin movilización social y sin capacidad de decisión, el presupuesto participativo ilustra bien la lógica de escucha selectiva con la que se contentan algunos habitantes pero que decepciona profundamente a los más activos.

Y a pesar de todo, en los servicios, el lenguaje es distinto y muchos funcionarios explican que han cambiado profundamente sus métodos de trabajo. En este plano, los objetivos declarados se han alcanzado en parte. La gestión se hace más cercana y se establece una comunicación

que permite integrar mejor las preocupaciones de los usuarios. En los casos más dinámicos, la iniciativa se traduce en un diagnóstico y un proyecto compartidos. Aunque los habitantes sólo la perciban parcialmente, esta lógica comunicativa se despliega también a escala de la ciudad y la elaboración del presupuesto se ha visto, sin duda alguna, transformada. Así, por ejemplo, el presupuesto es más permeable con respecto a las demandas que se expresan en la estructura participativa. Las sumas en juego van mucho más allá de los 700.000 euros que la ciudad de Saint-Denis pone oficialmente a disposición del presupuesto participativo: “Preparamos nuestro presupuesto y primero esperamos no estar desfasados con la población. [...] En los talleres temáticos, escuchamos una serie de inquietudes y comprobamos que lo que incluimos en el presupuesto se corresponda con esas inquietudes [...] Preparamos nuestro presupuesto globalmente, intentando estar de acuerdo con nuestras prioridades políticas y con todo lo que surge, a lo largo del año, en la iniciativa participativa”.¹⁷ Paradójicamente, las mejoras en términos de transparencia que requieren la puesta en marcha de una iniciativa participativa benefician, ante todo, a los representantes elegidos, que pueden así influir más en una maquinaria administrativa con la que las relaciones son, a veces, tensas. La exigencia de presentar claramente el presupuesto, por ejemplo, ha resultado de ayuda a los consejeros municipales, que antes lo tenían difícil para orientarse en un documento presupuestario difícilmente legible.

No obstante, uno de los obstáculos más difíciles de salvar en el camino hacia una gestión de proximidad es que la máquina administrativa se ha transformado muy poco; los métodos de contabilidad presupuestaria, por ejemplo, siguen siendo, en conjunto, los mismos. Su funcionamiento es muy torpe. Su *capacidad de respuesta* global es aún insuficiente y ciertos servicios municipales o paramunicipales perpetúan un funcionamiento kafkiano. Sin embargo, es también en la mejora de pequeñas cosas que pueden “hacer la vida imposible” o, al revés, facilitarla en lo cotidiano, donde se juega la legitimidad de la participación. Si los empleados municipales que están en contacto con los habitantes no pueden arrastrar al resto de la maquinaria administrativa, el impacto de la participación será forzosamente limitado. A un participante habitual de las iniciativas de barrio de Saint-Denis que se queja de que “estas iniciativas permiten tomar la temperatura [...] pero después no cuidan al enfermo” le responde el eco de una responsable que reconoce el problema: “Las discusiones se tienen en cuenta, pero tenemos grandes dificultades para responder en los plazos. Los tiempos de los habitantes no son los mismos que los tiempos de la ciudad”.

El diálogo entablado, no obstante, ha permitido a los equipos municipales no perder pie respecto a la ciudadanía y encontrar un cierto arraigo entre los habitantes más activos. En Bobigny y en Saint-Denis, el presupuesto participativo no ha hecho disminuir la abstención en ningún modo [Rey, 2005]. Por otro lado, los ciudadanos que se comprometieron con estos dispositivos estaban, por lo general, ya movilizados en el marco electoral. Aunque el impacto de la iniciativa participativa no es estrictamente cuantificable, parece, no obstante, que ha permitido recuperar a una parte de los habitantes más activos ofreciéndoles una estructura de diálogo en los barrios y, en menor medida, en la escala municipal. En 2001, las listas de la izquierda plural han experimentado una subida notable en los dos municipios, al imponerse ya en la primera vuelta (pasando del 51 al 65 por ciento en Bobigny y del 46 al 53 por ciento

17 Entrevista con la representante elegida encargada del presupuesto participativo.

en Saint-Denis), y es probable que la participación haya desempeñado un cierto papel. Sin embargo, siete años después, la mayoría se ha roto hasta el punto de presentar dos listas rivales en Saint-Denis, mientras que el equipo que funcionaba en Bobigny perdía muchos puntos y caía hasta el 54 por ciento de los votos.

Esto muestra que el lugar específico del presupuesto participativo con respecto a otros instrumentos de participación no está garantizado. Mientras que Bobigny lo suspende en 2004 para volver a ponerlo en marcha en 2007, Saint-Denis da un paso adelante al introducir una jerarquización de las prioridades, a la vez que se anuncia la extensión del proceso a la comunidad de aglomeración (cf. glosario). Ninguno de los dos municipios parece haber comenzado un proceso de aprendizaje que desemboque en una dinámica acumulativa y se plantea, claramente, la cuestión de la durabilidad de un proceso que moviliza muchas energías y cuyos efectos son, de momento, modestos. En consecuencia, hay que dirigirse a otro lugar para entender cómo podría una renovación abrir nuevas perspectivas.

3. La apuesta de un presupuesto participativo regional

Con los años, se constata, en efecto, una multiplicación y una diversificación de los presupuestos participativos franceses. De dos experiencias en 2001, se pasa a una docena en 2005. Bobigny ha contribuido al fenómeno de forma notable: la localidad ha acogido encuentros periódicos sobre el tema, ha arrastrado a otras alcaldías comunistas de periferia con su impulso y ha forjado una alianza duradera con “Democratizar Radicalmente la Democracia”, una asociación de militantes de izquierda y de extrema izquierda que reivindica los presupuestos participativos. También grupos como ADELS, la principal asociación francesa que trabaja sobre el tema de la democracia local, aportan igualmente su granito de arena al movimiento. Aunque sigue siendo minoritario, el tema deja de ser propiedad exclusiva de los alcaldes comunistas de la periferia parisina.

Así, se apropian también de él algunos equipos socialistas, en el distrito XX de París, en la oficina de vivienda de protección oficial de la ciudad de Poitiers e incluso en el consejo regional de Poitou-Charentes. De forma más propagandista, algunos Verdes se interesan igualmente por la idea. La publicación *Le Monde diplomatique*, una de las artífices del Foro Social Mundial, desempeña en un primer momento un papel importante [*Le Monde diplomatique*, 2000], aunque posteriormente abandonará la cuestión. Además de estas redes militantes –partidarias o no de los presupuestos participativos–, cabe apuntar que ciertos institutos de investigación y agencias de comunicación, a menudo con un origen militante más o menos lejano, cuentan de forma significativa en la concepción de los dispositivos.

Puede que la historia de los presupuestos participativos franceses llegue a un punto de inflexión con la experiencia más reciente, la de Poitou-Charentes. Este caso representa, en efecto, la entrada en escena de una nueva escala en Europa: la de la región. La iniciativa goza además de una marcada visibilidad política debido al hecho de que la presidenta de Poitou-Charentes es Ségolène Royal, una de las personalidades más destacadas del Partido Socialista francés. Finalmente, el procedimiento implica la devolución al dispositivo participativo de un poder decisonal, ejercido a través de un voto que permite jerarquizar proyectos que suponen

sumas importantes, lo cual recuerda, en este sentido, a Porto Alegre. Con 1.600.000 habitantes, la región de Poitou-Charentes es una de las menos pobladas de Francia. Tradicionalmente orientada hacia la derecha, gira en dirección contraria en las elecciones de 2004. Durante toda la campaña electoral, el equipo de izquierda había puesto la democracia participativa en un primer plano. Lo que se escondía concretamente detrás del lema era algo bastante vago, aunque se mencionaba de forma explícita la creación de un presupuesto participativo y de paneles o foros ciudadanos (*jurados ciudadanos*). Esto no impide la creación a marchas forzadas de una experiencia original, que se impone en algunos meses como una de las más prometedoras del territorio francés. Son muchos los factores que contribuyen al fenómeno. Ségolène Royal había entendido que la democracia participativa era un tema prometedor en un contexto nacional de crisis de legitimidad del sistema político; el proyecto, además, es coherente con su perfil, basado en una distancia con respecto a los aparatos políticos. La presidenta de la región, que había viajado a Porto Alegre con motivo del Foro Social Mundial de 2002, puede apoyarse en su gestión regional en veteranos partidarios de la democracia participativa, que aportan sus fuertes competencias políticas y administrativas y saben dar al dispositivo un verdadero rigor. Estas personas garantizan el impulso concreto del proceso y su orientación hacia lo cotidiano. Por último, este equipo moviliza a expertos externos que contribuyen a la credibilidad de la iniciativa y a su dirección.

Tras las elecciones de 2004, el ejecutivo regional pone en marcha un “presupuesto participativo de los liceos”.¹⁸ Esta decisión responde a cuestiones de visibilidad (es posible marcar la diferencia con respecto a la gestión anterior de los liceos) y de viabilidad (sólo está implicada una única administración). El “presupuesto participativo” pone a disposición del proceso diez millones de euros, sobre un presupuesto regional de los liceos de 110 millones de euros. Esta suma se corresponde a pequeños proyectos e inversiones y no incluye las inversiones más importantes, como la construcción o la renovación completa de un instituto. La región se compromete a respetar las decisiones de los participantes, dado que los proyectos aprobados atañen a sus competencias legales. Se organizan dos reuniones en cada uno de los 93 liceos de Poitou-Charentes, abiertas a todos los actores implicados: estudiantes, profesores, personal administrativo y técnico, además de padres y madres de alumnos. Las reuniones son animadas por dinamizadores externos; representantes del ejecutivo y de los servicios administrativos regionales acuden a ellas de forma sistemática.

En cada centro educativo, se organiza una primera reunión que permite presentar muy rápidamente el presupuesto global de la región, las prioridades de ésta con respecto a los liceos y el “presupuesto participativo”. En una segunda fase, una serie de grupos de trabajo se reúnen para discutir proyectos que permitan mejorar la vida del instituto (los representantes de la región y el director o la directora del liceo no participan para no influir en los debates ni coartarlos). De nuevo en asamblea general, se presenta un resumen de cada grupo de trabajo. En las semanas que siguen, los servicios técnicos estudian los proyectos propuestos, dedicándose a puntuarlos y a evaluar si dependen de las competencias regionales. En el transcurso de la segunda reunión, se presenta un documento con las propuestas evaluadas. Tras debatirlas, los participantes votan para jerarquizar los proyectos (cada participante dispone de diez papeletas que puede

18 Los liceos o institutos de secundaria son en Francia la principal competencia jurídica de las regiones.

repartir libremente entre los proyectos y éstos se clasifican en función del número de papeletas obtenidas). Dentro del límite presupuestario de diez millones de euros, la región se compromete a realizar los primeros proyectos de cada liceo. Los alumnos son informados del resultado de las deliberaciones de la región a través de un cartel que se fija en todos los establecimientos escolares. Los participantes rellenan periódicamente fichas de evaluación (en general, una gran mayoría está satisfecha con la iniciativa) y cada año se realiza una evaluación externa.

En conjunto, el dispositivo –dado que goza de competencias de decisión, se basa en sumas importantes y funciona con un procedimiento claro– parece salir del marco de la proximidad que caracteriza la aplastante mayoría de las experiencias francesas. Sin embargo, siguen abiertas muchas cuestiones clave. La primera está relacionada con la participación. En 2007-2008, se contabilizaron en las reuniones 16.400 personas, cifra que representa un aumento de aproximadamente un 60 por ciento en dos años.¹⁹ A cada ciclo de reuniones, se presenta entre el 7 y el 8 por ciento de las 120.000 personas invitadas, porcentaje que se situaría en la franja alta de las reuniones participativas, con un índice comparable al de las asambleas de barrio de Porto Alegre y muy superior al de la mayoría de las experiencias francesas. No obstante, sigue siendo un índice limitado respecto a la descentralización de las reuniones por centro educativo y los medios logísticos y humanos que se movilizan. Estas cifras demuestran que la iniciativa participativa no ha sido impulsada por una fuerte dinámica *de abajo arriba* y que no ha suscitado un movimiento social entre los jóvenes implicados. La firme voluntad política de Ségolène Royal y de su equipo cercano constituye el factor decisivo que ha permitido el lanzamiento de la experiencia. Si la iniciativa no es asumida en un momento u otro por otros actores, el reto de la duración corre el riesgo de agotar a los dinamizadores del proceso, ya que el papel nacional adoptado por la presidenta de la región podría desviar de ésta una parte de las energías del equipo original.

La cuestión del poder, a pesar de haberse planteado claramente, está aún lejos de verse zanjada. Cada participante tiene, formalmente, un mismo peso en las reuniones: los sindicatos y las asociaciones, los miembros elegidos de los consejos del establecimiento y de los consejos de los liceos, los profesores y los directores de los centros no tienen ningún privilegio particular; además, la apertura parcial a la sociedad de una institución normalmente bastante cerrada sobre sí misma representa un cambio significativo. Estas características rompen manifiestamente con el funcionamiento habitual de los liceos y la iniciativa es, desde este punto de vista, más bien subversiva. Las instancias representativas clásicas de los centros educativos también se ven afectadas. Muy formales y burocratizadas, dichas instancias se ven en gran medida eludidas por el “presupuesto participativo”, que constituye un reflejo de las lagunas de la democracia tradicional de los institutos.

El poder que se reconoce a los participantes en la iniciativa participativa en sí, no obstante, aún no está claramente definido. Por un lado, su autonomía de procedimiento es notable, ya que pueden jerarquizar los proyectos a través de una votación que la región se compromete a respetar. Por el otro, la elaboración de las reglas del juego participativo depende hasta la fecha del ejecutivo regional, que practica, en este aspecto, una escucha selectiva para ponerlos en

¹⁹ Una misma persona será contabilizada dos veces en esta cifra si se ha presentado a cada una de las reuniones.

práctica. De momento, no se prevé que las reglas lleguen a ser gestionadas conjuntamente con los participantes, que sería un rasgo típico de Porto Alegre. En este mismo sentido, el dispositivo sigue estando animado casi totalmente por el ejecutivo regional y los dinamizadores externos que ha contratado. Los participantes sólo desempeñan un papel marginal. La creación de equipos más permanentes basados en el compromiso voluntario constituiría, con respecto a este punto, una inflexión que permitiría también mejorar la calidad deliberativa del proceso participativo a través de un trabajo previo sobre los proyectos presentados y una mejor preparación de las reuniones. Ésta es, por otra parte, la vía que parece tomar la región en 2007, aprovechando, en particular, una jornada de formación y de sensibilización propuesta a los dinamizadores culturales. Además, en 2008 se ha superado una nueva etapa en cuanto a la elaboración de las reglas del juego participativo con la organización de paneles ciudadanos que reúnen a todos los miembros de la comunidad educativa para evaluar el funcionamiento del dispositivo y las políticas regionales dirigidas a los liceos.²⁰

Una tercera cuestión está relacionada con la modernización de la administración regional. Parece que los efectos más destacados del dispositivo se notan en el funcionamiento administrativo.

Logros y problemas de una modernización participativa

Como en el resto de experiencias francesas, la iniciativa participativa facilita una gestión de proximidad que se basa en el saber de uso de los actores y limita los derroches provocados por decisiones tomadas por técnicos que, en ocasiones, están desconectadas de la realidad sobre el terreno. Una abrumadora mayoría de los dinamizadores del dispositivo se congratula de los avances realizados en este sentido. La jefa del servicio Vie Lycéenne está convencida: “Es un medio para consultar con la base y eso es importante. No es que las bases siempre tengan razón, pero es gracias a ellas que las cosas avanzan. En mi opinión, en determinados momentos, las bases ven mejor los problemas [...] Porque las bases son muy variadas y no sólo hay que tener en cuenta una sola palabra. La democracia participativa es eso: consultar con personas de distintos contextos, reunirse con mucha gente y, después, hacerse una idea lo más cercana posible de la realidad”. Su juicio coincide con el de un encargado de operaciones: “Salen muchas cosas; descubrimos varios problemas. Por ejemplo [...] cuando paso corriendo por delante de los baños, todo me parece bien [...] La dirección tenía noticia de pequeños problemas pero [...] nadie estaba [realmente] al corriente. Y más de una vez, la cuestión sale porque los alumnos dicen que esto no es posible, que llega el agua de las duchas del piso de arriba”.

Todos los actores, desde los más entusiastas a los más críticos, convienen en afirmar que la participación tiene una fuerte influencia sobre la gestión. Las demandas dirigidas a los servicios técnicos para puntuar los proyectos han puesto de manifiesto que éstos carecían de instrumentos contables y de competencias para hacerlo rápidamente de forma fiable. La puesta en marcha de un “presupuesto participativo” actúa como una señal que induce a modernizar la acción pública. Pero esto no sucede sin contratiempos y la reorganización de la administración

²⁰ Paralelamente, ese mismo año, un grupo de paneles ciudadanos elegidos por sorteo han evaluado numerosos aspectos de las políticas públicas regionales.

para ponerla en sintonía con la iniciativa participativa es un proceso de largo recorrido, que pasa también por la contratación de nuevas personas convencidas de la utilidad del dispositivo y con unos conocimientos adecuados (algunas de ellas los han adquirido al ser convocadas, al principio, como sustitutas en el marco del “presupuesto participativo de los liceos”).

Tal como explica el consejero principal de educación (CPE) de uno de los liceos, la máquina aún está lejos de funcionar a pleno rendimiento: “Este año ha habido pocas personas porque lo que se había solicitado antes no se había puesto en marcha. Habría habido muchísima gente si se hubiera planteado el polideportivo [...] Cuando el director recibió a los padres y madres, cuando las clases volvieron a empezar, se habló del presupuesto participativo. Pero si después no se hace nada, la cosa se va a pique”. El problema es tanto más espinoso cuanto que al principio era difícil enumerar los proyectos efectivamente realizados.

La *capacidad de respuesta* de la administración plantea problemas porque su ritmo habitual no se corresponde con el del proceso participativo, mucho más rápido. Y aunque éste subraya la torpeza del funcionamiento administrativo tradicional, también genera nuevas dificultades. El “presupuesto participativo de los liceos” originaba en un principio un doble circuito administrativo en los servicios, que tenían dificultades para gestionar a la vez sus competencias tradicionales y un proceso participativo que funciona con otros ritmos. Esta cuestión influía en términos de carga de trabajo. Además, es posible adoptar en unas horas decisiones que entrañan sumas muy importantes, lo cual sorprende a ciertos actores, que lamentan, por otro lado, la discusión de proyectos “superfluos” y sin conexión con las necesidades reales.

Sin embargo, la región intenta responder a estas dificultades profundizando en la experiencia y mejorando gradualmente el dispositivo. Asimismo, el sistema de puntuación de ciertos tipos de proyectos se ha internalizado en el seno del servicio del “presupuesto participativo de los liceos”. Por otra parte, los técnicos de la región evalúan mejor y más rápidamente las necesidades gracias a la experiencia acumulada durante los años anteriores y a través de la institucionalización de una reunión intermedia entre los dos ciclos de asambleas públicas, lo cual permite concretar los proyectos con sus impulsores.

La coordinación entre servicios y la verdadera integración de la participación en el funcionamiento cotidiano de la administración aparecen así como cuestiones cruciales, tanto para evitar el desajuste de la racionalidad administrativa por el efecto de mandatos “políticos” como para mejorar cualitativamente su funcionamiento. En la experiencia de Poitou-Charentes, la reorganización de conjunto de la administración regional encargada de los establecimientos escolares bajo una dirección única surgida de la gestión del “presupuesto participativo de los institutos” constituye, sin duda, una de las claves que permite explicar que la dinámica participativa se haya mantenido y profundizado en el tiempo.

La última cuestión atañe a la escala y, a la vez, el impacto social del dispositivo participativo. En el proyecto inicial, la tercera ronda de reuniones debía reunir a delegados de los institutos por zonas geográficas, con el fin de superar la discusión liceo por liceo y de establecer una justicia distributiva entre los establecimientos. Esta fase participativa no se ha activado porque se ha topado con la oposición de los máximos responsables de los centros, que

han visto en ella una nueva instancia capaz de inmiscuirse en su propia esfera de poder. Sólo si se creara este escalón de enlace entre liceos –a través de delegados o mediante una conferencia ciudadana–, la iniciativa se convertiría en un presupuesto participativo en el sentido en que lo entendemos en esta investigación, es decir, en un dispositivo que va más allá de lo microlocal. El ejecutivo anuncia que esta fase se debería poner en marcha en un segundo momento, pero que considera que la estabilización del dispositivo actual es prioritaria. Aunque la decisión es comprensible, no está exenta de inconvenientes. En estos momentos, cada liceo jerarquiza los proyectos, cuya cantidad total puede variar, en lugar de repartir una suma fijada previamente liceo por liceo. El ejecutivo regional se niega a asignar estas sumas de forma previa, porque sólo conseguirían trasladar los “fondos de barrio” a los centros escolares y llevaría, según el ejecutivo, a una lógica de subvención clásica (“gastamos lo que tenemos, independientemente de nuestras necesidades”) y no a una lógica de necesidades (“¿cuáles son nuestras necesidades? ¿Hasta qué punto podemos satisfacerlas?”). No obstante, el inconveniente de la fórmula aceptada es que impide una evaluación razonada por parte de los participantes de los proyectos en términos de la relación costes-beneficios (puede ser razonable, por ejemplo, preferir seis pequeños proyectos que tres grandes). Si las sumas financieras de cada liceo fueran variables y se fijaran de forma participativa a escala regional, cabría la posibilidad de combinar la lógica de las necesidades y la redistribución en beneficio de los establecimientos que sufren más carencias.

En efecto, el acotamiento a lo “microlocal” limita la posibilidad de hacer de la participación un instrumento de justicia social, como reconoce el director del servicio Vie Lycéenne: “El límite actual del presupuesto participativo de los liceos es que siempre se debate instituto por instituto. Porque no hay nada en común entre un liceo privilegiado del centro de la ciudad y otro donde nos han dicho: “¿Han visto lo podrido que está nuestro internado? Y vosotros allí, haciendo cosas que cuestan un ojo de la cara, [mientras que aquí] yo no tengo lo mínimo”. Nosotros notamos este problema de equidad entre los centros; somos conscientes de ello y nos esforzamos por darle respuesta en la programación general de la región, pero, de momento, al margen del presupuesto participativo de los liceos. Lo hemos hecho, por ejemplo, para los internados, donde, gracias al dispositivo, hemos descubierto situaciones de deterioro inadmisibles [...] Porque el *statu quo* no es el servicio público, no es la igualdad republicana. Es tan fácil decir “yo solo, en mi instituto, necesito esto o lo otro” [...] Como si, hoy en día, hubiera una igualdad de trato”.

Mientras tanto, el propio ejecutivo se ha hecho cargo del aspecto redistributivo, especialmente aceptando por encima de los proyectos jerarquizados por cada uno de los liceos otra serie de proyectos que se corresponde con las prioridades regionales. “El presupuesto participativo nos ha permitido hacernos una verdadera idea del patrimonio inmobiliario de la región. Nos proporciona la legitimidad para decir a ciertos responsables de centros escolares que, visto lo realizado en los últimos años y el estado del patrimonio inmobiliario, no tienen prioridad sobre tal o cual demanda”.²¹ La “diplomacia secreta” que tendía antes a dominar la elección de las inversiones ha perdido su importancia. Sin embargo, la iniciativa participativa sigue por el momento desprovista del escalón de contacto entre distintos liceos y la concertación con el presupuesto total de la región sigue siendo un tema marginal en las reuniones.

21 Entrevista con un responsable del presupuesto participativo de los liceos..

4. Conclusión: una dinámica paradójica

En Francia, como en otros lugares, uno de los aspectos originales de los presupuestos participativos con respecto a los consejos o asociaciones de barrio está en superar la escala de lo microlocal, con un procedimiento que tiene el potencial de ir más allá de los provincialismos. Según las declaraciones de sus artífices, estaban más bien concebidos para convertirse en el respaldo de una democracia participativa y desmarcarse de la democracia de proximidad. En la práctica, sin embargo, la mayoría de ellos sólo sobrepasa ligeramente la lógica de proximidad, entendida en su doble sentido: proximidad geográfica para la gestión y proximidad de comunicación para la política. El plano microlocal sigue predominando y siendo aquel en que los efectos concretos son más manifiestos.

La escucha selectiva, fundamentada en la institucionalización de un diálogo regular – pero con bases de procedimiento poco sólidas– es típica de esta “democracia de proximidad”. En conjunto, los presupuestos participativos franceses no son ninguna excepción. Los límites de este modelo son acusados: es cierto que permite una reorganización considerable de la gestión local así como el establecimiento de canales de comunicación regulares entre el sistema político-administrativo local y los administrados más activos, pero no deja de ser, en el fondo, una variante de la figura del representante elegido de base. Además, la democracia de proximidad se ve atravesada por una tensión interna sin resolver: por un lado, afirma que el interés general es el monopolio de los representantes elegidos; por el otro, insiste en la importancia de un debate público en que participen los administrados. Por último, aunque puede contribuir a una mejor legitimidad de las políticas públicas, la democracia de proximidad difícilmente puede suscitar una movilización social amplia, del tipo que se observa en Porto Alegre, ya que es poco probable que se inviertan grandes energías en dispositivos sin una verdadera capacidad de decisión y cuyos impactos siguen siendo modestos.

El futuro de los presupuestos participativos franceses sigue siendo incierto, aunque la antigua candidata socialista haya llevado el tema a las elecciones presidenciales de 2006 y dirija una de las experiencias más dinámicas en territorio francés. En conjunto, en varios años, se ha desplegado una inventiva importante: la idea de una organización más seria de la deliberación gana terreno; el recurso a la elección por sorteo seguramente sólo acaba de empezar; la introducción de una verdadera capacidad de decisión está claramente planteada, al igual que la de observatorios independientes que permitan efectuar una verdadera evaluación de los dispositivos. La democracia de proximidad se encarna por excelencia en los consejos de barrio y Francia es paladín de Europa en la materia. ¿Puede que se encuentre al inicio de un movimiento de fondo y empiece a cambiar paulatinamente la situación? ¿Puede que los presupuestos participativos franceses, que se inscriben en esta dinámica, representen uno de los elementos de dicho cambio? De momento, sigue siendo difícil responder a esta cuestión de forma categórica.

CAPÍTULO 4. LA PROXIMIDAD: ¿EL TRAMPOLÍN O LA TRAMPA? (BÉLGICA, PORTUGAL Y PAÍSES BAJOS)

La participación “de proximidad” no es, ni mucho menos, propiedad exclusiva de Francia, sino todo lo contrario. Se trata, de hecho, de la dinámica participativa más extendida actualmente en Europa, en contextos jurídicos y políticos muy distintos. Los términos empleados son numerosos y se habla de “*neighbourhood democracy*” (literalmente “democracia de barrio”) en el Reino Unido, “*bürgernahe Verwaltung*” (“administración cercana al ciudadano”) en Alemania, “*pieni demokratia*” (“pequeña democracia”) en Finlandia, “*wijkaanpak*” (el “enfoque por barrios”) en los Países Bajos, etcétera. Este tipo de participación se basa en varios instrumentos, concretamente, en la administración, los consejos y los fondos de barrio. Muy a menudo, las políticas de regeneración urbana funcionan como un crisol de experiencias que fomentan el imperativo de la participación de los ciudadanos y los dispositivos participativos se desarrollan, en un primer momento, en los barrios con más dificultades. En general, lo microlocal es el terreno por excelencia de los experimentos participativos. En la mayoría de casos, además, la participación se considera sinónimo de una comunicación más intensa entre los responsables de tomar las decisiones y los ciudadanos. ¿Por qué este modelo cosecha tal éxito? ¿En qué medida influye en las experiencias de presupuesto participativo y viceversa? ¿Es Francia un caso típico o una excepción? Para responder a estas cuestiones, y ante la imposibilidad de dibujar un panorama sistemático de los dispositivos participativos “de proximidad” que sobrepasaría los límites de este trabajo, nos contentaremos en esta fase con abordar brevemente tres experiencias que se inscriben bajo el signo común de la proximidad: Mons en Bélgica, Utrecht en los Países Bajos y Palmela en Portugal.²²

1. Mons (Bélgica): entre política de regeneración urbana y participación ciudadana

Bélgica está dotada de un sistema político complejo, a la vez federal [Delperée, 1999] y consociacionista, donde se ha desarrollado un modelo neocorporativista en ciertos sectores de las políticas públicas que se basa en tres pilares: cristiano, laico liberal y laico socialista. Estos pilares constituyen conjuntos de organizaciones agrupadas en torno a valores particulares, que articulan la vida social de los individuos y que gozan de reconocimiento institucional. A fines de los años noventa, momento en que este sistema entra en crisis, nuevos sectores se vuelven hacia otros actores, distintos de los integrantes tradicionales de estos pilares (sindicatos, cooperativas, asociaciones de mujeres o de jóvenes, etc.). El interés de apertura hacia los ciudadanos y de “revitalización de la democracia” se encuentra en el ámbito federal, en el ámbito regional y en distintas localidades, entre otras, de Valonia. Esta tendencia, que halla respaldo en una fuerte densidad asociativa, responde a una crisis de confianza con respecto a las instituciones políticas [Elchardus, 2004], aún más profunda en Bélgica que en la mayoría de países vecinos, aunque también, sin duda, se debe a lógicas de rivalidad partidaria. Así, el auge ecologista de 1999,

²² La experiencia belga reivindica el título de presupuesto participativo pero, según nuestros criterios, no lo sería realmente; la iniciativa neerlandesa no pretende ser un presupuesto participativo y, efectivamente, no se puede catalogar como tal, aunque pueda parecerlo en ciertos aspectos. Sólo el caso de Palmela se autodefine como un presupuesto participativo y se corresponde con nuestra definición.

estrechamente vinculado a temas participativos y a la idea de “otra forma de hacer política”, suscita, como contrapartida, una apropiación del tema por parte del Partido Socialista (PS) [Wynants, 2004] bajo el impulso de su nuevo presidente, Elio Di Rupo.

La ciudad de Mons (91.000 habitantes) es la capital de la provincia de Hainaut, situada al oeste de la región valona. La ciudad se divide entre su interior, donde se destacarían los dos antiguos municipios de Flénu y Jemappes, claramente reconocidos como parte de la región obrera del Borinage,²³ y la ciudad de las viejas murallas, patrimonial, terciaria y con vocación regional. Mons es la ciudad insignia de los socialistas: su burgomaestre o alcalde no es otro que el máximo responsable del Partido Socialista francófono y actual ministro-presidente de la región de Valonia. La ciudad de Mons sería, en cierto sentido, su tarjeta de visita. El PS obtuvo un 61,4 por ciento de los votos en las elecciones municipales de 2000 y gobierna una coalición con el partido liberal, un hecho que no es excepcional en Bélgica. En 2002, el ejecutivo decide centrar sus esfuerzos en los barrios de Jemappes y Flénu (15.000 habitantes), históricamente autónomos, muy distintos de Mons desde el punto de vista sociológico y enfrentados al declive de la industria minera del que, cuarenta años más tarde, no consiguen recuperarse. Aprovechando fondos federales, se pone en marcha una experiencia de “presupuesto participativo”, que se acabará ampliando a toda la ciudad. El consistorio municipal aprueba el proyecto por unanimidad.

Entre la referencia a Porto Alegre y las políticas de regeneración urbana

El burgomaestre de Mons, Elio di Rupo, ha manifestado muchas veces su interés por Porto Alegre. Tras viajar a esta ciudad brasileña en 2001, di Rupo escribe: “En nuestro país, aunque las condiciones de desarrollo y el nivel de vida sean distintos, [...] también existen bolsas de pobreza, la confianza en las instituciones es, en el mejor de los casos, frágil, y cada vez se expresa más claramente un deseo de “humanización de la globalización”, de un “progreso compartido”. El plano local, que es por excelencia el de la coordinación de las políticas, puede constituir un terreno de experimentación de nuevas respuestas a estos desafíos [...] Estoy convencido de que recuperaremos una parte de la confianza de nuestros ciudadanos “adaptando” a nuestras realidades las experiencias de Porto Alegre. Muchos municipios belgas, en particular por su presupuesto de inversiones, podrían inspirarse en ellas”.²⁴

Paralelamente, a partir de 2001, el gobierno federal otorga a Mons subvenciones en el marco de la “política de las grandes ciudades”, un programa que persigue revitalizar ciertos barrios haciendo hincapié en la participación de los habitantes (y que cuenta, en 2004, con una suma de 2,2 millones de euros). Todas las inversiones se prevén para los barrios de Jemappes y Flénu, las zonas donde funciona el “presupuesto participativo”. Flénu se beneficia asimismo de parte de las subvenciones de la “política de las grandes ciudades”, pero no gestiona los fondos de ésta ni tiene derecho de intervención sobre el conjunto de los proyectos desplegados. Esta superposición siembra cierta confusión. A veces, los proyectos se presentan como resultado del

23 La zona del Borinage fue en el pasado, hasta principios de los años sesenta, una de las cuencas mineras más prósperas de Bélgica. Pasada esa época, la región entró en decadencia, a pesar de las importantes inversiones públicas que se le han destinado.

24 Di Rupo E., “Carte Blanche. Retour de Porto Alegre”, *Le Soir*; 17 de agosto de 2001.

presupuesto participativo, aunque no se correspondan con una demanda real de los habitantes. La adaptación de la iniciativa participativa a la política de las grandes ciudades no ha echado raíces debido a la falta de una articulación bien concebida.

Además de objetivos diversos y poco formalizados, la iniciativa, claramente desarrollada de arriba abajo, lleva consigo expectativas bastante confusas [Damay/Schaut, 2007]. De ella, se espera que acerque los representantes elegidos y la Administración municipal a los ciudadanos y es a esta “proximidad” declarada a lo que se reduce, en lo fundamental, la “democracia participativa” de Mons, ya que la decisión final, como en la mayoría de las experiencias francesas, sigue estando en manos de los representantes elegidos. Al mismo tiempo, existe la voluntad de renovar la gestión pública, especialmente con el establecimiento de centros administrativos de proximidad y una cultura de proyectos, con resultados parecidos a los que predominan en la iniciativa participativa; sin embargo, los dos procesos no están vinculados entre sí, ni en los discursos ni en la acción cotidiana, aunque sus agentes se reúnan de vez en cuando. Finalmente, se considera que la dinámica participativa debe contribuir a una “discriminación positiva” centrada en los territorios con dificultades, que pasa, entre otras cosas, por una redinamización del tejido social y el desarrollo local.

El proyecto del presupuesto participativo preveía una pirámide participativa sobre una base territorial y otra temática con una estructura parecida a la del modelo de Porto Alegre. En 2003, se organizan varias rondas de reuniones en torno a seis consejos de barrio en el distrito de Jemappes-Flénu, pero el proceso descarrila. La iniciativa no estaba orientada a los habitantes, muchos proyectos no se sometían a un estudio de viabilidad y, si algunos veían la luz, era porque ya estaban contemplados en otro programa. El campo de intervención de los ciudadanos se reducía a las inversiones y eso, además, sin hablar de cifras concretas, con el pretexto de evitar imponer un “cortapisa presupuestario”. Por tanto, las numerosas reclamaciones recibidas no hallaron respuesta en el seno del dispositivo participativo.

De los 520.000 euros presupuestados inicialmente para las propuestas surgidas de la iniciativa en 2003, sólo se utilizaron efectivamente 132.000 en 2004. Esta cifra representa sólo en torno al 1,5 por ciento del presupuesto de inversiones de la ciudad y eso también para proyectos que no siempre procedían de los habitantes. En 2004, la experiencia deja de ser, de golpe, impulsada, tanto por parte de los ciudadanos como por la implicación de las políticas y de la Administración. La participación decae. En 2005, los dirigentes políticos pretenden relanzar un proceso menos ambicioso en su concepción, pero más serio en cuanto a la ejecución de proyectos: las elecciones municipales de 2006 están en la mente de todos y se trata de conseguir resultados. Los representantes elegidos toman las riendas de una labor que, al principio, habían dejado en gran medida en manos de la Administración, lo cual puede “espolpear” el proceso, pero también corre el riesgo de reducirlo a “momentos de espectáculo” en que los habitantes acuden a ver al burgomaestre y a los concejales. Así las cosas, la dinámica instaurada en 2006 parece desembocar en proyectos reales contruidos por los delegados de los habitantes. Su viabilidad es analizada por un centro de estudios. El Ayuntamiento, por su parte, parece deseoso de ponerlos en marcha y de rendir cuentas ante los ciudadanos del municipio.

La calidad deliberativa del dispositivo participativo en los barrios, donde se realizan las demandas y las quejas de los habitantes, es débil. Los problemas planteados son, a menudo, individuales y están relacionados con cuestiones de red viaria, aceras, circulación, alumbrado, aparcamiento, seguridad y propiedad, la mayoría de los cuales no son admitidas a debate porque no dependen del presupuesto participativo concebido por la ciudad, que desearía fomentar proyectos más colectivos, como el acondicionamiento de espacios verdes. Además, no es extraño que en cada reunión se vuelva a empezar de cero y, por lo tanto, no hay un proceso acumulativo. La Administración tiene el control absoluto; los ciudadanos interactúan poco entre ellos al margen de su presencia en las reuniones y apenas tienen poder de decisión sobre la metodología de trabajo. En las reuniones de delegados, la argumentación es de mejor calidad y se centra en qué debería aportar una ciudad a sus habitantes y en la dirección de determinados proyectos, aunque no haya ninguna reflexión sobre las prioridades que se deben activar para favorecer a los barrios menos acomodados. Aunque los participantes emiten críticas y propuestas y trabajan en la elaboración de una carta de derechos del presupuesto participativo, no son dueños del orden del día de las reuniones y no influyen de forma fundamental en el conjunto del procedimiento.

En todo caso, aunque se hubieran realizado más proyectos, el dispositivo participativo no tendría de por sí efectos redistributivos; su existencia depende de las subvenciones otorgadas en el marco de la política de las grandes ciudades. No se destacan muchos más efectos. Entre los habitantes, predomina el sentimiento de frustración, ya que el trabajo que han realizado se tiene muy poco en cuenta y los representantes elegidos ni siquiera justifican siempre sus decisiones.²⁵

Los límites de la experiencia del “presupuesto participativo” de Mons son manifiestos, aunque la voluntad política de tender más hacia la participación es sincera y se multiplican los intentos de entablar una verdadera comunicación con los ciudadanos. Si bien es cierto que la iniciativa es aún joven y que hay algo que se está moviendo, siguen abiertos muchos interrogantes: ¿conseguirá el proyecto perdurar en el tiempo? ¿Sobre qué bases? ¿Con qué medios? Teniendo en cuenta que su funcionamiento exige una inversión bastante importante por parte de la Administración a cambio de unos resultados modestos, ¿es realista su ampliación a toda la ciudad de Mons?

A pesar de que la referencia a Porto Alegre ha fomentado la toma de conciencia de que es posible establecer otra relación entre los responsables de las decisiones y los ciudadanos, la experiencia ha acabado desembocando en una dinámica que poco tiene que ver con el modelo original y que, más aún que en Saint-Denis o en Bobigny, se ha acabado hundiendo en el paradigma de la proximidad. El acotamiento de la experiencia a un único distrito influye, desde este punto de vista, de forma muy negativa. Las dificultades y los bloqueos encontrados en la puesta en práctica del programa inicial siguen pesando y la ciudad intenta replantear el programa señalando que Porto Alegre ha necesitado más de diez años para encontrar su ritmo. Finalmente, resulta muy difícil establecer la comparación con la experiencia brasileña. En el caso de Mons, puede que la referencia ideológica al presupuesto participativo haya complicado

25 El 8 de octubre de 2006 se celebran nuevas elecciones municipales. El Partido Socialista experimenta una caída notable, ya que obtiene “sólo” el 51,55 por ciento de los votos. El Frente Nacional, con un 8,37 por ciento de los sufragios y tres representantes elegidos, protagoniza una triste entrada en la cámara municipal. Se forma una coalición entre los socialistas y los liberales.

la explotación de las posibles ventajas de la proximidad, pues ha desplazado la atención del tándem participación/modernización administrativa, lo que ha contribuido a hacer problemática una verdadera integración de la participación en las políticas de regeneración urbana.

2. Utrecht (Países Bajos): fondos y administración de barrio

En un contexto que inevitablemente recuerda al de Mons en algunos aspectos, el dispositivo participativo de Utrecht parece más serio y más interesante; la referencia a Porto Alegre es inexistente y la proximidad se asume sin sonrojos. Con 270.000 habitantes, Utrecht es la cuarta ciudad de los Países Bajos. Dinámica y en fuerte expansión demográfica, se ve, sin embargo, afectada por procesos de segregación étnica y social que concentran en determinados barrios a los desempleados (que constituyen sólo un 6 por ciento de media en todo el municipio) y a los extranjeros (el 31 por ciento de la población de la localidad), en un marco en el que la ciudad tiene responsabilidades sociales importantes (el 40 por ciento del parque inmobiliario, por ejemplo, es de protección oficial).

Como en Bélgica, la tradición del sistema político neerlandés se basa en varios “pilares”, que comienzan a desmoronarse paulatinamente a partir de los años sesenta. Las líneas entre las divisiones confesionales se difuminan, se fundan nuevos partidos (como los liberales de D66 y la Izquierda Verde) y el sistema político debe afrontar un nuevo reto con la llegada del nuevo milenio y la emergencia de la extrema derecha populista de Pim Fortuyn. Fortuyn crítica agresivamente el modelo multicultural y los partidos establecidos, que describe como aislados de los ciudadanos. Su asesinato, en 2002, y el amplio rechazo de la Constitución europea en el referéndum de 2005 (aunque la gran mayoría de la clase política apoyaba la propuesta de tratado), constituyen dos momentos especialmente remarcables de una crisis de legitimidad ya latente.

Todo es aún más preocupante en la medida en que los Países Bajos se caracterizan también por una fuerte tradición asociativa y de participación voluntaria. Las grandes ciudades (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht) se ven golpeadas por una abstención importante y particularmente afectadas por una crisis social que se concentra en los “barrios problemáticos”.²⁶ En 1995, lanzan una petición de ayuda que empuja al Gobierno central a activar un programa especial de regeneración urbana. El objetivo es invertir la tendencia y desarrollar las posibilidades de acción individual y colectiva. Se establece también un triángulo de gestión de proximidad, política de regeneración urbana y participación de los ciudadanos, donde el vínculo entre las tres dimensiones lo constituye una administración de barrio.²⁷

26 En las elecciones municipales de 2001-2002, la participación electoral es del 44 por ciento en Utrecht y La Haya, del 47,8 por ciento en Amsterdam y del 55 por ciento en Rotterdam (frente al 58 por ciento de la media nacional).

27 La reorganización de la acción pública municipal se ve facilitada por la amplia autonomía funcional de la que gozan los municipios neerlandeses, que, al igual que sus homólogos escandinavos, cuentan con unos recursos muy significativos (el presupuesto municipal por habitante de Utrecht, de unos 5.120 euros, es entre seis y ocho veces más alto que el de Salford o Bradford y duplica el de Mons) y, además, pueden disponer de ellos con mayor libertad que en los países vecinos.

Aprovechando un panorama cada vez más estimulante en el ámbito nacional [Swinnen, 2005, Ketelaar, 2005], Utrecht se inscribe en una tendencia en la que se destaca como uno de los modelos más avanzados. Poco a poco, a partir de 1984, el municipio desconcentra su administración y se crean diez distritos (que no tienen autonomía política legal), cada uno de ellos dotado de un administrador. Desde fines de los años noventa, la participación se convierte en un elemento importante de esta gestión de proximidad y, además, cuenta con un consenso bastante amplio. No obstante, el partido populista “Leefbar Utrecht” lo convierte en una cuestión central en las elecciones municipales de 2001, lo que contribuye muy probablemente a su éxito electoral (pasa a ser, de golpe, con un 28 por ciento de los votos, el principal partido de la ciudad). Integrante de la coalición de gobierno que se establece tras las elecciones bajo la dirección de un alcalde socialdemócrata, el partido desempeña un papel importante en el desarrollo del dispositivo. Se crean consejos participativos en cada uno de los distritos, que agrupan entre 9 y 25 personas elegidas por un administrador de distrito entre los habitantes que se presentan como voluntarios. Estos consejos se reúnen una vez al mes o cada dos meses. El administrador dispone, además, de un fondo de distrito bastante importante que permite a la Administración ejecutar, de forma rápida y poco burocratizada, proyectos propuestos por los habitantes o responder a sus reclamaciones. Hay también disponibles otros fondos, como el dispositivo “Derecho de iniciativa”, que permite a los vecinos unirse –en grupos de al menos 25 personas– para solicitar la financiación de un proyecto autogestionado en su barrio, por una cantidad máxima de 30.000 euros por proyecto (en el año 2004, se concedieron con este método cerca de 500.000 euros).

Un ciclo participativo

Con la experimentación de la iniciativa participativa en los barrios, se establece un verdadero ciclo de participación, que la Administración intenta establecer como modelo. Si la iniciativa no se limitara al ámbito de los barrios y los distritos, el ciclo podría recordar al de los presupuestos participativos que funciona en Porto Alegre. Sin embargo, aquí no se trata de otorgar a los habitantes un poder directo de codecisión, sino que es un proceso de información y consulta, que sirve de apoyo a una administración de proximidad capaz de integrar los saberes y las peticiones de los ciudadanos-usuarios.

El ciclo organiza una serie formalizada de momentos de participación ciudadana, de evaluación administrativa y de toma de decisiones por parte de los representantes elegidos. Los administradores de los distritos desempeñan en este ciclo un papel destacado, ya que son leal vínculo entre los tres tipos de actores. Entre enero y marzo, el consejo participativo de distrito trabaja sobre un programa de acción anual, sobre los criterios que guiarán la asignación de las sumas disponibles en el marco del fondo de distrito (260.000 euros) y, a veces, sobre proyectos concretos que se propondrán para el fondo. Con este objetivo, se procede a realizar una encuesta entre los habitantes (a través de reuniones, cuestionarios, entrevistas o reuniones de grupos), a la que puede dedicar hasta 15.000 euros (de los 22.500 del presupuesto de funcionamiento del que dispone).

A partir de esta base, en el mes de abril, cada administrador se encarga (en colaboración con los responsables de distrito de distintos servicios municipales) de elaborar un “plan de distrito”, que incluye tanto proyectos concretos financiados por los fondos de distrito como objetivos más generales a corto y medio plazo (las metas a largo plazo se definen en un documento llamado “Visión de distrito”, establecido cada cuatro años). El plan resultante de este proceso constituye la pieza central del dispositivo. El plan se vuelve a discutir con el consejo participativo antes de presentarse ante el ejecutivo municipal, mientras que la cámara municipal, por su parte, se implica en la dinámica a través de comisiones establecidas en cada uno de los distritos.

En mayo-junio, el ejecutivo decide sobre las propuestas –teniendo en cuenta que debe explicar al consejo participativo por qué ciertos proyectos se aprueban y otros no– y transmite el proyecto al consejo municipal, que lo debe ratificar y votar en el presupuesto municipal (octubre-noviembre). En diciembre, el representante elegido responsable del distrito rinde cuentas de las decisiones tomadas ante los miembros del consejo participativo y la Administración asume la tarea de ponerlas en marcha, bajo la responsabilidad del administrador que coordina la acción local de los servicios. Las evaluaciones externas dan una cierta transparencia al conjunto del proceso. Llegados a este punto, se puede dar inicio a un nuevo ciclo.

Como vemos, Utrecht no sale del paradigma de la proximidad ni pretende hacerlo. Sin embargo, su caso no se debe pasar por alto. Esta ciudad neerlandesa representa una de las experiencias europeas más dinámicas en el contexto del paradigma de la proximidad y su estudio permite acotar mejor las posibilidades y los límites de éste. Un dispositivo complejo y dotado de todo un conjunto de instrumentos innovadores como el de Utrecht permite, en el plano de los distritos, que la Administración sea mucho más permeable a las necesidades expresadas por los habitantes y, al mismo tiempo, cede a éstos un cierto poder de iniciativa sobre microproyectos. Dado que la Administración ha reorganizado decididamente su funcionamiento en virtud de esta escala desconcentrada, el dispositivo tiene unos efectos sin comparación con el “presupuesto participativo” de Mons y también puede dar alguna lección a la mayoría de los presupuestos participativos franceses.

La articulación entre unos fondos relativamente importantes –utilizados para responder rápidamente a los deseos de los habitantes–, un consejo participativo para varias actividades, un plan de distrito anual elaborado de forma conjunta y un administrador que goza de una autoridad reconocida parece especialmente eficaz. Es además destacable que un tema fomentado especialmente por una corriente considerada como populista se haya integrado tan profundamente en las prácticas administrativas cotidianas del municipio. Esta tendencia ha contribuido probablemente a una cierta relegitimación del sistema político local: en las elecciones municipales de 2006, la participación vuelve a subir un 10 por ciento, un porcentaje sensiblemente superior al de las otras tres grandes ciudades del país (donde el repunte se sitúa entre el 3 y el 6 por ciento), y a pesar de que la tendencia nacional es ligeramente negativa.²⁸ Sin embargo, la dinámica es, ante todo, de índole administrativa y el alcance de la participación

²⁸ Además, siguiendo la tendencia nacional, “Leefbaar Utrecht” se hunde y los socialdemócratas se recuperan y vuelven a convertirse en el primer partido en el contexto local.

es bastante limitado (unas 200 personas en los consejos de distrito y algunos centenares en el “Derecho de iniciativa”).

La movilización de los participantes ha llevado al Ayuntamiento a comprometerse a rendir cuentas de las decisiones que toma con respecto a las propuestas ciudadanas, pero los efectos de empoderamiento de los habitantes en el proceso se ven globalmente restringidos y el “Derecho de iniciativa” sólo gira en torno a proyectos modestos. La atención casi exclusiva sobre los distritos reduce fuertemente el alcance del dispositivo participativo, tanto en lo que se refiere a su impacto sobre la modernización de la Administración municipal como a su vertiente social: ¿qué influencia pueden tener los 3 millones de euros de los fondos dedicados a los proyectos de los habitantes con respecto a un presupuesto municipal que, en 2004, superaba los 1.200 millones de euros?

3. Palmela (Portugal): ¿la proximidad como trampolín?

Sería quizá precipitado llegar a la conclusión de que, en Europa, las iniciativas participativas se limitan a la proximidad cuando se toman en serio o corren el riesgo de perder contacto con la realidad si abarcan un ámbito más general. Las experiencias estudiadas hasta la fecha son aún muy jóvenes y, probablemente, aún no han revelado todo su potencial. Además, aunque no dejen de inscribirse en la proximidad, ciertas dinámicas pretenden convertir las experiencias en un trampolín más que en una trampa. Éste es, en especial, el caso del presupuesto participativo de la localidad portuguesa de Palmela. Esta ciudad mediana semirural de 58.000 habitantes, en rápido crecimiento, es famosa por sus vinos y sus quesos, pero también por su industria del automóvil, fuente de un cierto desahogo de las arcas municipales.²⁹

Situada en la región de Setúbal, el “cinturón rojo” del sur de Lisboa, ha estado históricamente dirigida por el Partido Comunista Portugués (PCP), peso pesado de un Frente que posee 15 de los 26 escaños de la asamblea municipal y cosecha en torno al 50 por ciento de los sufragios (la izquierda, en su conjunto, cuenta con más de dos tercios de los votos). La fuerza local de la corriente comunista rompe con su evolución en el ámbito nacional, donde ha perdido gran parte de su antigua influencia y ve cómo le hace la competencia una extrema derecha muy activa. Aunque el PCP conoce un proceso de apertura después de ser, durante mucho tiempo, uno de los más estalinistas de Europa occidental, se trata de una tendencia relativamente reciente. Como sucede en el caso de las ciudades francesas o de Mons, el influjo de Porto Alegre, adonde han viajado varios cuadros municipales, es aquí directo, pero se ve contrapuesto por el que se deja sentir en España, aún más importante, y se mezcla también con una tradición local que hunde sus raíces en las numerosas experiencias autogestionarias, asociativas y participativas de los años revolucionarios (1974-1975).

El contexto nacional portugués es profundamente distinto del de la región del Benelux, no tanto por el nivel de riqueza absoluto, ya que Portugal conoce una fuerte expansión económica tras su adhesión a la Unión Europea, como por su estructura político-institucional y los temas

²⁹ El presupuesto municipal por habitante, de unos 780 euros, está, sin embargo, muy por debajo del de una ciudad como Utrecht.

abordados en el marco de la participación. La democracia es también mucho más incipiente y la Revolución de los Claveles de abril de 1974, tras la efervescencia de los primeros años, sólo ha conseguido generar una sociedad civil bastante débil en comparación con sus vecinos europeos. Además, el Estado social sigue siendo uno de los menos desarrollados de Europa y las tradiciones autoritarias que marcaron al país en el pasado continúan haciéndose sentir. Aunque irrumpe de forma bastante tardía, fundamentalmente a partir de 2006, el fenómeno de los presupuestos participativos es, hoy en día, muy significativo en el país y el porcentaje de municipios que lo han adoptado es, en 2008, el más elevado de todo el continente europeo. La Constitución de 1976 –actualmente en vigor– permite el establecimiento de poderes locales autónomos. Así, aunque la escala regional no exista y los equivalentes de los departamentos franceses o las provincias españolas sólo tengan un poder limitado, los municipios están dirigidos por instancias elegidas y se han ido beneficiando de competencias cada vez más amplias, por modestas que sigan siendo con respecto a la media europea.³⁰

Tres décadas después de la caída de la dictadura salazarista, la joven democracia portuguesa está ya marcada por el desencanto político que afecta a la mayoría de países europeos: fuerte abstención (en torno al 39 por ciento en las municipales y las legislativas de 2001-2002; más del 50 por ciento en las presidenciales de 2001), declive de la militancia partidaria y sindical y pérdida de confianza en el sistema político.³¹

En 2002, Palmela es el primer municipio portugués que pone en marcha un presupuesto participativo. El procedimiento utilizado es una combinación original de una parte de las ideas de Porto Alegre y de una descentralización de proximidad en la que el presupuesto participativo se inscribe más que generarla realmente. El ciclo de la participación de Palmela es distinto del de Utrecht. En una primera fase, el ejecutivo municipal elabora, junto con los servicios del Ayuntamiento, una primera propuesta de presupuesto de inversiones. A continuación, los documentos financieros se simplifican y se traducen a un lenguaje accesible al público. La propuesta inicial se presenta entonces en una reunión pública municipal y, después, se debate en los doce barrios urbanos y núcleos rurales que forman parte del municipio, normalmente en el mes de octubre. La participación es individual y las asociaciones no gozan de ningún privilegio formal. En las reuniones participa entre el 3 y 4 por ciento de la población adulta; entre los participantes, un 40 por ciento son mujeres (una cifra en constante alza) y una gran mayoría procede de los sectores populares. Paralelamente, se difunde un cuestionario con el fin de jerarquizar los distintos proyectos sobre la mesa. La información recopilada durante las reuniones públicas y a través del cuestionario es trabajada por los servicios municipales, que modifican el proyecto inicial que habían presentado para integrar en él los deseos de la población (en 2004, se incorporaron así entre 60 y 70 proyectos de los 250 propuestos). La propuesta final, una vez presentada y debatida públicamente en el ámbito de la ciudad, es después adoptada por el ejecutivo y, en última instancia, por la asamblea municipal. La puesta en práctica de

30 Los municipios se rigen por un sistema de tipo dualista, en el que el alcalde y el ejecutivo por un lado, y la asamblea municipal por el otro, son elegidos directamente en dos elecciones distintas. La singularidad de Portugal está en que los escaños disponibles se reparten de forma proporcional entre todas las corrientes políticas, por lo que también la oposición cuenta con la parte que le corresponde.

31 La abstención se sitúa en un 39 por ciento en las elecciones locales de 2005, pero vuelve al 37 por ciento en las presidenciales de 2006.

las decisiones es controlada por comisiones participativas locales –compuestas por delegados elegidos en los barrios y los núcleos cercanos–, en estrecha colaboración con el grupo técnico encargado de realizar el seguimiento del presupuesto participativo. Uno de los aspectos originales del dispositivo es que contempla reuniones específicas destinadas a los funcionarios municipales con el fin de recoger sus aportaciones, que se centran fundamentalmente en medidas de mejora en la organización interna de la Administración municipal.

La difícil combinación de distintos niveles de representación y de participación

Una de las singularidades de la democracia local portuguesa se encuentra en la existencia institucional de una estructura descentralizada en el seno de los 308 municipios del país. Las 4.259 *freguesias* son una especie de distrito que recibe una parte de sus recursos directamente del Gobierno central; la otra parte la obtiene de los municipios a cambio de la delegación de algunas de sus competencias. Las *freguesias* cuentan con un consejo, directamente elegido, y un presidente o presidenta que también es miembro de la asamblea municipal.

Palmela tiene cinco *freguesias*, de las que cuatro están dirigidas por el Partido Comunista y sus aliados y una por el Partido Socialista. Hace varios años, Palmela inició un movimiento de descentralización de sus competencias hacia las *freguesias* con el objetivo de fomentar una gestión de proximidad. No obstante, el presupuesto participativo se ha creado paralelamente y, aunque instaura un diálogo abierto entre el ejecutivo y los ciudadanos, no involucra directamente a los habitantes elegidos en los consejos de las *freguesias*. En un principio, esta disposición representaba, en cierto modo, una forma de respetar la autonomía de éstas últimas, pero hoy en día ya no es el caso y algunas *freguesias* han cuestionado los resultados del presupuesto participativo y han obligado al municipio a dialogar más de cerca con ellas.

Actualmente, se está discutiendo cómo poner remedio al problema; los presidentes de las *freguesias* ya están presentes en las reuniones del presupuesto participativo y el municipio prevé la creación de un consejo participativo a escala de la ciudad que reuniría a delegados elegidos en las reuniones abiertas, a habitantes elegidos por sorteo y a representantes de las comunidades locales.

La experiencia de Palmela representa también otra faceta en el paradigma de la proximidad. Estructurada en el ámbito del conjunto del municipio, constituye realmente un presupuesto participativo, a diferencia de los casos de Mons o Utrecht. Aunque el dispositivo favorece una proximidad comunicativa entre los responsables políticos o administrativos y los ciudadanos, sus efectos en términos de proximidad geográfica son más ambiguos, ya que, en un principio, ha funcionado más en paralelo a las principales estructuras de la administración de proximidad, las *freguesias*, que articulado con ellas. Según un estudio realizado en el marco de la red URB-AL, el presupuesto de Palmela tiene un cierto impacto sobre la modernización administrativa de toda la ciudad.

A pesar de la importante participación de las clases populares, la iniciativa no parece generar efectos sustanciales en lo que respecta a la justicia social o la integración de los inmigrantes, y menos aún en términos de género. El mecanismo es claramente consultivo, pero la jerarquización de las prioridades, la instauración de un dispositivo de control a través de las comisiones participativas locales y la calidad de la rendición de cuentas sobre el seguimiento que se da al proceso hacen que la metodología sea parcialmente distinta de la de la escucha selectiva. El Ayuntamiento declara que, próximamente, se otorgará a los ciudadanos un verdadero poder de decisión y, sin duda, es este punto el que marca la diferencia más manifiesta con Saint-Denis o Bobigny: la proximidad sería aquí un punto de partida hacia un replanteamiento más radical de la división del trabajo entre los representantes elegidos y los ciudadanos. Sin embargo, el futuro sigue siendo dudoso y la ausencia del presupuesto participativo en la página de internet de la ciudad es un indicio más de lo incierto de su situación. Aunque 2005 fue un año perdido debido a las elecciones, las tendencias centrífugas en el seno del ejecutivo y una crisis financiera, 2006 permitió reorganizar la administración gestionando directamente las iniciativas participativas desde la oficina del alcalde.

El presupuesto participativo despierta, en todo caso, un creciente interés en todo el país, especialmente en el sur, donde la izquierda y, sobre todo, el Partido Comunista son más fuertes que en otras regiones. El ejemplo de Palmela contribuye mucho a ello: la ciudad ha construido en torno a ella una red y ofrece asistencia y asesoramiento técnico a aquellos municipios que activan el proceso; además, su modelo de procedimiento proporcionó el patrón a la mayoría de las experiencias portuguesas hasta 2006. En 2008, más de 20 localidades o *freguesias* han iniciado un proceso de presupuesto participativo. Alcochete es el primer municipio en haber establecido un dispositivo que da poder de decisión a los participantes y en el país han empezado también a funcionar tres presupuestos participativos de niños y jóvenes. La periferia de Lisboa está especialmente implicada en el proceso y el dispositivo interesa ya a poderes locales socialistas (es el caso de São Bras de Alportel, de Odivelas y, más recientemente, de Lisboa, tras el cambio de la mayoría municipal) e incluso de centro-derecha (el primer caso sería el de la *freguesia* de Algueirão-Mem Martins, la más grande del país, con más de 60.000 habitantes). El tema se está haciendo, en definitiva, un gran eco en la prensa nacional y el número de experiencias se está disparando.³²

4. Conclusión: el desafío de la gestión de proximidad

A estas alturas, ¿qué se puede concluir sobre este paradigma de la proximidad que no hayamos abordado ya a través de los ejemplos franceses? Una primera cosa parece evidente: si la idea de la proximidad tiene gran éxito, tanto en su dimensión comunicativa como geográfica, es principalmente por dos razones. Para empezar, los dirigentes locales lo consideran un canal privilegiado para reencontrar el contacto con los ciudadanos, en un momento en que el marco político tradicional se ve profundamente cuestionado. Por decirlo con otras palabras: cuando los “pilares” neocorporativistas o los partidos de masa ya no consiguen desempeñar su papel,

³² En esta difusión desempeña un papel destacado una institución universitaria de Coimbra, el *Centro de Estudos Sociais*, dirigido por Boaventura de Sousa Santos, uno de los principales teóricos internacionales de la democracia participativa [Santos, 2005].

acude en auxilio la participación institucional. Dicha participación instituye una estructura más abierta y menos jerarquizada que las organizaciones tradicionales, sin representar, no obstante, un riesgo de contrapoder para los representantes elegidos.

La otra ventaja de la participación de proximidad está en que contribuye de forma importante a mejorar la acción pública fomentando una gestión “más cercana” a los usuarios. Desde esta perspectiva, cuanto más reorganiza la Administración sus estructuras y su acción en función de este paradigma, más positivos parecen los efectos de la participación. Ninguna de las experiencias estudiadas en estos dos últimos capítulos es exactamente igual y todas se topan con dificultades y sus propios límites. Sin embargo, en todos los casos, el desarrollo de dispositivos participativos de proximidad tiene el mérito de subrayar la cuestión de la modernización de la acción pública microlocal y de poner sobre la mesa de debate los desafíos a los que se enfrenta la democracia representativa clásica.

Los ejemplos de Mons, de Palmela y de Utrecht ponen de manifiesto que el presupuesto participativo no es automáticamente la herramienta más eficiente para el paradigma de la proximidad entendido en su sentido espacial. Dado que su peso es muy importante y que están integrados en el funcionamiento cotidiano de la Administración, los administradores de distrito de Utrecht parecen impulsar más una gestión microlocal eficaz que la mayoría de los presupuestos participativos estudiados en estos dos capítulos. Sin embargo, nada impediría a éstos últimos extraer lecciones y adaptar a su entorno el modelo neerlandés. El potencial del presupuesto participativo se expresa, sobre todo, más allá del barrio, cuando apunta al presupuesto global y, a través de éste, al funcionamiento de conjunto de la máquina administrativa y a las grandes decisiones del municipio. En ese sentido, los dispositivos de proximidad que se han multiplicado en Europa, como los consejos y los fondos de barrio, son obviamente insuficientes.

Cuando los presupuestos participativos se posicionan en la órbita del paradigma de la proximidad no parecen satisfacer las promesas surgidas de la experiencia de Porto Alegre. Sin duda, los ciudadanos involucrados pueden palpar mejor los fines de su acción y utilizar directamente su saber de uso. La Administración se muestra más receptiva y los representantes elegidos deben dialogar con ellos antes de realizar un resumen de las discusiones mantenidas. No obstante, perdura aún una división del trabajo que sigue reservando a los representantes elegidos el monopolio del interés común. Los procesos participativos siguen siendo iniciativas que se imponen desde arriba, sus resultados en términos de justicia social o de modernización administrativa general son muy modestos, no facilitan una verdadera mejora de la autonomía y el poder por parte de los actores de la sociedad civil –sobre todo, los más desfavorecidos– y sólo parecen influir marginalmente en las decisiones más importantes. Mientras las experiencias más osadas tienden a apuntar a paradigmas distintos del de la proximidad, la importación del modelo de Porto Alegre parece, en otros casos, desembocar en una auténtica desnaturalización del original, al contrario de las experiencias españolas o italianas, que respetan más la teoría y, en ocasiones, también la práctica.

CAPÍTULO 5. UNA MODERNIZACIÓN PARTICIPATIVA (ALEMANIA Y FINLANDIA)

En los países estudiados hasta aquí, la articulación con las reformas administrativas no ha sido una pieza clave en las experiencias de presupuesto participativo y la pequeña localidad andaluza de Puente Genil es, desde este punto de vista, una excepción. Ahora bien, la cuestión se ha abordado de otra forma en Alemania, país donde se ha establecido una quincena de presupuestos participativos. Los dispositivos alemanes no han tomado su fuente de inspiración en Porto Alegre, sino en la ciudad neozelandesa de Christchurch. El término alemán “*Bürgerhaushalt*”, literalmente “presupuesto ciudadano”, no es, además, una traducción literal del “*orçamento participativo*” (presupuesto participativo) brasileño y el término afín de “*partizipative Demokratie*” no ha tenido, de momento, el mismo eco.

Este origen tan específico explica, sin duda, por qué la combinación retórica de la participación y de la modernización de la administración pública ha sido aquí más pronunciada que en otros lugares. A partir de una descripción de los presupuestos participativos alemanes, en este capítulo nos proponemos analizar si esta situación original ha dado lugar a resultados inéditos, en qué medida parece posible articular de forma dinámica modernización del Estado e iniciativa participativa y si resulta verdaderamente democrático poner la participación de los ciudadanos, considerados como usuarios, al servicio de una modernización de la Administración. Para dar mayor amplitud a esta discusión, pondremos las experiencias alemanas en perspectiva con la de la ciudad finlandesa de Hämeenlinna, que, sin haber creado un presupuesto participativo, ha activado un proceso ejemplar de modernización administrativa concertado con procedimientos de participación para desarrollar una “pequeña democracia”.

1. Los primeros pasos del “Bürgerhaushalt”

Puede ser que en Alemania no hubiera nacido el presupuesto participativo sin la crisis financiera de los municipios, que se exacerbó a partir de los años noventa. Las razones son estructurales: las ciudades no obtienen una compensación adecuada del Estado central y de los estados federados o *Länder* en comparación con el aumento de las obligaciones a las que deben hacer frente, mientras que la reforma del sistema fiscal y la morosidad han reducido la rentabilidad del impuesto sobre las actividades económicas. Esta situación empuja a muchos municipios a buscar soluciones innovadoras para mejorar la eficacia de su administración y reforzar, a la vez, su legitimación. Un segundo factor favorable se encuentra en la tendencia general de los sistemas políticos locales. Durante los años noventa, la elección del alcalde por sufragio directo y la ampliación de sus competencias se impone prácticamente en todo el país, al mismo tiempo que el sistema de referéndum local gana popularidad [Wollmann 1999]. Paralelamente, se multiplican también formas consultivas de participación, como las mesas redondas, los jurados ciudadanos y las Agendas locales 21. Esta tendencia se basa en una reforma de la Administración y en la instauración de un nuevo modelo de democracia local, el “municipio ciudadano” (*Bürgerkommune*) [Banner 1999].

El gran proyecto de reforma de los años noventa, conocido como “nuevo modelo de administración pública” (*Neues Steuerungsmodell*), recomendó aplicar algunos criterios de gestión del sector privado a la Administración, con el fin de reforzar los servicios públicos

mejorando su competitividad. Este nuevo modelo constituye una versión socialdemócrata de las teorías internacionales del modelo británico de la “nueva gestión pública” (*New Public Management*) y se diferencia de una modernización meramente neoliberal que apostaría fundamentalmente por las privatizaciones y por los criterios de rentabilidad. El modelo “municipio ciudadano” retoma el enfoque del “nuevo modelo de administración pública” (*Neues Steuerungsmodell*), pero va un poco más allá, afirmando que los ciudadanos no son simples usuarios y que deben participar en la producción de los servicios públicos en calidad de colaboradores voluntarios. En contrapartida, los ciudadanos consiguen nuevas oportunidades de concertación [Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, Plamper 2000]. El programa de regeneración urbana lanzado por el Gobierno de Schröder a fines de los años noventa apenas influyó en el nacimiento de los presupuestos participativos alemanes, aunque aspiraba a promover una estrecha cooperación entre actores públicos, actores económicos y sociedad civil en los barrios con dificultades.

Haciendo un balance intermedio del nuevo modelo de administración pública, Reichard [1997] constata que se han producido mejoras en lo que se refiere a la reforma interna de la Administración y su apertura a la competencia, pero que los municipios, en contrapartida, están poco orientados hacia los ciudadanos. La creación de la red “Municipios del futuro” (1998-2002) se puede analizar como un intento de reaccionar ante esta situación. Las fundaciones Bertelsmann y Hans-Böckler ponen en marcha un proyecto con el instituto *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) para concebir herramientas administrativas que sean eficaces y que posibiliten la participación de los ciudadanos.³³

El presupuesto participativo es una de dichas herramientas pero, una vez presentadas, cuando la red busca alcaldías dispuestas a experimentar con ellas, la única persona que se manifiesta sobre la cuestión es Gerhard Dietz, el joven alcalde de la pequeña localidad de Mönchweiler (2.500 habitantes), situada en la Selva Negra. A pesar del escepticismo del que hacen alarde sus colegas, Dietz tiene el coraje de activar el nuevo procedimiento. Para entender la dinámica que se desencadena entonces en Alemania, es necesario recordar que las experiencias neozelandesas –que sirven como fuente de inspiración– no proceden de reflexiones políticas sobre la democracia participativa, sino que promueven una “modernización dirigida hacia el ciudadano”, a través de la participación de los ciudadanos-usuarios.

El presupuesto participativo echa raíces: Hilden y Emsdetten

Si bien Mönchweiler es la primera localidad alemana que crea un presupuesto participativo en 1998, pronto le seguirán otras. El mismo Gerhard Dietz, elegido alcalde de Rheinstetten (cerca de Karlsruhe) en 2000, lo convierte en el primer municipio de más de 20.000 habitantes que discute el presupuesto con sus administrados. Es en estos primeros años cuando aparecen algunas características propias del modelo alemán de presupuesto participativo: en el centro de los debates se sitúan las prestaciones de la Administración y no, como en Porto Alegre, las inversiones y la redistribución de los recursos públicos entre barrios en nombre de la justicia

³³ *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* es el instituto de investigación y asesoramiento de la Asamblea de las ciudades alemanas. Sus análisis y las prácticas que recomienda influyen enormemente en las Administraciones municipales.

social. Los actores con independencia política desempeñan un papel importante, sobre todo las instituciones que tienen un vínculo con la modernización de la Administración y que han tomado el “municipio ciudadano” como modelo.

Dos años después del lanzamiento de la red “Municipios del futuro”, la fundación Bertelsmann y el gobierno regional de Renania del Norte-Westfalia inician otro proyecto piloto en este *Land*, el “presupuesto participativo municipal” (2000-2004), centrado en torno a tres fases: información, consulta y rendición de cuentas. Entre las seis localidades que participan en el proyecto, las de Hilden y Emsdetten son especialmente interesantes. Su presupuesto participativo sigue funcionando hoy día y los dispositivos que utilizan conforman las dos versiones principales del modelo de procedimiento del presupuesto participativo en Alemania. La primera pone el acento en la optimización de los servicios públicos; la otra busca, ante todo, equilibrar el presupuesto municipal. Además, los dos municipios se distinguen por el hecho de que no están amenazados por una crisis financiera inminente, a diferencia de la mayoría de los ayuntamientos de Renania del Norte-Westfalia. Emsdetten (35.000 habitantes, alcalde de la Unión Demócrata Cristiana o CDU) es un ejemplo de buena gestión y aplica muy rápidamente varios elementos del “nuevo modelo de administración pública”. El punto fuerte de Hilden (56.000 habitantes, alcalde del Partido Socialdemócrata o SPD) se halla, por su parte, en su proximidad con los ciudadanos.

La ciudad informa a los habitantes sobre el presupuesto participativo mediante folletos y la prensa local. Basa su procedimiento en un foro ciudadano central. En él, los empleados municipales presentan los servicios públicos y sus instituciones para después responder a las cuestiones de los ciudadanos en unas casetas de información. La mayoría de los participantes es elegida por sorteo a partir del censo, pero toda persona interesada en la iniciativa se puede sumar a ella y anotar sus sugerencias en unas fichas elaboradas a tal fin. Todo ciudadano que emite una propuesta recibe una carta que se le dirige personalmente y que le notifica la decisión del consejo municipal.

En caso de que proceda, a ésta le siguen también otras cartas sobre la presentación y el cierre del proyecto. En Emsdetten, el presupuesto participativo se introdujo en 2002 y ha seguido funcionando, con algunos cambios, en los años siguientes. También en este caso, la alcaldía organiza un foro ciudadano con puestos de información durante la fase de consulta. Paralelamente al sorteo que permite enviar las invitaciones a un grupo de ciudadanos elegido de forma aleatoria, se invita a los habitantes que han participado en las ediciones anteriores del presupuesto participativo, así como a los “ciudadanos activos”. Sin embargo, el objetivo no es evaluar los servicios públicos, sino identificar opciones para equilibrar el presupuesto (en 2002, el déficit alcanzaba los 2,8 millones de euros sobre un presupuesto municipal de 63 millones de euros). Estas opciones pueden pasar por una reducción de plantilla, una rebaja de las cargas públicas, la reducción de los gastos facultativos (cultura, deporte, ocio, etc.) o por un aumento de los impuestos. Cada participante elabora su propuesta personal combinando las distintas posibilidades. Las opiniones se recogen en un cuestionario y se cuantifican, de forma que su suma representa el voto global del foro ciudadano. La cámara municipal, tras deliberar sobre sus recomendaciones, se pronuncia libremente al respecto y rinde cuenta de sus decisiones finales ante los participantes.

Un balance prudente

La elaboración transparente del presupuesto constituye el punto más fuerte de los presupuestos participativos de Hilden y de Emsdetten. Representa una singularidad destacable con respecto a la mayoría de los procedimientos que funciona en el resto de Europa. No obstante, los ciudadanos aprenden poco sobre los grandes gastos relacionados con los proyectos más emblemáticos del municipio, que se discuten antes en el marco de la opinión pública que en los presupuestos participativos. Tampoco ejercen ningún poder real sobre el despliegue del proceso. Aunque sus conocimientos se utilicen para mejorar de forma concreta las instituciones, los servicios y las infraestructuras, en la mayoría de casos se trata de obras de carácter secundario, como la instalación de una cubierta sobre la entrada de un garaje subterráneo o la prolongación de un carril bici.

Por otra parte, se observan pocos efectos sociales vinculados a los presupuestos participativos alemanes. El foro ciudadano de Emsdetten es el único que ha emitido una recomendación de cierto calado: en opinión de los ciudadanos, es mejor equilibrar el déficit aumentando el impuesto sobre las actividades económicas que suprimiendo servicios. El consejo municipal ha seguido parcialmente esta vía, lo cual se ha traducido en el aumento de los ingresos en 610.000 euros. Si se compara esta suma con los fondos de barrio que se utilizan en otros países, la influencia de los administrados de Emsdetten no es despreciable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la tasa impositiva establecida por el consejo municipal se situaba por debajo del valor indicativo recomendado por el *Land* y que, a medio plazo, en caso de no haber procedido al incremento, la ciudad habría perdido una serie de subvenciones.

Las personas que participan en el proceso pertenecen, por regla general, a las clases medias; dos tercios tienen más de 40 años, la presencia de los jóvenes no llega al 5 por ciento y prácticamente no hay ningún extranjero; las mujeres sólo representan un tercio de los presentes. Debido a las deserciones, la elección por sorteo –especialmente utilizada por los presupuestos participativos alemanes en comparación con otros países– no ha dado lugar de forma automática a un grupo representativo de los habitantes [Röcke 2005]. El método, sin embargo, tiene sus defensores, que afirman que el sistema estimula la participación y limita la influencia de los grupos de presión. A menudo, se espera de los presupuestos participativos que ayuden a remediar la desconfianza política que afecta a Alemania como al resto de Europa; no obstante, un balance prudente revela que, por lo general, no han permitido mejorar los resultados electorales de los equipos que han activado la iniciativa y que tampoco han conseguido reducir la abstención. Lo más sorprendente es que, a pesar de la importancia del discurso sobre la modernización participativa, las repercusiones en términos de reforma administrativa siguen siendo menores y atañen sobre todo a la mejora de la transparencia y otros aspectos marginales. Desde este punto de vista, el poco espacio dejado a la discusión limita fuertemente el recurso a los conocimientos de los ciudadanos. A diferencia del proyecto de Porto Alegre, faltan foros organizados de forma regular y que permitan a pequeños grupos analizar los problemas y elaborar propuestas.

2. Berlín-Lichtenberg: ¿el renacimiento de una República popular?

La situación de los presupuestos participativos alemanes, no obstante, ha ido cambiando paulatinamente tras el primer Foro Social Mundial, celebrado en Porto Alegre en 2001. La primera monografía alemana sobre el presupuesto participativo de la ciudad brasileña se publica ese mismo año [Herzberg 2001], la *Bundeszentrale für politische Bildung* –un organismo del Gobierno federal encargado de mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre la democracia y el sistema político alemán– comienza a interesarse por el desarrollo del dispositivo y las iniciativas ciudadanas locales se multiplican tras la gira por Alemania de dos delegados de Porto Alegre. La discusión toma aún mayor impulso cuando el nuevo gobierno de Berlín, surgido de las elecciones de 2002, adopta un conjunto de medidas con el objetivo de modernizar la Administración de la ciudad-*Land*. El PDS convence a sus socios de coalición socialdemócratas de activar el experimento del presupuesto participativo en los distritos.

Como el proyecto sólo consigue el consenso de la zona oriental de Mitte, las posibilidades se centran en dos distritos del este de la ciudad. Marzahn-Hellersdorf inicia entonces un proceso que incluye una deliberación de calidad y la vincula parcialmente con las políticas de regeneración urbana, pero la experiencia no llega a su fin y es abandonada en 2007, tras el cambio de alcalde del distrito. Lichtenberg (252.000 habitantes), finalmente, se comprometerá más con la iniciativa. El distrito, que alberga uno de los parques de viviendas más importantes de Alemania Oriental, tiene fama de estar abierto a las reformas y ya ha puesto en marcha toda una serie de medidas de modernización, pero parece dividido entre innovación y pasado. Bastión tradicional del PDS, que obtiene aquí sus mejores resultados a escala nacional y cuenta con la mayor concentración de afiliados del país, tiene al mismo tiempo una reputación marcada por episodios de violencia de la extrema derecha. El objetivo no partidario del presupuesto participativo consiste en ayudar a hacer arraigar la democracia y restituir la imagen del distrito. El PDS pretende, además, hacer de Lichtenberg el escaparate de su política.

Cuando Berlín-Lichtenberg inaugura solemnemente su presupuesto participativo, en septiembre de 2005, el diario de izquierdas berlinés *Die Tageszeitung* apunta a la instauración de una República popular en el distrito. Esta expresión, un tanto provocativa, hace alusión al dominio local de los antiguos comunistas y a las fuertes expectativas que despierta este procedimiento. Lichtenberg establece numerosos acuerdos de cooperación con proveedores externos para la publicidad, la movilización de los ciudadanos, la página de internet, la moderación del proceso y su evaluación. Con 125.000 euros para ese ejercicio fiscal, dedica, sin duda alguna, más fondos a su presupuesto participativo que todos los demás proyectos alemanes juntos. La cuestión que cabe plantear es si han compensado realmente todos estos esfuerzos.

A pesar del escepticismo mostrado por ciertos actores ante la puesta en marcha de un presupuesto participativo en una metrópolis, Lichtenberg consigue apoyarse en una metodología adecuada que retoma un modelo concebido para el contexto de la capital y está elaborado bajo los auspicios de la *Bundeszentrale für politische Bildung*. Este método difiere en ciertos aspectos de los modelos mencionados hasta ahora. Los participantes no se contentan con discutir los proyectos que se deben realizar, sino que jerarquizan también sus prioridades a través de una votación en la que pueden repartir diez papeletas (cinco positivas y cinco negativas) entre las

distintas propuestas. Las propuestas se pueden emitir y jerarquizar durante las asambleas de barrio, en foros de internet o a través de los cuestionarios enviados por la Administración a una serie de personas seleccionadas aleatoriamente; esto representa una ruptura con respecto a la mayoría de las prácticas anteriores de participación, marcadas, como en otros países europeos, por la “escucha selectiva” de parte de los responsables políticos. Lichtenberg insiste también en la movilización de los ciudadanos recurriendo a una gran campaña de comunicación. Se organizan también pequeñas reuniones para convencer a los inmigrantes y, más en general, a los grupos considerados como *outsiders* de que participen.

A pesar de sus rasgos propios, el nuevo procedimiento se inscribe, en gran medida, en la línea de las experiencias alemanas previas. El proceso se inicia desde arriba y no contempla una negociación de las reglas del juego con los movimientos sociales. La cuestión central es la de la modernización de la Administración: el procedimiento se concentra en cuarenta “productos” sobre los que el distrito tiene una influencia directa (bibliotecas, zonas verdes, equipamientos deportivos, etc.). En 2006, la mayoría de las 38 propuestas aprobadas se financiaron sin costes adicionales gracias a los traspasos presupuestarios de un producto o grupo de productos a otro. Se trata, por lo tanto, de evaluar los servicios públicos mediante un modo participativo ofreciendo a los ciudadanos un terreno de conocimientos más amplio que en las otras experiencias alemanas, pero no se trata de añadirle una dimensión social. La política *Soziale Stadt* y sus estructuras participativas permanecen en manos del *Land* y no se articulan realmente con el presupuesto participativo, que no se basa institucionalmente en los jurados ciudadanos que se han establecido previamente [Röcke/Sintomer 2005].

¿Ha permitido esta nueva metodología poner en marcha una nueva dinámica? En Lichtenberg, la transparencia presupuestaria ha conseguido ser comparable a la de Emsdetten, Hilden y Rheinstetten, y la información está disponible en folletos y en internet. El principal cambio llega con la jerarquización de las propuestas, que permite identificar los problemas más urgentes. Sin embargo, para integrar de verdad el “saber ciudadano”, las propuestas redactadas en dos o tres líneas pueden parecer demasiado resumidas y faltaría una discusión que permitiera elaborar más la información. En principio, internet ofrece esta posibilidad, ya que se han creado foros electrónicos de discusión, pero éstos se centran en temas microlocales o secundarios y el debate está poco organizado, por lo que se hace difícil formarse una visión global.

Una reunión de barrio en Hohenschönhausen norte

La segunda reunión de barrio descentralizada del año se celebra en una escuela. En ella, se han reunido unos 100 habitantes de los bloques cercanos. La media de edad se sitúa principalmente entre los 40-50 años, pero también hay jóvenes y jubilados. Los asistentes se sientan formando un gran círculo.

El alcalde abre la sesión con unas palabras de bienvenida y presenta el “proyecto de presupuesto participativo”. A continuación, toma la palabra la moderadora, que viene de una empresa especializada en comunicación. Recuerda a los presentes los distintos modos de participación: internet, formularios y reuniones. Explica también que las tres cuartas partes del presupuesto corresponden a gastos fijos que no se pueden modificar. El consejo del distrito, sin

embargo, tiene una influencia directa sobre 30 millones de euros. Estos fondos “administrables” se han dividido en productos que pueden modificarse en el marco del presupuesto participativo. Se reparte un catálogo en que se describen estos servicios. Según la moderadora, esta sesión debe servir para reunir las propuestas con vistas a que sean aceptadas o rechazadas. En el momento en que propone elegir al equipo de redacción que acompañará las propuestas, no se presenta ningún voluntario. La reunión se vuelve a centrar entonces en el debate de las propuestas existentes y en la formulación de nuevas sugerencias. A tal fin, la Administración ha montado una serie de casetas. Cada servicio cuenta con su tablón de información. En la caseta “construcción y circulación”, los participantes discuten con el agente presente. Después, anotan en un formulario elaborado a tal efecto que sería necesario mejorar el cruce entre el instituto y el carril bici.

Un grupo de jóvenes que viene de una residencia de estudiantes desearía que una de las pistas de *skate* se arregle y que la otra se amplíe. Alguien anuncia que la reunión va a finalizar en diez minutos. Observando desde un rincón de la sala, se constata que la participación es activa, pero que no se ha propuesto nada en lo relativo al campo de la salud. En cambio, ahora sí que se elige al equipo de redacción y a la primera. Un miembro del grupo de *skate* forma parte de él. Tras la votación que sigue, las propuestas de los jóvenes, que han conseguido claramente un gran respaldo, se sitúan a la cabeza, seguida de otra que apunta al cuidado de un monumento conmemorativo.

El balance cuantitativo de la participación en Lichtenberg es moderado con respecto a los esfuerzos dedicados a movilizar a los ciudadanos, ya que sería comparable con el de Hilden y Emsdetten. Es cierto que el porcentaje de adolescentes y jóvenes es más importante que en el resto de las experiencias alemanas, pero aún se está muy lejos de una “República popular”. La influencia de la sociedad civil, más allá de su capacidad para jerarquizar las propuestas, no deja de ser débil.

En el plano de la comunicación política, el presupuesto participativo de Berlín-Lichtenberg ha tenido, no obstante, unos efectos destacables. El respaldo de la *Bundeszentrale für politische Bildung* ha garantizado al distrito una presencia inédita en los medios locales y nacionales. Lichtenberg, sin ninguna sombra de duda, contribuye también a estimular la discusión sobre el presupuesto participativo. La experiencia berlinesa ha posibilitado, asimismo, una cierta articulación entre la discusión general en el ámbito del municipio (del distrito, en este caso) y las reuniones microlocales en el ámbito de los barrios, un rasgo ausente en los anteriores presupuestos participativos alemanes. A pesar del prestigio de esta iniciativa, el PDS registró en Lichtenberg un retroceso muy superior a la media en las elecciones municipales de 2006 y perdió su mayoría absoluta. El distrito es uno de los últimos de la fila en términos de participación electoral en Berlín y es también uno de los raros lugares en los que el Partido Nacionaldemócrata, de extrema derecha, ha conseguido escaños para sus concejales. Con estos resultados tan dispares, sigue abierto el interrogante de saber si un presupuesto participativo “de izquierdas”, más cercano al espíritu de las experiencias de la Europa latina, acabará desarrollándose al margen de la problemática no partidaria que era clásica en Alemania.

Más allá de Berlín, hoy en día faltan actores de envergadura nacional que estén en condiciones de llevar adelante un proyecto de presupuestos participativos. Además, el número de experiencias se está estancando y la entrada en escena de nuevos municipios se ve neutralizada por el abandono o la interrupción de cerca de la mitad de los procesos activados en 2005. Cabe preguntarse si esta tendencia resulta sorprendente teniendo en cuenta la modestia de los resultados obtenidos hasta la fecha. El hecho de que los presupuestos participativos alemanes no estén casi articulados con las políticas del municipio, a diferencia de lo que suele suceder en los demás países europeos, constituye un obstáculo significativo. Haciendo pues balance global, ¿son realmente una herramienta adecuada para alcanzar una modernización participativa?

3. Hämeenlinna (Finlandia): la pequeña democracia

Analizar la “pequeña democracia” de la ciudad finlandesa de Hämeenlinna nos puede ayudar a responder a esta cuestión. En el país no se constata ninguna influencia notable de Porto Alegre y la experiencia –conocida– de Christchurch no ha conducido a determinados actores, como en Alemania, a lanzar presupuestos participativos. En el “país de los mil lagos” sí que existen, en cambio, muchos procedimientos administrativos cercanos al ciudadano. Con su “pequeña democracia”, Hämeenlinna constituye uno de los ejemplos más renombrados, que ha adquirido celebridad internacional al ser condecorado –al igual que Christchurch– por la Fundación Bertelsmann, que lo ha dado a conocer en Alemania y lo ha integrado en la red “Municipios del futuro”. La “pequeña democracia” comparte, por otro lado, rasgos comunes con los presupuestos participativos alemanes, como la ausencia de un movimiento social que milite por una participación más directa o el hecho de que la iniciativa apunte menos a abordar cuestiones políticas y sociales que a modernizar la Administración.

Como ya hemos mencionado en la primera parte, el modelo escandinavo representa, por excelencia, el de una autonomía municipal funcional y Finlandia no es ninguna excepción. Las localidades finlandesas financian la mayor parte de los gastos a través de sus propios impuestos y, dado que no existe un peldaño intermedio entre su nivel y el del Estado central, asumen la mayoría de las funciones públicas. La nueva gestión pública, la introducción de criterios de mercado y las privatizaciones hace tiempo que dejaron de ser temas tabú, pero la estructura de la autogestión municipal permanece intacta [Rose/Stahlberg 2005]. La experiencia de los “municipios libres” ha sido fundamental en este sentido.

Los municipios libres

Los municipios libres se crearon originalmente en Suecia, en los años ochenta, y se implantaron en los años siguientes en Dinamarca, Noruega y Finlandia [Baldersheim/Stahlberg 1994; Rose 1990]. Entre 1989 y 1996, el Gobierno finlandés autorizó a los Ayuntamientos a modificar sus estructuras políticas administrativas según su propia iniciativa.

Este experimento, en el que participaron 55 ciudades piloto, tenía el objetivo de racionalizar las estructuras de decisión políticas, reforzar la autogestión de los municipios, incrementar la calidad y la eficacia de los servicios, orientarse más hacia el ciudadano-usuario y fortalecer la democracia local.

En Finlandia, la experiencia de los municipios libres se ha centrado especialmente en la reforma administrativa y ha promovido la reducción a gran escala de comisiones de todo tipo, la nivelación de las jerarquías por medio de la delegación de poderes, el fomento de una cooperación entre los distintos servicios y la introducción de presupuestos marco. Las transformaciones han ido mucho más allá de las ciudades piloto y del período establecido en un primer momento. La inmensa mayoría de las decisiones municipales ya puede salir adelante hoy día sin el consentimiento del Estado, los municipios han adquirido un mayor margen de maniobra en materia de finanzas públicas y su posición se ha consolidado cualitativamente.

Esta dinámica de reforma ha servido para modernizar la Administración profundamente, pero los resultados en términos de democracia local y de participación siguen estando muy lejos de las expectativas iniciales. La confluencia de problemas crecientes y, en concreto, la disminución de la participación electoral, indujo al Gobierno central a poner en marcha, a partir de los años noventa, diversos programas para consolidar la democracia local. Las formas tradicionales de participación de los finlandeses a escala municipal se encontraban en las asociaciones, los grupos de intereses específicos y el voluntariado, y aún hoy siguen siendo las más extendidas. Los consejos de barrio, los jurados ciudadanos y otras formas institucionalizadas de participación son poco habituales [Kettunen 2003]. Durante mucho tiempo, Hämeenlinna no fue ninguna excepción. Esta pequeña ciudad de 46.000 habitantes, situada 100 kilómetros al noroeste de la capital finlandesa, forma parte de una conurbación en fuerte desarrollo económico que se extiende entre Helsinki y Turku. A pesar de la alta tasa de desempleo (12,5 por ciento, frente al 8,8 por ciento de la media nacional), su situación económica es relativamente estable. La ciudad natal del compositor finlandés Jean Sibelius acoge a pocos extranjeros (1,7 por ciento) y tiene una mayoría clara en la cámara municipal, a través de una gran coalición entre socialdemócratas y conservadores.

La experiencia de los municipios libres, en la que participa Hämeenlinna, ha modificado profundamente las estructuras de la Administración, ya que ha creado nuevas relaciones con los ciudadanos. La “pequeña democracia”, según los términos de los actores administrativos y políticos locales, está pensada para complementar a la “grande”, es decir, la democracia representativa, y generar una mejor comunicación entre el personal político, la Administración y los ciudadanos. La “pequeña democracia” no busca, en un primer momento, aumentar la participación; su meta fundamental es una Administración que actúe de forma eficaz, luche por la calidad de los productos ofrecidos a los ciudadanos-usuarios y sea más cercana a ellos. Los artífices de la “pequeña democracia” proceden de un amplio espectro político y administrativo; los actores de la sociedad civil, al igual que sucede con los presupuestos participativos en Alemania, no han desempeñado un papel determinante. La idea de la “pequeña democracia” se ha ido desarrollando lentamente.

Al principio, el interés se concentraba, como en todos los sitios, en una reforma de las estructuras administrativas según el modelo de la nueva gestión pública británica. Ahora bien, a pesar de los cambios, la participación en los escrutinios municipales seguía cayendo y cada vez menos ciudadanos parecían interesarse por los asuntos locales. La dirección político-administrativa de la ciudad elaboró entonces una doble estrategia de desarrollo. Por una parte, era necesario otorgar un derecho de participación más amplio a los ciudadanos; por la otra,

la Administración debía estar más cerca de éstos y tener realmente en cuenta sus deseos y reclamaciones. Esta articulación de una orientación hacia los ciudadanos y una mejor calidad de los servicios [Naschold 1999] constituye la marca distintiva del “modelo Hämeenlinna” y la que lo ha dado a conocer. Aunque este problema esté hoy en día presente en otros municipios finlandeses, Hämeenlinna fue pionera en este terreno en la segunda mitad de los años noventa.

La calidad de los servicios públicos, que figura como una prioridad política, está controlada constantemente gracias a un sistema complejo de acuerdos que detallan la duración y el contenido exactos de los servicios que se deben realizar, una serie de comparaciones de la calidad de las prestaciones municipales con las de otras localidades y una consulta permanente de los habitantes mediante encuestas de satisfacción. Además, la Administración municipal despliega interlocutores administrativos por todos los barrios, ha creado un centro de información en la plaza del mercado y ha instituido un sistema de gestión de las reclamaciones mediante fichas de opinión, a las que responde en el plazo de un mes. Desde los años noventa, la dirección política de Hämeenlinna también ha establecido una serie de dispositivos específicos de participación, en concreto, diversos foros que permiten una discusión entre la Administración, el personal político y la sociedad civil. Un grupo de agentes administrativos y miembros de las asociaciones deportivas, por ejemplo, se reúnen varias veces al año en un “parlamento de las asociaciones” para hablar de los problemas que se vivan en ese momento.

Desde los años noventa, los habitantes de Hämeenlinna tienen asimismo la posibilidad de participar en el urbanismo de la ciudad, que se rige también por una lógica de cooperación entre el personal político, la Administración y los ciudadanos. El objetivo principal es informar a la población lo más ampliamente posible sobre los proyectos e instaurar un intercambio de ideas permanente durante todo el proceso de planificación. Cabe aún mencionar un procedimiento participativo dirigido específicamente a los adolescentes y jóvenes (13-20 años): el *Vaikuttamo*, el “lugar donde se tiene influencia”.

Como telón de fondo, encontramos una participación electoral especialmente baja entre los electores de menos de 25 años. Se trata, por tanto, de despertar el interés de los jóvenes por su entorno mediante distintos proyectos, reforzar la democracia electrónica local abriéndole un nuevo espacio público e incrementar el atractivo de la enseñanza escolar a través de la utilización de tecnologías innovadoras. La página de internet, en gran medida alimentada por los propios jóvenes, desempeña un papel fundamental. En ella, los jóvenes pueden chatear con los representantes políticos, los maestros y los alumnos encuentran información sobre distintos temas abordados durante el curso y se publica una entrevista semanal, realizada por los propios alumnos, que informa sobre algún tema de actualidad.

Por otro lado, los jóvenes tienen la posibilidad de publicar un plan para ciertos proyectos, concebido como una etapa intermedia antes de la presentación del expediente oficial ante la Administración municipal. Gracias a este método, por ejemplo, se ha podido financiar la pista de *skateboard* de una escuela. El *Vaikuttamo* forma parte de la nueva realidad de la Administración municipal. La tendencia apunta claramente a coordinar mejor la modernización de la acción pública con la participación ciudadana, seguir desarrollando los dispositivos existentes y complementarlos con iniciativas de experimentación sobre otros temas, en una lógica pragmática consustancial a la idea de “pequeña democracia”.

4. Conclusión: las condiciones de una modernización participativa

La “pequeña democracia” activa una modernización participativa, es decir, una Administración con unas elevadas normas de calidad y una participación consultiva en el mayor número de sectores posibles, pero ninguna transformación de las estructuras políticas. Tampoco cuestiona la “gran” democracia. Formalmente, el peso de los ciudadanos es meramente consultivo. A diferencia de lo sucedido en Porto Alegre, la iniciativa no se basa en un movimiento *de abajo arriba* de la población y los ciudadanos carecen de verdaderos mecanismos de control aparte de las reuniones periódicas con los responsables de tomar las decisiones. En este sentido, es indiscutible que el proceso está dominado por el personal político y administrativo. Entre modernización y democratización, lo que se impone claramente en este caso es la modernización.

Se trata, no obstante, de una modernización basada en una amplia consulta de los usuarios. En la práctica, las múltiples formas de participación consultiva permiten a los ciudadanos influir de forma activa en la formulación de las políticas públicas. En ciertos foros, los miembros de las asociaciones locales pueden incluso dejar sentir su peso en la adopción de las reglas de procedimiento de la participación. En esta dinámica se han integrado también temas centrales del sector del urbanismo. Así, en el transcurso de los últimos 15 años, se ha generado una cultura de la transparencia y de la planificación concertada que marca profundamente el modo de acción de la Administración y la gobernanza municipal. El contacto directo con los ciudadanos y las consultas periódicas forman ya parte del día a día. En palabras del primer teniente de alcalde de la ciudad, Juha Isosuo:³⁴ “Lo más importante es la actitud. La estructura democrática, las elecciones cada cuatro años, etcétera, todo eso no ha cambiado mucho. Y, sin embargo, la vida es totalmente distinta: internet, las consultas, las organizaciones de la sociedad civil [...] Los ciudadanos participan ‘normalmente’. Pueden llamarme por teléfono o enviarme un correo electrónico. La distancia entre los representantes y los representados es mucho más corta”.

¿Por qué los resultados de la “pequeña democracia” parecen, a fin de cuentas, más importantes que los de los presupuestos participativos alemanes, que no han tenido el impacto previsto en términos de modernización administrativa? El presupuesto participativo, tal como se ha practicado mayoritariamente en las ciudades de Alemania, ¿es un procedimiento apropiado para modernizar la Administración? Comparar la forma en que se gestionan las reclamaciones de los usuarios resulta, desde este punto de vista, muy revelador.

Dejando de lado la presentación del presupuesto, el sistema instaurado en Hämeenlinna para que los usuarios hagan llegar su opinión parece funcionar como el presupuesto participativo de Hilden: los ciudadanos escriben sus críticas y sus propuestas en unas fichas especiales y reciben una respuesta personalizada. Eso es lo que ocurre también en la ciudad de Málaga en España. Las fichas de opinión, sin embargo, no cuestan prácticamente nada y están disponibles durante todo el año y no sólo durante eventos puntuales. Es cierto que los ciudadanos no

³⁴ En Finlandia no existen –al menos aún– alcaldes propiamente dichos, sino “directores municipales”. Estos funcionarios no son miembros del consejo municipal, pero son elegidos por éste. Su etiqueta política, por lo tanto, desempeña un cierto papel, pero no ejercen ninguna función política en calidad de directores municipales. Por otra parte, representan legalmente a la ciudad y dirigen la Administración.

obtienen con este sistema ninguna información sobre el presupuesto. Pero si la consulta sobre éste se limita a la discusión de cuestiones secundarias, como la ampliación de un carril bici, y no posibilita un debate general sobre las grandes líneas presupuestarias, basta con una buena gestión cotidiana de las reclamaciones de los usuarios para que el presupuesto participativo se revele como una herramienta superflua.

El alcance potencial de un presupuesto participativo es, a pesar de todo, mayor que el de una simple gestión modernizada y de proximidad, que no deja lugar a ninguna discusión sobre los objetivos políticos a largo plazo o sobre cuestiones complejas. Un presupuesto participativo puede permitir debatir puntos estratégicos fundamentales como el equilibrio presupuestario, las orientaciones de áreas como la cultura, el deporte o la juventud y jerarquizar las mejoras que se pueden aportar en la oferta de servicios y productos. Las experiencias alemanas han ilustrado varias dimensiones, pero los modelos seguidos hasta la fecha han sido demasiado limitados como para constituir un salto cualitativo con respecto a otros instrumentos de participación.

La aportación específica del presupuesto participativo alemán y de la “pequeña democracia” finlandesa es, sobre todo, de cariz programático, con el intento de articular participación y modernización. Este enfoque hunde sus raíces en una tradición propia, que se inspira más en la experiencia de Christchurch, la nueva gestión pública británica y el nuevo modelo de administración pública alemán que en el proyecto de Porto Alegre. Más allá de sus respectivos límites, estas iniciativas plantean una cuestión crucial para el futuro de los servicios públicos en general: si su principal misión es estar al servicio del público, ¿cómo cumplirla cuando dicho público no tiene voz sobre el tema?

CAPÍTULO 6. ENTRE DESARROLLO COMUNITARIO Y ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (GRAN BRETAÑA Y POLONIA)

“Es imposible dirigir el servicio público por imposición y desde arriba. Para la próxima legislatura, hay que rendir cuentas [...] a los consumidores y a las comunidades. Su empoderamiento es la mejor vía para lograr el cambio. Las fuerzas decisivas de la mejora de los servicios públicos (...) son la elección de los consumidores y la participación de las comunidades” [Milburn 2004].

Esta cita del exministro de Sanidad del Gobierno de Blair nos sumerge de lleno en los debates sobre la participación en el Reino Unido. En el centro de este escenario figuran, por un lado, la participación y el empoderamiento de las comunidades o “*communities*” (véase el glosario para más información sobre la singularidad del término en el contexto británico) y, por el otro, una resuelta apertura al usuario-cliente en el marco de la reforma de la función pública. Entre estos dos polos, se produce la tensión que define los presupuestos participativos del modelo británico: ¿conllevarían éstos una orientación privilegiada hacia el usuario-cliente, regida por la lógica de la “nueva gestión pública” o *New Public Management*, o buscarían, más bien, traspasar poder (empoderamiento) a los grupos de la sociedad civil? ¿En qué medida está impregnada la participación de la política neoliberal y qué influencia ejercen las empresas privadas en este terreno?

Estas cuestiones no se plantean únicamente en el caso de Gran Bretaña, sino que están también muy de actualidad en Polonia. A pesar de ser muy distintos, estos dos países se distinguen del resto de contextos nacionales presentados hasta ahora por un Estado del bienestar menos desarrollado y por políticas económicas más influenciadas por el neoliberalismo. Los presupuestos participativos en Gran Bretaña y en Polonia se diferencian bastante claramente de los procedimientos ya descritos.

Los mecanismos británicos y polacos oscilan entre la idea del desarrollo comunitario, que pretende reforzar las organizaciones de la sociedad civil traspasando competencias que se deben ejecutar de forma autónoma, y la de las asociaciones público-privadas, caracterizada por la preponderancia de los actores económicos. ¿Cómo funcionan los presupuestos participativos que integran simultáneamente estos dos elementos? ¿Cuáles son sus efectos políticos, sociales y administrativos? ¿Pueden contribuir a fortalecer la democracia local o acentúan la tendencia de “descentralización participativa” [Baierle 2006] que, al trasladar misiones públicas municipales a organizaciones de la sociedad civil, debilita la autonomía y reduce el alcance de la política local?

1. De Thatcher a Blair

Entender los retos y los problemas de los presupuestos participativos en Gran Bretaña implica conceder una atención especial a la situación de los municipios. Su modo de funcionamiento institucional y político, así como el conjunto de sus competencias, fueron radicalmente modificados por los Gobiernos conservadores y con la llegada al poder del nuevo laborismo. En este plano, se pueden identificar analogías y diferencias entre la “revolución conservadora” de Thatcher y el programa de modernización de Tony Blair.

Privatización, recentralización y debilitamiento de la democracia local

Al llegar al poder en 1979, el Gobierno de Thatcher perseguía grandes objetivos. Para empezar, buscó aplicar una política neoliberal que pretendía imponer un “Estado mínimo” y liberalizar los mercados de servicios a través de las privatizaciones. Esta orientación afectó profundamente a los municipios, pues eran, hasta entonces, las instituciones fundamentales del Estado del bienestar. Margaret Thatcher intentó, por otra parte, reducir a la nada toda oposición social, empezando por los sindicatos, y debilitar la toma del poder del laborismo en los municipios.

En sentido totalmente opuesto a la tendencia europea de los años ochenta y noventa, que se dirigía a ampliar y reforzar las competencias municipales, el Gobierno de Thatcher emprendió una serie de medidas que limitaron radicalmente la autonomía y las competencias de los municipios. En un Estado centralizado con un sistema bipartidista, el partido en el poder posee amplias prerrogativas y una enorme capacidad de acción. Todo ello se vio facilitado por el estatuto jurídico de los municipios británicos, tradicionalmente débil en virtud de la soberanía del Parlamento y del principio del *ultra vires*, que restringe sus competencias a los ámbitos que les son explícitamente otorgados y les prohíbe estar activos en otros, contrariamente a la práctica de la mayoría del resto de países europeos.

Una de las primeras iniciativas de Margaret Thatcher fue activar una amplia política de privatización de los servicios locales. Recurrió para ello al método conocido como “concurso público obligatorio” (*Compulsory Competitive Tendering*), es decir, la obligación de someter las prestaciones municipales a una convocatoria de licitación, que situó, de hecho, a los servicios públicos locales en competencia directa con el sector privado. En consecuencia, un número creciente de competencias municipales se traspasó a proveedores de servicios privados. Otra prioridad de la política thatcheriana fue crear instituciones semipúblicas, directamente controladas por el Estado central y que actúan al margen de las instancias de control democrático tradicionales. Estas organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas (*quango* en inglés) entraron a participar, a partir de entonces, en ámbitos tan básicos como los servicios secretos, la policía y la educación. Su número asciende ahora a unas 5.000 y dan empleo a 60.000 personas. Estos organismos no son elegidos, sino que, por regla general, son creados directamente por el Gobierno [Wilson/Game 2002].

Este proceso de extensión del modelo de las *quangos* afectó profundamente a los municipios, al recortar aún más su dominio de competencias, con lo que redujo considerablemente su autonomía funcional y complicó notablemente el buen desarrollo de las actividades que quedaban en sus manos. Finalmente, el Gobierno de Thatcher limitó las posibilidades para que los municipios pudieran recaudar impuestos mediante instrumentos como el “*capping*” (fijación de un límite máximo de los ingresos fiscales cuyo rebasamiento puede acarrear una sanción penal personal a los responsables políticos locales) o el “*ring fencing*” (ciertos gastos – para educación, por ejemplo– son delimitados por las prioridades decretadas a escala nacional). Estas medidas supusieron que el porcentaje de tributos locales pasara del 40 al 20 por ciento del total de impuestos cobrados en el país [Sturm 2003].

Esta política de parcelación de las competencias locales, de privatización del sector público y de dependencia financiera de los municipios con respecto al Gobierno central tuvo repercusiones catastróficas. En 1997, el año en que subió al poder el Partido Laborista, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa destacó los “grandes problemas” de la democracia local en Inglaterra, a la que situó –junto a Bulgaria, Letonia, Moldavia y Ucrania– en el pelotón de cola del continente [Wilson/Game 2002]. El índice de participación electoral en Gran Bretaña es extremadamente bajo en los comicios locales en comparación con otros países europeos: en algunas circunscripciones oscila entre el 15 y el 20 por ciento. El sistema electoral específico de las elecciones locales –renovación anual de un tercio de los representantes elegidos– explica en gran medida este fenómeno. El sistema también complica enormemente la planificación a largo plazo y la determinación de responsabilidades con respecto a las decisiones adoptadas, lo cual tiende a debilitar –más que a reforzar– las capacidades de trabajo de las instituciones locales y la confianza que depositan en ellas los administrados.

Entre continuidad y renovación

Tony Blair debió una parte importante de su triunfo en las elecciones de 1997 a su promesa de luchar contra esta situación catastrófica en los municipios. Una vez en el poder, sus iniciativas desembocaron en un complejo cuadro que revela similitudes y diferencias con respecto a los Gobiernos anteriores. En general, el descrédito del sistema político tendió a acentuarse. Al igual que Margaret Thatcher y John Major, Tony Blair mantuvo el control de las finanzas de los Ayuntamientos y la práctica del *capping*, aunque suspendió la penalización de los cargos políticos locales. El número de tareas “delimitadas” (*ring-fenced*) y el de las *quangos*, sin embargo, aumentó con respecto a los años de Thatcher [Stewart 2002]. Blair tampoco puso fin a la política de privatizaciones y su programa dejó un cómodo espacio a las iniciativas de financiación privada (*Private Finance Initiatives*), una forma de asociación público-privada muy extendida en Inglaterra.

Se suponía que estas asociaciones debían garantizar un servicio de mejor calidad a menor precio, aunque en la práctica muchas veces aumentaron los costes y contribuyeron a endeudar de forma indirecta y permanente a los poderes públicos. A esto hay que añadir la ausencia de control democrático y el empeoramiento, a veces notable, de la calidad de las prestaciones. En conjunto, no obstante, la política municipal de Tony Blair no fue una “política de desmantelamiento” como la de Margaret Thatcher, sino una política de “palo y zanahoria” que dio prioridad al palo, tal como anunció claramente el primer ministro al invitar a las autoridades locales a cooperar frente al reto de la modernización: “Si aceptan afrontar este desafío [...] pueden esperar un papel reforzado y un mayor poder. Su contribución será reconocida. Su estatus se verá fortalecido. Pero si no pueden o no desean trabajar para el programa de modernización, el Gobierno deberá buscar otros socios, que asumirán su papel” [Blair 1998b].

La política blairista no es una simple copia de la de Margaret Thatcher. La “tercera vía”, que se emplaza entre “la vieja socialdemocracia” y la “nueva derecha” [Blair 1998a], es menos neoliberal que “socioliberal”: ningún control del mercado pero un “amortizador” social, una amplia modernización del sector público, una cierta participación de los ciudadanos,

inversiones en la educación, etcétera. Muy pronto, la actitud del Gobierno respecto a los municipios se estructura en cuatro grandes pilares, que se van consolidando con el paso de los años. Sin revocar la norma del *ultra vires*, Blair emprendió iniciativas con miras a mejorar la situación legal de los municipios otorgándoles competencias propias en el sector del desarrollo y de la mejora social, económica y ecológica (los llamados “poderes de bienestar” o “*powers of well-being*”). Después, los “acuerdos de área local” (“*local area agreements*”) reforzaron aún más los municipios en la medida en que les ofrecían libertad para decidir por su cuenta la forma de financiar las prioridades de acción local, aunque éstas debían definir sus prioridades previa discusión con Londres.

El nuevo laborismo también reformó profundamente la organización de los gobiernos locales para favorecer un mejor liderazgo local, especialmente con el intento de introducir, sin éxito, la elección del alcalde por sufragio directo. Además, la política de privatización ciega se modificó por el principio de la calidad de los servicios, como lo atestigua que el régimen de concurso público obligatorio pasara al de mejor relación entre calidad y precio (“*Best-Value*”). Así, los criterios de evaluación dejaron de ser meramente económicos, concediendo un lugar destacado a la calidad de los servicios suministrados. Al contrario que la experiencia escandinava de los municipios libres, se trató de un modelo de reforma de las administraciones locales dictado desde arriba por el Estado centralizado. Sin embargo, el replanteamiento radical de prácticas tradicionales, la comparación sistemática de la calidad de los servicios propuestos por los municipios y una evaluación independiente de los resultados contribuyeron a modernizar la acción pública.

En resumidas cuentas, el nuevo laborismo instituyó un extenso sistema de consulta de los ciudadanos y de los usuarios. Durante el Gobierno anterior de John Major, ya se habían introducido algunas formas de consulta de los usuarios-clientes, como las encuestas de satisfacción entre los usuarios o una gestión receptiva a las reclamaciones. El partido laborista retomó estos primeros programas, los desarrolló, los sistematizó y los complementó con otras formas de participación. La mayor parte de estos dispositivos participativos –que van desde métodos tradicionales (como las sesiones de preguntas y respuestas en la cámara municipal) a los jurados ciudadanos, pasando por foros consultivos y páginas de internet interactivas– sigue dirigiéndose principalmente a los usuarios-clientes de los servicios públicos locales. En este sector, Gran Bretaña se coloca, indiscutiblemente, en el pelotón en cabeza de los países europeos: la determinación y la profesionalidad con los que ha establecido este amplio mecanismo de consulta constituye un modelo para muchos países.

Esta tendencia se inscribe en el marco de la política del “palo y la zanahoria” ya mencionada: la consulta es una prioridad nacional cuya puesta en práctica es juzgada y evaluada muy de cerca por diversas instituciones locales y nacionales, con recompensas y sanciones como resultado. Se podría incluso plantear la hipótesis de que la participación en Gran Bretaña es, en realidad, una forma encubierta de control de los municipios por parte del Estado.

No obstante, la política local del Gobierno de Blair cambió de forma considerable con el transcurso de los años y el desarrollo comunitario se fue convirtiendo, paulatinamente, en otra prioridad que se sumó a la que daba primacía al usuario, hasta entonces hegemónica. A partir del año 2000, Westminster encarga a los municipios poner en marcha estrategias

“comunitarias”. El *Libro Blanco* de 2006 confirma explícitamente este enfoque y dispone que se siga desarrollando y se extienda a todos los municipios [DCLG, 2006]. Para preparar y poner en práctica estas estrategias, los municipios deben instituir “asociaciones estratégicas locales” con otros actores, tanto de la sociedad civil como del mundo económico. El peso de estas asociaciones público-privadas distingue la dinámica de las reformas administrativas inglesas de la que hemos analizado en Alemania o en Finlandia, ya que la influencia de las empresas es, en este caso, más importante.

Resulta difícil afirmar si la iniciativa mejora el papel de la sociedad civil en la formulación de la política local o si sirve para legitimar las decisiones tomadas, tanto antes como ahora, por un pequeño círculo de “expertos”. Hasta la fecha, el peso de las comunidades en la toma de decisiones a escala local es muy pequeño, especialmente cuando éstas son independientes y críticas. Se pone de manifiesto, además, una tendencia a la profesionalización de los dirigentes comunitarios, un fenómeno que tiende a marginar toda forma de conflicto. Este tipo de participación consensual en el marco de las asociaciones no crea un espacio autónomo para la sociedad civil, a diferencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. Ciertas evoluciones locales, sin embargo, revelan otra dinámica. Entre las más interesantes, figuran los presupuestos participativos, inicialmente introducidos en Gran Bretaña por el movimiento altermundialista. ¿Hasta qué punto han conducido a una nueva vía que posibilite un empoderamiento de las comunidades locales y una “democratización de la democracia”?

2. El presupuesto participativo: ¿una alternativa al nuevo laborismo?

Como en la mayoría de países, la idea del presupuesto participativo se importa al Reino Unido desde Porto Alegre. La idea surge durante un “intercambio de conocimientos” sobre la cuestión de la democracia local organizado por dos municipios ingleses (Salford y Manchester) y dos municipios brasileños (Recife y Porto Alegre) [Community Pride Initiative 2000]. Tras un primer proyecto en la ciudad de Salford, activado, en parte, bajo la influencia de la organización no gubernamental local Community Pride Initiative, otras localidades se aventuran también a explorar el terreno del presupuesto participativo, especialmente Bradford.³⁵ En estos últimos años, las dos ciudades han actuado como “escaparates” en los debates sobre el presupuesto participativo en Gran Bretaña y Community Pride Initiative se ha movilizado al máximo para difundir la idea en todo el país.

Bradford (474.000 habitantes) y Salford (220.000 habitantes) están situadas al noroeste de Inglaterra, en la antigua cuenca industrial de Gran Bretaña. Mientras el consejo municipal de Salford es, históricamente, de mayoría laborista, Bradford ha presenciado, en los últimos quince años, una alternancia de mayorías laboristas y conservadoras. Además, el partido de la extrema derecha, el Partido Nacional Británico (BNP), ha ganado votos en un contexto de choques violentos entre sectores de la mayoría blanca y una minoría de vecinos paquistaníes. La estructura urbana de ambas localidades es análoga; son municipios postindustriales que experimentan problemas sociales concentrados en el centro de la ciudad. Por este motivo, obtuvieron fondos de los programas nacionales de desarrollo social, económico y político

35 La organización se llama actualmente Participatory Budgeting Unit (PB Unit).

destinados a los barrios especialmente desfavorecidos (*Neighbourhood Renewal, New Deal for Communities*), instituidos por el Gobierno de Blair.

En Bradford, una parte de los fondos que proceden de la política urbana de renovación de los barrios se pone a disposición de las comunidades de los barrios en cuestión, con el objetivo de apoyar proyectos de proximidad y contribuir a mejorar la calidad de vida. Con este método, se financiaron, en 2002/2003, “planes de acción de proximidad” por un valor total de 3,13 millones de euros y, en 2003/2004, por 1,49 millones de euros. Los fondos, cuyas sumas se destinan a ámbitos concretos (delincuencia, medio ambiente, sanidad, etc.), son gestionados por el consejo de administración de la asociación estratégica local, llamada Bradford Vision. Los planes de acción de proximidad deben responder a los criterios generales del programa de renovación de los barrios (*Neighbourhood Renewal*) y a las prioridades de Bradford Vision. En Salford, el enfoque “comunitario” goza de una larga tradición. Las comunidades locales reciben, desde 1999, fondos del presupuesto municipal con el fin de llevar a buen puerto proyectos locales (*devolved budget*). En 2004, la suma reservada a esta acción pasó de 308.000 a 700.000 euros. Los criterios de redistribución de estas sumas se definen en el seno de cada una de las comunidades, organizadas en comités que constituyen uno de los pivotes de la asociación estratégica local.

En Bradford, el presupuesto participativo representa una extensión del desarrollo comunitario de ciertos barrios a la escala de toda la ciudad. La idea es elaborada, en 2004, por los dirigentes del equipo de gestión de proximidad que ya se había estado ocupando, durante los años anteriores, del desarrollo y de la coordinación de los planes de acción en los barrios. Consiguen convencer a otro de los socios de Bradford Vision, la asociación de medio ambiente, de consagrar una parte de los fondos a un presupuesto participativo en lugar de distribuirlos, como de costumbre, entre los demás socios. La asociación de medio ambiente pone, de este modo, un poco más de un millón de euros a disposición de esta propuesta. Los actores de base del presupuesto participativo iniciado en 2004 siguen siendo los grupos comunitarios locales, que pueden proponer proyectos valorados entre los 1.500 y los 15.000 euros. Los proyectos aprobados son aquellos que cumplen especialmente bien con los criterios establecidos. En una segunda fase, se organiza un foro a escala municipal para decidir sobre los distintos expedientes, reservado, como hemos visto en la primera parte, a los delegados comunitarios y a los representantes de Bradford Vision.

En Salford, el vínculo entre el desarrollo comunitario en los barrios y la escala del municipio en su conjunto es más tenue, ya que se trata de dos procesos distintos con poca relación entre ellos. Los barrios poseen estructuras comunitarias que reparten los fondos que se les atribuyen y elaboran las prioridades de su territorio. En el ámbito municipal, existe un proceso de consulta sobre el presupuesto, establecido en 1996 por iniciativa de ciertos concejales del laborismo y que no ha dejado de desarrollarse desde entonces. Este proceso no aspira a consolidar las comunidades locales, sino a que el presupuesto municipal sea más transparente y cuente con la conformidad de la población. "Mi objetivo es asegurarme de que la gente comprenda claramente la complejidad del presupuesto", señala el expresidente del consejo municipal de Salford. Los municipios, en efecto, experimentan una fuerte dependencia financiera del Gobierno de Londres.

“Tu dinero, tu elección”

Es con este lema que la Administración municipal de Salford hace campaña en 2004/2005, mediante folletos y anuncios en la prensa, para los actos que promueve con vistas a la “consulta presupuestaria”. Una de las seis asambleas organizadas en diciembre de 2004 se despliega en la sede de las comunidades.

En la primera parte de la sala, una mesa reúne a una secretaria para la sesión, uno de los directores de la administración de las finanzas, un político local y la administradora de proximidad. Frente a la mesa, hay una serie de sillas alineadas; en la pared, se ha instalado una pantalla para pasar una presentación de Power Point. En un rincón, hay café, agua y pastelitos de menta a disposición de los participantes.

Esta tarde, asisten a la reunión 16 personas, la mayoría de ellas vestidas de forma sencilla. Una pequeña mayoría son hombres; la mayor parte del público tiene más de 50 años. La sesión se abre a las siete en punto con unas palabras de bienvenida dirigidas al auditorio. Se exponen brevemente los motivos de la consulta presupuestaria y, a continuación, un agente de la administración de las finanzas inicia la presentación con Power Point. Entre otras cosas, explica el origen del presupuesto municipal, los gastos previstos para el próximo ejercicio y el monto de las subvenciones estatales. Algunos participantes lo interrumpen con preguntas, pero la verdadera discusión sólo tiene lugar después de los aproximadamente 20 minutos de presentación. Las críticas principales se centran, como siempre, en la suma de los impuestos locales. Sin embargo, se habla también de la imagen de los barrios y de la seguridad pública.

Transcurridas dos horas escasas, la reunión termina y se ruega a los participantes que rellenen un cuestionario estándar de evaluación. En él, deben juzgar la reunión y responder a tres preguntas: si fuera usted concejal municipal, ¿cuál sería su prioridad absoluta? Si dispusiera de entre cinco y diez millones de libras para mejorar los servicios municipales, ¿en qué ámbito los invertiría? En su opinión, ¿en qué sectores debería mejorar el consejo municipal su eficacia y/o aplicar recortes? Como de costumbre, después se elaborarán las actas de la sesión, en las que constarán las críticas, las propuestas y los deseos de los ciudadanos.

La Administración municipal redacta, posteriormente, un documento en el que presenta las distintas opiniones expresadas, clasificadas según las siete prioridades temáticas del consejo. Seis meses después, publica otro documento que plasma las respuestas del consejo municipal a las propuestas emitidas. Dicho documento se envía a todos los participantes de la reunión, así como a todos los grupos comunitarios y, desde 2003, también se puede consultar en internet.

El vínculo entre la “consulta presupuestaria” y las estructuras comunitarias es, por lo tanto, en gran medida formal y relativamente débil. La falta de una integración más firme ayuda a explicar que las prioridades elaboradas en las estructuras comunitarias prácticamente no influyen en la asignación del presupuesto municipal [Community Pride Initiative 2005].

3. ¿Hacia una “cuarta vía”?

Hasta 2005-2006, las iniciativas de presupuesto participativo se contaban con los dedos de una mano, aunque la idea estaba en expansión: además de Salford y Bradford. También se pone en marcha en el barrio londinense de Harrow, las localidades de Newcastle y Sunderland en Inglaterra y en Coedpoeth en el País de Gales [Lavan, 2007]. Se inicia una serie de proyectos piloto y el intercambio de experiencias crece en el país gracias a las actividades de una red muy activa, principalmente coordinadas por la organización PB Unit, que dispone de un boletín electrónico muy eficaz. Los actores que se comprometen con el presupuesto participativo, más que los partidos o un movimiento social, son, fundamentalmente, organizaciones no gubernamentales nacionales y locales, así como institutos de investigación independientes. En abril de 2006, delegados de 80 municipios británicos participan en una conferencia celebrada en Londres sobre presupuesto participativo y descentralización. La situación evoluciona rápidamente: el procedimiento despierta un creciente interés en el nuevo laborismo y se menciona explícitamente en el *Libro Blanco* del Gobierno de 2006 [DCLG 2006]. En julio de 2007, el dispositivo experimenta un verdadero auge a escala nacional con las declaraciones de la ministra de Asuntos Locales, también diputada por Salford, que insta a ampliarlo al conjunto del país. Posteriormente, se discute esta posibilidad en una serie de reuniones nacionales periódicas en el seno de un comité que reúne a representantes gubernamentales y delegados de ONG.

¿Cómo explicar esta creciente difusión? ¿Reafirman las experiencias de presupuesto participativo de Bradford y Salford la política de participación del nuevo laborismo o favorecen una inflexión fuerte de ésta, incluso una “cuarta vía” centrada en el desarrollo comunitario y el empoderamiento de las clases populares? Hasta ahora, los resultados de las experiencias en curso no corroboran esta última hipótesis. Como hemos mencionado, en Salford, la interesante dinámica de desarrollo comunitario en los barrios tiene poca influencia en la elaboración presupuestaria global.

La “consulta presupuestaria” se parece, por otra parte, al modelo de “consulta sobre finanzas públicas” o a los procedimientos habituales de consulta de los usuarios promovidos por el nuevo laborismo, más que a las dinámicas de desarrollo comunitario y empoderamiento. Además, las respuestas publicadas por el consejo municipal no aportan mucha información sobre la forma en que las propuestas de los ciudadanos se reflejan o no en la toma de decisiones. Es difícil evaluar si la iniciativa tiene un impacto sobre la modernización de la Administración, pero la calidad deliberativa del procedimiento es, en conjunto, bastante limitada. La poca participación supone un gran problema y contrasta con la fuerte movilización de los empleados de la Administración municipal que preparan y dinamizan las reuniones. En Salford, sólo 48 ciudadanos participaron en las tres reuniones de 2003, 76 en las cinco de diciembre de 2004 y 53 en las cuatro reuniones de 2005. Raros son los jóvenes y los inmigrantes entre el público, que está compuesto, por otro lado, por aproximadamente el mismo número de hombres y mujeres. ¿Por qué participar aún en otro procedimiento consultivo, cuando ya hay tantos y éste último no tendrá, sin duda, un impacto directo en la realidad? Resulta imposible discernir si el dispositivo tiene efectos políticos claros.³⁶

36 Además de la dificultad de aislar el factor que podrían representar estos dispositivos, cabe, por ejemplo,

Desde el ejercicio 2006-2007, estos límites han inducido a la Administración municipal a recurrir con mayor asiduidad a formas más clásicas para tomar el pulso de los habitantes, por ejemplo, con encuestas y “paneles ciudadanos” o “*citizen panels*”³⁷ [Klages/Daramus/Masser 2007] y con foros consultivos de prácticas que ya no tienen nada que ver con la idea de Porto Alegre y que se inscriben claramente en la política participativa practicada hasta la fecha por el Gobierno de Blair. Sin embargo, paralelamente, se ha comenzado a establecer una nueva dinámica. En 2006, se puso en marcha en una de las zonas comunitarias un proyecto piloto de “presupuesto participativo”, que se centra en la política de transporte y está dotado de 150.000 euros. Concebido como una primera etapa de un proyecto que se preveía extender al conjunto de la ciudad, este dispositivo recibió el apoyo del grupo nacional que trabaja sobre los presupuestos participativos y se prevé que aumente notablemente. En 2008, se sumó a la iniciativa una segunda zona y se espera el establecimiento de estructuras de articulación tanto entre las zonas como con la escala municipal.

En Bradford, en cambio, el procedimiento de presupuesto participativo sobrepasa, con mucho, la simple escucha del usuario. La asociación local estratégica se ha dotado de una base apropiada para hacer pasar el desarrollo comunitario del ámbito de los barrios al de la ciudad. El empoderamiento de grupos locales y su toma de decisión autónoma constituyen la piedra angular del dispositivo. A diferencia de lo que se observa en Salford o en la gran mayoría de las experiencias de presupuesto participativo en Europa, las minorías étnicas participan fuertemente en la iniciativa. Los proyectos deben responder a criterios sociales y son jerarquizados por los participantes. Estos factores hacen de Bradford un modelo potencial para una eventual “cuarta vía”, que reequilibraría las formas de participación dirigidas, hasta ahora, fundamentalmente al usuario. La experiencia, sin embargo, pone en evidencia ciertos límites de un presupuesto participativo basado en el desarrollo comunitario.

El procedimiento no está abierto a todos los administrados, ya que sólo tienen acceso a él los miembros de los grupos comunitarios cuyos proyectos han sido aprobados. En el caso de Bradford, las reuniones públicas no posibilitan una verdadera deliberación: las ventajas y los inconvenientes de los proyectos presentados no se discuten; ni siquiera es posible exigir información complementaria y la sesión se concentra en el procedimiento del voto. Además, los fondos sobre los que tiene voz el presupuesto participativo son sumas irrisorias que proceden de un programa nacional de renovación urbana con una duración limitada y no de las arcas municipales. Aunque el procedimiento se repitiera cinco veces hasta 2007, su continuidad no está garantizada en absoluto. Finalmente, el dispositivo se basa en el compromiso de algunas personas y carece, de momento, de un verdadero arraigo institucional. Dado que las relaciones con las instancias políticas locales y la Administración municipal son muy débiles, la iniciativa casi no puede desembocar en efectos de modernización ni tener, en el mejor de los casos, repercusiones indirectas sobre la legitimidad de la política municipal.

constatar la tendencia de altos y bajos en la participación electoral: 21,04 por ciento en 2000, 25,07 por ciento en 2002, 40,07 por ciento en 2003, 35,53 por ciento en 2004, 28,14 por ciento en 2006, 29,49 por ciento en 2007 y 31,8 por ciento en 2008.

37 Los paneles ciudadanos son grupos de entre unos centenares hasta varios miles de ciudadanos, que son encuestados de forma periódica sobre la política municipal (satisfacción con respecto a los servicios, prioridades para el barrio o la ciudad, etc.).

Más allá de todo esto, ¿no corre el riesgo un modelo de presupuesto participativo de este tipo de constituir una estructura paralela que exacerbaría aún más la crisis de legitimación del gobierno local? Aunque el presupuesto participativo aumente la influencia de la sociedad civil en el seno de las instituciones asociadas a él, es evidente que no puede, por sí sólo, conducir a una “democratización de la democracia”, que pasaría también por medidas de envergadura para paliar los problemas estructurales de los municipios británicos, empezando por una mayor autonomía financiera que permita a la política local recuperar márgenes de maniobra. Ahora bien, aunque el *Libro Blanco* de 2006 prevé atribuir mayores competencias a los Ayuntamientos en los asuntos explícitamente locales, así como el poder de decidir libremente entre diversos modelos para diseñar su ejecutivo, no incluye ninguna propuesta para aliviar sus cargas financieras, insiste en el hecho de que deben seguir suministrando servicios eficaces a través de asociaciones o partenariados (especialmente con empresas privadas) y recuerda, en repetidas ocasiones, que las prioridades nacionales se imponen sobre las locales. La tendencia, por lo tanto, parece corroborar la hipótesis de que la participación fortalece el control nacional sobre los municipios. En el marco de éstos últimos, el presupuesto participativo ayudaría a implicar con más fuerza a la sociedad civil y constituiría, en ese sentido, un instrumento de democratización, pero no está garantizado que la política municipal en su conjunto salga ganando.

4. Plock (Polonia): ¿un neoliberalismo participativo?

El desafío que se plantea en Polonia es un tanto distinto, ya que la participación en este país está aún más influenciada que en Gran Bretaña por un panorama económico neoliberal y las asociaciones público-privadas. En este contexto de la Europa oriental, poco propicio a los movimientos altermundialistas, el ejemplo de Porto Alegre no tiene ningún peso en el establecimiento de procedimientos que se inspiran en la idea de las asociaciones público-privadas, cada vez más extendidas en la sociedad civil. ¿Cuál es el papel de los grupos de la sociedad civil y de las comunidades en este espacio? ¿Consiste el reto en intensificar la participación de los ciudadanos y la democracia local o la principal motivación de los municipios, cuyos recursos son escasos, es, sobre todo, atraer capitales privados?

El contexto político polaco está marcado por una crisis de confianza en las instituciones políticas que es aún más aguda que en Gran Bretaña y que en el resto de los países de Europa occidental. Desde que se iniciara la fase de transformación desencadenada por la caída del régimen comunista, la afiliación de la población al Parlamento y al Senado se ha reducido del 90 por ciento en 1989 al 25 y 31 por ciento en 2003. En este mismo año, el 77 por ciento de las personas encuestadas opinaban que los políticos eran deshonestos, el 78 por ciento, que eran poco dignos de fe y el 87 por ciento, que se ocupaban, ante todo, de sus propios intereses, frente a un ínfimo 4 por ciento que pensaba que actuaban en pro del interés de toda Polonia. Según los medios de comunicación, el porcentaje de actividades delictivas es, de promedio, más alto en el entorno parlamentario que en el resto de la sociedad [Ziemer, 2003]. Los últimos acontecimientos indican que este replanteamiento del modo de funcionamiento actual de la democracia representativa (pero no del sistema democrático en sí) se extiende del ámbito nacional a los municipios, donde la participación electoral es muy baja, incluso con respecto a otros Estados de Europa oriental.

Esta tendencia resulta aún más destacable porque Polonia conoció, con Solidarność, uno de los movimientos de oposición más poderosos de toda la Europa del Este. El viraje neoliberal de una gran parte de los miembros de este sindicato difuminó las líneas de las divisiones políticas y, especialmente, la dicotomía izquierda/derecha. El período de transformación se ha traducido en privatizaciones en masa y una rápida expansión de las desigualdades sociales, que no se han reabsorbido con el auge económico ligado a la adhesión a la UE en 2004. La inestabilidad del paisaje político y del sistema político en general se ha visto agravada por los conflictos ideológicos entre los partidarios de un Estado neutro en el plano ideológico y los que reivindican el papel preponderante de la Iglesia católica en los asuntos estatales.

Tras el cambio de régimen, también cambió todo –o casi todo– en el ámbito de los municipios. Una de las prioridades del primer Gobierno poscomunista, constituido en septiembre de 1989, fue llevar a cabo una reforma de los municipios. La doctrina centralista de la era comunista no dejaba ningún espacio a la autogestión local; ni siquiera se celebraban elecciones municipales. Con el cambio democrático, se instauró un sistema basado en una autonomía relativamente importante de los municipios [Swianiewicz 2005]. Desde 1998, Polonia tiene, oficialmente, una administración estructurada en tres niveles –municipios, regiones y Estado central–, cada uno de ellos dotado de un ejecutivo y de una asamblea elegidos democráticamente. Al contrario que en Gran Bretaña, los ayuntamientos tienen una competencia general sobre los asuntos que les atañen, basada en el principio de subsidiariedad. Entre sus cometidos se cuentan, entre otros, la economía local, las escuelas de primaria, los parvularios y las guarderías, la asistencia social y la prevención sanitaria, las bibliotecas y otras instituciones culturales. Sus finanzas dependen de una combinación de impuestos locales, de la retención de un porcentaje de los ingresos fiscales del Estado y de transferencias del Gobierno central. En 2002, otra reforma de gran calado introdujo la elección por sufragio directo del alcalde, que dispone de más competencias administrativas. Este cambio se ha traducido en conflictos estructurales de poder entre el consejo municipal y el alcalde, exacerbados en caso de que pertenezcan a partidos distintos [Raciborski 2005].

La primera experiencia polaca de presupuesto participativo se desarrolló en Płock, una ciudad de 130.000 habitantes con una historia milenaria. La localidad alberga el mayor complejo petroquímico de Polonia y está situada en el centro del país, en la esfera de influencia de los dos grandes polos económicos que son Varsovia y Łódź. El poder económico de la ciudad se explica muy especialmente por la presencia de la mayor empresa petrolera polaca, la PKN Orlen. Gracias a su situación económica estable y dinámica, Płock puede hacer alarde de ser la segunda ciudad con mayores ingresos de Polonia y, en 2004, contaba con un presupuesto de cerca de 112 millones de euros. El aumento del desempleo, que rozaba el 20 por ciento de la población en 2005, es, sin embargo, problemático. La ciudad está administrada por un alcalde de la derecha, mientras que en el consejo municipal no domina ninguna mayoría clara.

El presupuesto participativo de la ciudad se remonta a 2002, año en el que se creó el “Foro de Płock” en el marco de un programa de cooperación entre el municipio, la empresa petrolera PKN Orlen y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Se trata de una asociación público-privada que tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida económicas, ecológicas y sociales de la localidad. En 2003, por iniciativa de las Naciones Unidas,

el proyecto se amplió con la introducción de un “pequeño fondo de subvención para Płock”, del que son miembros el municipio y los empresarios locales, aunque también organizaciones de la sociedad civil. La pieza clave del procedimiento se encuentra en la elección de proyectos propuestos y ejecutados por organizaciones no gubernamentales locales. En esta medida, cabe hablar, al igual que en Gran Bretaña, de una forma de desarrollo comunitario, una innovación integrada, sin duda, por agentes del PNUD impregnados de temas experimentados por esta organización en los llamados países en desarrollo.

El dispositivo se caracteriza, así, por la vinculación de una asociación público-privada bastante clásica con rudimentos de desarrollo comunitario y una estrategia de desarrollo urbano. Según sus artífices, todas las partes que participan en él se benefician con su funcionamiento: los ciudadanos porque hay más proyectos sociales en la ciudad; las ONG porque obtienen ayuda financiera para sus actividades; los proveedores de fondos privados porque su imagen mejora con la iniciativa, pueden capitalizar esta responsabilidad social corporativa para conseguir financiación de la Unión Europea y simplifican, de esta forma, las acciones de patrocinio que realizarían de todos modos; finalmente, el municipio, porque puede acudir a recursos financieros privados complementarios, a los conocimientos especializados de las ONG y del PNUD en materia de desarrollo urbano y cuida también de su imagen (es la primera ciudad en poner en marcha un procedimiento de este tipo). Sin duda, esa es una de las razones que explica que el procedimiento de Płock, el primero de su clase, ya se haya repetido en otros lugares y que otras ciudades se hayan interesado por él.³⁸

En un contexto nacional en el que muchos municipios están en constante búsqueda de una dinámica democrática y en el que el reparto de las subvenciones públicas sigue transitando, a menudo, por vías opacas, Płock hace alarde de buenas prácticas. Sin embargo, con una dotación económica restringida, una sociedad civil que casi no puede influir en el procedimiento y que no puede, en ningún caso, discutir cuestiones estratégicas de la política municipal a través de este dispositivo, el presupuesto participativo de Płock no constituye un proyecto de transformación política que pueda compararse con las experiencias más dinámicas de España o de Italia. Al no estar articulado con los órganos municipales, no tiene ningún vínculo con eventuales procesos de reforma de la Administración. La dimensión social del procedimiento, el apoyo de las ONG y la activación de formas de organización de la sociedad civil son, indudablemente, positivos, sobre todo en el panorama polaco.

No obstante, estos elementos no bastan para replantear, aunque sea sólo potencialmente, la preponderancia de los actores políticos clásicos y de las empresas. En este sentido, se constata una diferencia fundamental con el procedimiento de Bradford, donde el presupuesto participativo se basa más resueltamente en el desarrollo comunitario y está estrechamente relacionado con la idea del empoderamiento de los grupos locales. En Płock, en cambio, las organizaciones no gubernamentales deben estar en disposición de encargarse de servicios sociales, pero no es cuestión de concederles un poder más importante en el marco de una dinámica que sigue moviéndose, primordialmente, de arriba abajo.

³⁸ En 2007, las ciudades de Ostrów Wielkopolski, Wałbrzych y Tarnów habían adoptado, más o menos, el modelo.

El papel limitado otorgado a la sociedad civil y la apertura democrática muy relativa del procedimiento hacen de Płock un caso límite en el panorama de los presupuestos participativos europeos. Sus propios artífices no emplean, por otro lado, este término y hablan de “pequeño fondo” o de “asociación público-privada”. A pesar de ello, la estructura fundamental de un presupuesto participativo, tal como la hemos definido en la primera parte de este trabajo, está muy presente y las experiencias británicas demuestran que la dimensión democrática del procedimiento (el refuerzo de los actores de la sociedad civil) es susceptible de mejora. Además, hay numerosos indicios que sugieren que estas formas de “asociaciones público-privadas participativas” van a seguir difundándose, especialmente en Europa del Este y el tercer mundo. Estos mecanismos constituyen una prioridad del programa de desarrollo de las Naciones Unidas y, en el viejo continente, representan, en ocasiones, una condición previa para obtener ciertos fondos europeos.

¿Representa este modelo un procedimiento que permitirá a los municipios pobres financiar directamente su desarrollo urbano gracias a fondos privados? La experiencia de Płock no se puede utilizar para corroborar esta hipótesis: la ciudad es próspera y puede “permitirse” ofrecer un proceso de este tipo (asume casi la mitad de la suma del fondo y, además, remunera a un empleado para gestionar el procedimiento). Sin embargo, es probable que, con el apoyo de las organizaciones internacionales, esta variante de dispositivo participativo tome un mayor impulso, sobre todo en Europa oriental.

5. Conclusión: una nueva etapa

¿Qué se puede concluir de la presentación de las iniciativas de Płock, Salford y Bradford? A diferencia de la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo en Europa, tienen una clara dimensión social y su principal originalidad es que están, en mayor o menor medida, vinculadas a la idea de un desarrollo comunitario que favorece la acción de asociaciones locales, que elaboran proyectos y los ponen en marcha ellas mismas. Más problemático resulta el hecho de que la participación de los miembros de las comunidades esté, a menudo, circunscrito a un espacio bastante reducido y que éstas últimas sólo estén ligeramente conectadas con la política y a la Administración municipal. Se manifiesta, de este modo, una tendencia a la aparición de estructuras paralelas en gran medida desligadas de las instituciones locales. En Gran Bretaña y en Polonia, como en otros lugares, la emergencia de dispositivos innovadores toma prestados aspectos de tradiciones participativas preexistentes, sean locales o importadas por organizaciones internacionales. Esto explica la influencia del desarrollo comunitario en los presupuestos participativos. Como hemos visto, el “éxito” de estas experiencias pioneras es moderado, pero constituyen una base importante para que los modelos establecidos puedan propagarse más ampliamente en una segunda etapa, una tendencia que es especialmente marcada en Gran Bretaña.

El análisis de los dispositivos activados en las tres localidades muestra también que el dispositivo del fondo comunitario puede inspirar formas concretas muy variadas. Mientras que Bradford es la ciudad que más se acerca a este tipo ideal de procedimiento, la “consulta

presupuestaria” de Salford se sitúa en una posición intermedia y toma muchos rasgos del procedimiento de “consulta sobre finanzas públicas” típico de Alemania. Plock, por su parte, combina fondo comunitario y “asociaciones público-privadas participativas”, mientras que el empoderamiento de las comunidades locales es débil. Se trata, sobre todo, de apoyarlas para que puedan encargarse de ciertos servicios sociales que, en el marco del Estado de bienestar liberal, tienden a dejar de estar garantizados por el Estado.

Los actores económicos ejercen una influencia importante, aunque sólo sea porque proporcionan una parte considerable de los fondos y participan en el proceso de decisión sobre su asignación. En Gran Bretaña, los presupuestos participativos inspirados en el ejemplo de Bradford podrían representar una alternativa a las formas de participación dirigidas al usuario y a las asociaciones público-privadas tradicionales, dominadas por lógicas mercantiles. En Plock, en cambio, la participación de empresarios privados se considera una gran ventaja y la dinámica participativa parece ser diametralmente opuesta a la de Porto Alegre. Exagerando un poco, se podría incluso hablar de un “neoliberalismo participativo”, de una dinámica en la que la participación está al servicio de intereses económicos y contribuye a vaciar el Estado social de sus funciones clásicas. Aunque el dispositivo del fondo comunitario también ve cómo se desarrolla una participación ciudadana paralela a la política y a la Administración locales –más que articuladas con ellas– encarna, no obstante, una lógica “postestatal”, potencialmente contraria a la de la mesa de negociación público-privada.

En este contexto, el compromiso del Gobierno británico a favor de acelerar la experimentación de dispositivos participativos para discutir sobre cuestiones presupuestarias abre una etapa especialmente interesante. En referencia explícita a Porto Alegre –y bajo la influencia de la secretaria de Estado para las Comunidades y los Gobiernos, Hazel Blears–, el Gobierno central decidió, en 2007, lanzar proyectos piloto nacionales, dotados esta vez de fondos importantes que pueden alcanzar millones de libras (Bradford y Salford forman parte de la iniciativa). En marzo de 2008, se habían puesto ya en marcha 22 proyectos. El presupuesto participativo no es simplemente un proceso consultivo, anuncia la secretaria de Estado, sino que se debe traducir en una jerarquización de los proyectos y de los votos, y añade que, dentro de cinco años, los habitantes de cada barrio deberían poder controlar directamente una parte de la asignación de fondos públicos.

Este cambio resulta sorprendente en la medida en que, hasta entonces, los grupos comunitarios que reivindicaban el modelo de Porto Alegre habían quedado relativamente aislados. Un foro nacional de discusión, en el que participan representantes de la sociedad civil, asesores privados, responsables políticos y administrativos locales o nacionales, está debatiendo ya activamente sobre la forma de multiplicar los presupuestos participativos en las distintas esferas de las políticas públicas (sanidad, seguridad, etc.). El Ministerio ha publicado en internet un cuestionario con el fin de recoger propuestas y críticas procedentes de asociaciones, centros de estudios, grupos de intereses y todas las instituciones pertinentes. Esta dinámica parece augurar una nueva fase en el desarrollo de los presupuestos participativos europeos porque se tratará del primer caso de implantación sistemática de este procedimiento a escala nacional, pero es poco probable que la influencia de Porto Alegre, aunque reconocida, desemboque en la puesta en marcha de copias parecidas en las islas británicas.

CONCLUSIÓN: ¿REPETIR PORTO ALEGRE?

Finalizada esta segunda parte, es posible medir con precisión “el efecto Porto Alegre” que habíamos puesto inicialmente sobre la mesa como hipótesis explicativa. El vínculo entre el desarrollo de presupuestos participativos en Europa y la ciudad estandarte del movimiento altermundialista es evidente. Los trasposos que se han producido a través de viajes, de redes, de préstamos de procedimiento o ideológicos han sido decisivos. Sin la experiencia brasileña y su apropiación por parte del movimiento altermundialista y otros actores –en primera fila de los cuales se situarían los militantes de izquierda– no habría en Europa un conjunto de dinámicas que se pudieran agrupar bajo el término de presupuesto participativo. Incluso Alemania está ya afectada por el fenómeno. La idea de una oleada generada por el impacto de Porto Alegre, sin embargo, se debe relativizar teniendo en cuenta las importantes diferencias entre un sitio y otro.

Muchos países europeos no han vivido aún la eclosión de presupuestos participativos y, allí donde existen, los procedimientos utilizados son extremadamente diversos. Además, cuando uno se interesa de cerca por las dinámicas de la participación, por sus efectos administrativos, sociales o políticos o por los desafíos que revelan, es necesario constatar que las iniciativas no son meramente formales. Las diferencias se deben a grupos de actores locales que varían de una ciudad a otra, incluso en un mismo país. En ocasiones, la acción de una sola persona puede cambiar profundamente la situación. Más allá de estas interacciones microsociológicas, los estudios de caso nos han descubierto contrastes más amplios que dependen de la cultura y del contexto político de cada uno de los países analizados, a la forma en que la modernización administrativa se articula con la participación, a la integración, más o menos fuerte, de dinámicas participativas en lógicas políticas globales.

Si se toma el ejemplo de las constituciones democráticas que han sido copiadas, adaptadas y reinventadas en mayor o menor grado por toda Europa y por el mundo después de las revoluciones francesa y estadounidense o tras la Segunda Guerra Mundial, se pone de manifiesto que hay que diferenciar entre los casos en el que la importación-adaptación mantiene una parte esencial del sentido sociopolítico inicial y aquellos en que el parecido con el original es sólo superficial. ¿Representan los presupuestos participativos europeos, en su conjunto, una adaptación inteligente del modelo brasileño o una parodia de éste? La cuestión no se puede zanjar de un plumazo, afirmando que las condiciones brasileñas y europeas no tienen nada en común: las diferencias también atraviesan toda Europa y ciertas dinámicas del viejo continente se acercan más al modelo de Porto Alegre que otras experiencias europeas. Y la respuesta se dibuja con medias tintas. En Europa no se ha producido la eclosión de “un, dos, muchos Porto Alegre”. La dimensión social del presupuesto participativo gauchista prácticamente no tiene equivalente y, en la mayoría de casos, el poder que se ha otorgado a la sociedad civil no se puede comparar con el que se ha jugado en la capital de Rio Grande do Sul. Sin embargo, hay una serie de ideas y de procedimientos que han pasado de un continente al otro y después, dentro de Europa, de una ciudad o región a otra.

Incluso si se pasa de una perspectiva cognitiva a un punto de vista evaluador de tipo filosófico o político, uno no sabría definir un modelo ideal que reuniera las ventajas de cada uno de los desarrollos que hemos analizado y evitara sus defectos. Las experiencias políticas

no se han conducido en un laboratorio y resulta imposible eliminar los factores “impuros”, las singularidades de cada lugar o las “dependencias del camino” que incrementan la dificultad de plantear una reorientación a medida que un procedimiento se va arraigando en las costumbres. Los actores se entregan, no obstante, a síntesis parciales, la hibridación se convierte en norma y esta dinámica se refuerza con el paso del tiempo. La escasez de investigaciones comparativas, la flaqueza de las evaluaciones realizadas hasta la fecha y la falta de criterios transversales sistemáticos que permitirían a los actores tomar decisiones claras en función de sus márgenes de maniobra, de sus fines políticos y de las lecciones de experiencias pasadas pesan de forma negativa, pero el futuro se dibuja bastante apasionante. La idea de presupuesto participativo suscita un creciente interés y el número de nuevas experiencias supera al de aquellas que se interrumpen o se suspenden.

Para dar otro paso adelante, debemos realizar un esfuerzo adicional de sistematización y de conceptualización, analizar globalmente las realidades que hemos ido estudiando y desentrañar mejor sus retos macropolíticos. ¿Qué es lo que realmente está en juego en los presupuestos participativos y, en general, en las dinámicas participativas en Europa? ¿Se corresponden estas invenciones, al menos en parte, a las ambiciones declaradas por sus artífices: democratizar la democracia, dar la vuelta a las prioridades sociales a favor de los sectores más desfavorecidos y mejorar la eficacia de los servicios públicos?

TERCERA PARTE: DESAFÍOS Y EFECTOS DE LAS INICIATIVAS PARTICIPATIVAS

Ahora ya podemos retomar con un espíritu renovado el análisis transversal iniciado en la primera parte, yendo más allá de la atención exclusiva a los procedimientos y ampliando la reflexión de los presupuestos participativos a los problemas y los desafíos de las iniciativas participativas en general y, a través de éstas, de la democracia. Llegados a este punto, estamos en disposición de proponer una triple hipótesis. Nos enfrentamos a una fuerte tendencia que apenas está empezando a dar sus primeros pasos y que no sólo es una cuestión de moda. Las experiencias que hemos analizado se pueden considerar como vanguardias de esta transformación; sin embargo, si se tiene en cuenta el conjunto de los factores que están en juego, no hay un modelo de “democracia participativa” en Europa, sino seis, con dinámicas distintas y con una convergencia sólo parcial.

Así pues, hay que tener cuidado con analizar de forma reduccionista esta tendencia haciendo una interpretación unidimensional. En cambio, sí se pueden examinar de forma transversal estos modelos en torno a algunos desafíos globales compartidos por todos ellos. El plan que seguiremos en esta tercera parte explica, así, su lógica. Empezaremos por exponer brevemente los seis modelos europeos de la participación (capítulo 1), para después analizar de manera sistemática los impactos y los retos de los presupuestos participativos (y, más en general, de las iniciativas participativas) sobre tres ejes complementarios: el vínculo a la modernización de la acción pública (capítulo 2), la cuestión de la justicia social y la alternativa al neoliberalismo (capítulo 3) y, finalmente, el problema de la “democratización de la democracia” (capítulo 4). Acabado este recorrido, podremos formular un balance de conjunto a través de algunas observaciones a modo de conclusión.

CAPÍTULO 1. SEIS MODELOS PARTICIPATIVOS

Después de haber pasado revista en la segunda parte a numerosas experiencias europeas de “democracia participativa”, cabe sistematizar los elementos de análisis que hemos propuesto y presentar a los lectores una segunda tipología, más abstracta que la que hemos expuesto al final de la primera parte, que estaba centrada únicamente en los procedimientos. Esta segunda tipología tiene en cuenta más parámetros y pretende tener un alcance heurístico que vaya más allá de los presupuestos participativos. Nuestra intención, sin embargo, sigue siendo la misma: se trata de dibujar una cartografía de tipos ideales para orientarse en la multiplicidad de casos empíricos, en un terreno en el que los análisis cuantitativos generales no son adecuados, aunque sólo sea a la vista de lo recientes que son los fenómenos estudiados. Durante la investigación, hemos experimentado idas y venidas entre el estudio empírico y la reflexión teórica, pero ahorraremos a los lectores los muchos meandros que hemos recorrido y sólo presentaremos los resultados obtenidos. Habremos cumplido con nuestro objetivo si esta segunda parte ayuda a entender mejor la diversidad de los presupuestos participativos europeos y si otras investigaciones se sirven de ella para analizar otros dispositivos participativos, ya sea completándola, adaptándola o corrigiéndola.

¿Cuáles son los factores principales que se deben tener en cuenta para construir estos “mundos” de la participación? Aunque no es cuestión de identificar los parámetros que pesarian más, sino considerar una pluralidad de factores para evitar toda interpretación monocausal, la elección de éstos es importante, pues implica tomar partido teórico sobre el fenómeno estudiado, anticipándose al análisis de los retos y las dinámicas del objeto analizado. Así, hemos optado por emplear cuatro criterios en esta tarea.

Contexto sociopolítico y económico. El análisis de los casos nacionales puso de manifiesto cuánto influyen los contextos sobre las dinámicas reales de los presupuestos participativos. Incluso cuando el análisis pretende poner el acento en las contingencias vinculadas a la acción de los actores, debe reconocerse que no se construye cualquier cosa, donde sea y cuando sea. Un mismo procedimiento y una misma voluntad política darán resultados distintos según el contexto sociopolítico en el que se desplieguen. Por lo tanto, es importante comprender qué lugar ocupan el mercado, el Estado y el tercer sector, el tipo de Estado social (liberal, conservador o socialdemócrata) y el tipo de capitalismo (liberal, continental, socialdemócrata, mediterráneo o asiático) que predominan en el país, el color político y los márgenes de acción de las autoridades locales e incluso el grado de modernización de la Administración.

Tipos de Estado del bienestar y de capitalismo

Desde los años ochenta, muchos investigadores se han rebelado contra la tesis de una convergencia de todos los países hacia un modelo neoliberal de Estado del bienestar. Gøsta Esping-Andersen [1990] distingue entre tres tipos de Estado del bienestar, en función de criterios como el grado de “desmercantilización” de los intercambios económicos (sobre todo, gracias al aumento del gasto público), el carácter universal o no de las prestaciones sociales, el grado de protección social, la articulación entre Estado y modelo de desarrollo económico y la reglamentación del mercado

laboral. El modelo socialdemócrata, extendido sobre todo en los países escandinavos, implica especialmente un alto grado de desmercantilización, una fuerte protección social y prestaciones fundamentadas en una base universalista. El modelo conservador, típico de Alemania o de Francia, ofrece una protección social un poco menos sólida y diferencia marcadamente las prestaciones según las categorías profesionales. Finalmente, el modelo liberal, típico de Gran Bretaña y de los Estados Unidos, se basa en una protección social más débil (a menudo de dos velocidades) y en un lugar más destacado del sector mercantil.

Esta tipología generó una cantidad considerable de trabajos con miras a corroborarla, modificarla y completarla [Guillemard, 2002]. Ciertas voces críticas insisten, en concreto, sobre la confusión entre los modelos de tipos ideales y los países concretos, que se revela problemática a la luz de la evolución de los sistemas de protección social con el transcurso de las décadas. Otras subrayan que, si los criterios de construcción de los modelos hubieran tenido en cuenta el trato diferenciado de hombres y mujeres por parte del Estado social, la tipología habría resultado muy distinta [Lewis, 1992; Orloff, 1993; Sainsbury, 1999].

Aunque la tipología de Gøsta Esping-Andersen se interesa por la relación entre Estado social y capitalismo, se centra ante todo en el primer elemento. Otros autores hacen un mayor hincapié en el segundo [Hall/Soskice 2001]. Uno de los últimos intentos en este sentido se encuentra en la obra de Bruno Amable [2005], donde la protección social es un parámetro más entre cinco, a la que se sumarían: los mercados de productos, la relación salarial y las instituciones del mercado de trabajo, los mercados financieros y la gobernanza empresarial (*corporate governance*) y, finalmente, las políticas educativas. Añadiendo un grado de complejidad a la tipología de sus predecesores, Bruno Amable distingue cinco modelos: el capitalismo socialdemócrata (fundamentalmente en Escandinavia), el capitalismo continental (Francia, Alemania), el capitalismo mediterráneo (Italia, España), el capitalismo liberal (Gran Bretaña, Estados Unidos) y el capitalismo asiático.

Estas problemáticas resultan estimulantes para nuestra propia investigación. Por una parte, nos podemos inspirar en el plano metodológico de su forma de construir tipologías de tipos ideales y los debates que han suscitado. Además, presentan también el interés de recusar la idea de una convergencia sobre un solo modelo institucional examinando, a la vez, ciertas tendencias globales de evolución. Finalmente, hemos integrado los tipos de Estado del bienestar y de capitalismo en la variable contextual de nuestra propia tipología y nos preguntaremos si existe una correlación entre ciertos modelos de Estado del bienestar o de capitalismo y ciertos tipos de participación.

Marcos normativos y voluntad política. Resulta difícil negar la importancia de la dimensión normativa, que ésta se expresa en fines explícitos (la voluntad política manifiesta) o que se manifiesta en los marcos ideales que orientan la acción sin que los actores los perciban necesariamente como tales. En contextos institucionales, económicos o sociales parecidos, la elección de un procedimiento de participación u otro y las dinámicas reales de la experiencia dependen de ello en gran medida. También nos hemos preguntado cuáles son los objetivos

explícitos de las iniciativas participativas y cómo se articulan los objetivos administrativos (modernización de la acción pública, gestión de proximidad, etc.), sociales (justicia social, inclusión social, solidaridad, igualdad de género, etc.), políticos (escuela de ciudadanía, legitimación del sistema político, democracia participativa, democracia de proximidad, etc.), económicos (crecimiento económico, desarrollo de un tercer sector) y ecológicos (desarrollo sostenible). Aquí se trataría de pensar cómo la voluntad declarada tiene o no consecuencias sobre la realidad. La participación puede ser un fin en sí misma o un medio al servicio de otros fines, por tanto, el análisis de los objetivos declarados al poner en marcha las experiencias puede explicar de forma más general las orientaciones de las políticas públicas de la institución. Finalmente, más allá de los fines declarados, es importante entender los marcos normativos de la acción.

Procedimientos utilizados. Aunque es necesario ir más allá de los simples procedimientos para construir una tipología global, no se trata, sin embargo, de descuidar la forma en que funcionan los dispositivos. En las últimas décadas, la teoría política ha destacado la importancia de la racionalidad procedimental en la dinámica democrática, mientras que la sociología ha estudiado, a través de los procedimientos, la manera en que las interacciones se arraigan en el saber hacer y en el mundo material. En un mismo contexto sociopolítico y en un marco normativo parecido, las dinámicas participativas pueden variar mucho según la metodología empleada. ¿Cómo se traducen los tipos ideales procedimentales expuestos en la primera parte en esta segunda tipología? ¿Cuáles son los principales dispositivos utilizados en cada uno de los mundos de la participación? Estos dispositivos pueden estar dotados de capacidad de decisión o basarse simplemente en la escucha selectiva; en ciertos casos, se estructuran con reglas del juego transparentes. Su calidad deliberativa varía de forma importante, igual que la autonomía de la sociedad civil en su seno, y puede desembocar o no en el inicio de un nuevo poder institucional, un “cuarto poder” (cf. glosario) que va más allá de la división de poderes clásica.

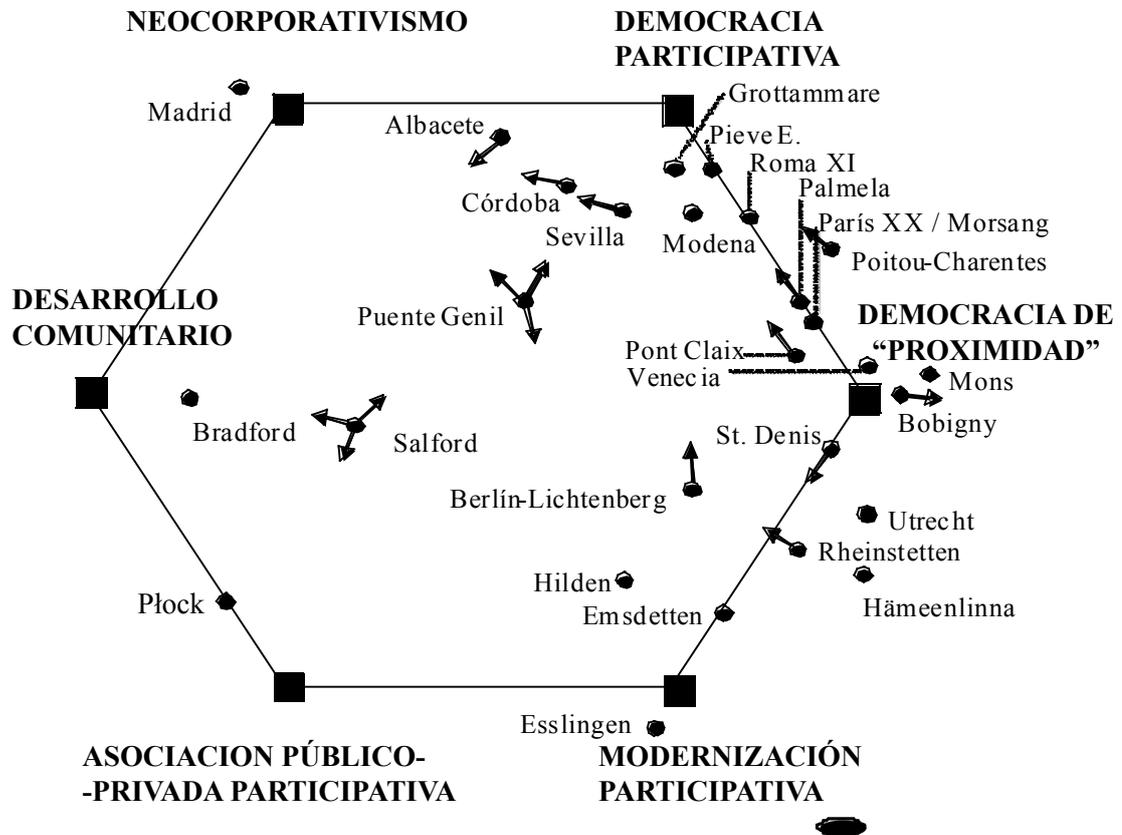
Dinámicas de acción colectiva. Como hemos podido constatar durante la segunda parte, el significado de las iniciativas participativas depende de manera fundamental de las dinámicas sociales que las conducen. Por lo tanto, es obligado integrar en la construcción de los tipos ideales lógicas de acción que, en parte, se arraigan en el contexto y, en parte, son contingentes, tener en cuenta a los macroactores (clases sociales, movimientos sociales) y a los actores en el sentido más estricto del término. Las iniciativas participativas son muy diferentes según los sectores sociales que movilizan y su dinámica depende de si cuentan con el apoyo de un movimiento social o si, en cambio, se ponen en marcha desde arriba. El grado de organización de la sociedad civil es, desde esta perspectiva, un dato que no es superfluo y un dispositivo que otorga una autonomía procedimental a los actores no estatales puede perder su sentido si los actores reales no se apropian de los procedimientos. Una iniciativa participativa adquiere un perfil bastante distinto según se dirija a sectores sociales, a ciudadanos organizados, a ciudadanos movilizadores, a ciudadanos corrientes o al conjunto de los ciudadanos, al igual que si cuenta o no por iniciativa propia con partidos, fundaciones, ONG u organizaciones internacionales. Hay también otras cuestiones importantes: ¿cómo aborda la dinámica participativa el conflicto social? ¿En qué medida está dirigida hacia el consenso? ¿Posibilita la emergencia de un contrapoder cooperativo (cf. glosario)?

Relación entre la política convencional y la dinámica participativa. Además de los criterios que conformarían el contexto (los marcos normativos, los procedimientos y las lógicas de acción colectiva), hay dos dimensiones complementarias que nos pueden ayudar a determinar con mayor exactitud los rasgos de cada uno de los mundos de la participación. La primera atañe a la relación que se establece entre la política convencional y la política participativa. La interrelación puede ser *inexistente o débil*, sobre todo cuando la participación no es más que una técnica de gestión sin efectos políticos; se puede también asistir a una *substitución* de una por la otra, en el momento en que la participación se desarrolla en paralelo a la política convencional y absorbe energías que se dirigirían hacia ésta en otro contexto; y al revés, se puede producir una *instrumentalización* de la participación en beneficio de la política convencional, lo cual genera una removilización en pro de ésta última; finalmente, determinados escenarios pueden desembocar en una *combinación* de los dos tipos de interacción, un círculo virtuoso que permite el refuerzo mutuo de la movilización política convencional y de la política no convencional [Rey, 2005].

Puntos fuertes, puntos débiles y desafíos. La segunda dimensión complementaria gira en torno a los puntos fuertes, los puntos débiles y los desafíos de cada uno de los mundos de la participación. Como en la tipología procedimental presentada en la primera parte, estos elementos se evalúan, en primer lugar, en función de la lógica interna de cada uno de los mundos de la participación, pero se derivan también de la comparación de los modelos entre sí. Esto destaca el hecho de que los tipos ideales así contruidos tienen un alcance que es, a la vez, normativo y cognitivo, a semejanza de lo que sucede con conceptos como el espacio público de Jürgen Habermas o el campo científico de Pierre Bourdieu [Sintomer, 2006].

En función de estos criterios y de las dimensiones complementarias, podemos distinguir seis modelos de la participación en Europa, que presentaremos brevemente a continuación: la democracia participativa (en el sentido estricto del término), la democracia de proximidad, la modernización participativa, la asociación público-privada participativa, el desarrollo comunitario y el neocorporativismo. Estos seis modelos permiten esbozar un mapa conceptual de la participación en Europa, sobre el que podemos situar, a modo de ilustración, los presupuestos participativos y las demás experiencias participativas a las que hemos aludido en las páginas precedentes. Al igual que hemos hecho con el mapa sobre los procedimientos, debemos recordar que casos concretos y tipos ideales nunca se superponen completamente. Los lectores constatarán, por otro lado, que el posicionamiento de las experiencias es un tanto distinto que en el mapa anterior, lo cual se explica por la mayor complejidad del esquema (una experiencia que se acerca mucho al modelo de Porto Alegre en su procedimiento puede alejarse de éste cuando se tienen en cuenta las dinámicas sociales). En este nuevo mapa, las situaciones están sujetas, asimismo, a la misma evolución que en el primero y los dispositivos se “desplazan”, de manera que las flechas indican su tendencia de desarrollo.

Gráfico 8. Tipología de modelos de participación en Europa (con el ejemplo de presupuestos participativos, 2005-2006)



1. La democracia participativa

Hemos decidido dar al primer modelo de la participación el nombre de “democracia participativa”. Este modelo está marcado por la emergencia simultánea de un cuarto poder (gracias a la capacidad de decisión que las autoridades locales conceden al dispositivo) y de un *contrapoder cooperativo* (gracias a la movilización de la sociedad civil que se sirve de esta nueva oportunidad institucional y acepta resolver de forma cooperativa los conflictos; cf. glosario). Es el modelo en el que se manifiestan potencialmente las mayores repercusiones en términos de justicia social o de efectos políticos. La dinámica participativa depende de las clases populares y no sólo de las clases medias y ve, por lo tanto, la aparición de un “espacio público plebeyo” (cf. glosario). Permite un juego de suma positiva entre política convencional y política no convencional, en el que se pueden combinar las dinámicas presentes en las dos esferas. Actualmente, es el modelo de participación que se basa de forma más habitual en los presupuestos participativos (más que en otros instrumentos) y, en concreto, en el procedimiento “Porto Alegre en Europa” (la mayoría de los presupuestos participativos del viejo continente, por lo tanto, están bastante alejados). Con una influencia preponderante en España y en Italia, condensa en su tipo ideal rasgos muy presentes en la experiencia de Porto Alegre.

En el viejo continente, toma su primer impulso en el contexto de los Estados del bienestar de tipo conservador y de un capitalismo de tipo mediterráneo. Representa un intento de alternativa a las lógicas neoliberales que dominan en todo el mundo y que han marcado especialmente a estos países al inicio del milenio, momento en que nacieron los presupuestos participativos. Así pues, cabe esperar que, por lo general, los pongan en marcha municipios progresistas, sobre todo allí donde las corrientes altermundialistas influyen en la izquierda institucional como en Italia, aunque también en países donde estas corrientes no han tenido tanto protagonismo como en España. Fuera de Europa, este modelo también puede surgir en contextos de Estado del bienestar y de capitalismo liberal, allí donde las organizaciones de izquierda y el movimiento obrero han tenido históricamente una influencia sobre la estructura de base de la sociedad menor que en Europa, donde la globalización ha agudizado enormemente unas desigualdades ya muy fuertes y donde los gobiernos locales se presentan como bastiones de resistencia y de experimentación de otra política.

A menudo, el término de democracia participativa se emplea para calificar la mayoría de iniciativas que vincula, de una u otra forma, a los ciudadanos no elegidos con procesos de toma de decisión, incluso cuando son meramente consultivos. El concepto, sin embargo, tiene un uso más exacto, al que conviene recurrir para evitar las confusiones: designa la articulación de los mecanismos clásicos del gobierno representativo, donde los representantes son los únicos autorizados a tomar decisiones, con procedimientos de democracia directa mediante los cuales se reconoce a los habitantes no elegidos (y sus delegados, sometidos a un mandato semiimperativo) capacidad de decisión. Es en este sentido que emplean el término la mayoría de investigadores contemporáneos y que constituye –junto con el socialismo antiautoritario– una referencia normativa para nuestro primer tipo ideal participativo. Además, éste es el modelo que articula más claramente gobierno representativo y democracia directa (o semidirecta). Por ese motivo, consideramos que es preferible reservarle el término de “democracia participativa”.

Por otro lado –y volveremos a incidir en este punto–, este tipo ideal es el que nos parece más estimulante filosófica y políticamente, ya que replantea el “fetichismo de la representación” sin, no obstante, evitar las instancias representativas, favorece una buena calidad deliberativa, conecta participación con justicia social y contribuye, de este modo, a aumentar la credibilidad de la idea participativa. Sin embargo, el análisis histórico y sociológico nos demuestra que sólo puede funcionar en ciertas condiciones y que otros modelos se revelan, por lo tanto, más adecuados en determinados contextos. Cada modelo tiene sus ventajas e inconvenientes, en un balance que sólo se puede analizar en situación. El punto fuerte de la “democracia participativa” está en combinar una sociedad civil fuerte, autónoma e influyente con una transformación de las instituciones políticas que aspira a reforzar la legitimidad de éstas. Su punto débil es que exige muchos factores favorables (en concreto, una sólida voluntad política y una sociedad civil autónoma, dispuesta a entablar un proceso cooperativo con las autoridades) y que es inestable si permanece confinada a la escala local. Los principales desafíos que debe afrontar pasan por conseguir articular participación y modernización de los servicios públicos, evitar el riesgo de cooptación de la sociedad civil movilizada en los mecanismos institucionales, que la desvincularían de sus bases, y superar el ámbito municipal para poder influir también en factores más globales.

2. La democracia de proximidad

El principal rasgo del segundo modelo es el de poner en valor, por un lado, una proximidad a la vez geográfica y de escucha entre ciudadanos y, por el otro, una proximidad entre éstos y la Administración, dejando el poder de decisión exclusivamente en manos de ésta última. La democracia de proximidad se basa en reglas informales y sólo concede una escasa autonomía a la sociedad civil. Más allá de retóricas ideológicas, constituye más una inflexión deliberativa del republicanismo que una vía de acceso a la democracia participativa en el sentido estricto del término. En el terreno de los presupuestos participativos, este modelo se basa, principalmente, en procedimientos del tipo “participación de proximidad”; aunque se consolida en un primer momento en contextos de Estado del bienestar conservador y de capitalismo continental o mediterráneo, podría extenderse en los próximos años a Estados del bienestar y a capitalismo de corte socialdemócrata. En la democracia de proximidad, el Estado se afirma a escala local, pero los servicios públicos no se ven necesariamente expuestos a una fuerte dinámica de modernización, que afecta sobre todo al ámbito microlocal de los barrios.

Los ayuntamientos de izquierda se comprometen más fácilmente con la democracia de proximidad que los de derecha, pero la diferencia está lejos de ser nítida. En efecto, debido a la falta de criterios que favorezcan una redistribución de los recursos a favor de los grupos dominados, la democracia de proximidad no es un instrumento de justicia social, incluso aunque pueda garantizar el mantenimiento de cierta solidaridad (por ejemplo, ayudando a limitar la especulación inmobiliaria o acompañando a las políticas de regeneración urbana). Dado que los dispositivos sólo están dotados de poder consultivo y que la sociedad civil es poco independiente, la emergencia de un cuarto poder y el arraigo de un contrapoder cooperativo son imposibles. Así, la democracia de proximidad es, fundamentalmente, un movimiento de arriba abajo, si bien es cierto que las clases populares participan, en ocasiones, en el proceso. En el marco de los presupuestos participativos, los dispositivos de este tipo se dirigen, sobre todo, a ciudadanos voluntarios, pero las asociaciones desempeñan un notable papel oficioso; a veces, se recurre también a métodos como el sorteo. La democracia de proximidad difícilmente puede generar una removilización en el contexto de la política convencional, al menos, por encima de la escala microlocal, ya que sólo atañe verdaderamente a la “pequeña democracia”.

En el caso de los presupuestos participativos, este modelo es especialmente influyente en Francia y en Portugal. También es, sin duda, el modelo más extendido en Europa, donde suele apoyarse en los consejos y los foros de barrio. En los países del Sur, el modelo de la democracia de proximidad debería estar integrado en un conjunto más amplio que incluyera el “populismo participativo”, con el que comparte una débil autonomía de la sociedad civil y la informalidad de las reglas de juego de la participación, pero del que se distingue por la escasa politización y la limitada movilización (en concreto, de las clases populares) que lo caracterizan. Su punto positivo más destacado es que permite una mejor comunicación entre ciudadanos y responsables de tomar las decisiones con respecto a los microproblemas. Sus puntos débiles se hallan en el carácter arbitrario de la escucha selectiva, en que favorece el provincianismo y la instrumentalización de la sociedad civil por parte de las instituciones establecidas. Los desafíos a los que debe responder son, sobre todo, poner la participación al servicio de políticas sociales

efectivas, alcanzar una mejor calidad deliberativa, concertar proximidad y modernización administrativa por encima de la escala de barrio y evitar las dinámicas populistas.

3. La modernización participativa

El rasgo característico de este tercer modelo es que la participación sólo es una dimensión más de la modernización administrativa, en un contexto en el que el Estado intenta modernizarse para ganar en eficacia y legitimidad, así como resistir a las presiones de privatización (los sindicatos alemanes de la función pública han adoptado el siguiente lema: “hacerse competitivos en lugar de privatizar”). Frente a tal perspectiva, los procesos participativos se han activado desde arriba, están poco politizados y sólo tienen un valor consultivo. La sociedad civil goza de una autonomía limitada y no hay espacio para un cuarto poder ni para un contrapoder cooperativo. Lo que está en juego es algo totalmente distinto: la participación apunta sobre todo a una buena gestión, incluso aunque se espere que la mejora de ésta desemboque en una mayor legitimidad de las políticas públicas e, indirectamente, de la política local. La calidad de la deliberación es relativamente moderada, ya que los dispositivos suelen basarse en técnicas cercanas a los sondeos, que se contentan con tomar nota de las opiniones en lugar de ponerlas sobre la mesa de debate. Predominan las clases medias, excepto en los casos en los que se adoptan procedimientos serios para mejorar la diversidad sociológica de los participantes.

Los dispositivos participativos se dirigen mayoritariamente hacia los ciudadanos corrientes y es en este modelo en el que están más extendidos los métodos de sorteo. La influencia de Porto Alegre es muy lejana, incluso inexistente, destacando incluso en algunos casos referencias a otras experiencias (como la de la ciudad neozelandesa de Christchurch), aunque la puesta en marcha del presupuesto participativo en la ciudad de Málaga abre una nueva forma al desarrollo de este modelo, bajo una estructura también decisional. En líneas más generales, el marco normativo en el que se encuadra revela más versiones participativas de la “nueva gestión pública” británica que utopías sobre la democracia participativa como alternativa a la globalización neoliberal.

En lo que respecta a los presupuestos participativos, este modelo de la modernización participativa recurre, por lo general, al procedimiento de “consulta sobre finanzas públicas”. Es especialmente influyente en Alemania, un país con un Estado del bienestar de tipo conservador y un capitalismo de tipo continental. Sin embargo, se podría introducir con bastante facilidad en los países de Estado del bienestar y de capitalismo de corte socialdemócrata (actualmente, está atrayendo la atención de muchos actores de los países escandinavos, que han empezado a poner en marcha presupuestos participativos de este tipo en 2008), en determinadas ciudades con una Administración modernizada que vivan en un entorno de capitalismo mediterráneo (especialmente en España, como ocurre ya en varias ciudades como Málaga, Logroño o Castellón) e incluso en contextos liberales donde ciertos gobiernos locales desearían consolidarse reforzando la eficacia de su Administración. Ayuntamientos de color político muy diverso han lanzado un presupuesto participativo que depende, más o menos, de este modelo y esta diversidad se ve reforzada por el hecho de que la modernización participativa puede basarse en una amplia gama de dispositivos participativos, desde mecanismos que permiten recoger la opinión

de los usuarios en indicadores de calidad, pasando por los consejos que asocian los usuarios a la gestión de ciertos equipamientos. De este modo, se han desarrollado iniciativas cercanas al tipo ideal de la modernización participativa en muchos contextos, sobre todo en el norte de Europa.

El punto fuerte de este tercer modelo es, sin duda, la estrecha articulación entre modernización administrativa y participación, así como el hecho de que puede apoyarse fácilmente en un consenso entre los distintos partidos políticos. La otra cara de la moneda es que los dispositivos tienden a ser puramente administrativos, lo que evidencia una escasa politización de aquéllos. Esto dificulta afrontar ciertos retos globales, especialmente en el plano de la justicia social. Los desafíos, por lo tanto, pasan por dinamizar la participación y la autonomía de la sociedad civil en el proceso con el fin de evitar caer en la tecnocracia, inyectando un espíritu renovado a la política.

4. La asociación público-privada participativa

La principal característica del cuarto modelo es que los ciudadanos que son invitados a participar sólo constituyen un tipo de actor –junto con las empresas y el gobierno local–, en una dinámica en la que la política local sólo parece tener un escaso margen de maniobra frente a las lógicas mercantiles y en la que los donantes de fondos privados tienen la voz protagonista. El proceso está poco politizado y los grandes problemas de desarrollo sólo se pueden discutir al margen de éste. Aunque se dota a los procedimientos participativos de cierta capacidad de decisión, evidencian una dinámica de arriba abajo que no permite la afirmación de una contrapoder cooperativo. Más que un cuarto poder emergente, representan una ampliación de los dispositivos de gobernanza (que reconocen a actores económicos privados una influencia institucionalizada en la toma de decisiones).

En la asociación público-privada participativa, la sociedad civil es débil y tiene poca autonomía en el proceso, incluso aunque las reglas de deliberación estén claramente definidas. Los participantes son, primordialmente, personas de clase media y los dispositivos se dirigen hacia los ciudadanos activos o las ONG, considerados como portavoces de las aspiraciones de los habitantes. Las organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la ONU desempeñan un papel importante en su difusión. En este modelo, la participación se pone, a menudo, al servicio de políticas que han integrado las limitaciones de la globalización neoliberal; sólo representa, en el mejor de los casos, un modesto contrapeso a ésta última y parece encontrarse, al mismo tiempo, en las antípodas de la dinámica de Porto Alegre. El marco normativo dominante surge de la hibridación de las retóricas de la gobernanza con las temáticas participativas. Aunque, en un primer momento, se inscribe en una perspectiva económica (más marcada que en los demás modelos) y administrativa, este modelo participativo puede desembocar localmente en efectos limitados de refuerzo de la cohesión social y en un aumento de legitimidad de los equipos políticos comprometidos con el proceso.

En lo que se refiere a los presupuestos participativos, este modelo sólo existe en Europa del Este, encarnado fundamentalmente en la “mesa de negociación público-privada”. Junto con otros dispositivos, ha influido mucho en el mundo anglosajón y en los países caracterizados por

un capitalismo y un Estado de bienestar liberales. Los colores políticos de los ayuntamientos que han activado experiencias influenciadas por este modelo son diversos. Su punto fuerte es que está bien adaptado a los contextos en que el mercado es sólido, que atrae fondos privados para proyectos de interés general y, sobre todo, que involucra a las empresas, que son esenciales para el desarrollo local, pero que tienden, sin embargo, a permanecer al margen de la dinámica participativa en los otros tipos ideales. El precio que hay que pagar, no obstante, es que las empresas, inevitablemente, llevan la batuta en un proceso en el que sólo entran de forma voluntaria (y, por lo tanto, a condición de sacar de él beneficios claros), mientras que la sociedad civil se ve relegada a un papel secundario y no puede cuestionar el marco económico preponderante. Además, tampoco se establece ningún vínculo estructural entre participación y modernización administrativa. Los desafíos a los que se enfrenta este modelo pasan por articular los dispositivos participativos con el núcleo de las políticas municipales, estabilizar los flujos financieros de los que depende (que son precarios y carecen de una base jurídica rigurosa), equilibrar el peso de las distintas partes interesadas (*stakeholders*) en la dinámica y plantear temas a debate que les atañen, además de neutralizar la presión para que las ONG y las asociaciones se transformen en organismos paragubernamentales o en actores cuasi comerciales.

5. El desarrollo comunitario

El quinto modelo se caracteriza por que la participación se basa, fundamentalmente, en la fase de realización de los proyectos, en un contexto de disociación entre la Administración municipal y un dispositivo participativo fuerte, marcado por dinámicas de abajo arriba y no sólo de arriba abajo. En este tipo ideal, los márgenes de acción de la política representativa son bastante reducidos. El cuarto poder institucional y el contrapoder cooperativo que emergen están, así, poco articulados con los poderes institucionales locales, lo cual contrapone el modelo de desarrollo comunitario al de la democracia participativa. La influencia de Porto Alegre, por otro lado, es más indirecta, pues se crea un híbrido a partir de tradiciones locales anteriores. Las reglas procedimentales son bastante claras y la calidad de la deliberación es relativamente alta. Los sectores más activos en el proceso son, sobre todo, las franjas superiores de las clases populares o las clases medias, ya que son las que se dedican a la dinamización de las asociaciones comunitarias. El papel de las ONG suele ser decisivo, mientras que la participación está dirigida hacia las comunidades desfavorecidas o marginadas en una lógica que persigue más la discriminación positiva que una justicia distributiva global. En tales circunstancias, es bastante probable que se dé la sustitución parcial de la participación convencional (adhesión a los partidos políticos y voto en las elecciones) por la participación no convencional vinculada a las actividades comunitarias.

En el terreno de los presupuestos participativos, este modelo suele decantarse por el procedimiento de los “fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal” y está especialmente extendido en Gran Bretaña. A través de dispositivos más clásicos, el desarrollo comunitario está muy presente en el mundo anglosajón, así como en los países marcados por un capitalismo y un Estado de bienestar liberales. En otros países del Norte, sobre todo en Canadá (ciudad de Guelph) y en muchos países del Sur, este modelo influye profundamente en

multitud de experiencias de presupuesto participativo. El color político del gobierno local no es un factor decisivo y los marcos normativos movilizados son los del empoderamiento, aunque también los del socialismo libertario, el liberalismo de izquierda y, en ocasiones, de tradiciones comunitarias locales, especialmente indígenas.

Este modelo participativo presenta ventajas evidentes en contextos en los que el gobierno local es débil o, al contrario, la sociedad civil goza de una autonomía real y cuenta con una verdadera tradición de organización que permite al sector comunitario generar directamente proyectos locales. Su punto débil radica, en cambio, en la dificultad de construir una visión global de la ciudad, así como en el carácter tímido de los vínculos entre participación, modernización administrativa y política institucional. Los retos a los que debe hacer frente serían impedir la deriva meramente administrativa de las organizaciones comunitarias o su transformación en organismos parapúblicos (*quango*), superar el ámbito microlocal y contribuir a transformar la política institucional.

6. El neocorporativismo

El rasgo distintivo del modelo neocorporativista es que el gobierno local se afirma organizando a su alrededor la participación de grupos organizados (asociaciones, sindicatos de asalariados y patronales), de sectores sociales (tercera edad, extranjeros, etc.) y diversas instituciones locales. Su objetivo es facilitar una gran concertación con “las fuerzas que cuentan” y tiende, así, hacia un consenso social a través de la mediación de los intereses, de los valores y de las demandas de reconocimiento de los diferentes componentes de la sociedad. Los presupuestos participativos influenciados por el modelo del neocorporativismo surgieron inicialmente en España, en un contexto de Estado del bienestar conservador y de capitalismo mediterráneo, pero pudieron extenderse con facilidad en contextos de Estado del bienestar socialdemócrata y de capitalismo continental o socialdemócrata. El Estado del bienestar liberal parece poco hospitalario para el neocorporativismo, debido a los limitados márgenes de maniobra de los gobiernos locales. En este modelo, el color político del gobierno local es variable, al igual que la dinámica de modernización de los servicios públicos. El marco normativo compete al neocorporativismo y a ciertas variantes de problemáticas de la gobernanza.

En el modelo neocorporativista, las reglas de la participación pueden estar formalizadas, mientras que la calidad deliberativa es variable. En la mayoría de los casos, los dispositivos corporativistas locales son, esencialmente, consultivos y aunque la sociedad civil es bastante fuerte en el dispositivo, su autonomía procedimental es, de todos modos, bastante moderada. El proceso es, sobre todo, de arriba abajo. Por ese motivo, la emergencia de un contrapoder cooperativo es tan improbable como el desarrollo de un cuarto poder. Lo que se espera de él es más un fortalecimiento de la participación tradicional que un círculo virtuoso entre participación convencional y no convencional (o que una sustitución de una por la otra). A escala nacional, los dispositivos neocorporativistas clásicos, especialmente aquellos que se centran en la seguridad social, suelen funcionar según una dinámica muy variada: pueden estar muy formalizados, gozar de una verdadera capacidad de decisión y conceder una gran autonomía a los actores sociales.

El modelo neocorporativista, que tiene una notable influencia en las Agendas locales 21 y en los planes estratégicos participativos, está aún poco extendido en Europa en el terreno de los presupuestos participativos y sólo tiene cierto peso en España, donde su hibridación con la influencia de Porto Alegre ha dado lugar a formas de democracia asociativa, mientras que el refuerzo de los mecanismos de participación sectorial en torno a distintos servicios municipales podría desembocar en el futuro en formas originales de presupuestos participativos.

Los organismos internacionales desempeñan un papel destacable en su difusión. El principal punto fuerte de este modelo está en que asocia las energías de las principales fuerzas organizadas de la sociedad y facilita, de este modo, el consenso social en torno a determinadas políticas públicas. Sin embargo, resulta difícil replantear las relaciones de poder asimétricas y los ciudadanos no organizados se ven excluidos. Sus principales desafíos pasan por vincular participación y modernización administrativa, evitar la cooptación de asociaciones alejadas de sus bases por parte de la gestión pública, ir más allá de los simples dispositivos de escucha selectiva y conseguir poner sobre la mesa de discusión las cuestiones más controvertidas.

Tabla 2. Principales características de los modelos de participación ciudadana en Europa

	1. Democracia participativa	2. Democracia de proximidad	3. Modernización participativa	4. Asociación público-privada participativa	5. Desarrollo comunitario	6. Neocorporativismo
Contexto						
Relaciones entre el Estado, el mercado y el tercer sector	Afirmación del Estado	Afirmación del Estado	Afirmación del Estado	Hegemonía del mercado	Hegemonía del mercado, afirmación de un tercer sector	Afirmación del Estado
Modernización de la administración pública	Variable	Real a escala microlocal	Fuerte	Recurriendo a mecanismos comerciales, privatizaciones	Variable	Variable
Tipo de Estado del bienestar	Conservador o socialdemócrata	Conservador o socialdemócrata	Variable	Liberal	Liberal	Conservador o socialdemócrata
Color político del gobierno local	Izquierda	Variable (inicialmente la izquierda para los presupuestos participativos)	Variable	Variable	Variable	Variable
Marcos normativos y fines declarados						
Marcos normativos	Democracia participativa, socialismo postautoritario	Versión comunicativa del republicanismo, políticas de la ciudad, democracia deliberativa	Versión participativa de la nueva gestión pública británica	Gobernanza participativa	Empoderamiento, tradiciones libertaria, liberalismo de izquierdas	Neocorporativismo, gobernanza participativa
Fines administrativos	Integración del saber de uso	Gestión de proximidad a escala de barrio, integración del saber de uso	Modernización administrativa	Asociaciones público-privadas, integración del saber de uso, los ciudadanos como clientes, aportación de las ONG	Delegación del servicio público al sector comunitario, integración del saber de uso	Integración del saber de uso, aportación de las ONG y de intereses organizados
Fines políticos	Democratización de la democracia, democracia participativa Fuerte politización	Cambio deliberativo de la democracia representativa Politización retórica posible	Legitimación de la acción pública por sus resultados Sin politización	Legitimación de la acción pública por sus resultados Sin politización	Legitimación de la acción pública por sus resultados y por la asociación de intereses organizados Politización débil	Legitimación de la acción pública por sus resultados y por la asociación de intereses organizados Politización débil
Fines sociales	Justicia social	Restablecimiento del vínculo social, solidaridad sin políticas redistributivas	Paz social, sin objetivos redistributivos	Refuerzo del capital social, crecimiento económico, sin objetivos redistributivos	Empoderamiento de las clases dominadas, discriminación positiva, sin política redistributiva global	Consenso y cohesión social

Procedimientos	Porto Alegre adaptado en Europa	Participación de proximidad	Consulta sobre finanzas públicas	Mesa de negociación público-privada	Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal	Participación de intereses organizados
Tipo de procedimiento del presupuesto participativo	Referéndums, iniciativas populares	Consejos de barrio, fondos de barrio, jurados ciudadanos	Consejos y mecanismos de opinión para los usuarios, paneles, encuestas participativas, jurados ciudadanos, planificación estratégica participativa	Distintos dispositivos de asociación público-privada	Fondos comunitarios, corporaciones de desarrollo comunitario, planes comunitarios	Participación sectorial en torno a ciertos servicios municipales, Agendas locales 21, planificación estratégica participativa
Reglas del juego, calidad deliberativa	Reglas claras, buena calidad deliberativa	Reglas informales, calidad deliberativa floja o media	Posibilidad de reglas claras, calidad deliberativa floja	Reglas claras, calidad deliberativa media o buena	Posibilidad de reglas claras, calidad deliberativa media o alta	Posibilidad de reglas claras, calidad deliberativa variable
Autonomía de procedimiento de la sociedad civil	Fuerte	Débil	Débil	Débil	Fuerte	Variable
Poder de decisión o consultivo	De decisión	Consultivo	Consultivo	De decisión	De decisión	Variable
Cuarto poder	Sí	No	No	No	Sí	No (a escala local)
Acción colectiva						
Peso de la sociedad civil en el proceso	Fuerte	Débil	Débil	Débil	Fuerte	Bastante fuerte
De arriba abajo o de abajo arriba	De arriba abajo y de abajo arriba	De arriba abajo	De arriba abajo	De arriba abajo	De arriba abajo y de abajo arriba	De arriba abajo
Principales tipos de ciudadanos a los que va dirigido	Ciudadanos activos y organizados	Ciudadanos activos y organizados	Ciudadanos corrientes y activos	Ciudadanos organizados (junto con empresas)	Ciudadanos organizados	Ciudadanos organizados (junto con sindicatos patronales e instituciones locales)
Consenso o resolución cooperativa de los conflictos, contrapoder cooperativo	Resolución cooperativa de los conflictos, contrapoder cooperativo	Consenso, sin contrapoder cooperativo	Consenso, sin contrapoder cooperativo	Consenso, sin contrapoder cooperativo	Resolución cooperativa de los conflictos, contrapoder cooperativo	Consenso, sin contrapoder cooperativo
Vínculo entre política convencional y política participativa	Combinación	Instrumentalización en beneficio de la política convencional	Débil (la participación como herramienta de gestión)	Débil (la participación como herramienta de gestión)	Sustitución (desarrollo de la participación desligada de la política convencional)	Refuerzo de la participación tradicional
Principal lugar de influencia (para los presupuestos participativos)	España, Italia	Francia, Bélgica, Portugal	Alemania	Europa del Este (Polonia)	Gran Bretaña	España

7. Conclusión: las idas y venidas de las carabelas

El panorama de experiencias participativas que hemos esbozado en la segunda parte confirma lo que los estudios monográficos y los relatos de los propios actores dejaban entrever: las lógicas que actúan difieren mucho de un lugar a otro, hasta el punto de encontrarse, en ciertas ocasiones, en las antípodas. La construcción de modelos que proponemos tiene el objetivo de acotar mejor las grandes líneas de tensiones de un terreno en plena expansión y muy variado. Llegados a este punto, se manifiesta ya claramente que, aunque los presupuestos participativos se introdujeron en Europa gracias al “retorno de las carabelas”, fundamentalmente desde Brasil, el resultado que ha prosperado en el viejo continente no parece tener gran cosa en común con el original que floreció en Porto Alegre. Y no se diferencian sólo las formas, sino también las dinámicas sociopolíticas y, con ellas, el sentido mismo del proceso en curso. Sólo algunas experiencias parecen poder compararse realmente con la de la capital de Rio Grande do Sul.

Sin embargo, sería engañoso detenerse en esta primera constatación. En efecto, aunque la diversidad de los presupuestos participativos europeos nos ha proporcionado la base empírica que permite establecer una tipología global de los mundos de la participación en el viejo continente, también nos ofrece herramientas para entender las variaciones de los presupuestos participativos y de otras iniciativas que vinculan los ciudadanos a las decisiones en América Latina y en el resto del mundo. Aunque la capital de Rio Grande do Sul representó una gran fuente de inspiración, el fenómeno de multiplicación de las últimas décadas ha desembocado en la formación de un paisaje muy diverso. También la propia experiencia de Porto Alegre ha evolucionado profundamente y el mapa conceptual que hemos dibujado para Europa permite analizar con mayor exactitud esta transformación.

El presupuesto participativo de Porto Alegre tras la derrota del Partido de los Trabajadores

A fines de 2004, prácticamente sin alianzas en las elecciones municipales, el Partido de los Trabajadores (PT) sufre una estrepitosa derrota en Porto Alegre. Su modelo de gestión se ha ido agotando paulatinamente y la modernización administrativa iniciada a principios de los años noventa parece encontrarse en punto muerto.

La capacidad de acción del ayuntamiento se ha visto seriamente reducida debido a una grave crisis financiera, desencadenada, en parte, por la limitación de los fondos traspasados desde el Gobierno federal, en parte por los costes de funcionamiento que comportaban los servicios y las infraestructuras establecidas durante los años noventa [BIRD/BM, 2008] y, en parte, por la dificultad de planificar una estrategia de desarrollo económico local. La multiplicación de choques entre tendencias y entre personas en el seno del PT, los escollos para forjar alianzas políticas, el éxodo de una parte de los cuadros hacia el Gobierno federal tras la victoria de Lula en las presidenciales y la decepción que la moderación política de éste último provoca entre los sectores más radicales del electorado se encargan de hacer el resto, en un país en el que es excepcional que un mismo partido permanezca en el poder durante cuatro mandatos.

Durante este período, el presupuesto participativo no atraviesa un buen momento. Sus dinamizadores ya no consiguen seguir desarrollando de forma significativa lo que ellos

consideran como “el” modelo, superior a todos los demás, y casi no se preocupan de aprender de otras experiencias. El hecho de centrarse en el presupuesto de inversiones conlleva que no se tengan realmente en cuenta los costes de funcionamiento que supone la activación de numerosos servicios o la construcción de infraestructuras, lo cual contribuye a agravar una crisis financiera que comporta retrasos cada vez más importantes en la realización de los proyectos aprobados. Este conjunto de elementos empuja al ayuntamiento a rebajar los objetivos de transparencia que se habían marcado en un primer momento. Se manifiestan también procesos de cooptación de los delegados del presupuesto participativo por parte de los partidos, mientras que el número de participantes durante las asambleas generales de distrito y temáticas conoce una bajada notable, pasando de 17.200 en 2002 a 13.300 en 2004.³⁹⁴ No obstante, el nuevo equipo municipal, una coalición heteróclita que va desde el centro-izquierda a la derecha más dura, se compromete durante la campaña electoral a conservar aquello que el grueso de la población considera como un logro del gobierno petista y, por lo tanto, la mayoría de las personas implicadas en el proceso consideran que el castigo en las urnas iba dirigido contra el PT, no contra el presupuesto participativo [Fedozzi, 2007].

A pesar de las incertidumbres y de un compromiso político muy vacilante por parte del nuevo poder local, el presupuesto participativo sigue en marcha después de 2004, manteniendo, más o menos, el mismo sistema de funcionamiento. La profunda transformación de la cultura política de los elementos más activos de las clases populares de Porto Alegre parece innegable [Fedozzi, 2007]. Sin embargo, el nuevo equipo va reduciendo gradualmente el perímetro del presupuesto participativo y el índice de ejecución efectiva de los proyectos aprobados se hunde hasta una media del 18 por ciento en 2005 y 2006 [Cidade, 2007]. Paralelamente, las luchas políticas comienzan a perturbar seriamente el funcionamiento interno de la estructura. Tras un ligero repunte en el primer año, la participación sigue debilitándose y vuelve a los niveles de 1997, mientras que la modificación del reglamento interno, que autoriza la reelección de los miembros del Consejo del Presupuesto Participativo, supone una importante limitación a la renovación de éste (que pasa de un índice anual del 60-70 por ciento durante los años noventa a cerca del 35 por ciento durante los años 2006-2008).

La principal amenaza que se cierne sobre el dispositivo es la de seguir en marcha formalmente, sin grandes cambios, pero vaciándose de su contenido original. El nuevo gobierno local, asesorado especialmente por el Banco Mundial, pretende, a tal efecto, replantear su papel protagonista integrándolo en un dispositivo más amplio de “gobernanza local solidaria”. Este modelo de gobernanza, muy influenciado por los modelos del neocorporativismo y de la asociación público-privada participativa, convierte a los ciudadanos movilizados en el marco del presupuesto participativo en un actor más de todo un conjunto, integrado por empresas, fundaciones, iglesias, ONG, universidades y organismos parapúblicos. Con ello, los objetivos de inversión de las prioridades sociales y de afirmación de un espacio público plebeyo corren el riesgo de desaparecer. Esto explica por qué estos cambios se revelan, a los ojos de los actores más incisivos, como una “revolución conservadora” que amenaza al sentido mismo del modelo [Cidade 2005]: aunque el presupuesto participativo siga siendo un instrumento de las clases

39 La cifra no es menos significativa con respecto a la política institucional. A título comparativo, menos de 4.400 militantes participaron en la votación de las primarias internas del PT, con las que el partido designaría a su candidato para el puesto de alcalde en las elecciones municipales de 2008.

populares, quedaría subordinado a otras lógicas con respecto a las cuales sólo actuaría como contrapeso. El futuro sigue siendo incierto: ¿se dirige hacia el paulatino desdibujamiento de la experiencia que dio renombre al presupuesto participativo? ¿Asistirá a la recuperación del proyecto inicial, pero con nuevas formas, tras las municipales de 2008? ¿O acabará imponiéndose un nuevo modelo bajo los auspicios de los organismos internacionales?

CAPÍTULO 2. ¿SERVICIOS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PÚBLICO?

En esta etapa del análisis, está claro que no existe una convergencia de las iniciativas participativas –y, más concretamente, de los presupuestos participativos– hacia un modelo único en Europa. Eso no impide compararlos de forma transversal, examinando cómo responden a una serie de desafíos políticos, sociales o administrativos. Un enfoque global de este tipo, que permitiría medir los contrastes y delimitar mejor posibles parecidos, se revela especialmente importante cuando se trabaja sobre los efectos –reales y potenciales– de las iniciativas participativas. Aunque la participación puede ser un fin en sí misma, su desarrollo actual difícilmente se explicaría si no estuviera, al mismo tiempo, al servicio de otras causas.

Más allá de sus diferencias, todas las experiencias analizadas en este trabajo se articulan en torno a tres clases de objetivos, que se conjugan de forma muy variada según los contextos y que se traducen en resultados muy desiguales [Bacqué/Sintomer, 2001]. El primer tipo de objetivos, que se podrían calificar de *administrativos*, aspira a mejorar las políticas públicas locales mediante la integración del saber de uso de los habitantes o mediante el empleo de la participación como vector de modernización administrativa. Los objetivos del segundo tipo pretenden responder a la “*cuestión social*” basándose en la participación, ya sea para restablecer el vínculo social, para invertir las prioridades existentes, para otorgar más poder a los más desfavorecidos, para integrar mejor a las minorías étnicas o para transformar las relaciones entre los géneros. Finalmente, los objetivos *políticos* buscan, por ejemplo, renovar la legitimidad del sistema político o desarrollar una democracia participativa apoyándose en la creación de espacios públicos locales. Cabe mencionar aún dos objetivos complementarios.

Uno de ellos recurre a la participación para contribuir al desarrollo económico, especialmente favoreciendo una confianza recíproca entre actores; el otro, presente sobre todo en las Agendas locales 21, se propone hacer de la participación un medio prioritario para alcanzar un *desarrollo sostenible*, partiendo de la idea de que dicho desarrollo no se puede lograr de forma autoritaria, pues implica una modificación de las prácticas de todos los actores implicados (poderes públicos, empresas, asociaciones y ciudadanos). Estos dos últimos objetivos son bastante marginales en los presupuestos participativos europeos y, por ese motivo, en este capítulo y en los dos que siguen nos centraremos en los terrenos administrativo, social y político, arrojando luz sobre los retos que plantean y preguntándonos en qué medida se pueden identificar resultados palpables.

Los actores manifiestan su voluntad política cuando proclaman explícitamente que persiguen tal o cual objetivo. A pesar de sus ambigüedades, es necesario tomarse en serio sus fines declarados, aunque sólo sea porque tienen un impacto en la realidad. Sin embargo, los observadores no deben ser ingenuos y creer a ciegas dichos fines: una parte de los objetivos reales no se confiesan, otros no se alcanzan y no siempre hay una discusión crítica sobre la discrepancia entre objetivos oficiales y efectos observables. ¿Qué se puede concluir con respecto a este punto estudiando los presupuestos participativos en Europa y, a través de ellos, qué hipótesis se pueden plantear en cuanto a las repercusiones de los dispositivos participativos en el viejo continente?

1. “Hacer competitivos los servicios públicos para evitar privatizarlos”

Como hemos visto, desde hace algunas décadas, la acción pública está sometida en todo el mundo a una oleada de reformas que sigue varias direcciones. En este ámbito, como en otros, la *mercantilización* constituye un movimiento extremadamente potente. Aunque puede que en ciertos contextos conlleve efectos positivos—sobre todo, allí donde las administraciones públicas están notoriamente corrompidas o son ineficaces—, esta tendencia comporta riesgos claros y múltiples: refuerzo de las desigualdades, atención excesiva a la demanda solvente, racionalidad limitada al corto plazo, pérdida de poder de los trabajadores en beneficio de los accionistas, etcétera. Esto explica por qué, paralelamente, se abren paso movimientos de *modernización interna de la Administración*, especialmente en los países donde los poderes públicos siguen reivindicando un papel activo. Estas evoluciones de la máquina administrativa se topan, no obstante, con numerosos obstáculos.

El primero es que no resulta sencillo encontrar en el seno de las administraciones públicas un consenso suficiente para aprobar las reformas, sobre todo debido a las inercias burocráticas o corporativas y porque, en un contexto de austeridad, los funcionarios pueden temer, legítimamente, que dichas reformas sean, ante todo, una forma de realizar recortes a expensas suya. El segundo es que la racionalidad de los nuevos modos de organización está lejos de ser clara. Sin duda, la racionalidad burocrática tradicional teorizada por Weber a partir del Estado prusiano, la de una estructura jerárquica compuesta por funcionarios abnegados que obedecen concienzudamente a las directivas, está hoy día fundamentalmente agotada. La valorización de la desconcentración administrativa, de la acción en red o en partenariado, el uso sistemático de la evaluación y de la competencia interna en el sector público plantean, sin embargo, problemas alarmantes: a menudo, partenariados y redes hacen aún más compleja la toma de decisiones, mientras que el establecimiento de criterios de evaluación y de mecanismos de control dignos de ese nombre son el talón de Aquiles de los nuevos procedimientos administrativos [Bogumil/Jann/Nullmeier 2006]. Un tercer obstáculo se debe al hecho de que la legitimación entre la población de las reformas de la gestión administrativa pasa, ante todo, por las posibles repercusiones de éstas en la mejora de los servicios proporcionados. Aunque este elemento es importante, su excesiva preponderancia tiende a reducir a los ciudadanos a simples usuarios-clientes. ¿Está esta lógica tecnocrática y administrativa realmente a la altura de lo que está en juego?

Lo que es indudable es que el *statu quo* es insostenible. El funcionamiento tradicional de las administraciones públicas choca con límites internos cada vez más evidentes y suscita un creciente descontento de los usuarios. A base de ir retrocediendo ante las reformas, éstas, por lo general, acaban imponiéndose en las peores condiciones y las lógicas mercantiles parecen ganar la partida. Así lo han entendido los sindicatos alemanes al adoptar la consigna de “hacer competitivos los servicios públicos para evitar privatizarlos”. La fórmula se puede discutir, ya que se puede entender que la referencia a la competencia otorga al mercado la posición de árbitro supremo, pero tiene el mérito de poner el acento en la urgencia y el alcance de las transformaciones que se deben alcanzar.

En este contexto, *el apoyo en el ciudadano-usuario*, que constituye una “tercera vía” de modernización, puede revelarse como una pista fructífera. Esta vía puede contribuir a la legitimidad de la acción pública poniendo en valor el principio por el que, en última instancia, corresponde a los ciudadanos decidir las orientaciones políticas que se siguen en su nombre, así como corresponde a los usuarios juzgar si los servicios públicos están realmente al servicio del público. Así pues, en los dos extremos de la cadena se insta a los ciudadanos-usuarios a “tomar la palabra” [Hirschmann, 1995]. La intervención de “profanos” en el establecimiento de criterios de evaluación y en el control de la acción emprendida es, desde este punto de vista, decisiva para reducir el riesgo de iniciativas tecnocráticas alejadas del terreno, para basarse en el saber de uso y para abrir el abanico de motivos a tener en cuenta en las decisiones colectivas, más allá de las aportaciones de los expertos. Además, la entrada en liza de los ciudadanos-usuarios movilizados y que presionan para la mejora de los servicios ofrecidos puede constituir una condición favorable a la modernización administrativa. La multiplicación de los contactos entre estos ciudadanos y los funcionarios con distintos niveles de responsabilidad obliga a estos últimos a plantearse más las competencias y las lógicas de su acción. A menudo, el simple hecho de establecer una comunicación regular entre los usuarios y los responsables de los servicios o los funcionarios en contacto con el terreno transforma profundamente la forma en que éstos últimos conciben su trabajo y las repercusiones de una reorganización bien conducida se dejan sentir de inmediato.

Paralelamente, esta tercera vía de modernización es capaz de actuar como contrapeso a las lógicas mercantiles, evitando que se conceda una atención excesiva a las necesidades de solvencia, favoreciendo un debate público sobre las decisiones tomadas, imponiendo una cierta transparencia a las actividades de las empresas públicas y limitando la concentración del poder en manos de compañías privadas. No obstante, aunque la tendencia participativa implica una lógica potencialmente contradictoria con la que llevan las dinámicas mercantiles, es necesario constatar que, en la inmensa mayoría de las experiencias estudiadas, el desarrollo del presupuesto participativo se efectúa en paralelo al de la mercantilización. En muchos casos, el presupuesto de las empresas públicas que tienen capital municipal, pero que operan de forma autónoma y, a menudo, bajo la regulación del derecho privado (empresas de distribución de agua, de limpieza, de vivienda, sociedades de economía mixta destinadas a gestionar los recursos del territorio, etc.), equivale al mismo presupuesto municipal de la Administración, regulado bajo el derecho público.

Ahora bien, los ejemplos en los que las empresas desarrollan una estrategia participativa son escasos: cabría destacar la ciudad andaluza de Puente Genil y algunas oficinas del sistema de vivienda con alquileres protegidos en Francia. En líneas generales, la tendencia participativa no es, ni mucho menos, la más fuerte. La deserción o la adhesión de los consumidores a una lógica puramente mercantil, las decisiones tomadas por los representantes elegidos tras luchas en el sistema político institucional, bajo la presión de grupos de cabildeo de todo tipo o en respuesta a movimientos sociales, los mecanismos de toma de decisión en comités de expertos o de sabios y el recurso a los tribunales, constituyen mecanismos centrales de nuestras sociedades, incluido en la escala local. Todo lo que se puede constatar es que la participación institucional tiende a convertirse en un canal regular que se añade a otros. Corresponde a un movimiento de fondo, perceptible un poco en todos sitios, que se afirma con el transcurso de los años y que parece

potencialmente decisivo para reequilibrar el movimiento de modernización en un sentido más democrático. El análisis de los presupuestos participativos europeos permite arrojar luz sobre este panorama.

Papeles y estatus de los ciudadanos en la modernización de la acción pública

¿Cuál puede ser, más concretamente, el papel de los ciudadanos “profanos” en la modernización de la acción pública? Las ciencias de la administración y sus actores políticos han forjado categorías diferenciadas para analizar la pluralidad de formas mediante las que los ciudadanos pueden participar en la definición de las políticas públicas. A pesar de sus límites, estos términos inciden en tendencias y en retos reales. Desearíamos proponer aquí una síntesis, realizada con una lógica comparativa y teniendo como referencia la versión progresista del “nuevo modelo de administración pública” (cf. glosario) desarrollado en Alemania, las problemáticas burocráticas desarrolladas en Francia o en América Latina y las versiones anglosajonas que dan prioridad al desarrollo comunitario (al estilo de las experiencias españolas que tienen lugar en barrios de exclusión o degradados como en el barrio de “las tres mil viviendas” de Sevilla, “Trinitat Nova” en Barcelona, “Palmeras” en Córdoba o “Palma-Palmilla” en Málaga). Desde esta perspectiva, se pueden distinguir analíticamente cuatro papeles en función de los cuales los ciudadanos se pueden implicar en los dispositivos participativos.

Como *consumidores*, se interesan, fundamentalmente, por la calidad de los servicios y las prestaciones, pero no se implican en la forma en que éstos se producen. Como *codecisiones*, intervienen en la creación de los servicios que se ofrecen o de los proyectos que se realizan y pueden vincularse, de forma más o menos estrecha, a la toma de decisiones, hasta el punto de gozar, en las experiencias más radicales, de una devolución *de facto* de una parte de la capacidad de decisión. Como *correalizadores*, participan en la realización de proyectos o servicios e incluso los asumen totalmente en autogestión. Finalmente, como *interventores* o *evaluadores*, pueden ejercer una función que, en principio, está reservada a actores internos de la Administración, a instancias externas o a gabinetes de auditoría.

Paralelamente, además de estos papeles (que aluden al tipo de acción emprendida), es necesario distinguir cuatro estatus (o posiciones) a partir de los cuales se puede desplegar esta participación: *usuario* de un servicio público, *cliente* en una lógica mercantil, *trabajador* de un servicio público o de una empresa privada y *ciudadano* miembro de una comunidad política. Las dos dimensiones se deben entrecruzar para analizar de forma sistemática la implicación de la población en la toma de decisiones públicas. Aunque la intensidad de la participación puede variar en cada uno de estos terrenos, esta tabla de lectura compleja permite afinar considerablemente los razonamientos habituales basados en las “escalas de la participación” (cf. glosario), que tienen la ventaja de la simplicidad al ofrecer categorías inmediatamente comprensibles, pero también el defecto de ser unidimensionales. Así pues, integraremos la cuestión de la intensidad de la participación como una dimensión adicional.

Tabla 3. Papeles, estatus y escalas de la participación en las políticas públicas

Papeles	Estatus	Escalas
Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> - Usuario de servicios públicos - Cliente de servicios suministrados por empresas públicas autónomas o de servicios por los que compiten las administraciones y las empresas privadas (incluido el paciente de servicios de sanidad regulados públicamente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Información de los usuarios-clientes - Consulta (por ejemplo, sondeo sin deliberación, grupos de usuarios, etc.) - Plena integración de las respuestas de los usuarios-clientes (mecanismos que garantizan la capacidad de respuesta de la Administración o de la empresa ante las peticiones, el defensor del consumidor, garantía de calidad que puede dar pie a indemnizaciones)
Codecisor	<ul style="list-style-type: none"> - Usuario (codecisión en calidad de residente, estudiante, etc.) - Cliente de servicios privados regulados públicamente (por ejemplo, cuando los enfermos se organizan e influyen en los procedimientos médicos) - Ciudadano (no directamente afectado por la oferta de servicio sobre la que se decide) - Trabajador (funcionarios de las administraciones pertinentes, profesionales asociativos que intervienen en nombre de su asociación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Consulta - Realización conjunta de proyectos - Codecisión
Cogestor o correalizador	<ul style="list-style-type: none"> - Usuario (participación en la realización de los servicios recibidos) - Ciudadano (participación voluntaria de tipo asociativo en servicios de los que no es usuario) - Trabajador (participación profesional de tipo asociativo en servicios de los que no es usuario) 	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación al margen de la gestión de los servicios/delegación de tareas estrechamente controladas por las autoridades públicas - Cogestión real, delegación de tareas en función de programas dados por las autoridades públicas - Autogestión, tercer sector (economía social, desarrollo comunitario)
Interventor o evaluador	<ul style="list-style-type: none"> - Usuario: evaluación o control de servicios de los que se beneficia - Cliente (a través de la acción de asociaciones de consumidores o de otras formas de implicación en el caso de dispositivos participativos vinculados a empresas autónomas de capital público) - Ciudadano (no directamente afectado por la oferta de servicio que se evalúa o controla) 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Derecho de interpelación - Evaluación formalizada* - Poder de sanción*

* Este elemento sólo existe en los raros casos en que la autoridad política se desprende voluntariamente del derecho a la evaluación o de su monopolio de la sanción legal en beneficio de los ciudadanos (proyecto de jurados ciudadanos que evalúan la acción de los responsables políticos o administrativos en Francia, algunos casos de presupuesto participativo en América Latina).

En función de las dinámicas de cada experiencia, se exigen unos u otros papeles y estatus. El panorama dibujado en la segunda parte pone de manifiesto que, en los presupuestos participativos europeos, se ha movilizad a la población, hasta la fecha, fundamentalmente en el papel de consumidor o codecisor (todos los modelos de participación recurren a estos dos papeles en mayor o menor medida). El papel de correalizador es poco habitual y atañe, sobre todo, a las experiencias que se acercan al modelo de desarrollo comunitario. Este hecho contrasta marcadamente con la lógica participativa en América Latina y en los países del Sur, donde la cogestión o la autogestión de los recursos y de los servicios por parte de los habitantes constituye, a menudo, la piedra angular de los dispositivos participativos, especialmente cuando éstos se dirigen a los sectores más pobres. Finalmente, el papel de interventor o evaluador es marginal: esta función se cumple, sobre todo, con la interpelación de los responsables por parte de la población movilizad.

Trabajadores y consumidores

Cuando se tienen en cuenta los diferentes estatus mediante los cuales puede participar la población, surge un problema evidente. En la mayoría de los dispositivos participativos contemporáneos, el lugar de aquellos y aquellas que podrían intervenir en calidad de trabajadores es incierto. En los años sesenta y setenta, el tema de la participación se centraba más en las empresas y la idea de la autogestión, especialmente desarrollada en Francia, tenía sus equivalentes en otros países. En Alemania y en el norte de Europa, la dirección de las empresas permitía a los trabajadores tener una importante influencia en la orientación de éstas. A fines de los años noventa y en la década del 2000, la diferencia es asombrosa: en el sector privado, sólo parecen haber integrado las nuevas técnicas de gestión de forma secundaria, apelando a la implicación de los asalariados para privarlos mejor de un poder real [Boltanski/Chiapello, 1999] y son los accionistas los que han afirmado su capacidad de control sobre el funcionamiento de las empresas.

Las temáticas participativas se han desplazado hacia el terreno de lo local y hacia ciertos ámbitos como las ciencias y las tecnologías, donde los ciudadanos se ven más afectados como consumidores o usuarios que como trabajadores de las empresas en cuestión. Ahora bien, una tensión potencial enfrenta a los trabajadores de los servicios públicos locales y a los ciudadanos en tanto que consumidores de dichos servicios. Superar dicha tensión y poner en marcha una dinámica virtuosa que permita a los trabajadores de las administraciones locales y a los ciudadanos cooperar de forma positiva representa un importante reto para la modernización de los servicios públicos, así como un desafío notable para las experiencias participativas. ¿Cómo se afronta todo esto en los presupuestos participativos europeos?

En conjunto, es casi superfluo constatar que los sindicatos no desempeñan un papel dinámico en los procesos participativos. Alemania sería la excepción, ya que el sindicato de empleados del sector público (“Verdi”) ha demostrado un genuino interés por la cuestión y la fundación vinculada a los sindicatos, la Hans-Böckler Stiftung, ha sido un socio importante en muchas experiencias piloto. En Italia o en los países del norte de Europa, se ha manifestado también un cierto interés, pero, a escala continental, la implicación de las organizaciones de asalariados es bastante decepcionante. Esto se explica, en parte, por una debilidad corporativa, en parte por el establecimiento de dispositivos participativos que puede suponer a los empleados

municipales cuestionar las costumbres adquiridas, haciendo más complejo el trabajo al facilitar la intervención de un nuevo actor, sobre todo, cuando ya la convivencia con los representantes elegidos no siempre es fácil. Más allá de los reflejos puramente defensivos o rutinarios, hay, sin embargo, un riesgo real que puede suscitar preocupaciones legítimas entre los trabajadores en cuestión: a menudo, la puesta en marcha de iniciativas participativas no va acompañada de medidas financieras o estatutarias que permitan reconocer y poner en valor el aumento de trabajo ocasionado, aunque sólo sea porque los horarios durante los cuales la participación puede atraer a la gente no se corresponden con las horas de oficina habituales. El voluntarismo de los más convencidos no puede paliar, a largo plazo, un auténtico reconocimiento de la importancia de esta nueva dimensión del trabajo, especialmente en ausencia de una reorganización sustancial de los servicios que permitiría, de por sí, racionalizar las tareas. El “presupuesto participativo de los liceos” de Poitou-Charentes, una de las experiencias más dinámicas en términos de modernización administrativa, también se topó inicialmente con las críticas de las personas encargadas de puntuar las demandas y de seguir el progreso de los proyectos. Cuando se toman en serio y tienen un impacto sobre las decisiones públicas, los dispositivos participativos vienen a añadirse a procedimientos ya difíciles y ponen en tela de juicio las costumbres establecidas. Este problema no se puede sortear, ya que puede tener repercusiones negativas sobre el resto de la acción de los técnicos y sobre la eficacia del servicio público en general. A falta de una reorganización en profundidad, puede desembocar en decepciones e incluso revelarse como contraproducente. Incluso la experiencia emblemática de Porto Alegre se ha tropezado, en parte, con esta dificultad. En el caso del “presupuesto participativo de los liceos” de Poitou-Charentes, la reorganización del organigrama y de la repartición de tareas permitieron resolver las primeras dificultades, mejorando sensiblemente las capacidades operativas de los servicios, pero pocas experiencias se han llevado a cabo de forma tan decidida.

Sin esperar transformaciones más amplias, una parte de los empleados municipales se compromete, sin embargo, con las iniciativas participativas; en ocasiones, con entusiasmo. De hecho, constituyen un eslabón imprescindible. A menudo, las personas implicadas tienen un pasado militante y se sienten motivadas por fuertes convicciones políticas, éticas o profesionales. En muchos sitios, los artífices del proceso son *outsiders* y responsables contratados para una tarea, que sólo más adelante se gana –a veces de forma marginal– a los empleados permanentes en la administración. Sin embargo, ocasionalmente, éstos últimos se involucran en la experiencia porque viven el establecimiento de los dispositivos participativos como un soplo de aire fresco que les permite romper con una organización del trabajo basada en la rutina. Por otro lado, un creciente número de trabajadores implicados ha seguido una formación (introductoria o continuada) en la que los temas y las técnicas de la participación ocupan un lugar importante. Esta generalización es vital para que la participación se integre en los hábitos, especialmente entre las personas más relevantes de la máquina administrativa. En España, por ejemplo, más de la mitad de las experiencias en marcha hasta el año 2009 fueron impulsadas por personas, de fuera o de la propia administración, especializadas en participación. El resto, no obstante, forma parte de redes municipales en las que se trabaja y analiza la participación y nuevas formas de abordarla en los municipios (como la red Kaleidos). Esto concede a los responsables técnicos de las experiencias participativas una visión más amplia y novedosa sobre la participación, que a menudo es trasladada a otros funcionarios mediante cursos.

Un balance empírico

Más allá de lo mencionado, ¿puede el estudio de los presupuestos participativos europeos proporcionarnos elementos empíricos fiables sobre los efectos reales de la participación con respecto a la modernización administrativa? En este terreno, al igual que con los desafíos sociales y políticos que abordaremos en los capítulos tres y cuatro, conviene conservar la prudencia: porque los dispositivos analizados son aún muy recientes y sus repercusiones sólo se pueden medir realmente a medio plazo; porque es difícil, desde el punto de vista metodológico, aislar la variable de la participación de otros factores; y porque hay una escasez de evaluaciones serias realizadas previamente a escala local sobre las que basarnos. Por lo tanto, los resultados que ofrecemos aquí son, fundamentalmente, el producto de estudios cualitativos. No se ha podido corroborar mediante un estudio cuantitativo preciso, por lo que las brindamos a título de hipótesis. Una vez tomadas las debidas precauciones, la evaluación de la aportación de los presupuestos participativos europeos a la modernización administrativa se descubre muy diversa. Se dibujan, de hecho, seis grandes tendencias de mejora.

La primera, que atañe a la mayoría de las localidades implicadas, reside en una *mejora duradera de la calidad de los servicios* gracias al uso de los conocimientos expertos de ciertas asociaciones o al saber de uso de la población. Se empiezan a tener más en cuenta ciertas carencias o necesidades que los servicios municipales no habían diagnosticado plenamente hasta entonces o a las que no habían sabido dar una respuesta adecuada; mejoran, así, las infraestructuras urbanas, los servicios locales de policía o la oferta sociocultural dirigida a la juventud. En la ciudad de Albacete, las asociaciones elaboraron en 2004 un diagnóstico detallado de todos los barrios basado en el estado de las infraestructuras y las necesidades en materia de salud, seguridad o vivienda y este balance, realizado “desde abajo”, permitió a la Administración acotar mejor su acción con el respaldo de una información de la que no disponía hasta el momento. Estos conocimientos se relacionan con una gestión de proximidad, pero no inciden únicamente en las experiencias que se acercan al tipo ideal del mismo nombre. En este terreno, los presupuestos participativos enlazan con otros dispositivos estudiados, como los de Håmeenlinna o de Utrecht.

La segunda y tercera tendencias conciernen también a la gestión de proximidad. En muchos casos, la *capacidad de respuesta de los procedimientos administrativos* mejora claramente. Los funcionarios son más accesibles, los presupuestos participativos permiten transmitir mucho más rápidamente que los circuitos burocráticos clásicos las demandas de la población, el establecimiento de mecanismos para *recoger la opinión de los usuarios* permite integrar mejor las sugerencias y las reclamaciones de los administrados. Por otro lado, la puesta en marcha de un presupuesto participativo contribuye, en un número significativo de lugares, a la *resolución de problemas específicos* a los que se enfrentaba la población o ciertos grupos sociales; problemas que, hasta entonces, la Administración había sido incapaz de resolver. Por lo general, se trata de cuestiones microlocales, relacionadas, por ejemplo, con la propiedad o con conflictos de vecindad. Las experiencias cercanas a los modelos de la proximidad, de la democracia participativa y del desarrollo comunitario se ven especialmente afectadas por estas dos tendencias.

La cuarta mejora, más patente en las dinámicas de desarrollo comunitario y de asociación público-privada participativa, pasa por la *devolución de ciertos proyectos sostenidos por dinero público a asociaciones o a grupos de habitantes*, que los realizan más rápidamente de lo que podría la propia Administración y con una mejor relación entre la inversión financiera y la calidad del servicio o del producto en cuestión. En los presupuestos participativos europeos, este cambio sólo afecta a proyectos microlocales y de un importe financiero relativamente reducido, pero son también estas “pequeñas cosas” las que pueden mejorar o perturbar profundamente la vida de un grupo o de una parte de los ciudadanos. Estas transformaciones se dejan sentir, fundamentalmente, junto con otros dispositivos, en los modelos del desarrollo comunitario y de la asociación público-privada participativa.

La quinta tendencia está relacionada con la *mejora de la transversalidad de la acción pública*. Frente a las demandas ciudadanas que difícilmente se pueden dividir para que se correspondan con las competencias de las distintas administraciones, éstas últimas se ven empujadas a crear equipos o mecanismos de coordinación que faciliten un enfoque integrado y una respuesta cooperativa. Desde la creación de unidades multifuncionales o de oficinas multiservicios en el ámbito de los barrios al establecimiento de grupos de trabajo temáticos, pasando por una mejor comunicación entre las directivas de los servicios o la puesta en marcha de más programas transversales, las innovaciones son muy numerosas. También en este campo, la mayoría de los modelos de presupuesto participativo se ven, más o menos, afectados.

Finalmente, la última tendencia reside en una mayor *transparencia de las finanzas locales*, tanto a los ojos del público como de los responsables políticos locales. La necesidad de presentar el presupuesto municipal de una forma que sea comprensible para los ciudadanos de a pie obliga a elaborar folletos o documentos que, después, sirven también para que los propios representantes elegidos tengan una visión más clara. En Alemania, la puesta en marcha de los presupuestos participativos implica casi sistemáticamente la confección de un folleto que presenta el presupuesto a escala municipal y que incluso detalla, como en Berlín-Lichtenberg, el coste de diversas prestaciones (una zona de juegos, los bancos de un parque, etc.) barrio por barrio. En este sentido constatamos el traspaso entre unas experiencias y otras de fórmulas imaginativas que faciliten la difusión de esa información. Por ejemplo, el municipio alicantino de Petrer diseñó un falso billete, cuya cantidad reflejaba el total del presupuesto municipal per cápita. Más tarde, una experiencia portuguesa hizo lo mismo, pero la cantidad consignada correspondía al dinero per cápita disponible para el debate en los presupuestos participativos.

Enfrentados a las cuestiones de “profanos” que se preocupan poco por las líneas presupuestarias de las administraciones y se interesan, más bien, por los productos y los servicios de los que se pueden beneficiar, técnicos y responsables políticos se ven animados a estudiar la instauración de una presupuestación por productos o por programas. La salida de la rutina y el contacto con las demandas concretas facilita que se tome distancia respecto a las inercias burocráticas habituales, convirtiéndose en una fuente de innovación. Aunque esta tendencia afecta a los casos que se acercan a todos nuestros modelos de la participación, el de la modernización administrativa tiene una influencia sistemática en el conjunto de la ciudad, mientras que, en los demás modelos, se ven más influidos los proyectos tomados individualmente. El efecto de transparencia es más frecuente a escala “micro” que a escala municipal, aunque, en casi uno de cada dos casos, se ven afectados los dos niveles.

¿Un instrumento de reajuste?

Resulta difícil medir hasta qué punto se articulan entre sí estos distintos avances en la modernización administrativa. La transparencia tiene, por otro lado, sus límites: a menudo, los proyectos más polémicos se sitúan en ámbitos que no son competencia de los presupuestos participativos y las grandes decisiones se toman en otros espacios. La única localidad en que han ido de la mano una reforma completa de la máquina administrativa y la introducción de un presupuesto participativo es Puente Genil, en Andalucía. En menor medida, Berlín-Lichtenberg y Emsdetten también han entrado en esta dinámica al introducir un presupuesto participativo y una presupuestación por productos y, en el caso de Emsdetten, la activación de un dispositivo muy elaborado de cálculo y de control de los costes. Aún en otros lugares, la reorganización de la acción pública que comporta la experiencia participativa ha sido notable, aunque estos casos serían minoritarios. En la mayoría de las experiencias, se observan efectos reales, pero se trata de mejoras sectoriales o de inflexiones de prácticas existentes, raramente de cambios radicales cualitativos.

El hecho de que las repercusiones de los presupuestos participativos parezcan, en conjunto, bastante modestas en el campo de la modernización administrativa se explica, en parte, por el breve espacio de tiempo que ha transcurrido desde que se empezaron a poner en marcha estos procedimientos. Por otro lado, es remarcable que en *todas* las experiencias que hemos sometido a un estudio cualitativo en profundidad hayamos podido diagnosticar ciertos efectos de modernización. Si nos ceñimos a una visión global, es en este plano donde el dispositivo importado de Porto Alegre parece haber tenido el impacto más notable en Europa, claramente superior al que se puede constatar en los ámbitos social y político.

En la mayoría de los casos, la importancia y la duración de los efectos de los presupuestos participativos en lo que respecta a la modernización administrativa dependen de su estrecha articulación con la máquina administrativa, una situación que, como hemos visto, está lejos de ser la norma en la medida en que, a menudo, son gestionados a partir de un servicio marginal. Los diferentes modelos participativos tienen, además, resultados muy distintos. La paradoja más destacable es que el proceso de modernización administrativa, del que se esperaría, en principio, resultados positivos en este sentido, se revela decepcionante en lo que respecta a los presupuestos participativos. Como lo demuestran las experiencias alemanas que hemos analizado en la segunda parte de este trabajo, el procedimiento “consulta sobre finanzas públicas” resulta, en gran medida, inadecuado.

Cabe añadir una observación que parecerá banal a los ojos de los partidarios de las iniciativas participativas, pero que es muy discutida en el mundo político, en los entornos técnicos y en el ámbito académico: el establecimiento de un presupuesto participativo no parece haber desembocado, en ningún lugar, en efectos negativos en términos de racionalidad administrativa. Esta realidad, una vez más, echa por tierra las sombrías predicciones de las teorías elitistas o tecnocráticas que proclaman que una vinculación más dinámica de los ciudadanos con la gestión pública sólo se traduciría en resultados irracionales. Sin embargo, es necesario reconocer que los presupuestos participativos europeos se han desarrollado más en ciudades que se sitúan ya a mitad del pelotón de la marcha hacia la modernización. Una primera

hipótesis para explicar este hecho sería que los presupuestos participativos son instrumentos de “reajuste”, que permitirían acelerar el ritmo a aquellos gobiernos locales que no estén especialmente mal situados ni avanzados en la carrera hacia la modernización. De resultas, el futuro del procedimiento sería incierto, ya que podría verse abandonado en beneficio de otros instrumentos a partir del momento en que las autoridades locales hubieran conseguido establecer un nivel suficiente de modernización.

Otra hipótesis sería que la situación es transitoria. A medida que el dispositivo fuera ganando popularidad, estaría destinado a afectar paulatinamente a los municipios situados a la vanguardia de este terreno. Esto parece plausible si se tiene en cuenta que los países nórdicos empiezan a interesarse seriamente por este procedimiento (cuando son las puntas de lanza de la modernización administrativa), que Gran Bretaña prevé generalizarlo (lo cual no dejaría de tener repercusiones importantes en el continente), y que, en las dinámicas latinoamericanas, los presupuestos participativos son, a menudo, instaurados por ayuntamientos que se sitúan en la primera línea de la innovación administrativa. En todo caso, el futuro sigue estando abierto y, aunque las consideraciones técnicas sobre las ventajas y los límites de esta herramienta tengan cierto peso, las decisiones políticas que conjugan las preocupaciones sobre la gestión y las reflexiones sobre los impactos sociales y políticos de la participación serán determinantes.

2. Hacia una democracia técnica

Pero, al fin y al cabo, ¿es legítimo establecer un vínculo estrecho entre modernización administrativa y democracia? ¿Podría decirse que la primera es una cuestión meramente administrativa, que atañe a la “gestión” (“*police*”) [Rancière 1995], mientras que el reto democrático se situaría necesariamente en el orden de la “política”, es decir, en un cuestionamiento radical de los derechos a gobernar y de los motivos que jerarquizan las personas y reparten desigualmente los recursos? Volveremos a tratar esta cuestión en el capítulo cuatro y en la conclusión, pero ya es posible demostrar que es necesario atenuar la dicotomía marcada entre gestión y política. Un primer motivo es que la modernización de los servicios públicos es indispensable si se desea que éstos conserven su lugar en las sociedades contemporáneas, especialmente frente a las lógicas mercantiles; ahora bien, este reto de capital importancia remite a una importante elección de sociedad y no simplemente a un debate sobre la buena gestión. Este razonamiento, sin embargo, sólo establece un vínculo indirecto entre modernización administrativa y retos políticos: es gracias a la mejora de los resultados técnicos de los servicios públicos –basándose, en el caso que nos ocupa, en dispositivos participativos– que la modernización puede tener repercusiones sobre el modelo de democracia en el que vivimos.

Técnica y política

Un segundo argumento, complementario, va más allá, al plantear que la puesta en marcha de iniciativas participativas puede contribuir a reafirmar la dimensión política de las decisiones técnicas y administrativas, ayudando a la política a consolidar su autoridad frente a burócratas y técnicos. Desde este punto de vista, los presupuestos participativos son prometedores, ya que

superan lo microlocal y tocan el nervio de la guerra: las finanzas. Así pues, los representantes elegidos también tendrían interés en participar en el juego y en apoyarse en los ciudadanos-usuarios. Un miembro del Consejo regional de Poitou-Charentes, también artífice, en calidad de presidente de la Oficina de Vivienda de Protección Social (OPARC) de Poitiers, de un presupuesto participativo de inquilinos, extrae, desde este punto de vista, un balance especialmente positivo:

“La democracia participativa, contrariamente a lo que uno podría creer, me da mucho más poder en tanto que representante elegido. El cargo elegido que practica la democracia representativa tiene el poder, pero, normalmente, lo comparte de forma desigual con los técnicos. Los cuadros técnicos siempre están ahí; se encargan de la gestión y, además, tienen los conocimientos técnicos. Así que, a veces, el representante elegido está un poco solo. Si se contenta con hacer lo mínimo y decir ‘solucionenme el problema de la señora tal o el señor cual’, los funcionarios gestionarán el problema. Esto da un poco de poder, pero no es gran cosa. Mientras que si tienes detrás de ti a todos aquellos y aquellas que tienen cosas que decir, organizas su palabra, su expresión y, además, les das una parte del poder, [es distinto. Además, en este caso,] el representante elegido es escuchado por la gente cuando explica las decisiones que ha tomado en procesos no participativos, porque no se trata de eludir responsabilidades para decir que ha sido la gente la que lo ha decidido [todo]. Ahí, la legitimidad del cargo elegido es enorme. El representante elegido tiene un papel fantástico, mil veces más interesante que en el sistema clásico.”

No obstante, ¿es esta afirmación sobre la política necesariamente positiva? Cuando se habla con los cuadros técnicos de las administraciones, son muchos los que se quejan de que los representantes elegidos se entrometen sin miramientos en la gestión de expedientes que conocen mal, imponen decisiones desconcertantes, a menudo por motivos electoralistas o clientelistas y, a veces, ideológicos. Sus críticas se multiplican cuando, además, se ven sometidos a los cambios generados por los dispositivos participativos. Los técnicos pueden entenderlos como un cuestionamiento de su conocimiento experto.

Para evitar esta posible influencia negativa de la esfera política sobre la administrativa, reforzando a la primera en detrimento de la segunda, los defensores de la “nueva gestión pública” proponen, muchas veces, una división de trabajo compartimentada, apenas esbozada en la relación tradicional entre los representantes elegidos y su Administración: el papel de intendente debería volver al nivel político y éste debería estar en disposición de proclamar claramente sus objetivos; el papel de capataz también debería volver sin ambigüedades a los operadores técnicos. Esta separación clara facilitaría las evaluaciones y el papel operativo podría ser mejor asumido por empresas privadas y por servicios públicos. Sin ningún género de duda, esta lógica ha sido importante en el fomento de una división del trabajo bien diferenciada entre intendente y capataz.

Sin embargo, las cosas se mezclan en los dispositivos de modernización participativa donde los ciudadanos acompañan la gestión día a día, como en Håmeenlinna: ¿la intervención de los usuarios atañe al mando o a la dirección de la obra? Cuando los ciudadanos intervienen en la elaboración técnica de los proyectos, en las conferencias ciudadanas que abordan cuestiones científicas y técnicas, e incluso cuando las asociaciones de usuarios o de pacientes que participan en la concepción de un plan de urbanismo o de un protocolo de experimentación de un nuevo

fármaco, la división del trabajo entre mando político y conocimientos técnicos parece romperse. Es una misma dinámica participativa la que mueve el proceso de toma de decisión y la fase de realización de los proyectos, en una lógica de democracia técnica (cf. glosario). Se puede reprochar a los teóricos de la “democracia técnica” el subestimar las relaciones de poder y dar demasiada importancia empírica a la democracia técnica, políticamente deseable pero aún relegada a dominios relativamente acotados. Uno de sus principales méritos, sin embargo, es poner en tela de juicio una brecha demasiado acusada entre toma de decisión política y puesta en práctica, y esta aportación es ineludible para las dinámicas contemporáneas de participación. El monopolio de los conocimientos expertos reivindicado por los técnicos es más que discutible.

Saberes ciudadanos

El hecho de que estas constataciones cada vez se compartan más ampliamente explica que expresiones como “saber ciudadano”, “saber general” o “conocimientos expertos de uso” proliferen en boca de responsables políticos y de asociaciones, fundaciones, medios universitarios y centros de estudios. Aunque la imprecisión semántica que los rodea es, sin duda, una de las razones de su éxito, atestiguan una transformación de gran calado. Analizarlas correctamente implica diferenciar varias dimensiones.

El concepto de “saber ciudadano” y los términos equivalentes aluden, ante todo (1) a la idea de un *juicio común*, accesible a todos y cada uno. Se pueden distinguir dos variantes. (1a) El “*saber de uso*” es la idea más utilizada. El filósofo norteamericano John Dewey plasmó este paradigma al escribir: “El hombre que calza el zapato es el que mejor sabe que le aprieta y dónde le aprieta, aun cuando el experto zapatero es el mejor juez de cómo se ha de remediar el problema (...). Una clase de expertos está tan inevitablemente alejada de los intereses comunes que se convierte en una clase con intereses privados y conocimientos privados, que, en cuestiones sociales, no es conocimiento alguno” [Dewey, 1954: 207].

El saber de uso se inscribe en el paradigma de la proximidad, entendido en un triple sentido. Proximidad geográfica para empezar, ya que es, ante todo, local o microsectorial. Lo local es, por lo tanto, la pieza clave y el trampolín de la democracia en general, una idea ya presente en los escritos de John Dewey, que señalaba: “La democracia debe empezar por casa, y su casa es la comunidad vecinal” [id.: 213]. La proximidad es también la de la comunicación entre encargados de tomar las decisiones y usuarios, tal y como la conducen el representante elegido o el técnico que gestionan “en contacto con el terreno” y no encerrados en sus despachos. Finalmente, la proximidad toma, en ocasiones, el sentido de un parecido sociológico entre encargados de las decisiones y administrados.⁴⁰ Con sus distintas facetas, el saber de uso constituye una aportación notable que viene a completar los conocimientos de los técnicos. Así, el alcalde de Albacete evoca con humor los comentarios de los sectores de gitanos que viven en

⁴⁰ Se trata de una vieja idea, mencionada especialmente en el movimiento obrero de mediados del siglo XIX, cuando se discutían las candidaturas obreras a las elecciones: “El obrero conoce sus necesidades y sus recursos. ¿Quién nos informará mejor que él de lo que necesita y desea? Las personas que están en posiciones altas se imaginan que sólo ellas tienen el poder de curar las plagas sociales y que sólo ellas poseen la ciencia necesaria, pero en cuanto lo aplican, sólo consiguen colocar el emplasto en el lugar equivocado” [citado en Rosanvallon, 1998]

el municipio y que, aunque le agradecían a éste los zapatos de segunda mano que les ofrecían, no dejaba de sorprenderles que, año tras año, las autoridades no se hubieran preocupado nunca de las tallas que necesitaban.

En otros dispositivos participativos, lo que se emplaza principalmente no es la dimensión de uso del saber ciudadano, sino que se insta a los habitantes a que ejerzan (1b) su “*buen sentido*”. El término alude a una facultad de juicio común, que alude a la capacidad para razonar o entender, poniendo de relieve la capacidad para discernir sobre algo [Diccionario RAE]. Este saber no sistemático y que tiende a ser desinteresado se moviliza habitualmente en los jurados populares, en los jurados ciudadanos o en las conferencias de consenso, donde se pide a los ciudadanos corrientes que den su opinión sobre cuestiones que no les afectan necesariamente de forma directa. Desde esta perspectiva, el uso del sorteo garantiza la imparcialidad del juicio de los participantes [Röcke, 2005; Sintomer, 2007]. Para desplegarse, el buen sentido necesita una información suficiente, debates contrarios que permitan el intercambio de argumentos y momentos en que cada uno decida, “obrando en conciencia”. Así pues, está estrechamente vinculado a la deliberación, que permite generar una opinión informada. Sin este buen sentido, el concepto mismo de democracia, la idea de que todos tienen el derecho a participar en la definición de los asuntos comunes, aunque sólo sea a través de la votación de los representantes, sería difícilmente legítimo.

El “saber ciudadano”, sin embargo, no se reduce a estas formas de juicio común. La retórica participativa recurre, a veces, a la expresión de “conocimientos expertos de uso”; se trataría, por tanto, de reconocer a los ciudadanos una categoría de “expertos en lo cotidiano de sus vidas”. El término juega con el sentido original de la palabra, que procede del latín. El adjetivo “experto” se refiere aquí a una persona “experimentada, práctica, hábil” [Diccionario RAE]. No obstante, la palabra evolucionó históricamente con la creciente división del trabajo y el auge de las ciencias experimentales, de forma que ha ido aludiendo cada vez más a un saber técnico que va más allá de la simple experiencia y de los saberes prácticos por su carácter sistemático y su empleo de conceptos abstractos.

El sustantivo, que se remonta al siglo XVI, ha adoptado muy especialmente esta segunda connotación: el experto es ahora “una persona elegida por sus conocimientos técnicos y encargada de realizar exámenes, constataciones, evaluaciones a propósito de un hecho, de un tema preciso” o “un especialista encargado de resolver un problema técnico”, lo que también se designa como “perito” [Diccionario RAE]. El experto se opone, en este sentido, al no especialista, a aquel cuyo saber no está sistematizado desde el punto de vista técnico, al “profano”, es decir, a aquel “carece de conocimiento y autoridad en una materia” [Diccionario RAE]. Como acabamos de ver, en muchas ocasiones, es precisamente en tanto que no especialistas que se invita a los ciudadanos “corrientes” a participar, ya que se espera que su saber de uso no formalizado o su buen sentido complementen un saber técnico que, de estar aislado, sería insuficiente. Esta participación de los profanos se inscribe en contra de la creciente división del trabajo, que tiende a relegar el saber no especializado a márgenes cada vez más reducidos. Sin embargo, (2) ciertos tipos de “*conocimiento experto ciudadano*” implican un saber sistematizado y técnico que también se puede movilizar en los procesos participativos.

En efecto, cada vez es más habitual encontrar un (2a) “*saber profesional difuso*”: los ciudadanos que llegan como habitantes son, además, trabajadores dotados de conocimientos profesionales que pueden aplicar fuera de su trabajo, con figuras típicas como la del arquitecto que cuestiona un proyecto de urbanismo, el trabajador social que discute las políticas públicas hacia los jóvenes o los inmigrantes o el profesor que se presenta en calidad de padre de un alumno ante el consejo escolar de sus hijos. Esta forma de saber tiende a aumentar con el desarrollo de una “sociedad del conocimiento” y va, además, de la mano del importante papel de las clases medias intelectuales alcanzadas por la modernidad que caracteriza a los nuevos movimientos sociales. Esta tendencia contribuye a la confusión de la división clásica del trabajo entre representantes y representados. (2b) El “*conocimiento experto por delegación*” corresponde a otra lógica. El término designa el conocimiento técnico o profesional que se deriva de la delegación por parte del Estado de ciertas tareas a asociaciones o del reconocimiento por parte del Estado de la utilidad pública de una u otra actividad asociativa. El alcance de esta dinámica puede ser significativo, especialmente en las experiencias que están en la órbita del desarrollo comunitario. El (2c) “*contraconocimiento experto*” se basa en una dinámica distinta. Normalmente, surge en un contexto de controversia técnica o científica, cuando ciertos actores sienten la necesidad de liberar el debate y abrirlo más allá del círculo habitual de los responsables de tomar las decisiones. Durante las últimas décadas, los ejemplos en este sentido se han multiplicado en campos muy diversos: elaboración de planes de urbanismo alternativos o de planes comunitarios surgidos desde la base, movilización de asociaciones de enfermos para la aplicación de nuevos protocolos o de nuevos tratamientos, protestas contra los cultivos transgénicos, etcétera. Más aún que el conocimiento experto por delegación, el uso del contraconocimiento experto es una dimensión fundamental de la democracia técnica.

Retomando la imagen empleada por John Dewey, supera al saber de uso en la medida en que cuestiona la delegación de la solución técnica al zapatero: ya no se trata simplemente de explicarle a éste dónde aprieta el zapato, ya no se trata de que ciertos participantes sean, además, zapateros, como en el saber profesional difuso, o que se monte una asociación comunitaria que proponga reparar los zapatos usados, como en el conocimiento experto por delegación, sino de realizar varios diagnósticos sobre los zapatos, crear varias soluciones para repararlos e incluso contribuir a su elaboración comenzando por la fase de fabricación.

Finalmente, (3) se puede desarrollar potencialmente un *saber político* a través de las iniciativas participativas. Este saber presupone la facultad de juicio simbólicamente vinculada al estatus de ciudadano, pero se basa también en una práctica de la ciudadanía sin la cual el estatus es meramente formal, del mismo modo que los derechos se revelan a través de su ejercicio. Ahora bien, aunque el *buen sentido político* como facultad reconocida por principio a todos los ciudadanos y la *cultura cívica* como saber resultante de un proceso de educación y de socialización se pueden articular en un círculo virtuoso, tal como postulan teóricos de la democracia participativa como Carole Pateman o C.B. MacPherson, también pueden conocer tensiones. Este hecho se dejaba sentir en las democracias antiguas, donde las críticas aristocráticas afirmaban que, dado que la competencia política se distribuye de forma desigual, conviene repartir las responsabilidades en función de esta jerarquía.

La tensión se reforzó en las democracias modernas dominadas por el principio de la representación y, por tanto, de una delegación de la toma de decisiones a unos representantes elegidos que, supuestamente, según la concepción de los padres fundadores, serían más sabios que los ciudadanos de a pie. La sospecha de incapacidad que planeó sobre las masas durante todo el siglo XIX no fue un rasgo exclusivo de los pensadores conservadores o liberales y cundió también entre la izquierda republicana o socialista, cuyas ambivalencias sobre la cuestión del sufragio universal [Rosanvallon, 1992] o sobre el tema de la vanguardia fueron reveladoras. La tensión entre “buen sentido” y “oficio” políticos asume un alcance particular a partir del momento en el que la política se convierte en una profesión. La gradual emergencia de políticos de profesión en la segunda mitad del siglo XIX, reforzada, en un segundo momento, por la creación de partidos de masas, neutralizó en gran medida la lenta adhesión de todos los individuos adultos a la ciudadanía, relegándolos al papel de profanos frente a los profesionales de la política.

Sin embargo, desde los republicanos a los liberales, pasando por ciertos socialistas, muchos pensaban que, con el fin de incrementar la legitimidad del Estado, hacía falta desarrollar el saber que los ciudadanos tienen de éste y, por ende, del funcionamiento de las instituciones, de las cuestiones políticas generales y del interés común. Desde esta perspectiva, el Estado se debía convertir en educador; la instauración de escuelas públicas y de la instrucción cívica iba también en este sentido. A menudo, se ha justificado desde este punto de vista la participación de los profanos en los jurados populares, ya que permite a los miembros de la sociedad civil conocer los principios del derecho, practicarlos y valerse de ellos [Hegel 1986, §228; Sintomer, 2007]. Aún hoy día, es habitual que los dispositivos participativos se activen con esta idea: permitirían a los ciudadanos entender mejor la complejidad de los desafíos públicos, el funcionamiento del Estado, los imperativos de la gestión o la dedicación de los representantes elegidos. La cultura cívica adquirida de este modo tiene, para empezar, una función de legitimación.

En este sentido, constituye una especie de variante política del saber de uso antes descrito, que surge a través del contacto con las instituciones. No atañe al buen sentido ni al conocimiento experto en el sentido profesional del término. Se trata de una iniciación, forzosamente parcial, en los misterios del oficio político, que sigue siendo propiedad exclusiva de profesionales. El *saber político* generado por las iniciativas participativas o, más en general, por el compromiso con los problemas de la ciudad, puede, sin embargo, tener un sentido que sobrepasa este marco pedagógico en el que la división del trabajo entre los que saben y los que aprenden parece mantenerse intacta. En las experiencias más radicales, la idea de la participación como “escuela de ciudadanía” o como “empoderamiento” aspira a emancipar a los ciudadanos, hacerlos acceder a un saber que les permitirá, gradualmente, prescindir de toda tutela. Aunque el saber en cuestión se basa en parte en un saber de uso, centrado en la experiencia del contacto con las instituciones, incluye también colectivamente formas de conocimiento experto por delegación y de contraconocimiento experto que alimentan la formación de contrapoderes [Fung/Wright, 2005].

Sin duda, cada uno de estos tipos de saberes se topa con dificultades y tiene sus límites. El *saber de uso* tiende a encerrar la participación en la proximidad o en lo sectorial y es por ese motivo por lo que las teorías elitistas lo pueden integrar, concediendo, por ejemplo, que el juicio de los ciudadanos puede alcanzar la esfera pública en los asuntos sociales, pero que en cuanto

se abandona el contexto de cercanía para abarcar cuestiones más globales, sería ridículo contar con él [Schumpeter, 1946].

El *buen sentido* está desigualmente reconocido en las reuniones públicas y los ciudadanos equipados con un capital cultural superior o, simplemente, acostumbrados a hablar en el lenguaje que encaja con estas instancias tienen más posibilidades de hacerse escuchar que los demás. El *saber profesional difuso* también está desigualmente repartido y valorizado. Las reuniones participativas tienen una dinámica bastante distinta dependiendo de si se celebran en barrios populares o en barrios acomodados. El *conocimiento experto por delegación* se ve atravesado por una tensión inherente: cuanto más se profesionalizan los responsables asociativos y se convierten en expertos de los expedientes que gestionan, más se alejan del saber de uso de los demás ciudadanos y más tiende a agudizarse la distancia que los separa de su base; la división expertos/profanos se vuelve a introducir, así, en el mismo seno de la sociedad civil. El problema afecta igualmente al uso del *contraconocimiento experto* y la importancia de éste está, además, acotada: ámbitos enteros de las prácticas científicas no han conocido ninguna dinámica parecida a la movilización de los enfermos de SIDA o a la de las asociaciones de mujeres norteamericanas sobre el tratamiento de la menopausia, que serían casos emblemáticos pero también bastante particulares [Gaudillière, 2006].

Para que haya un plan comunitario con verdaderos efectos, ¿cuántos barrios han cambiado totalmente de forma y de población a raíz de operaciones inmobiliarias realizadas sin la más mínima aplicación de un contraconocimiento experto? ¿No se encontrarían en constante tensión potencial *buen sentido político* y *cultura cívica*? Estas cuestiones son patentes en el caso de los presupuestos participativos en el momento en el que, superando los problemas microlocales de los barrios, tocan cuestiones financieras complejas que exceden en gran medida el saber de uso:

“Para el presupuesto participativo, te inscribes en un grupo de trabajo y tienes que participar en un determinado número de reuniones. Y el problema es que, como siempre, cuando llegas a la reunión, no te has leído el expediente del que nos vamos a ocupar ese día. De repente, te encuentras con un montón de documentos, con un montón de cifras por todos sitios, que son presentados por el representante elegido que ha preparado el expediente... ¿Pero cómo decidirse? ¿Cómo dar tu opinión cuando acabas de estudiar el documento? Ni siquiera puedes preguntar a las otras personas de tu barrio, es difícil, y si se trata de otro barrio, cuya realidad no conoces, sólo puedes dar tu opinión personal [...] Cuando tienes que trabajar sobre un presupuesto, como el teniente de alcalde, que es ponente, deberías poder estudiar el expediente con antelación. Para poder emitir una opinión, tienes que haber reflexionado. Además, son siempre sumas enormes y está también la conversión entre francos y euros, que despista; incluso los cargos elegidos, a veces, no las tienen todas consigo en ese sentido. Yo creo que necesitaríamos una pequeña formación [...] Cuando trabajas sobre la habilitación de la placeta, por ejemplo, como ayer, tienes la impresión de que se trata de algo concreto, porque está directamente relacionado con el barrio, pero nos presentan el presupuesto así, durante una hora y media, con alguien que nos lee cifras en unas tablas. Eso nos hace sudar a todos y no anima a la gente a intervenir demasiado” (una participante de la asociación de inquilinos del barrio Allende, en la ciudad de Saint-Denis).

Algunos de los problemas a los que alude esta afiliada asociativa serían fácilmente solucionables con una mejor organización del trabajo y con la puesta en marcha de mecanismos de formación que permitieran a los habitantes movilizados gozar de un mejor conocimiento de las cuestiones de fondo y a los técnicos familiarizarse con las iniciativas participativas y hablar un lenguaje comprensible para el común de los mortales. Sin embargo, las tensiones que afectan a cada una de las dimensiones de los “saberes ciudadanos” no se verían resueltas, ya que, por ejemplo, se correría el riesgo de generar una distancia entre los militantes que hubieran realizado una formación y el resto de los ciudadanos. No obstante, ¿no serían estas tensiones inherentes a la política en su conjunto? El saber mismo de aquellos y aquellas que hacen de la política su profesión se juzga, ante todo, por su habilidad estratégica y táctica en el transcurso de las luchas de poder pero, por sí sola, esta habilidad sólo produciría políticos en el sentido negativo del término. El profesional de la política debe, así, demostrar un saber hacer en la gestión de las políticas públicas y un dominio de los expedientes técnicos que hace que la política no se reduzca a la pura demagogia y que pueda articularse con una verdadera racionalidad de la acción pública. Sin embargo, frente a los expertos profesionales y técnicos, que los superan forzosamente en el dominio técnico de los expedientes, los responsables políticos deben jugar con otros recursos epistemológicos y demostrar su capacidad para dirigir la acción colectiva y para destacar los desafíos políticos de los expedientes, para ir más allá del tecnocratismo y vincular gestión del presente y defensa de las grandes causas éticas o sociales [Weber, 2003].

No habría política sin este grado mínimo de democracia técnica. A fin de cuentas, si aquellos y aquellas que se consagran al oficio de la política pueden apoyarse en un “conocimiento experto” propio, ¿no se debería entender éste en el sentido neolatino del término, de “adquisición de habilidad por la experiencia”, más que en el sentido estricto de una competencia profesional o científica? Desde este punto de vista, no hay una ruptura epistemológica, sino simplemente una diferencia de grado entre este tipo de saber político y el que los ciudadanos corrientes pueden adquirir cuando participan activamente en los asuntos públicos. Esta discrepancia está lejos de poder sostener de por sí la monopolización del poder por parte de los representantes elegidos que se ha impuesto históricamente.

El objetivo de una democracia técnica es, precisamente, proponer una articulación distinta, que pretende ser deseable desde el punto de vista normativo y superior desde el punto de vista epistemológico. Como hemos visto, la vía no es sencilla, pero a la vista de los desafíos y los puntos muertos de los métodos tecnocráticos, vale la pena tomarla prestada. El balance empírico de los presupuestos participativos, aunque sea modesto, empuja en este sentido. Cada uno de los distintos modelos de participación se apoya de forma preferente en uno u otro tipo de saber ciudadano y se topa con dificultades específicas que un estudio sistemático se debería dedicar a analizar. Tomados en su conjunto, dibujan una constelación que demuestra que, aunque la participación contribuye a la modernización administrativa, encerrarla en un corsé meramente administrativo sería un error. Su dinámica apunta a la cuestión de la democracia técnica y, a través de ésta, plantea problemas eminentemente políticos.

CAPÍTULO 3. ¿UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL?

¿Tienen las ricas dinámicas que comportan los presupuestos participativos en cuanto a modernización administrativa y democracia técnica sus equivalentes en el plano social? En el discurso altermundialista, el instrumento inventado en Porto Alegre se presenta como un punto de apoyo para afirmar una alternativa frente al neoliberalismo. Los estudios serios demuestran que los presupuestos participativos latinoamericanos han tenido repercusiones sociales notables [Marquetti/de Campos/Pires, 2007; BIRD/BM, 2008], tanto porque incluyen criterios de justicia distributiva que favorecen la asignación de recursos a los sectores más desfavorecidos como porque estos sectores participan muy activamente en ellos, hasta el punto de que se los suele considerar como el instrumento de los pobres. ¿Qué sucede en Europa y en qué se diferencian los presupuestos participativos de otras herramientas institucionales de participación?

1. ¿Una alternativa al neoliberalismo?

Lo primero que salta a la vista es que, comparativamente, el balance empírico de los presupuestos participativos europeos sobre la cuestión social es bastante limitado. En casi uno de cada dos casos, no se puede analizar ningún efecto social. En muchas experiencias, la cuestión ni siquiera forma parte del orden del día; en otras, se plantea de forma retórica y no tiene incidencia alguna en las prácticas. En poco menos de la mitad de los casos analizados, se observan algunos efectos, pero que no dejan de ser modestos.

Cuando los presupuestos participativos europeos cuentan con fondos a su disposición, *de facto* o por delegación formal de competencia, la credibilidad del proceso tiende a verse favorecida pero, por lo general, el alcance social del procedimiento se ve limitado por el carácter restringido de las sumas en cuestión y por la ausencia de una lógica de distribución de los recursos que tienda a reducir las desigualdades. Más allá de esta constatación general, se pueden observar matices notables. De entre las experiencias que hemos estudiado, sólo se destacan dos en las que el presupuesto asignado supera los 100 euros anuales por habitante o por persona afectada: Pieve Emanuele (en torno a 130 euros, más del 10 por ciento del presupuesto municipal) y el “presupuesto participativo de los liceos” de Poitou-Charentes, con más de 300 euros (en total, se reparte a través de este canal el 2 por ciento del presupuesto regional y el 9 por ciento del presupuesto consagrado a los centros escolares).

A esta escala, se puede desarrollar una acción de cierto calado y, por poco que esté dirigida hacia la justicia social, su impacto puede ser bastante importante. En Pieve Emanuele, el balance es significativo: dejando de lado los desplegados en el conjunto de la localidad, una mayoría de los proyectos que ha generado el presupuesto participativo se ha concentrado en dos barrios periféricos afectados por fuertes carencias en la oferta de servicios. Este resultado se explica, fundamentalmente, por la intensa movilización de los habitantes de estas zonas y por el hecho de que el ejecutivo haya sabido responder positivamente, a pesar de que los grupos en cuestión no figuraban entre su clientela electoral tradicional.

En el caso del “presupuesto participativo de los liceos” de Poitou-Charentes, la cuestión se plantea de forma distinta. Aunque los fondos de los que dispone son significativos, la ausencia

de un mecanismo de repartición entre los liceos limita, de entrada, la posibilidad de hacer de la participación un instrumento de justicia social. Sin embargo, el dispositivo permite una forma de redistribución interna en los propios liceos hacia los actores más dominados tradicionalmente (los alumnos, especialmente los internos, y el personal administrativo, técnico, obrero, de servicio, de sanidad y social). Se trata, sobre todo, de un efecto de procedimiento: poner en igualdad de condiciones a todas las personas frente a una decisión da una ventaja a los grupos más numerosos, independientemente de su posición, y, en primer lugar, a los alumnos de los liceos. El tipo de proyectos financiados desde hace cuatro años (acceso a la cultura, renovación de los internados, etc.) pone de manifiesto una reorientación hacia las necesidades de actores que, hasta entonces, difícilmente podían tomar la palabra debido a lo inadecuado de los modos tradicionales de participación en los centros escolares.

Un segundo grupo de experiencias asigna al presupuesto participativo fondos que van desde los 15 a algunas decenas de euros por habitante: Córdoba (28 euros), Morsang-sur-Orge (24 euros) y Sevilla (17 euros). Esta suma relativa es modesta, pero las cifras absolutas pueden ser considerables: 9 millones de euros en Córdoba y casi 12 millones en Sevilla en 2004 (que se corresponderían, respectivamente, con el 4,3 por ciento y el 1,4 por ciento del presupuesto municipal). Los presupuestos participativos no son, sin embargo, vectores fuertes de justicia social. Este hecho es especialmente evidente en Morsang-sur-Orge, donde este objetivo no consta en la agenda de los dinamizadores. A primera vista, la situación parece muy distinta en los municipios españoles de Córdoba y Sevilla.

La justicia social figura en estas dos localidades como uno de los objetivos clave del dispositivo participativo y éste se fundamenta, como en Porto Alegre, en criterios formalizados de repartición que favorecen a los grupos desfavorecidos (caso de Córdoba) y a los barrios afectados por carencias en materia de infraestructuras o de oferta de servicios (tanto en Córdoba como en Sevilla). Los resultados concretos son, no obstante, ambivalentes. Aunque el presupuesto participativo ha favorecido, indudablemente, proyectos de carácter social, es difícil pretender que hayan “marcado una diferencia”. En Córdoba, no son tanto los distritos más pobres los que se han beneficiado con el aumento de las inversiones como los barrios periféricos, que cuentan con menos infraestructuras pero cuyos habitantes gozan de un nivel socioeconómico acomodado. Por otro lado, los participantes no parecen pertenecer particularmente a grupos o barrios desfavorecidos desde el punto de vista social.

En Sevilla, uno de los barrios más pobres de la ciudad, el Polígono Sur, que cuenta con varias decenas de miles de habitantes, ha sacado cierto partido de los criterios de justicia distributiva del presupuesto participativo, pero el monto de las sumas en cuestión parece casi irrisorio: 10,90 euros por habitante en lugar de los 8,70 de media a escala de la ciudad, lo cual equivaldría a un total de unos 70.000 euros “extra”, cuando la reparación de una avenida o la creación de una zona de deporte ascienden a centenares de miles de euros. A ese barrio se destinaron unos fondos complementarios realmente importantes (algunos millones de euros), pero en el marco de una asociación entre la Unión Europea (con sus fondos estructurales), la Junta de Andalucía y la ciudad. Estos fondos fueron administrados, además, mediante un proceso participativo específico. Un ayuntamiento conservador habría hecho, en grandes líneas, lo mismo. La idea de vincular este proceso participativo con el presupuesto participativo, a la

que se suele aludir con cierta frecuencia, no se ha puesto en marcha hasta la fecha, al igual que ocurre con la experiencia que tiene lugar en el barrio de las Palmeras en Córdoba. Así, incluso en estos bastiones de la izquierda radical, donde la influencia de Porto Alegre es más directa, las repercusiones de los presupuestos participativos europeos no se pueden comparar con las de sus equivalentes brasileños.

Un tercer grupo abarca los presupuestos participativos donde las sumas que se ponen a disposición del dispositivo son inferiores a 10 euros por habitante, como en Saint-Denis (8 euros), Pont-de-Claix (5,5 euros), Salford (3,18 euros), Bradford (2,18 euros; el triple si se incluyen los fondos comunitarios de los barrios con dificultades) o Płock (1,91 euros). En los dos municipios franceses, cabe reiterar la constatación realizada con respecto a Morsang-sur-Orge. La situación es un tanto distinta en las experiencias inglesas de Bradford o Salford. Como es evidente, los fondos desbloqueados en el marco de los procedimientos participativos han beneficiado, en lo fundamental, a los más desfavorecidos; una parte del dinero procedía, por otra parte, de programas nacionales de regeneración urbana que tenían, precisamente, ese objetivo. En Bradford, son las clases populares o sus delegados quienes se han adueñado del dispositivo y las minorías étnicas han participado activamente en el proceso.

Las sumas en juego, sin embargo, siguen siendo extremadamente modestas: en comparación con el conjunto de la ciudad, se trata sólo de algunos euros por habitante. Płock se inscribe en una perspectiva bastante parecida, aunque con efectos aún menores en la medida en que una parte de los proyectos financiados no tienen un carácter social y en que los participantes no proceden especialmente de grupos dominados. En este tipo de experiencias, los grandes equilibrios tienen pocas posibilidades de verse modificados con la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Éstos pueden servir, todo lo más, como incentivo para intentar desencadenar dinámicas positivas a través de un proceso de empoderamiento de los grupos dominados, es decir, para intentar dar la vuelta a las espirales negativas de regresión social en curso.

Si se consideran los efectos sociales de los presupuestos participativos que se han conseguido mediante iniciativas consultivas más que a través de un proceso de decisión que comporta unos fondos aportados por el municipio, el panorama queda prácticamente idéntico. El municipio alemán de Emsdetten se acerca, así, al segundo de los grupos que acabamos de analizar. El presupuesto participativo no dispone de una suma concreta, pero el aumento de los impuestos propuesto por los ciudadanos en el marco de este procedimiento ha permitido recaudar 610.000 euros más al año y conservar, de este modo, ciertos servicios públicos. Sin embargo, la asignación de estos nuevos recursos no está forzosamente destinada a los más desfavorecidos y las sumas en juego siguen siendo modestas: menos de 20 euros por habitante, mientras que el presupuesto municipal es de unos 1.600 euros por habitante. En la ciudad española de Albacete, la acción se ha centrado en los sectores más marginados y, especialmente, en los gitanos, que constituyen la población más estigmatizada y precarizada. Los resultados obtenidos han sido significativos, pero los grupos en cuestión representan un círculo bastante minoritario. También otros grupos se han podido beneficiar de una mejor atención por parte de los poderes públicos y de más prestaciones. En una ciudad como Bobigny, la importante movilización de las clases populares en el dispositivo ha consolidado, sin duda, las ambiciosas políticas sociales adoptadas por el ayuntamiento.

En el viejo continente, la pequeña localidad italiana de Grottammare es el único municipio que puede reivindicar, en el plano social, una acción comparable a la de los presupuestos participativos brasileños. Desde que se activó el procedimiento, Ischia I y II, dos barrios periféricos situados al sur de la ciudad, han monopolizado la atención de las autoridades municipales y las demandas de intervención de los habitantes. Una planificación anárquica e irracional había convertido estos dos barrios en ciudades dormitorio en plena explosión demográfica, desprovistas de infraestructuras culturales y sociales, en gran medida desvinculadas del resto de la ciudad y presas de una creciente segregación social y étnica. Las primeras asambleas del presupuesto participativo fueron tomadas por asalto por los residentes de estos barrios. Reclamaban a la Administración municipal que se preocupara por sus problemas, que estableciera infraestructuras dignas de ese nombre y que emprendiera acciones destinadas a los sectores con mayores dificultades. Se constituyeron comités participativos de forma más rápida y autónoma que en el resto de barrios. Aunque los procedimientos participativos no se basaban en reglas claras de repartición y los habitantes no disponían de un fondo propio sobre el que pudieran tomar directamente las decisiones, el ayuntamiento supo estar a la altura del desafío y acceder prontamente a las principales demandas. Así, la participación popular ha permitido activar mecanismos de inclusión social desde una óptica redistributiva y esas zonas no tienen hoy nada que envidiar a las zonas de la ciudad más céntricas o más estructuradas históricamente. El aspecto global del municipio se ha visto profundamente transformado.

Al tomar los presupuestos participativos europeos en su conjunto, se observan, por lo tanto, efectos sociales, pero en todos los casos, sin excepción, dichos efectos se inscriben en una escala bastante reducida. Su impacto pasa, generalmente, por una discriminación positiva en pro de los más desfavorecidos, que permite mejorar puntualmente la situación de ciertos grupos, pero los equilibrios macrosociales no sufren ningún cambio radical. Los “pequeños pasos” o los avances sectoriales que se derivan tienen su importancia, puesto que, localmente, pueden constituir el punto de partida de dinámicas más importantes, dibujando simbólicamente el horizonte de “otro mundo” posible; por lo tanto, no hay que subestimarlos. Es en las experiencias que se acercan más a los modelos de “democracia participativa” y “desarrollo comunitario” en las que, en principio, hay más posibilidades de constatar un impacto social amplio, pero su balance empírico resulta, en conjunto, bastante decepcionante. Esta constatación se ve aún reforzada si se tiene en cuenta el hecho de que, casi siempre, las empresas de capital público pero que funcionan de forma autónoma o que tienen un estatuto de derecho privado no se ven afectadas por el presupuesto participativo. Las pequeñas localidades de Puente Genil en España y, en menor medida, de Groß-Umstadt en Alemania, o de Bobigny y Poitiers en Francia (dos ciudades donde han surgido presupuestos participativos autónomos en las oficinas del servicio de vivienda social del ayuntamiento) son, desde este punto de vista, excepciones.

¿Cómo explicar esta situación? En primer lugar, cabe señalar que la constatación efectuada para los presupuestos participativos sirve, con más razón, para el resto de iniciativas participativas en el viejo continente. Por lo general, la participación se pone al servicio de un hipotético “restablecimiento del vínculo social” o de un “aumento del capital social”; en ocasiones, posibilita una “discriminación positiva”; excepcionalmente, sirve a una lógica de justicia distributiva; casi siempre, sus efectos reales son muy modestos. Los presupuestos participativos parecen, en principio, mecanismos extremadamente potentes en términos de

justicia social, pero ese potencial, al menos de momento, no se ha aprovechando aún en Europa. ¿Se trata sólo de un pecado de juventud? Es imposible decirlo con seguridad. A la luz de las experiencias latinoamericanas y europeas, son cinco los factores especialmente importantes para convertir los dispositivos participativos en instrumentos de justicia social: una voluntad política real de trabajar en este sentido con los distintos actores; el hecho de que las discusiones se refieran a desafíos de calado y a fondos realmente importantes; una transparencia que permita calcular con exactitud el impacto social de las políticas públicas y los grupos a los que éstas se destinan prioritariamente; criterios de repartición o medidas específicas que favorezcan la asignación de los recursos en beneficio de las clases subordinadas; finalmente, una movilización social de dichas clases para hacer oír sus voces, hacer valer sus intereses y obtener un reconocimiento social. Para que la participación tenga un verdadero impacto, no es necesariamente obligado que se reúnan los cinco criterios, pero cuanto más se conjugan, mayores son las posibilidades de que se instaure un círculo virtuoso. Ahora bien, en Europa, este caso es más bien raro y no resulta sorprendente que los presupuestos participativos no se diferencien demasiado de otros instrumentos de participación, aunque el futuro siga siendo incierto.

2. Dimensiones marginales

Uno de los obstáculos a los que menos atención se presta y que impide una evolución en este terreno está en que hoy en día es difícil, teniendo en cuenta los métodos de contabilidad pública y los hábitos de pensamiento imperantes, saber “a quién benefician” las políticas públicas. La elaboración del presupuesto por productos, que permite realizar agregaciones estadísticas precisas con respecto a los servicios ofrecidos y a las acciones emprendidas que son imposibles en la presupuestación tradicional, sólo constituye un primer paso, ya que es necesario agregar las cifras en función de una tabla de lectura socialmente diferenciada para tener una idea exacta de aquello de lo que se benefician los grupos en cuestión. Una de las experiencias más interesantes en este sentido se halla en el “presupuesto social”, que ha conocido una difusión bastante amplia en Italia desde fines de los años noventa y que aspira, precisamente, a establecer y difundir este tipo de datos.

El cálculo de los efectos sociales de las políticas públicas permite a los responsables del poder evaluar los resultados de los programas que promueven y acotar mejor sus esfuerzos. Además, acostumbra a gobernantes y ciudadanos a examinar con precisión las consecuencias socio-territoriales de la acción político-administrativa. En las experiencias más avanzadas, como en Castel San Pietro Terme, cerca de la ciudad italiana de Rimini, la idea es dotarse de medios tecnológicos para que estas medidas se puedan convertir en elementos estables de la “rutina” administrativa más que en operaciones excepcionales. A menudo creado a partir de una preocupación centrada en los grupos socioeconómicos, el instrumento técnico puede, además, utilizarse en función de motivaciones ecológicas o para analizar las relaciones de género.

La integración de la perspectiva de género

Este hecho resultaría tanto más importante porque, en Europa, los presupuestos participativos no son nunca –o casi nunca– instrumentos que contribuyan a transformar las relaciones sociales

entre los géneros. Mientras el tema de la igualdad entre hombres y mujeres adopta una creciente relevancia, los dispositivos participativos sólo raramente parecen aportar algo en este sentido. Sin embargo, en general, las mujeres se implican mucho en las iniciativas participativas. En casi todas las experiencias que hemos estudiado, las mujeres representan entre el 30 por ciento y la mitad del público y la tendencia suele ir al alza a medida que las experiencias se van arraigando. Aunque la igualdad está lejos de ser perfecta y, en muchos casos, los hombres toman más la palabra o se convierten más fácilmente en delegados, las desigualdades de género son, en conjunto, bastante reducidas y esta situación contrasta marcadamente con las asimetrías constantes que afectan al sistema político clásico. En ocasiones, esta importante presencia de mujeres se ve facilitada por medidas tomadas explícitamente con tal fin. Así, en Pieve Emanuele y en muchas experiencias españolas (como Sevilla, Jerez de la Frontera, Leganés, etc) se prevén servicios de guardería durante las asambleas del presupuesto participativo y, en la capital andaluza, se gestionan programas que favorecen la inserción laboral de las mujeres con la intervención de las interesadas y en relación con el presupuesto participativo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se toma ninguna disposición para garantizar la igualdad de participación. Sin duda, no es ninguna casualidad que las dos figuras políticas que están intentando llevar la idea del presupuesto participativo al ámbito nacional y se están construyendo un perfil político basado en la temática participativa, Ségolène Royal en Francia y Hazel Blears en Gran Bretaña, sean mujeres.

En una serie de experiencias, las políticas públicas dirigidas a las mujeres hacen intervenir herramientas participativas. En España, especialmente, son numerosos los ayuntamientos que disponen de una “secretaría de la mujer” y donde ésta toma parte activa en el presupuesto participativo; en algunos municipios, como Albacete, se ha creado un consejo participativo de mujeres. Muchos de los proyectos discutidos pretenden ayudar a uno u otro grupo de mujeres (por ejemplo, a aquellas de origen inmigrante). Además del riesgo de esencialismo que conlleva el uso del singular (“la” mujer), estas iniciativas, por loables que sean, no dejan de ser, casi siempre, sectoriales. Raramente desembocan en una política de conjunto que persiga la igualdad entre hombres y mujeres y se sirva de la participación para alcanzar este objetivo. Resulta sorprendente constatar hasta qué punto presupuesto participativo e integración de la perspectiva de género (o *gender mainstreaming*; cf. glosario) siguen siendo, hoy día, dos procesos que se ignoran en Europa: hasta los últimos años, no se ha podido observar ninguna articulación en las experiencias que hemos analizado. Esto es aún más inaudito porque los dos procesos parecen tener afinidades notables, porque exigen y favorecen una mejor transparencia en cuanto a la asignación de los recursos públicos, porque empujan a la presupuestación por productos y por programas e incluso porque las mujeres tienden a participar tanto como los hombres en el dispositivo.

La actual situación de mutua ignorancia, por lo tanto, no se debe a la inadecuación estructural del presupuesto participativo con respecto al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres y hunde sus raíces en factores más contingentes. Esta situación podría cambiar con bastante rapidez bajo el efecto de la dinámica expansión del número de presupuestos participativos y de instituciones que adoptan procedimientos de integración de la perspectiva de género. Se podrían producir, por tanto, hibridaciones significativas. Uno de los presupuestos participativos más recientes en Alemania, en Freiburg, un municipio dirigido por los Verdes, ha

decidido, por ejemplo, vincular los dos procedimientos. Esta convergencia representa, en todo caso, uno de los desafíos más destacados que deberán afrontar los dispositivos participativos europeos en los próximos años.

El desarrollo local: entre tercer sector y asociación público-privada

Esta discrepancia entre América Latina y Europa se encuentra también al analizar los efectos económicos de los dispositivos participativos. En el tercer mundo, éstos se ponen a menudo al servicio del desarrollo local y favorecen especialmente la emergencia o la consolidación de un sector comunitario o voluntario, que se distingue tanto del Estado como del sector comercial. En Europa, estos sectores incluyen realidades muy distintas, que van desde el mutualismo auténtico a las actividades económicas asociativas. Menos desarrollados que en los países del Sur y poco enmarcados jurídicamente, no han conseguido, hasta la fecha, encontrar un lugar plenamente reconocido.

Como hemos visto en el capítulo anterior, los dispositivos participativos pueden dirigirse a los ciudadanos-usuarios en tanto que correalizadores de las políticas públicas, por lo que el Estado delega algunas de sus misiones al mundo asociativo o sostiene económicamente actividades iniciadas por grupos de ciudadanos al considerar que atañen al interés público. A partir del momento en que reciben tal apoyo institucional, las actividades del sector comunitario y del sector voluntario entran en la constelación participativa, donde se inscriben en el modelo del “desarrollo comunitario”. En el mundo occidental, estas lógicas están especialmente presentes en los países anglosajones, pero se encuentran también, más o menos, en todos los demás países. Ciertos procedimientos de presupuesto participativo pueden desempeñar un papel en esta dinámica, como en Bradford, por ejemplo, donde los delegados de los grupos comunitarios locales discuten los proyectos que merecen apoyo a través de un fondo intrabarrial. No obstante, las experiencias en este sentido siguen siendo muy limitadas.

La otra gran lógica que respalda la articulación de la participación y del desarrollo económico se opone, en gran parte, a la primera, en la medida en que presupone la primacía de los mecanismos mercantiles a través del establecimiento de asociaciones público-privadas participativas. Como hemos visto, la idea de vincular los ciudadanos a las asociaciones público-privadas es bastante reciente. Se fundamenta en la creencia de que la implicación de los ciudadanos en estas asociaciones refuerza la legitimidad de éstas y lleva a generar un entorno más favorable al desarrollo económico; esta hipótesis funcionalista puede, llegado el caso, unirse a una voluntad sincera de democratización de la acción pública a través de la inclusión de nuevos actores.

El ejemplo de Plock demuestra que los presupuestos participativos se pueden movilizar con esta idea, aunque también que sus efectos en el viejo continente son, hasta la fecha, muy modestos. Más en general, es difícil decir si las asociaciones público-privadas participativas conocerán un desarrollo importante en el futuro o si seguirán siendo un fenómeno bastante marginal y hasta qué punto se impondrán con respecto a un tercer sector basado en dispositivos participativos.

De forma más indirecta, otros modelos de participación pueden tener una cierta importancia para el desarrollo económico local, al apoyar una “buena gobernanza” más eficaz o más legítima y al contribuir, de este modo, a la constitución de un entorno institucional favorable. Incluso municipios que se muestran bastante radicales en su discurso, como los de Saint-Denis o Bobigny en Francia y el de Porto Alegre en Brasil, pueden atraer a empresas capitalistas a partir del momento en que su situación geográfica y sus infraestructuras los hacen atractivos; se dedican a ello, además, de forma activa, seducidos por la perspectiva de resultados fiscales o sociales positivos. No obstante, la participación sólo desempeña, por lo general, un papel bastante marginal, salvo cuando una planificación estratégica participativa o dispositivos cercanos, como los Consejos de Desarrollo en Francia, posibilitan una acción concertada a largo plazo, normalmente organizada con una lógica neocorporativista. Así, en la mayoría de los casos, se trata de un proceso de arriba abajo que reúne a los actores implicados en torno al gobierno local. Es muy poco habitual que la planificación estratégica se articule con un presupuesto participativo. La experiencia de Santo André, en la periferia de São Paulo, o las instancias de planificación estratégica participativa que acreditan a los delegados que participan en el Consejo del Presupuesto Participativo y donde los fondos se reservan a acciones de largo recorrido, tiene pocos equivalentes, aunque ciudades como Belo Horizonte en Brasil o Villa El Salvador en Perú también han articulado participación, planificación y toma de decisiones presupuestarias anuales. En Europa, ciudades como Bobigny también han seguido esta dirección, con todos los límites que conllevan los procedimientos fundamentados en la proximidad, mientras que el municipio andaluz de Puente Genil se vuelve a destacar por ser el único en intentar articular de manera formal plan estratégico y presupuesto participativo.

El desarrollo sostenible

A fin de cuentas, parece que los dispositivos participativos aportan más a la afirmación de una lógica de desarrollo sostenible que al desarrollo económico en sentido estricto. La planificación estratégica participativa y los planes comunitarios elaborados en el ámbito de los barrios con una dinámica de abajo hacia arriba tienen, a menudo, un fuerte impacto desde este punto de vista, ya que los ciudadanos movilizados se suelen preocupar por las consecuencias sociales y ecológicas a medio plazo de las actividades económicas, mientras que los actores mercantiles están cada vez más centrados en las lógicas del beneficio a corto plazo y los tecnócratas suelen ser poco sensibles a las repercusiones que comporta el “progreso”. Por otro lado, desde fines de los años ochenta, la participación se ha ido conceptualizando gradualmente en el contexto internacional como una dimensión clave del desarrollo sostenible, hasta el punto de generar un dispositivo participativo específico, las Agendas locales 21 (cf. glosario).

Muchos presupuestos participativos han tenido un impacto notable en cuanto al desarrollo sostenible. En este ámbito, la experiencia que más se destaca vuelve a ser la de Grottammare, en Italia, donde se acabó con el desarrollo incontrolado provocado por la especulación inmobiliaria gracias a la iniciativa participativa. Esta iniciativa permitió al nuevo equipo en el poder encontrar una importante legitimidad e ideas para hacer frente al grupo de presión de los promotores, para renunciar a la idea de impuestos locales elevados y para imponer una reorientación hacia un modelo de desarrollo más sostenible. La evolución de esta ciudad turística recuerda un poco a

la de Calvià, en España, aunque el presupuesto participativo en la primera ha desempeñado el papel de la Agenda local 21 en la segunda.

No obstante, se trata de un contexto bastante particular y la herramienta concebida en Porto Alegre no es, sin duda, la más adecuada en este terreno, aunque pueda suponer una aportación útil con respecto a problemas puntuales o a cuestiones concretas. Más prometedora resulta, sin duda, la vía que consiste en articular Agenda 21 y presupuesto participativo, lo cual permite entrecruzar discusiones presupuestarias anuales y reflexiones a mayor largo plazo. Puente Genil en España y Groß-Umstadt en Alemania son los únicos municipios europeos que han empezado a seguir este camino que, en lo fundamental, está aún por descubrir.

CAPÍTULO 4. ¿DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA?

¿Cuáles son los efectos propiamente políticos de los presupuestos participativos y, más en general, de las iniciativas que vinculan a los ciudadanos corrientes con la toma de decisiones? Hemos visto que eran importantes en la experiencia de Porto Alegre: reducción notable del clientelismo, aparición de un contrapoder cooperativo surgido de la sociedad civil, constitución de un espacio público plebeyo y establecimiento de un cuarto poder institucionalizado respaldado por un dispositivo participativo. El sistema político partidario, sin embargo, sólo se ha transformado ligeramente. En los otros casos latinoamericanos, aunque es habitual que sólo se observe una parte de estas transformaciones, la participación raramente se reduce a una mera mecánica institucional y se inscribe en el contexto más amplio de una dinámica de emancipación de las clases subordinadas.

En este sentido, la multiplicación de los presupuestos participativos y la inclinación hacia la izquierda de la mayoría de los países en Suramérica participan de una misma coyuntura, en la que las clases populares, a menudo mestizas o de color, comienzan a conquistar un verdadero reconocimiento en el seno de la sociedad y a superar el “colonialismo interior” que, hasta ahora, las relegaba a una posición totalmente subordinada [Brisset y alii, 2006]. Los presupuestos participativos han favorecido este viraje hacia la izquierda al dar credibilidad a las experiencias de gestión progresista, al empezar a dar cuerpo a la idea de que otra política es posible, al hacer retroceder la corrupción y al facilitar, muchas veces, la consolidación de movimientos autónomos de las clases populares. Y a la inversa, el auge de la izquierda política ha contribuido de forma decisiva a la popularización del tema de la participación y a la proliferación de experiencias. Así pues, más allá de sus efectos sociales, los presupuestos participativos en el continente latinoamericano forman parte de una transformación profunda de las relaciones de poder y de los lazos entre las elites políticas y los ciudadanos. En este sentido, y a pesar de las marcadas diferencias de una experiencia a otra, caben pocas dudas de que contribuyen, en conjunto, a una democratización de la democracia. ¿Podrá constatarse algo parecido en el viejo continente, aunque sea a menor escala?

1. ¿Hacia una democracia deliberativa?

A la luz de las constataciones realizadas en el curso de las páginas precedentes, los lectores podrán imaginar que, probablemente, la respuesta estará teñida de escepticismo. Pero antes de dedicarnos a este ejercicio, cabe poner el acento sobre otra dimensión importante de las experiencias latinoamericanas. Ya hemos mencionado el hecho de que suelen basarse en reglas claras y, a menudo, muy complejas. La democracia participativa que se desarrolla en Porto Alegre es una democracia procedimental y esto contribuye de forma importante a su difusión; por no citar que este ejemplo, según el libro de Tarso Genro y de Ubiratan De Souza [2000], es tanto un modo de empleo para los técnicos como una reflexión teórica. El presupuesto participativo de la capital de Rio Grande do Sul se opone explícitamente al populismo participativo y a la versión que defiende la espontaneidad de la democracia participativa de los años setenta. Ofrece, en cierto modo, una respuesta a la cuestión que dejaron abierta los teóricos de la democracia participativa de los años setenta Carole Pateman [1970], C.B. MacPherson [1977] o Nikos

Poulantzas [1978], que prácticamente no consiguieron precisar las formas institucionales de ese régimen político que tan profundamente anhelaban.

Una racionalidad procedimental

A pesar de los contrastes, la tendencia general pasa por tomar más en serio la racionalidad procedimental y el saber hacer que se desarrolla rápidamente en este terreno. El giro procedimental no es algo propio de los presupuestos participativos latinoamericanos y afecta en mucha mayor medida a los dispositivos participativos que han surgido por todo el mundo a partir de la segunda mitad de los años noventa. Las evoluciones de las prácticas encuentran un eco en la teoría política, que ha tematizado la idea de una democracia procedimental, especialmente a raíz de los trabajos de Jürgen Habermas [1993, 1997]. A partir de los años ochenta, el filósofo de Frankfurt se distancia del carácter excesivamente espontáneo del paradigma de la acción comunicativa que había desarrollado en el transcurso de la década anterior: mientras que, en un principio, había derivado la racionalidad característica de la deliberación democrática de las estructuras antropológicas vinculadas al uso pragmático del lenguaje, a partir de entonces insiste en la forma en la que las instituciones y los procedimientos democráticos constituyen apoyos ineludibles y, al mismo tiempo, materializaciones de la racionalidad deliberativa.

Una serie de críticas han apreciado positivamente esta evolución, considerando que era necesario ir más lejos, especialmente teniendo en cuenta que la discusión se debe organizar de tal forma que se limite el peso de las asimetrías de poder que tienden a deformarla estructuralmente [Fraser, 2003; Phillips, 1995]. La deliberación debe, además, entenderse en un sentido amplio: incluye argumentaciones y demostraciones lógicas, pero también otros registros que, como el testimonio o el grito de indignación moral, permiten a ciertos actores tomar la palabra más fácilmente y enriquecen un intercambio que sería demasiado estrecho si tuviera que limitarse a una pura argumentación. La deliberación política concebida en este sentido no es menos que un intercambio dialógico creador de intereses, de valores y de identidades, no reducible a una confrontación estratégica en la que cada uno de los hablantes utilizaría el lenguaje de forma instrumental.

En el tercer capítulo de la primera parte hemos propuesto una definición empírica de la calidad deliberativa de un proceso participativo. Basándose de forma crítica en Habermas y en otros autores, así como en los análisis que acabamos de desarrollar, los diferentes elementos se pueden agrupar ahora en función de tres grandes principios [Loïc Blondiaux, 2005: 126-127].

Un principio de discusión: el debate democrático debe permitir un intercambio de razones; conviene, por tanto, organizar procedimientos que permitan hacer surgir los mejores argumentos y alejarse de una concepción agregativa de la legitimidad: es importante que las interacciones permitan discutir sobre el bien común y no se reduzcan a la mera defensa de intereses particulares. Para ello, es necesario, sin duda, que se acuerde un tiempo de discusión suficiente y que la información dada a los participantes sea lo bastante completa. Es importante que se puedan movilizar otros registros discursivos, como el testimonio o el grito de indignación moral, pero es igual de importante que esos otros registros discursivos encierren contenidos cognitivos y normativos que podrían estar justificados de forma argumentada en otro marco

o en otro momento. La deliberación se debe fundamentar en reglas procedimentales claras, que permitan delimitar de forma unívoca las responsabilidades, zanjar los conflictos o los desacuerdos y efectuar una síntesis razonada. La presencia de personas que gozan de una auténtica capacidad en términos de animación de los debates contribuye de manera decisiva a centrarlos, así como a ayudar que la discusión pueda abordar cuestiones técnicas sin caer en tecnicismos y sin que los “profanos” se vean neutralizados por un vocabulario altamente especializado.

Un principio de inclusión: la discusión debe estar abierta al mayor número posible de personas e, idealmente, a todas aquellas que puedan verse afectadas por la decisión en cuestión. Es fundamental que favorezca una igual participación de los individuos, sean cuales sean sus grupos sociales de origen. La organización de sesiones de debate en pequeños grupos es, desde este punto de vista, importante. Del mismo modo, la calidad deliberativa de un procedimiento participativo mejora cuando la discusión no se despliega únicamente entre la Administración y los ciudadanos y cuando también se puede desarrollar entre estos últimos.

Un principio de publicidad: la deliberación debe pasar por la prueba de la discusión pública; más concretamente, una cierta transparencia en el transcurso de la propia discusión y en la rendición de cuentas de las acciones que le han seguido forman parte de la calidad discursiva de un proceso participativo de tipo democrático, que lo diferencia de las prácticas clientelistas o de cabildeo.

Evaluada desde esta óptica, la calidad deliberativa de los presupuestos participativos europeos es bastante variable: en las experiencias que hemos estudiado de cerca, es relativamente mediocre en cuatro casos de veinte, sobre todo allí donde la participación se concentra en un tiempo demasiado corto (como en muchos presupuestos participativos alemanes); en dos casos de veinte es bastante elevada porque un consejo del presupuesto participativo –o su equivalente– permite el despliegue de la discusión en un plazo extendido (el caso paradigmático en este sentido sería Albacete). En las otras experiencias, la calidad deliberativa se puede considerar como aceptable. A pesar de estas diferencias, la calidad deliberativa de los presupuestos participativos no es, en conjunto, nada despreciable.

¿Democracia deliberativa o democracia participativa?

¿Asistiríamos, pues, a la emergencia gradual de una democracia deliberativa, a la que la participación contribuiría de forma importante? Esta cuestión lleva a ahondar en los paralelos y las diferencias entre dos conceptos, el de la democracia participativa y el de la democracia deliberativa, que, a menudo, se consideran cercanos. En sus versiones más habituales, que se han impuesto en la filosofía política anglosajona en referencia a John Rawls y Jürgen Habermas, la idea de democracia deliberativa se basa en los tres principios que hemos mencionado como criterios de la calidad deliberativa, aunque dándoles una acepción más limitada: el principio de discusión se reduce a la sola dimensión argumentativa del intercambio dialógico y el principio de inclusión se interpreta según unos mínimos, de forma que la apertura a todas las personas afectadas puede, por ejemplo, hacerse a través de la constitución de un grupo socialmente representativo de la población más que mediante la participación real del mayor número posible

de personas. Finalmente, el principio de publicidad se relativiza y ciertos espacios deliberativos pueden funcionar a puerta cerrada. De repente, se hace inmediatamente patente una tensión conceptual. ¿Puede que entrar en la cuestión democrática a partir de la deliberación conduzca a relativizar la participación, aunque sólo sea porque cuanto mayor es el número de participantes en la discusión, más difícil es conseguir una deliberación de calidad? Y al revés: ¿no llevaría el imperativo participativo a relativizar los dispositivos deliberativos: al fin y al cabo, no son pieza clave de las revoluciones o los movimientos sociales unas dimensiones que remiten a un ideal deliberativo? Sin duda, la dinámica deliberativa está vinculada a la publicidad y ésta implica un público cuyas fronteras son difíciles de delimitar *a priori*. Del mismo modo, la participación difícilmente se puede consolidar en el largo plazo con un modo insurreccional y parece llamar a la deliberación como un complemento indispensable.

Sin embargo, ciertas perspectivas normativas las enfrentan. Es obligado constatar que la deliberación no siempre ha sido un elemento clave del concepto de “democracia participativa”. Al contrario, aunque los partidarios de la democracia deliberativa insistan en la importancia de la participación ciudadana, a menudo es para cerrarle las puertas de la decisión, que debe seguir siendo monopolio de los representantes. Jon Elster pudo plantear, al estudiar los procesos deliberativos de las dos asambleas constituyentes francesa y norteamericana a fines del siglo XVIII que las puertas cerradas tendían a favorecer la calidad de la argumentación porque la publicidad de los debates dejaba más espacio a enfrentamientos enconados y a la demagogia [Elster, 1994: 249]. En cuanto al propio Habermas, plantea explícitamente que su concepto de democracia procedimental hace secundaria la implicación cívica sobre la que centran su problemática las teorías de la participación [Habermas, 1998]. Finalmente, el lugar del conflicto social es protagonista en las teorías de la democracia participativa, mientras que es mucho más secundario en las de la democracia deliberativa.

Estas tensiones conceptuales se ven redobladas, al menos en parte, por el hecho de que los dos conceptos no son usados por los mismos actores y no siempre designan las mismas prácticas. Incluso aunque se advierta una relativa convergencia, los dispositivos que se encuentran en el centro de la atención son distintos. Una serie de espacios deliberativos como las cortes constitucionales tienen, además, sus debates a puerta cerrada y recusan la participación (incluso muda) de los ciudadanos. Y al contrario, dispositivos destinados a favorecer la participación de las bases en las decisiones, como las asambleas generales y los referéndums, no constituyen, automáticamente, modelos deliberativos. Esto hace difícil la perspectiva de una síntesis entre los dos conceptos. Algunos defensores convencidos de la democracia participativa tienden a descuidar la democracia deliberativa, que es sospechosa de tecnocratismo; y al revés, muchos partidarios de la democracia deliberativa observan con un interés más que moderado la democracia participativa, que es sospechosa de menoscabar la formación de una opinión ilustrada. Las tensiones conceptuales en juego quedan bien ilustradas por la discrepancia que existe entre los conceptos de espacio público, de espacio público plebeyo y de foro híbrido (cf. glosario).

Estos conflictos prácticos y teóricos revelan tensiones profundas en lo que respecta a los cimientos normativos de la democracia. Sin duda, muchos teóricos y profesionales intentan hoy en día encontrar una síntesis trabajando sobre la calidad deliberativa de los procesos participativos o sobre la extensión participativa de los mecanismos deliberativos,

equilibrando conceptualmente las dos nociones o desarrollando modelos híbridos de éstas. No obstante, se está aún lejos de llegar a un paradigma unitario, aunque experiencias como el presupuesto participativo de Porto Alegre, las iniciativas que ha podido inspirar en el continente latinoamericano o el “formato foro”, empleado en el Foro Social Mundial, ofrecen puntos de apoyo para una conceptualización que aún está por desarrollarse plenamente.

Participación y populismo

Antes de examinar la aportación potencial de los presupuestos participativos europeos a esta síntesis, debemos abordar otro aspecto complementario. Los lectores recordarán que, en la primera parte de este trabajo, apuntamos una frecuente coincidencia entre el refuerzo de los poderes de los alcaldes y el establecimiento de dispositivos participativos. Nos preguntábamos si este hecho atestiguaba una convergencia de fondo o si, al contrario, la creciente personalización del poder –basada en un tipo de dominio carismático– se opondría a una dinámica participativa digna de ese nombre. ¿Podemos ya responder a esta cuestión?

Los críticos de las experiencias participativas suelen censurarlas afirmando que formarían parte, junto con los medios y los sondeos, del desarrollo de una “democracia de opinión” o de un “populismo” muy inferiores a la racionalidad democrática encarnada por los parlamentos y los partidos. Hay muchos elementos que parecen apuntalar esta tesis. El desarrollo de los dispositivos participativos y el de las tendencias plebiscitarias se inscriben, indudablemente, en una misma coyuntura, marcada por el debilitamiento de los partidos y de los órganos legislativos. Los responsables políticos tienden, además, a esquivar estos instrumentos clásicos de la mediación de intereses y de los valores apelando directamente a la opinión y favoreciendo, en paralelo, la eclosión de iniciativas participativas. Tony Blair, en Gran Bretaña, promovió así la multiplicación de los instrumentos participativos, mientras que mantuvo a los municipios sometidos a una fuerte tutela y presidió una caída histórica del laborismo en tanto que partido militante.

En 2006-2007, Ségolène Royal se desmarcó fuertemente del Partido Socialista Francés y de su aparato basándose en la opinión, los simpatizantes, los nuevos afiliados y las iniciativas participativas de todo tipo. A escala local, algunos de los alcaldes que han establecido presupuestos participativos tienen relaciones más bien difíciles con su consejo municipal; éste ha sido el caso, por ejemplo, en Alemania, en Rheinstetten y en Berlín Marzahn-Hellersdorf. Casi siempre, estos dispositivos innovadores son lanzados por el ejecutivo; el papel del legislativo local suele ser secundario o marginal y las resistencias más enérgicas se hallan en su seno.

Y sin embargo, aunque aún quede por elaborar una verdadera articulación entre el legislativo y las instituciones participativas, es necesario desmentir categóricamente la idea de que éstas constituirían una de las dimensiones de una democracia de opinión. En Europa, y a pesar de sus límites, estos dispositivos contribuyen globalmente a la formación de una opinión más ilustrada y no a su manipulación electoral. Su calidad deliberativa media es insuficiente y su impacto sobre la toma de decisiones suele ser bastante reducido, pero no por eso dejan de ser un componente importante en el desarrollo de una democracia más deliberativa. Su racionalidad procedimental va en contra de los sondeos, que instan a los ciudadanos a responder

de forma instantánea a cuestiones que, muchas veces, ni se habían planteado y cuya formulación no pueden cuestionar. Inspirándonos libremente en Max Weber [1975], conviene analizar la elección directa del alcalde y, más en general, las formas que instauran un lazo directo entre los ciudadanos y los dirigentes como encarnadoras de un modo de dominación carismática, mientras que las iniciativas participativas y deliberativas tienden a minimizar la dominación política (o, por decirlo en otros términos, a reducir la alienación que supone delegar a una clase política, en gran medida desligada de los ciudadanos, lo básico del poder de decisión. Las dinámicas participativas podrían ayudar a modificar el diagnóstico que apuntó Benjamin Constant con respecto a la democracia representativa, en la que, según él, el pueblo de electores no gobierna y cuando ejerce su soberanía es “en épocas fijas, aunque escasas, [...] no es nunca sino para abdicar de la misma” [Constant, 1986: 269].

2. ¿Un “gobierno largo”?

A pesar de todo, ¿tendrían los presupuestos participativos europeos un verdadero impacto en el sistema partidario clásico? ¿Hasta qué punto favorecen la autonomía de la sociedad civil? ¿Representan un nuevo ámbito de expresión y de acción para las clases populares o para los movimientos sociales?

Las respuestas merecen matizarse bien y, como hemos visto, dependen en gran medida de los modelos a los que se acercan las experiencias concretas. En el modelo de la “democracia participativa” es en el que es más probable encontrar la posibilidad de una combinación entre la movilización no convencional y la participación en el sistema político institucional. Y al revés, es en el modelo de “desarrollo comunitario” en el que la sustitución de la política participativa por la política clásica constituye una tendencia realmente fuerte. El riesgo de la instrumentalización de la participación con fines de legitimación es más importante en la “democracia de proximidad”, mientras que su reducción a una iniciativa meramente administrativa con un modesto impacto en la política es probable en la “modernización participativa” y la “asociación público-privada participativa”.

En conjunto, es imposible afirmar que los presupuestos participativos europeos tengan un impacto positivo en la participación electoral. Ésta tiende a disminuir en las ciudades que hemos estudiado. Además, la abstención se sitúa, a menudo, en niveles muy elevados en comparación con ciudades que tienen una estructura social parecida pero sin presupuesto participativo. Aún sobre esta cuestión, cabe observar que los presupuestos participativos parecen bastante representativos de las iniciativas participativas en general, que raramente constituyen un medio de hacer bajar la abstención, a pesar de las esperanzas que los dirigentes políticos suelen depositar en ellas [Rey, 2005; Blanco/Font, 2005]. La puesta en marcha de un presupuesto participativo tampoco es garantía de un mejor resultado para el equipo municipal, aunque las cifras son aún demasiado discrepantes como para constatar una tendencia general.

Ciudades emblemáticas como Córdoba en España, Pont-de-Claix y, en menor medida, Saint-Denis en Francia, Venecia y Pieve Emanuele en Italia o Berlín-Lichtenberg y Rheinstetten en Alemania, han presenciado cómo el equipo municipal sufría reveses importantes, en

ocasiones, después de unos primeros logros. En cambio, otros han conocido el éxito o han dado un importante golpe de timón, como Sevilla o Albacete en España, Grottammare en Italia y Morsang-sur-Orge en Francia. En todo caso, tanto en Europa como en la capital de Rio Grande do Sul, la activación de una estructura participativa tiene, por lo general, una escasa incidencia en la organización interna del sistema político institucional. En el plano electoral, las iniciativas participativas parecen actuar como una lente de aumento que contribuye, mediante el efecto de la transparencia, a que éstas permitan visibilizar los logros y las dificultades de las mayorías establecidas.

Independientemente de sus límites, los presupuestos participativos no se pueden considerar como instrumentos manipulables a voluntad de la mayoría. En Porto Alegre, después de 2002, los partidarios del antiguo gobierno petista y otros actores de la sociedad civil han utilizado el presupuesto participativo para cuestionar al nuevo alcalde. De forma más modesta, la sesión conjunta entre el consejo municipal y el presupuesto participativo que se organizó en Saint-Denis en 2004 abrió las puertas a una aguda contestación del ejecutivo local y el presupuesto participativo de Sevilla da periódicamente lugar a ciertas tiranteces políticas, incluso entre los dos partidos de izquierda que dirigen en coalición la localidad.

Que tales acontecimientos no se produzcan más a menudo se explica, en parte, porque la mayoría de los presupuestos participativos se ven estrechamente controlados por sus artífices institucionales; también porque estos instrumentos son aún jóvenes y porque se suelen suprimir en caso de alternancia política y, aún más fundamentalmente, porque la politización de tipo partidario en estos dispositivos tiende a ser mal vista por los ciudadanos que participan en ellos. Esta última característica, además, es generalizable: más allá de importantes diferencias entre los contextos locales, es otro tipo de politización, no ligada a los aparatos, la que parecen exigir los dispositivos participativos y las reacciones contra las maniobras “políticas” se denuncian enérgicamente.⁴¹ Así, es sobre todo contribuyendo a la formación de un nuevo proyecto, a medio camino entre la política de imagen y la creación de una nueva identidad, que los presupuestos participativos han podido tener un impacto político para ciertos actores políticos tradicionales, en concreto para las corrientes poscomunistas en plena deriva tras el desmoronamiento del socialismo burocrático y para ciertos socialdemócratas.

El impacto es más perceptible en la cultura política de la sociedad civil, lo cual puede parecer paradójico para las iniciativas activadas desde arriba. En la mayoría de los casos que hemos estudiado, el tejido asociativo y los ciudadanos movilizados han sabido ampliar parte del espacio que se les había ofrecido, reforzando su capacidad de influencia sobre las políticas seguidas, multiplicando los contactos horizontales con otros actores de la sociedad civil y mejorando sus conocimientos de los engranajes del sistema político y de la máquina administrativa. No cabría precipitarse en deducir una profundización de la democracia por la aparición o el refuerzo de contrapoderes. La autonomía global de la sociedad civil en los dispositivos varía, en efecto, según los modelos y las experiencias. Del mismo modo, el vínculo entre las estructuras institucionales que son los presupuestos participativos y los movimientos sociales está lejos de ser unívoco.

⁴¹ Las iniciativas populares constituyen, desde este punto de vista, una excepción, ya que los partidos políticos desempeñan, a menudo, un papel decisivo en ellas.

Como ya hemos subrayado, no hay un movimiento social significativo que reivindique la instauración de presupuestos participativos en Europa. Es más: en la mayoría de los casos, los movimientos sociales, especialmente los altermundialistas, no son actores muy activos de los presupuestos participativos europeos. Ciertos movimientos ponen en tela de juicio la idea misma de democracia participativa porque ésta no representa una subversión radical de los poderes establecidos o, al contrario, porque su modo de estructuración autoritaria no se ajusta demasiado a la lógica de dichos movimientos. Sin embargo, por lo general, una vez puestos en marcha, los presupuestos participativos consiguen que el sistema político-administrativo sea más permeable a las demandas “ciudadanas”. En ciertos casos, dinámicas de abajo arriba se topan con la iniciativa de arriba abajo por la que vela la institución que la ha creado. Los motivos suelen ser contingentes; pueden estar relacionados con la existencia previa de una sociedad civil organizada e independiente, pero también con la personalidad de un dinamizador o a la apertura de una ventana de oportunidad favorable a uno u otro movimiento social. La apertura de los procedimientos y las garantías formales que ofrecen a la autonomía de los actores implicados representan, entonces, un factor favorable.

En conjunto, en menos de un caso de cada cuatro es posible afirmar que los presupuestos participativos europeos favorecen la emergencia de un contrapoder cooperativo, normalmente en las experiencias que se acercan a los modelos de “democracia participativa” o “desarrollo comunitario” y aunque sea a una escala mucho más reducida que en Porto Alegre. La modestia de este impacto político se ve reforzada por el hecho de que un contrapoder cooperativo no es necesariamente sinónimo de empoderamiento de los grupos dominados. En Europa, suelen ser las clases medias y los grupos establecidos en la sociedad los que se suelen apropiarse de los dispositivos participativos –no las clases populares o los *outsiders*– y los presupuestos participativos no son, en lo fundamental, una excepción a esta regla. Sólo bajo formas muy atenuadas y en ciertos lugares es posible diagnosticar la aparición de un espacio público plebeyo.

Paralelamente, se constata la tímida emergencia de un cuarto poder en ciertos presupuestos participativos europeos, principalmente en España (donde la denominación de *presupuesto participativo* implica, para todos los actores, la existencia de un poder de decisión) y en Italia. Teniendo en cuenta las competencias de decisión relativamente reducidas de las que disponen las experiencias europeas más avanzadas, el peso de este cuarto poder reside, sin parangón, junto con el de los otros tres. Sin embargo, no atañe al gobierno representativo: éste implica el monopolio de la decisión en las manos de representantes elegidos autónomos con respecto a sus administrados, que no es el caso de los delegados del presupuesto participativo o de los habitantes movilizados que participan en las asambleas. Aunque hay muchos fenómenos de representación en marcha, se trata de una representación de otro tipo, basada en portavoces que, ya sea elegidos por sorteo o designados por un mandato semiimperativo, están obligados *de facto* a recoger el apoyo consensual de las bases. Hasta el momento, estos esbozos de cuarto poder han sido bastante secundarios o marginales. No obstante, la situación no permite prejuzgar las evoluciones que están por venir y el futuro sigue siendo incierto: al fin y al cabo, ¿no era también bastante problemático el lugar de los parlamentos antes de las revoluciones democráticas modernas?

Actualmente, por lo tanto, los presupuestos participativos europeos se encuentran a medio camino entre una reorientación deliberativa de la democracia representativa y la emergencia de una verdadera democracia participativa, combinando las instituciones propias del gobierno representativo y un cuarto poder que permite a los ciudadanos tomar decisiones, directamente o mediante delegados. El terreno común sobre el que pueden prosperar estas experiencias está alimentado por la idea de una ampliación del proceso de toma de decisión más allá de los representantes elegidos. El vuelco normativo parece ya bastante importante, aunque las prácticas sólo sigan con un tiempo de retraso y de forma desigual. Las metáforas organicistas clásicas tienden, siguiendo el ejemplo de Durkheim, a hacer del Estado el cerebro de la sociedad y hablan de las demás instituciones como de los “miembros” del organismo social. Hoy en día, autores como Antonio Negri y Michael Hardt comparan toda la sociedad con un cerebro, en tanto que conjunto coordinado de neuronas que funcionan en red y sin un centro identificable [Hardt/Negri, 2004]. ¿Puede esta metáfora aplicarse a los presupuestos participativos y, más en general, a otras iniciativas participativas? En la línea de Antonio Negri y Michael Hardt, ciertos autores lo dudan, planteando que estas estructuras no dejan de estar centradas en torno a un Estado que consulta, delibera e incluso delega ciertas decisiones pero que sigue siendo la instancia suprema de regulación en caso de conflicto. Contraponen así la participación institucional a los modelos radicalmente democráticos que serían los grupos de afinidades del movimiento altermundialista o el software libre. Sin embargo, a pesar de contener una verdad de fondo, esta contraposición se debe relativizar, aunque sólo sea porque las redes aparentemente más democráticas y más cooperativas también están marcadas por asimetrías de poder, de información y de capacidad de iniciativa.

Así pues, es tan erróneo idealizar las iniciativas participativas como reducirlas a arreglos que se sitúan al margen del sistema político. Estas iniciativas participan de una ampliación de los modos de gobernabilidad; una ampliación cuyas fronteras no están fijadas. Para analizarlas, el concepto de “*governo largo*”, que se forjó en las comunas italianas de la Edad Media y el Renacimiento, puede tener un cierto alcance heurístico [Röcke, 2005; Bacqué/Rey/Sintomer, 2005]. El “gobierno largo”, del que se podía enorgullecer especialmente la república florentina, se distinguía del “gobierno estrecho” (“*governo stretto*”), característico del poder aristocrático o despótico. No era sinónimo de una verdadera democracia: los sectores populares estaban excluidos de la ciudadanía y sólo fueron reconocidos institucionalmente durante períodos revolucionarios bastante breves, las mujeres se encontraban totalmente fuera de la política institucional y la participación en el espacio público y el autogobierno, bastante importante para la época, no impedía que el poder real estuviera generalmente monopolizado por una elite relativamente limitada.

No obstante, las controversias sobre las fronteras de la esfera que reunía a los individuos capacitados para practicar activamente su ciudadanía y para participar en el autogobierno eran continuas. A principios del Renacimiento, el sistema político de la república florentina se oponía fuertemente a los regímenes absolutistas que empezaban a consolidarse, así como a las repúblicas oligárquicas que, como Venecia, habían cerrado, de una vez por todas, el estrecho círculo de aquellos que habían sido juzgados como dignos de participar en la toma de decisiones. La diferencia entre los contextos sociales, culturales y políticos de la república florentina y los de las actuales iniciativas de institucionalización de la participación es manifiesta.

Sin embargo, ¿no encarnarían dichas iniciativas una especie de *governo largo*, que rompería con el *governo stretto* del gobierno representativo clásico al implicar a una minoría bastante pequeña de la población y al estar bastante alejadas de un auténtico autogobierno? Aunque el gobierno representativo tiende a reducir la democracia al ejercicio del derecho a voto y al monopolio del poder por una elite restringida, las iniciativas participativas permiten, como tendencia, ampliar el círculo de la discusión y de la toma de decisiones a un público mucho más amplio, aunque éste siga siendo bastante limitado con respecto al conjunto de la población. La pretensión de ciertos representantes elegidos de monopolizar la definición del interés general y la toma de decisiones pierde credibilidad, la inmunización del sistema político contra las demandas de los ciudadanos tiende a la ilegitimidad, mientras que las formas deseables de la participación se imponen como un tema cuya importancia va creciendo en la dinámica democrática. Aunque estos cambios actúan como contrapeso a los mecanismos electorales, a la política convertida en espectáculo y a la afirmación de una gobernanza donde actores no ciudadanos, como las empresas o los comités de expertos, se benefician de una creciente influencia, no por ello conducen automáticamente a “democratizar radicalmente la democracia”, por retomar la expresión acuñada en la capital de Rio Grande do Sul.

CONCLUSIÓN: VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y PINTURA

¿Cuál es hoy en día el alcance de las iniciativas participativas en Europa? La respuesta sólo puede dibujarse con medias tintas. A la luz de la investigación realizada, es ya posible pronunciarse sobre las tres interpretaciones que habíamos definido en la introducción: aquella que concibe los presupuestos participativos como instrumentos que permiten una democratización de la democracia y el principio de concretización de otro mundo posible; aquella que postula que la participación institucionalizada posibilita, ante todo, la recuperación, la normalización y la instrumentalización de los movimientos ciudadanos por parte del sistema, por lo que la democracia participativa sería un asunto de personal político en búsqueda de nuevas formas de legitimación y, en el mejor de los casos, de dirigentes administrativos que desearían modernizar la Administración; y, finalmente, aquella intermedia, que piensa en la participación y la deliberación como referencias normativas y fuentes de experimentación pragmáticas que servirían, cada vez más, a la crítica y la justificación de la acción pública, hasta el punto de que vendrían a constituir, gradualmente, el nuevo espíritu de las instituciones democráticas.

Pronunciarse sobre estas interpretaciones no equivale a zanjar la cuestión de forma tajante, dado que el balance empírico no es sencillo: las experiencias que hemos analizado son muy jóvenes y aún es pronto para decir la última palabra. A pesar de ello, se pueden sostener algunas tesis. (1) Hasta la fecha, la primera interpretación revela, en el mejor de los casos, deseos devotos y, en el peor, una autojustificación ideológica. En Europa, los presupuestos participativos no constituyen, de momento, una alternativa a la globalización neoliberal: no están realmente vinculados a una dinámica de reconocimiento de las clases populares y son sólo un vector bastante débil de justicia social. En este sentido, el procedimiento ideado en Porto Alegre rompe poco con las demás herramientas participativas. Por otro lado, se trata, sin duda, de una razón importante para explicar que los presupuestos participativos no hayan suscitado un fuerte movimiento desde abajo en el viejo continente. (2) La segunda interpretación también parece demasiado caricaturesca como para dar cuenta de una realidad que la supera en gran medida. Las transformaciones de la Administración en un sentido favorable a los usuarios son notables, los ciudadanos implicados saben apropiarse de dispositivos inicialmente concebidos desde arriba y el impacto político de las iniciativas participativas atañe, al menos, tanto a la sociedad civil como a los representantes elegidos. Además, la propuesta de la participación como estrategia para obtener ganancias políticas es, en gran medida, un homenaje del vicio a la virtud, en la medida en que refleja las limitaciones que las evoluciones de la legitimidad democrática imponen a las personas que hacen de la política una profesión. (3) ¿Se podría confirmar, no obstante, la tercera interpretación? En gran medida, éste sería el caso, pero hemos visto que los presupuestos participativos europeos obedecen a lógicas muy distintas, que dependen de modelos de tipos ideales a los que se acercan y de contextos en los que emergen. Las cosas se están moviendo, pero la amplitud del movimiento es incierta y las direcciones que está tomando son muy divergentes.

Para dar otro paso adelante, podemos recurrir a una distinción analítica propuesta por Peter Hall [1993]. Hall diferencia tres grados de transformación de las políticas públicas. En el *primer grado*, la intensidad de la acción varía, pero los instrumentos utilizados y los fines perseguidos siguen siendo los mismos. Puede, por ejemplo, que se invierta más dinero en un

programa, pero se trata de un ajuste rutinario de la acción político-administrativa. El *segundo grado* de cambio implica la introducción de nuevos instrumentos de política pública, mientras que los fines perseguidos siguen siendo estables. Por lo general, se trata de un cambio interno en el seno de la burocracia político-administrativa. El *tercer grado* de cambio implica una transformación de los paradigmas que orientan la acción pública y no sólo la modificación de la intensidad con la que ésta se conduce o la introducción de nuevos instrumentos en una estrategia de fines inalterados. Esta transformación no puede llegar de forma rutinaria; sólo se produce en circunstancias particulares, cuando hay problemas mayores que parecen no poder afrontarse en los marcos existentes. Implica un largo debate social que va mucho más allá del estrecho círculo de los decisores políticos o administrativos y entraña una transformación de las relaciones de poder en la sociedad: no se trata solamente de un proceso de aprendizaje, sino también de un proceso de empoderamiento a favor de ciertos grupos y en detrimento de otros. Esta transformación es, por lo tanto, política, en el sentido estricto del término.

Desde esta perspectiva, la introducción de los presupuestos participativos en Europa sólo constituye un instrumento verdaderamente nuevo con respecto a los dispositivos anteriores (y, por lo tanto, un cambio de segundo grado) cuando se adopta el tipo ideal de procedimiento “Porto Alegre adaptado en Europa”. Sin embargo, resulta más interesante evaluar el giro más general basado en la deliberación y la vinculación de los ciudadanos a la toma de decisiones, un giro del que forman parte los presupuestos participativos.

El establecimiento de los dispositivos participativos representa un claro cambio de segundo grado con respecto a las políticas públicas clásicas. La cuestión es saber si las transformaciones afectan también a un tercer grado, el del cambio de paradigma o, usando otro lenguaje teórico, de un cambio radical de los marcos de la acción colectiva. ¿Se trata de una transformación política más que meramente administrativa? ¿Implica una modificación de las relaciones de poder? Obviamente, la respuesta puede variar de un contexto a otro y no podría ser la misma en función de los modelos de participación. Tomadas en su conjunto, las transformaciones ideológicas e institucionales desembocan en inflexiones muy sensibles de las relaciones de poder, pero lo hacen en sentidos muy distintos: por ejemplo, sólo se observa la emergencia de un contrapoder cooperativo de la sociedad civil en las experiencias que se acercan a los modelos de la democracia participativa y del desarrollo comunitario. Y al revés, la legitimación de la capacidad de influencia directa de las empresas en la definición de la acción político-administrativa se consagra, esencialmente, en aquellas que se sitúan bajo el estandarte de la asociación público-privada participativa.

Razonando en términos menos técnicos, John Parkinson [2004] utiliza una metáfora: cuando los ciudadanos están vinculados con la toma de decisión, el proceso se puede centrar en la “vivienda” (“*housing*”), es decir, en cuestiones estructurales. También puede concernir a la “construcción” (“*building*”), es decir, a problemas importantes pero de segundo plano. Finalmente, se puede concentrar en la “pintura” (“*painting*”), es decir, en asuntos menores y relativamente marginales. John Parkinson añade que, con demasiada frecuencia, los dispositivos participativos ingleses se conciben para que los habitantes discutan sobre la pintura y se olviden de la construcción y la vivienda. Examinados de forma aislada, los presupuestos participativos del continente, en casi todos los casos, se ocupan de la pintura o de la construcción, pero

raramente de la vivienda (tanto más cuando su esfera de influencia se relega al ámbito local). El diagnóstico es más positivo si se tiene en cuenta el conjunto de los dispositivos participativos activados durante las dos últimas décadas. La transformación es de gran alcance: modela la acción administrativa sobre tantas facetas que está en curso de transformar profundamente su lógica, incluso aunque se tope con resistencias y con contratendencias.

En el plano propiamente político, la dinámica es más incierta: la era de la dominación absoluta de las máquinas partidarias pertenece, sin duda, al pasado, una democracia más participativa y más deliberativa está ganando en credibilidad, pero se opone a una democracia de opinión y a las lógicas de gobernanza tecnocrática cuyo peso también va en aumento. En el ámbito social, las iniciativas participativas siguen estando limitadas, en lo fundamental, a la decoración de interior e, incluso a veces, abandonan totalmente este terreno. Es una de sus principales debilidades en el viejo continente y es también lo que las enfrenta más a las dinámicas que se abren paso en numerosas experiencias latinoamericanas.

CONCLUSIÓN: UNA UTOPIÍA REALISTA

Llegados al fin de este recorrido, ya podemos extraer un balance global de la experiencia de los presupuestos participativos en Europa y, a través de ella, de la difusión extremadamente rápida de numerosos procedimientos que vinculan a los ciudadanos con la toma de decisiones. ¿Cómo se explica la importación de la herramienta inventada en Porto Alegre, la creciente atracción que ejerce sobre cada vez más actores y los desafíos a los que se enfrenta? ¿Hasta qué punto se puede diagnosticar una convergencia europea en el ámbito de las iniciativas participativas y cuál es la singularidad de la situación española en la materia? ¿Cuáles son las principales lecciones que se pueden extraer del amplio panorama que hemos analizado?

¿Una dinámica europea?

El razonamiento que habíamos planteado en la primera parte sobre las razones que favorecen la difusión de los presupuestos participativos en Europa se ve confirmada en gran medida. El instrumento es innovador y, por ese motivo, puede parecer atractivo a los ojos de responsables políticos o administrativos que perciben la necesidad de renovar su imagen y sus prácticas. Incide en el dinero, el nervio de la guerra. Potencialmente, permite superar el provincialismo, al propiciar discusiones horizontales entre ciudadanos sobre la orientación de las políticas públicas. Es marca distintiva del altermundialismo para los equipos de izquierda que se han apropiado del tema en el viejo continente, pero se inscribe también en una dinámica de modernización de los servicios públicos que es capaz de atraer la atención de autoridades locales de colores políticos enfrentados.

Muchas redes, tanto nacionales como europeas, se han interesado por él; los primeros en hacerlo fueron los círculos del movimiento altermundialista, pero muy pronto se les unieron sectores modernizadores inscritos en la línea de la “nueva gestión pública”, grupos de investigadores comprometidos con perspectivas de democracia participativa o deliberativa, centros de estudios y asesores –que, por lo general, están sinceramente convencidos y adivinan un mercado prometedor–, así como organizaciones o instituciones internacionales como la ONU, el Banco Mundial, la OCDE o los programas URB-ACT y URB-AL de la Unión Europea. Y más recientemente, incluso el Gobierno británico.

Esta convergencia de actores tan diversos sólo podía conducir a dispositivos procedimentales y a modelos de participación muy variados. Al mismo tiempo, dicha convergencia ha contribuido, sin duda, al éxito del instrumento ideado en Porto Alegre. El balance empírico de las primeras experiencias de los presupuestos participativos es moderado y no permitiría, de por sí, comprender por qué la difusión de este procedimiento ha seguido una tendencia exponencial y, según todo parece indicar, seguirá haciéndolo durante los próximos años, participando en el creciente aumento de distintos instrumentos de participación. Salvando las distancias, el proceso no deja de recordar al que vio la emergencia del Estado de bienestar en el siglo pasado y que nació de la conjunción improbable entre el movimiento obrero que deseaba revolucionar la sociedad, los conservadores inteligentes que deseaban evitar esa posibilidad a toda costa, hombres de Estado que deseaban garantizar el poder de su nación ganándose el

favor de las masas populares, corrientes caritativas cristianas que trabajaban para aportar un respiro a la miseria y a la pobreza e incluso corrientes higienistas que deseaban que cambiaran las condiciones de vida con respecto a aquello que consideraban un estado de atraso. De todo ello se derivó un “*new deal*”, al menos en los países occidentales, un terreno común sobre el que se edificaron variantes muy diversas de Estado social, que oscilaban entre el modelo socialdemócrata, el modelo liberal y el modelo conservador [Esping-Andersen, 1990].

De la misma forma, en este principio de siglo XXI, la “participación” se impone cada vez más como el terreno obligado de la política y de la acción pública. Lógicamente, la participación institucional no se mantiene sola y su desarrollo va de la mano del de las campañas políticas que son “participativas” (la campaña de Barack Obama marca, desde este punto de vista, un giro importante), pero en un sentido bastante distinto, con la multiplicación de nuevos movimientos sociales que experimentan con formas horizontales de coordinación o incluso con la aparición de nuevos modos de gobernanza que van de lo local a lo global. Más allá de la esfera política, estos fenómenos forman parte de la “sociedad en red”, que tiende a imponerse a escala internacional. Se observa un importante efecto de moda en este terreno y muchos dispositivos participativos revelan más una política de imagen que una verdadera innovación. Sin embargo, el cambio tenderá cada vez más a pasar de los discursos a las prácticas concretas. No se trata de un fenómeno temporal y asistimos a una transformación de fondo.

Cabe también recordar que, más allá de una aportación generalizada a la modernización de los servicios públicos, el impacto específico de los presupuestos participativos europeos es muy diverso. Se abren paso dinámicas muy diferentes, que se sitúan entre la democracia participativa, la democracia de proximidad, la modernización participativa, la asociación público-privada participativa, el desarrollo comunitario y el neocorporativismo, mientras que las hibridaciones se multiplican. Las innovaciones se ven profundamente marcadas por el peso del contexto y de las tradiciones pasadas, aquello que los investigadores en economía o en ciencias políticas denominan la “dependencia del camino”. Nada lleva a pensar que los trasposos que se multiplican desembocarán algún día en una convergencia sobre un modelo único; una síntesis no parece algo posible ni deseable. El consenso que reúne a los distintos actores es, por ello, fundamentalmente ambivalente.

Las transformaciones en curso, sin embargo, tienen lugar paralelamente. Los puntos de llegada y de partida son distintos, pero la dirección seguida es, al menos en parte la misma y se sitúa en un esquema de evolución que no deja de recordar la forma en que los diferentes modelos de Estado social han reaccionado durante las últimas dos décadas [Pallier, 2002]. Esto se explica, ante todo, por el hecho de que el contexto tiene mucho de común, al menos en el ámbito europeo: ya no es una alternativa global creíble a la democracia representativa, pero ésta última se enfrenta a un déficit de legitimidad; la globalización y la integración regional relativizan los sistemas políticos institucionales clásicos; la burocracia y la acción pública tradicional están en crisis, los servicios públicos están sometidos a crecientes ataques, pero el reinado absoluto del mercado es también criticado por un gran número de ciudadanos. Esta situación contribuye a que las redes de actores que conducen las innovaciones participativas sean muy permeables entre sí y facilita una importante circulación del saber hacer, de técnicas y de procedimientos. De repente, los marcos normativos que orientan el cambio coinciden parcialmente.

Más allá de la diversidad de términos, las normas invocadas en los dispositivos participativos convergen al menos en cuatro puntos, interrelacionados entre sí. Por una parte, se impone la idea de que la gestión pública es más eficaz cuando se realiza lo más cerca posible de los usuarios y que la política institucional debe inscribirse en la proximidad con los ciudadanos. Por otra, cada vez más actores consideran que la complejidad de los problemas que afrontan las sociedades modernas necesita una forma de democracia técnica, aunque sólo sea en la versión de mínimos de la integración del saber de uso. Se expande la tesis de que los métodos autocráticos de gobierno están perdiendo impulso y que, tanto por razones de oportunidad política (evitar crisis de legitimidad) como por motivos normativos (reafirmar el carácter democrático de los sistemas políticos), es obligado implicar a los ciudadanos no elegidos en las nuevas formas de gobernanza en red.

Finalmente, un creciente número de actores y analistas plantean que la democracia, para ganar en eficacia y en legitimidad, se debe hacer más deliberativa, a través de la proliferación de instancias que permitan desplegar mejor la discusión de los asuntos públicos. Gestión y democracia de proximidad, democracia técnica e integración del saber de uso, gobernanza participativa y en red, imperativo deliberativo y giro comunicativo de la democracia representativa: estas cuatro lógicas se encuentran, en mayor o menor medida, en todas las experiencias actuales.

La investigación que hemos realizado muestra claramente la pluralidad de los contextos y de los problemas planteados, aunque también el hecho de que, en consecuencia, es casi imposible sostener normativamente que haya, en teoría, un modelo de participación que sea el mejor y que se debería proponer en todos los lugares. Este razonamiento, aunque referido a otras cuestiones, lo encontramos ya en Maquiavelo. En efecto, las ventajas y los inconvenientes de los tipos ideales de procedimiento y de los modelos globales de participación, cuando atañen a un instrumento como el presupuesto participativo (aunque se podría decir lo mismo de otros dispositivos institucionales, como los modos de escrutinio o las formas de gestionar los conflictos laborales), no se pueden discutir independientemente de los contextos específicos en los que se desarrollan las experiencias concretas y de los efectos previsibles que se derivan.

No se trata de una solución ideal debido a las limitaciones de la dependencia del camino, no se trata de un modelo perfecto que podría responder a todos los problemas suscitados por las dinámicas participativas; esto se pone claramente de manifiesto cuando uno se pregunta, por ejemplo, sobre los mejores procedimientos concretos de participación, sobre la cuestión de la representatividad o sobre la relación entre deliberación y participación. Los desafíos objetivos y la diversidad de contextos implican que no hay “un” modelo legítimo, sino muchos, en tensión, entre los que se pueden generar compromisos empíricos pero entre los que es imposible decidirse de forma absoluta.

El ideal de una democracia más participativa constituye una utopía realista, ya que dibuja un horizonte hacia el que dirigirse, al tiempo que diseña un movimiento real ya iniciado, que se puede profundizar y que parece más justo y más eficaz que otras tendencias que marcan el presente. Nos puede servir de brújula y disponemos de algunos puntos de referencia para orientarnos: relanzar la dinámica de la ciudadanía para oponerse a la lógica de sumisión a un orden político y social demasiado desigual [Balibar, 1997, 1998]; defender la perspectiva de

una constitución mixta, que articule el gobierno representativo y formas de democracia directa institucionalizadas en un cuarto poder; sostener la autonomía de la sociedad civil frente al poder político con el fin de posibilitar la emergencia de un contrapoder cooperativo; minimizar la desigualdad de los ciudadanos frente a la política, independientemente del grupo social del que procedan; favorecer la cultura cívica con el objetivo de reimpulsar el ideal de autogobierno del que las democracias modernas parecen haberse alejado demasiado; maximizar la calidad deliberativa de las discusiones en el espacio público y en la toma de decisiones e incluir las cuestiones técnicas y científicas en el campo de los debates; hacer de la participación un instrumento de justicia social, ya que la emancipación política difícilmente se podría concebir sin articularla con movimientos que incidan en el reparto del poder, de la riqueza y de las formas de reconocimiento. Pero hay que convenir en que estos reajustes son bastante abstractos y que el ideal de una democracia más participativa se conjuga en plural: según el punto de partida y los obstáculos con los que se tope en el camino, el horizonte que revela puede adoptar formas y colores muy diversos.

En una coyuntura y un contexto dados, esto no impide en absoluto poder diagnosticar, con respecto a este ideal, límites empíricos y normativos y proponer soluciones pragmáticas para superarlos. Aquello que la historia ha hecho, la historia puede deshacerlo.

Los desafíos de los presupuestos participativos en España.

España reúne un crisol de modelos diferentes de presupuestos participativos. Esto nos habla de la riqueza y variabilidad que la metodología de los presupuestos participativos ofrece, pues se adapta a las historias particulares de cada contexto local donde se asienta. En España esto ha permitido generalizar la experiencia participativa, dejando de ser una marca de la izquierda para convertirse en un nuevo procedimiento participativo. Esto puede ayudar a que en los próximos años se multipliquen las experiencias, si, como hemos visto, se consiguen articular adecuadamente con las estructuras participativas previamente existentes.

Siendo así, el panorama de los presupuestos participativos en España es ambivalente. Por un lado, se asienta la idea de vincular a los ciudadanos a la toma de decisiones sobre una parte del gasto público. Por otro lado, se buscan formas cada vez más alejadas de la metodología de Porto Alegre que acentúan modos de acción pública más escoradas a la consulta o a neutralizar los procesos deliberativos, como hemos visto con el desarrollo del modelo administrativo en los últimos años, pero también en la evolución que experimentó la experiencia de Córdoba o la de Puente Genil. En ambos municipios, el proceso se ha parado. En el segundo, el gobierno quiere seguir con la experiencia bajo otro formato que lo acercaría mucho a los modelos de la proximidad.

El presupuesto participativo en España afronta un serio desafío. Es indudable que la delegación de la decisión a la ciudadanía, por pequeña que sea la cantidad y el impacto, presupone ciertos cambios en la administración que son difíciles de acometer. Una de las principales fallas del presupuesto participativo ha sido la devolución de la información y la ejecución de las propuestas elegidas por los participantes (rendición de cuentas). De forma sorprendente,

las mejores experiencias en este sentido han sido las del modelo administrativo y no las que abanderan el signo del cambio. Hablamos en términos generales, pues caso por caso, es cierto que algunas experiencias del modelo participativo son modélicas en su funcionamiento y respuesta a la ciudadanía. Sin embargo, en términos generales, se ha planteado un escollo importante en la articulación del proceso participativo y el funcionamiento de la máquina administrativa. En Jerez de la Frontera, por ejemplo, tres años después de iniciar el presupuesto participativo, sólo se había ejecutado el 10 por ciento de las propuestas. Era normal que la experiencia desapareciera una vez un nuevo gobierno dejara de impulsarla. Nadie en el municipio reivindicó su puesta en marcha. El caso de Jerez es extremo, pero pone sobre la mesa un problema importante: las propuestas ciudadanas tienen que lidiar con otra serie de propuestas que emanan de los canales participativos tradicionales o que, simplemente, vienen de la autoridad política responsable. Esta duplicidad ha generado tensiones y seguirá generándose hasta que los procesos participativos no adquieran un lugar claro y conciso dentro de las administraciones.

Hay que recordar que la inmensa mayoría de las experiencias dependen de la delegación de participación ciudadana, lo que pone en evidencia una localización dentro de la trama administrativa periférica [Ganuza y Gómez, 2008]. Tratar de coordinar un proceso que involucra a muchas otras delegaciones, como Hacienda o Urbanismo, desde una delegación que ocupa un puesto jerárquico dentro de la administración menor (los responsables de esta área suelen ser los sextos, séptimos o más tenientes alcaldes) plantea ciertos problemas. Un caso ejemplar, por ejemplo, sería la convocatoria por parte de la delegación de Presidencia y Urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba de una reunión con los presidentes de las asociaciones de vecinos de un distrito de Córdoba a la misma hora y en el mismo distrito que tenía lugar una asamblea de presupuestos participativos abierta a toda la ciudadanía para priorizar inversiones urbanas allí. Eso era en el año 2003.

Con los presupuestos participativos se habla de influencia directa en el presupuesto público y eso representa una delegación de poder que aún no se ha asentado convenientemente. El impulso del modelo administrativo por los partidos conservadores ha dado una respuesta a este dilema, que puede progresivamente convencer a muchos equipos de gobierno, pues no deja de ser un modelo decisonal, pero en el que los ciudadanos no deliberan y, por tanto, no tienen capacidad de generar una acción colectiva, más allá de que, efectivamente, decidan una parte del presupuesto público.

A pesar de estos problemas sobre el lugar que ocupa el presupuesto participativo en la administración, que seguirán siendo importantes en los próximos años, el desarrollo de la experiencia participativa no se ha ralentizado desde que comenzara en el año 2001. Algunas experiencias fueron abandonadas, otras se modificaron y otras surgieron. En general, es un mapa en movimiento, en el que tiene mucho que ver el partido de gobierno y su oposición antes de llegar al gobierno. Sólo esto nos habla del importante papel que los presupuestos participativos pueden tener en el futuro de las ciudades en España. En Málaga, la iniciativa partió de la oposición, en Logroño el PSOE reformó los presupuestos participativos al llegar al gobierno, transformando el modelo de éstos. En Terrassa, han cambiado la metodología tres veces en cinco años, en colaboración con los participantes, siempre pensando en mejorar el proceso y en aumentar la legitimidad de sus resultados. Ahora, los participantes son elegidos por sorteo

y tienen que asistir a dos seminarios previos antes de llegar a los presupuestos participativos. En Paterna, un nuevo gobierno conservador impulsó la iniciativa que los anteriores gobiernos progresistas habían sido incapaces de lanzar. En Jerez de la Frontera, a pesar del escaso impacto de los presupuestos participativos en el gasto público, éstos siguen estando en boca de los ciudadanos. En Pamplona, una ciudad políticamente conflictiva en comparación a las ciudades del resto de España, el partido conservador impulsa una metodología del modelo participativo. En Getafe, la experiencia se enriquece año tras año con proyectos de enorme interés social. Por ejemplo, hace un par de años se introdujo un presupuesto comunitario, según el cual las propuestas debían ser establecidas por un conjunto de vecinos con el objeto de que ellos también participaran en su implementación. En Ferrol, el movimiento asociativo de la ciudad, como pasó en Albacete, impulsó el presupuesto participativo y el gobierno aceptó su implementación en el año 2009. En muchas ciudades españolas se realizan presupuestos participativos infantiles. Esto da una idea de la receptividad que ha habido en España sobre los presupuestos participativos.

Desde este punto de vista, pensamos que los presupuestos participativos pueden cambiar la manera de entender la participación en las ciudades y con el tiempo, las fallas, sus déficit y sus críticas, los presupuestos participativos pueden encontrar un equilibrio que satisfaga a todos los actores. Cuando llegue ese equilibrio y qué forma tendrá depende de muchas variables. En principio, pensamos que, viendo la evolución de las experiencias hasta 2009, es posible que la deliberación deje de ser un elemento tan importante en el futuro. En su lugar, se plantearán metodologías que se acerquen al modelo de proximidad, aunque no creemos que en España se pierda el factor vinculante de los presupuestos participativos. Es su sello de identidad y nadie va a llevar a cabo esta experiencia sin incluir esa vinculación directa al gasto público. Lo contrario sería volver a la democracia de consejos, que es la estructura de la que emergen los presupuestos participativos. Esa es quizá la enseñanza de la metodología española a Europa.

Las afinidades electivas de la modernización y de la participación

Más allá del caso español, ¿qué se puede deducir a la luz de este estudio? A lo largo del texto hemos abordado numerosas cuestiones, pero nos gustaría volver a incidir sobre dos rasgos que nos parecen especialmente destacados. Contrariamente a los presupuestos latinoamericanos, los presupuestos participativos europeos, hasta la fecha, sólo han constituido un instrumento marginal de justicia social o de justicia entre géneros y no se han vinculado a un movimiento de afirmación de las clases subordinadas. Éste es uno de sus principales límites y representa un desafío clave que deberán afrontar antes o después. En este sentido, no difieren fundamentalmente de otros dispositivos que vinculan a ciudadanos y toma de decisiones. Los modelos de “democracia participativa” y de “desarrollo comunitario” son los más prometedores desde esta perspectiva y cabe esperar que su influencia vaya en aumento.

Los límites de los presupuestos participativos europeos sobre la cuestión social no implican que, con respecto a sus homólogos latinoamericanos, sólo nos puedan dar una lección en negativo –por lo que no son– y que, a falta de estar vinculados a un movimiento de emancipación, deberían reducirse a una simple mejora administrativa. Nos gustaría defender una hipótesis fundamental: si los presupuestos participativos del viejo continente son

potencialmente portadores de algo importante, no es porque algún día las clases populares se apropien de ellos. El contexto actual no invita demasiado al optimismo en este sentido y es probable que las experiencias que sabrán vincular participación, justicia social y justicia de género seguirán siendo, en el futuro previsible, bastante minoritarias. Sin embargo, pueden contribuir a diseñar una alternativa a la globalización liberal ayudando a los servicios públicos a modernizarse, a volver a legitimarse y a afirmarse como herramientas indispensables de una política democrática.

Existe, en efecto, una afinidad electiva entre las dinámicas participativas y la modernización de los servicios públicos. Los dos procesos se llaman mutuamente y, al conectarse, se transforman. El concepto de afinidad electiva procede de la alquimia medieval. Fue utilizado por Goethe en su novela homónima, *Die Wahlverwandtschaften*, y por Max Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. La idea es que hay componentes que se atraen entre sí y, cuando ambos están presentes, se descomponen y se vuelven a componer creando un nuevo conjunto. Su relación no es un lazo lineal de causa y consecuencia, sino un círculo virtuoso donde los dos elementos son, a la vez, causa y efecto de sus transformaciones recíprocas.

La hipótesis de una afinidad electiva entre iniciativas participativas y modernización de los servicios públicos puede construirse sobre argumentos concretos. Hemos visto, por ejemplo, que los presupuestos participativos favorecen la introducción de nuevos métodos de contabilidad pública, basados en la presupuestación por programas o por productos, y que éstos permitirían que la deliberación participativa se desplegara más fácilmente y se centrara de forma más precisa en las mejoras que pueden aportar al funcionamiento concreto de las administraciones.

Del mismo modo, en el ámbito de la proximidad, las iniciativas participativas ganan impulso con un funcionamiento más cooperativo y más receptivo de los servicios públicos. En otros ámbitos, la introducción de una cultura de la evaluación puede asociarse ventajosamente con el desarrollo de mecanismos para conocer la opinión de los usuarios y facilitar el control por parte de éstos, mientras que la reflexión sobre la acción a largo plazo o sobre el desarrollo sostenible difícilmente puede prescindir de la inclusión de todas las partes interesadas en la discusión. Por lo tanto, no es sorprendente que los elementos sobre los que se apoya nuestra hipótesis se pongan al día con nuestras investigaciones empíricas. Es cierto que siguen siendo modestos y que, de resultas, la afinidad a la que aludimos mantiene la categoría de hipótesis. Para confirmarla, será interesante seguir la introducción de presupuestos participativos en las ciudades, las regiones o los Estados que vivan un proceso de importante modernización y, al revés, observar la profundización de las dinámicas de modernización allí donde los presupuestos participativos estén más establecidos.

No obstante, nuestra hipótesis también reside en un razonamiento más global. Al apoyarse en los ciudadanos-usuarios, la modernización administrativa puede encontrar la base social de respaldo que tantas veces le falta para impulsar los lastres de los funcionamientos tradicionales y para compensar el creciente poder de los servicios mercantiles. Los logros surgidos de las reorganizaciones internas se pueden multiplicar gracias a una proximidad mejorada con los usuarios. Y al contrario, la participación representa una dinámica tanto más interesante cuanto que la máquina sobre la que puede influir es funcional y transparente. La

toma de lo político sobre lo administrativo a la que contribuye puede evitar mejor las trampas de la ideología o del clientelismo y acompañarse de una buena gestión cuando se establecen procedimientos deliberativos de calidad y encuentran correspondientes en los procedimientos internos de la Administración. La puesta en práctica de una democracia técnica fundamentada en la intervención de los profanos contribuye a democratizar las decisiones públicas aportando una ganancia epistemológica para afrontar las incertidumbres de la acción. Incluso cuando son conducidas por una fuerte dinámica, como en Porto Alegre, las iniciativas participativas deben tener en cuenta que su impacto aumentará con una modernización del Estado. Y viceversa: la modernización del Estado gana cuando no copia servilmente los mecanismos mercantiles y no se contenta con reformas internas; sería muy reduccionista que sólo se concentrara en los usuarios, en tanto que destinatarios de los servicios públicos, olvidando que son, al mismo tiempo, ciudadanos y que les corresponde, como tales, deliberar sobre las prioridades y las modalidades de la acción pública. Al rehabilitar la política contra la tecnocracia, reconciliando la democracia y la eficacia, la creación de un círculo virtuoso entre iniciativas participativas y modernización de los servicios públicos supera los enfoques puramente gestionarios. Reviste, de este modo, un potencial profundamente político.

Ala luz de todo ello, los presupuestos participativos se revelan como un prisma privilegiado. No constituirían ni una experiencia marginal, que se situaría totalmente a contracorriente, ni una vanguardia, que representaría la punta de lanza de una tendencia general. Las sociedades europeas se ven, como otras, atravesadas por movimientos contradictorios, debatiéndose entre las derivas autoritarias, las lógicas tecnocráticas y las dinámicas participativas. Éstas últimas representan una posible tendencia de desarrollo. Se inscriben en un movimiento de fondo, el de un imperativo deliberativo y participativo que sostiene la afirmación de un nuevo espíritu de los servicios públicos y que se arraiga cada vez más en las prácticas. La cuestión de la articulación entre los mecanismos participativos y los movimientos sociales, crucial para el futuro de esta dinámica, sigue siendo un interrogante. La pluralidad de los modelos de participación demuestra que esta tendencia puede adoptar sentidos distintos, incluso contradictorios. Los caminos que se seguirán no están claros, pero ya es un buen principio que el horizonte permanezca abierto a todas las posibilidades.

GLOSARIO

Rendición de cuentas (*accountability*): La rendición de cuentas se refiere al hecho de dar cuentas de las acciones y decisiones a aquellos que se ven afectados por ellas, a aquellos que han participado en el proceso de toma de decisiones y a aquellos que uno considera representar. El hecho de tener que rendir cuentas es una de las dimensiones esenciales del régimen democrático y también de los *presupuestos participativos*.

Agendas locales 21: Instrumentos participativos establecidos en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible impulsado por las Naciones Unidas con motivo de la Conferencia de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo en 1992. Este procedimiento, que posibilitaría la articulación de actores muy diversos –desde empresas a asociaciones– en torno a las autoridades locales, puede considerarse como una variante del desarrollo estratégico participativo y también se inscribe en el modelo *neocorporativista*. En 2004, más de 10.000 municipios habían puesto en marcha una Agenda local 21 (también llamado Programa 21), que conlleva una dinámica voluntaria y no propone, por lo general, medidas obligatorias. Por ese motivo, su impacto varía tremendamente según el municipio, y puede ir desde una declaración de buenas intenciones hasta una total reorientación del modelo de desarrollo.

Asociación de barrio: véase *Consejo de barrio*.

Benchmarking: El término –en ocasiones traducido como “evaluación comparativa” o “establecimiento de patrones”–, procedente del campo de la economía, alude en el terreno de las políticas públicas a una iniciativa que aspira a establecer comparaciones de rentabilidad o coste-beneficio entre diferentes entidades proveedoras de servicios o de productos, como administraciones o municipios. El *benchmarking* permite identificar las buenas prácticas; a saber, los casos que más se acercan a los criterios de *efectividad* y *eficiencia* establecidos y que pueden servir de modelos de referencia. Es en esta medida en la que el *benchmarking* se puede emplear en las iniciativas participativas. Aunque teóricamente facilita la mejora de los servicios públicos, los criterios empleados son a menudo cuestionados y una comparación exacta, concepto por concepto, es difícil. De la misma forma, el *benchmarking* aplicado a la *presupuestación por productos* de distintos municipios sólo es viable si dichos municipios contabilizan los productos de forma idéntica.

Buenas prácticas: véase *Benchmarking*.

Bottom-up: véase *De arriba abajo*.

Presupuestación clásica (llamada “*kameralistik*” en alemán y, a menudo, “*incremental*” en inglés): En el sistema presupuestario clásico, los medios financieros se establecen administración por administración, tras una serie de negociaciones entre ellas y sobre la base del presupuesto del año anterior. Cada administración distingue entre los costes de personal, de funcionamiento y de inversión, pero no está en disposición de calcular cuánto le cuesta exactamente tal o cual equipamiento, aunque sólo sea por el hecho de que los agentes no desglosan su tiempo operación

por operación. El cálculo es aún más imposible entre administraciones. Por poner un ejemplo, el funcionamiento de un parvulario francés conlleva los salarios de los maestros que son pagados por el Estado, los salarios de los agentes técnicos pagado por los servicios de educación de la alcaldía, los costes de mantenimiento que pueden depender de varias administraciones municipales, un mantenimiento de la infraestructura vial efectuado por el servicio municipal correspondiente, etcétera.

Así, la comparación entre lo que cuesta un parvulario y otro y, por tanto, el análisis sobre los motivos y la legitimidad de las diferencias en los costes, resulta prácticamente imposible. Los nuevos métodos presupuestarios aspiran, en cambio, a desglosar de forma analítica el trabajo de los agentes y los costes de funcionamiento e inversión producto por producto, con el fin de calcular exactamente lo que cuesta cada prestación y efectuar, en consecuencia, las reformas necesarias (*presupuestación por productos*).

Además de las ganancias en términos de *eficiencia* de la gestión, esta transparencia permite afirmar una dirección mucho más precisa de las políticas sobre el funcionamiento de la Administración y una mayor *capacidad de reacción* de ésta. Esta dinámica se refuerza cuando es posible agrupar los productos en función de grandes programas transversales a las administraciones (por ejemplo, la lucha contra la pobreza o el desarrollo sostenible), lo cual permite una discusión detallada sobre las grandes prioridades de la acción pública (*presupuestación por objetivos*, que representa un paso adelante y complementario con respecto a la *presupuestación por productos*). Sin la transparencia que ofrece la introducción de estos nuevos métodos de presupuestación, el presupuesto participativo corre el riesgo de permitir únicamente una democratización bastante limitada de las opciones presupuestarias.

Presupuestación por productos: véase *Presupuestación clásica*.

Presupuestación por objetivos: véase *Presupuestación clásica*.

Presupuesto participativo: En inglés, *participatory budgeting*; en portugués, *orçamento participativo*; en italiano, *bilancio partecipativo*; en francés, *budget participatif*; en alemán, *Bürgerhaushalt*. De forma genérica, un presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos. Para estudiar las experiencias europeas, es necesario que se cumplan aún otros cinco criterios. (1) La dimensión presupuestaria y/o financiera se debe discutir explícitamente. (2) En el momento en que se centra en una escala municipal, un presupuesto participativo debe implicar el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración). Así, no basta con la escala de barrio de por sí. (3) El procedimiento se debe repetir en el tiempo: una reunión o un referéndum puntuales sobre temas presupuestarios son iniciativas que se observan con bastante frecuencia en ciertos países, pero que no constituyen presupuestos participativos en el sentido en que los entendemos aquí. (4) El proceso debe incluir ciertas formas de deliberación pública en asambleas o foros específicos. (5) Los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de ésta, aunque sólo sea bajo la forma de una rendición de cuentas de los pasos que siguen a las discusiones (concepto de *rendición de cuentas* o *accountability*).

Ciudadanos activos: véase *Ciudadanos (actores implicados)*.

Ciudadanos corrientes: véase *Ciudadanos (actores implicados)*.

Ciudadanos (actores implicados): Las iniciativas participativas se pueden dirigir a los ciudadanos en la medida en que forman parte de *sectores sociales* (mujeres, jóvenes, infancia, tercera edad, minusválidos, extranjeros). También pueden dar preferencia a los *ciudadanos organizados* en asociaciones, sindicatos, etcétera. A menudo, se orientan a los *ciudadanos activos* (o movilizados), abriendo las reuniones a todos y basando la participación en el voluntariado. Cada vez tienden más a implicar a los *ciudadanos corrientes*, elegidos por sorteo, porque se considera que, estadísticamente, son más representativos de la población. Finalmente, pueden optar por destinarse al *conjunto de la ciudadanía* por la vía de los referéndums o de iniciativas populares.

Ciudadanos organizados: véase *Ciudadanos (actores implicados)*.

Cliente: véase *Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa*.

Codecisor: véase *Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa*.

Comunidad de aglomeración (*communauté d'agglomération*): En Francia, el gran número de municipios existente en comparación con los países vecinos se compensa en parte con agrupaciones en comunidades (de municipios, urbana o de aglomeración según su tamaño) en los que los municipios delegan una parte de sus competencias. En otros países, las agrupaciones funcionales intermunicipales se organizan de forma sectorial, por temas (por ejemplo, desarrollo económico, red viaria). En España existen las mancomunidades, pero en ellas los municipios no delegan competencias, sino que acuerdan acciones conjuntas, habitualmente orientadas al desarrollo equilibrado de una comarca o pequeña región.

Interventor: véase *Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa*.

Comité de barrio: véase *Consejo de barrio*.

Consejo de barrio: Los consejos de barrio son estructuras a las que las autoridades locales que las han convocado reconocen una cierta competencia microlocal. Integradas, al menos en parte, por habitantes, favorecen la comunicación entre responsables políticos o administrativos y simples ciudadanos y tienen una función de discusión e interpelación. Se diferencian de los *comités de barrio*, organizados de forma autónoma por los habitantes para intervenir sobre los problemas microlocales, y de las asociaciones de barrio, que son, como los comités, independientes del Estado local pero pueden además abordar temas muy distintos que van más allá de cuestiones microurbanas.

Community (comunidad): El término *community*, que se traduciría como comunidad, se emplea en muchos sentidos en inglés, idioma en el que alude a un grupo de ciudadanos unidos por un sentimiento de pertenencia, especialmente cuando se inscriben en una entidad espacial determinada. En las políticas urbanas o locales, puede tratarse de una asociación definida en

función de criterios geográficos, de un grupo de intereses o de los habitantes de toda una región. Indirectamente, el concepto de *community* puede abarcar también una dimensión étnica debido a la concentración de minorías étnicas en ciertos barrios.

Community development: véase *desarrollo comunitario*.

Desarrollo comunitario (*community development*): El *desarrollo comunitario* abarca aquellas actividades económicas, sociales o culturales generadas por los propios habitantes (más que por el Estado o el mercado) en territorios habitados por grupos sociales desfavorecidos. Puede tratarse de una actividad iniciada desde abajo o de la delegación de un servicio público a grupos locales. Uno de sus instrumentos más importantes puede ser el *fondo comunitario*. De forma más concreta, el *desarrollo comunitario* es uno de los seis tipos ideales de la participación que proponemos en este trabajo. Sus rasgos distintivos son que la participación se basa fundamentalmente en la fase de realización de los proyectos, en un contexto de disociación entre la Administración municipal y un dispositivo participativo fuerte, marcado por dinámicas de *abajo arriba* y no sólo de *arriba abajo*. En este modelo, los márgenes de acción del *gobierno representativo* local son bastante reducidos. El *cuarto poder* institucional y el *contrapoder cooperativo* que surgen están por tanto poco articulados con los poderes institucionales locales. Así, este modelo es distinto del de la *democracia participativa*

Consumidor: véase *Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa*.

Contrapoder cooperativo (*countervailing power*): El concepto se sitúa en el plano del poder social “de hecho” en contraposición al de la división institucional de los poderes. Propuesto por Archon Fung y Erik Olin Wright, el neologismo *contrapoder cooperativo* tiene en inglés la ventaja de diferenciarse del mero “contrapoder” (*counter-power*) y permitir, a la vez, poner el acento en dos dimensiones: se habla de *contrapoder cooperativo* cuando hay una verdadera autonomía de la sociedad civil con respecto a los representantes institucionales y, más generalmente, cuando hay una serie de mecanismos capaces de debilitar, incluso de neutralizar, el poder y las prerrogativas políticas de los actores sociales que suelen dominar. Pero este contrapoder se puede ejercer en el sentido de una resolución cooperativa de los conflictos, más que en una perspectiva puramente agonística. La emergencia de un *cuarto poder* constituye una condición favorable para el desarrollo de un contrapoder cooperativo, pero no es una condición indispensable ni suficiente. Y al revés, la existencia de un contrapoder cooperativo facilita el hecho de que el *cuarto poder* pueda tener unos efectos que no sean puramente formales pero, dado que éste se apoya en las instituciones, no es una condición suficiente ni necesaria.

Correalizador: véase *Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa*.

Descentralización: La descentralización implica que el escalón estatal superior delegue una parte de sus competencias a los escalones estatales inferiores, otorgándoles poder de decisión, una administración propia y una dirección política autónoma, generalmente elegida. La *desconcentración* conlleva sólo un traslado geográfico de una parte de las administraciones centrales hacia la periferia, con el fin de que éstas se acerquen a los ciudadanos-usuarios, pero sin que el proceso de decisión se vea fundamentalmente modificado, por lo que sigue dependiendo del escalón central.

Desconcentración: véase *Descentralización*.

Deliberación: En español, el término deliberación a veces es entendido como toma de decisión. En el sentido que se le suele dar en la filosofía política contemporánea –y que es casi el único en inglés–, la deliberación alude a una discusión argumentada. Dicha discusión puede estar concebida, al igual que la discusión científica ideal, como una comunicación en que sólo pesa la fuerza del mejor argumento o, de forma más pragmática, como un proceso en que se trata de convencer y en que la dimensión emocional, la forma de lenguaje utilizado y la puesta en escena de la discusión pesan tanto como el “trasfondo” de la argumentación (en una dinámica que se parece a la “retórica” teorizada por Aristóteles).

Democracia asociativa: Modelo de democracia, según la concepción de Tocqueville, cuya fuerza se define en función del peso de la *sociedad civil* organizada.

Democracia deliberativa: La democracia deliberativa supone tres principios de base. Un principio de argumentación: el debate democrático debe consistir, ante todo, en un intercambio de razones y conviene, por consiguiente, organizar procedimientos que permitan hacer surgir los mejores argumentos y alejarse de una concepción agregativa de la legitimidad que se contenta con sumar puntos de vista individuales. Un principio de inclusión: la discusión debe estar abierta al mayor número posible de personas, idealmente a todos aquellos actores susceptibles de verse afectados por la decisión. Finalmente, un principio de publicidad: la deliberación debe pasar por la prueba de la discusión pública. Así definida, la democracia deliberativa tiene ciertas semejanzas con la *democracia participativa*. Sin embargo, la *democracia participativa* puede priorizar formas de participación de masa, como la asamblea general, que no se destacan por su calidad deliberativa; implica también que, además del intercambio de argumentos, haya otras formas –como el testimonio– que tengan un lugar necesario y legítimo en la deliberación; por último, concede un espacio más importante a los conflictos y a las luchas sociales. Hay, en cambio, quienes insisten en el hecho de que una buena deliberación sólo se puede efectuar en pequeños grupos, a veces incluso a puerta cerrada, lo cual impone restringir el número de los participantes y el papel de la opinión pública. Los partidarios de la democracia deliberativa también suelen argüir que ésta es sólo un complemento del *gobierno representativo*, en la medida en que posibilita tanto una formación más transparente de la toma de decisiones por parte de los gobernantes como el consentimiento de los gobernados, mientras que los defensores de la *democracia participativa* abogan por que los ciudadanos no elegidos vean reconocida una cierta capacidad de decisión.

Democracia de proximidad: El término, muy extendido en español, tiene numerosos equivalentes en otros idiomas y se habla de “*démocratie de proximité*” en Francia, “*neighbourhood democracy*” (literalmente “democracia de barrio”) en el Reino Unido, “*bürgernahe Verwaltung*” (“administración cercana al ciudadano”) en Alemania, “*pieni demokratia*” (“pequeña democracia”) en la ciudad finlandesa de Hämeenlinna, “*wijkaanpak*” (el “enfoque por barrios”) en los Países Bajos, etcétera. Su rasgo principal es poner valor a una proximidad a la vez geográfica y comunicativa entre administración y gobierno local, por un lado, y ciudadanos, por el otro, pero siempre dejando el poder de decisión exclusivamente en manos de los primeros. La democracia de proximidad se basa en reglas informales y otorga una autonomía modesta a la

sociedad civil. Se fundamenta en una *escucha selectiva* que institucionaliza un diálogo regular, pero que lo hace según unos métodos de procedimiento imprecisos, por lo que los responsables de tomar las decisiones son los únicos que eligen lo que pretenden adoptar a partir de las sugerencias emitidas durante las discusiones.

Democracia directa: Régimen en el que el pueblo se asegura directamente el ejercicio del poder en lugar de confiárselo a un grupo de representantes. Los mecanismos institucionales de la democracia directa son la asamblea general, la elección por sorteo (en la medida en que, junto con la rápida rotación de los cargos en una comunidad pequeña, garantiza que cada uno sea, por turnos, gobernante y gobernado) y el *referéndum* (o la iniciativa popular). Una democracia semidirecta puede recurrir a delegados estrechamente controlados o, en las comunidades más grandes, a la elección por sorteo de ciudadanos que pueden deliberar y decidir como lo haría el conjunto del colectivo si pudiera ser reunido y gozar de condiciones deliberativas propicias.

Democracia de opinión: Según Bernard Manin, se puede considerar que la historia del *gobierno representativo* se puede analizar en función de tres tipos ideales sucesivos. En el primero, la democracia de notables (o el parlamentarismo), el régimen representativo descansa sobre una clase social bastante reducida y su núcleo se halla en el parlamento. En el segundo, la democracia partidaria, los partidos de masa permiten integrar a las clases populares al sistema político. En el tercer tipo ideal, la democracia del público (o de opinión, o mediática), el debilitamiento de las mediaciones organizativas clásicas va de la mano de la emergencia de los medios como nuevo centro del sistema político y los representantes que se imponen son aquellos que dominan las nuevas tecnologías de la comunicación o saben influir en ellas.

No obstante, la democracia de opinión no constituye otra cosa que una tendencia del presente, y el desarrollo de dinámicas participativas, la proliferación de comités de expertos y la aparición de nuevas formas de *gobernanza* pueden incluirse como contratendencias. Aunque la democracia de opinión pueda jugar sobre ciertas formas de participación de los ciudadanos, no les garantiza a éstos una verdadera autonomía de procedimiento, no permite el despliegue de una deliberación de calidad e impide el desarrollo de *contrapoderes* (los consejos ciudadanos o los comités de *presupuesto participativo* se diferencian así de los grupos de *ciudadanos corrientes* a los que cada vez recurren más las emisiones políticas en la televisión).

Democracia electrónica: El término se usa en dos sentidos. Por un lado, puede aludir a la democratización del acceso a los nuevos medios de comunicación electrónica. Sin embargo, por lo general, suele apuntar a la idea de que dichos medios posibilitarían que la democracia entre en una nueva era, caracterizada por una mayor comunicación entre los responsables de tomar las decisiones y los ciudadanos, por más interactividad y por vínculos más horizontales y reticulares, a semejanza de internet. En la mayoría de casos, estas concepciones poco críticas sobrestiman demasiado el impacto de estas tecnologías de comunicación y no tienen suficientemente en cuenta el hecho de que están inextricablemente ligadas a dinámicas sociopolíticas muy marcadas. A pesar de ello, las nuevas interacciones que surgen con los nuevos medios electrónicos son, sin duda alguna, muy importantes y el interés del término está en llamar la atención sobre ellas.

Democracia mediática: véase *Democracia de opinión*.

Democracia participativa: En España, el término se emplea para calificar la mayoría de las iniciativas que vinculan, de una forma u otra, a ciudadanos no elegidos con los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, es preferible hacer un uso más exacto del concepto. En general, la democracia participativa consiste en articular, como complemento a los mecanismos clásicos del *gobierno representativo*, en que los representantes son los únicos con poder para tomar decisiones, procedimientos de *democracia directa*, en que los habitantes no elegidos (o sus delegados, sujetos a un mandato semiimperativo) se ven reconocidos la capacidad de tomar decisiones. De forma más concreta, la democracia participativa constituye uno de los seis tipos ideales de las iniciativas participativas en Europa. En este sentido, diseña dispositivos en los que la *sociedad civil* desempeña un fuerte papel de *contrapoder cooperativo*, basados en la movilización de *ciudadanos activos* voluntarios y la elección de delegados sujetos a un riguroso escrutinio, en unas reglas del juego claras y elaboradas conjuntamente por ciudadanos y responsables de las decisiones que permiten el surgimiento de un *cuarto poder*, y en que participación y justicia social van estrechamente unidas.

Democracia partidaria: véase *Democracia de opinión*.

Democracia representativa: Bernard Manin caracteriza el *gobierno representativo* en función de cuatro criterios: la elección de gobernantes a intervalos regulares por parte de los gobernados; la independencia de los primeros (una vez elegidos) en la toma de decisiones; la libertad, por su parte, de la opinión pública y, finalmente, la prueba de la discusión pública por la que debe pasar, en un momento u otro, el proceso de decisión. Desde esta perspectiva, el *gobierno representativo* constituye un régimen mixto: parcialmente oligárquico en la medida en que los gobernantes acaparan fundamentalmente el poder de decisión y parcialmente democrático porque estos representantes son elegidos y los ciudadanos pueden ejercer presión sobre ellos a través de la opinión pública y, de manera indirecta, a través del examen de la deliberación. Por comodidad a la hora de hablar, el término de democracia representativa se puede utilizar como sinónimo de gobierno representativo, desde el momento en que el sufragio universal masculino permite incluir, al menos formalmente, a las masas en el sistema político.

Puede que se hayan sucedido históricamente varios modelos de *gobierno representativo* (véase *Democracia de opinión*). Sin embargo, no hay que confundir las metamorfosis del *gobierno representativo* y la historia de las democracias llamadas representativas, ya que éstas últimas comprenden otras dimensiones, además de la del *gobierno representativo*. Las democracias representativas se caracterizan, en concreto, por tendencias hacia el desarrollo de una participación que impone la división del trabajo político entre representantes elegidos y simples ciudadanos, tendencias que están más o menos marcadas y toman distintas formas según las épocas.

Democracia técnica: Michel Callon, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe han propuesto recientemente el concepto de “democracia técnica”. Según estos autores, los desafíos del mundo contemporáneo exigen que se supere la doble delegación que los ciudadanos han otorgado tradicionalmente, por una parte, a los representantes elegidos y, por la otra, a los técnicos y expertos. Esta teoría tiene en cuenta las teorías de la democracia participativa, pero más aún de la historia y la sociología de las ciencias, así como de la sociología del riesgo desarrollada a partir de Ulrich Beck. Las ciencias y las técnicas se arraigan en prácticas más amplias y las grandes

elecciones científicas y técnicas son también, irremediablemente, elecciones sociales. Además, las dinámicas de innovación incluyen bucles retroactivos que pasan por la experimentación práctica, la puesta a punto de procedimientos normalizados y las reacciones de los usuarios y los consumidores de los productos.

Para gestionar esta complejidad, es de desear la constitución de *foros híbridos* que involucren a actores con distintos estatus y competencias. La democracia técnica no implica la desaparición de la diferenciación de las competencias, pero exige una puesta en común de la pluralidad de saberes y puntos de vista, así como un enfoque cooperativo que integre lógicas técnicas, éticas y políticas. Las decisiones políticas no pueden tomarse de forma realista sin tener en cuenta las limitaciones técnicas, que se van descubriendo, en parte, a medida que se ponen en práctica proyectos; a su vez, esta puesta en práctica provoca problemas técnicos y se enfrenta a una serie de microelecciones y bifurcaciones que tienen componentes sociales o políticos.

Las técnicas son objetivas en la medida en que, debido a restricciones materiales y lógicas, la política no puede manipular a su voluntad los instrumentos y las situaciones. Esta objetividad, sin embargo, no es sinónimo de neutralidad, ya que muy raramente hay una única solución técnica a un problema dado. La inclusión de los ciudadanos corrientes en los *foros híbridos* es un imperativo epistemológico porque dicha inclusión aporta otros saberes que sólo los de investigadores, técnicos o políticos y porque la entrada en escena de “profanos” ayuda a “destecnocratizar” los problemas técnicos, a subrayar los retos sociales y a dar a los ciudadanos el poder de influir en decisiones colectivas fundamentales en un momento en que el peso de la ciencia y la tecnología es más fuerte que nunca.

Desarrollo comunitario (*community development*): El concepto de desarrollo comunitario abarca aquellas actividades económicas, sociales o culturales generadas por los propios habitantes (más que por el Estado o el mercado) en territorios donde viven grupos sociales desfavorecidos. Puede tratarse de una actividad iniciada desde abajo o de la delegación de un servicio público a grupos locales. Uno de sus instrumentos más importantes puede ser el *fondo comunitario*.

El desarrollo comunitario, además, constituye uno de los seis tipos ideales de la participación que proponemos en este trabajo. Sus rasgos distintivos son que la participación se basa fundamentalmente en la fase de realización de los proyectos, en un contexto de disociación entre la Administración municipal y un dispositivo participativo fuerte, marcado por dinámicas de *abajo arriba* y no sólo de *arriba abajo*. En este modelo, los márgenes de maniobra del *gobierno representativo* local son bastante reducidos. El *cuarto poder* institucional y el *contrapoder cooperativo* que surgen están por tanto poco articulados con los poderes institucionales locales. Así, este modelo es distinto del de la *democracia participativa*

Escalas de la participación: Las escalas de la participación constituyen variaciones a partir de un artículo escrito por Sherry R. Arnstein en 1969. La idea consiste en ordenar en una escala creciente la intensidad potencial de la participación, que puede ir desde la manipulación pura y dura al control ciudadano, pasando por la información, la consulta, la asociación y la delegación del poder. La ventaja de esta escala es su simplicidad; la desventaja, que es unidimensional

y que no tiene en cuenta el hecho de que la participación puede involucrar a los ciudadanos en diferentes *papeles* y, en cada uno de ellos, la participación se puede escalar según una intensidad variable.

Escucha selectiva: El concepto se refiere a un procedimiento participativo en el que corresponde a la Administración y a los representantes elegidos efectuar la síntesis de las discusiones sin atenerse a unas reglas del juego precisas. En consecuencia, a menudo sólo se aprueban las sugerencias que concuerdan con las opiniones y los proyectos de los encargados de tomar las decisiones. Este procedimiento caracteriza el modelo de la *democracia de proximidad*, aunque también está presente en la *modernización participativa* y puede usarse en ocasiones en dispositivos *neocorporativistas*. El término opuesto de la escucha selectiva sería la *democracia directa*, en la que las opiniones de los ciudadanos se convierten en decisiones de obligado cumplimiento. Sin embargo, incluso aunque el dispositivo sea consultivo, la escucha selectiva se ve en parte sobrepasada cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de jerarquizar sus propuestas a través de un voto o cuando deben redactar de forma autónoma un balance de las discusiones, y cuando los encargados de tomar las decisiones deben a su vez justificar por qué aceptan o no sus recomendaciones (proceso de *rendición de cuentas*).

Efectividad (*effectiveness*): El hecho de que las decisiones se vean seguidas de efectos y se materialicen realmente.

Eficiencia (*efficiency*): El hecho de que una organización o un dispositivo cumpla con las tareas a las que está destinado con una buena relación entre la inversión material, financiera o humana y los resultados generados.

Empoderamiento: véase *Empowerment*.

Empowerment: La idea del *empowerment* –término muchas veces usado en español con el calco “empoderamiento”, y también traducido en ocasiones como capacitación o emancipación– describe el proceso de aprendizaje por el que actores sociales dominados se dotan de más poder social o político y refuerzan sus capacidades de acción. La noción se puede conceptualizar en una perspectiva agonística, que pone el acento en las relaciones de poder y de dominación que estructuran la sociedad, o en una perspectiva más consensual, según la cual los logros de poder de ciertos grupos implican un trabajo sobre ellos mismos más que una transformación de las relaciones de fuerza con los otros grupos.

Conjunto de la ciudadanía: véase *Ciudadanos (actores implicados)*.

Espacio público: Teorizado por Habermas, el concepto de espacio público, en su sentido político, alude a la emergencia histórica de una esfera de discusión abierta en la que los actores y las decisiones del Estado y de las autoridades se someten a críticas y deben justificarse. El concepto en sí se remonta a la Ilustración y dibuja una esfera en la que los burgueses cultivados deben abandonar sus características y sus intereses privados en pro del interés general, en una dinámica en que sólo pesaría la fuerza del mejor argumento. Esta concepción del espacio público, extendida de los burgueses cultivados al *conjunto de la ciudadanía*, ha sido retomada

globalmente por las teorías de la democracia deliberativa. Ahora bien, la noción ha sido objeto de críticas porque deja de lado espacios públicos minoritarios (especialmente *plebeyos*), presupone que ciertas personas privadas puedan volverse fácilmente hacia el interés general, tiende a excluir ciertos temas “privados” (especialmente la cuestión social y la familia patriarcal) de los debates públicos y, en última instancia, se basa en una visión demasiado racionalista de la discusión pública y subestima proporcionalmente la dimensión de puesta en práctica y de retórica que le es intrínseca. Sin embargo, independientemente de la definición que se le dé, la emergencia de un espacio público está claramente vinculada a la afirmación de los regímenes republicanos y democráticos y representa una invención histórica de un alcance idéntico al del establecimiento del Estado burocrático moderno.

Espacio público plebeyo: La expresión designa los espacios de discusión que las clases populares constituyeron en paralelo a las clases burguesas ilustradas en el siglo XVIII y, posteriormente, en el transcurso de la historia de las democracias modernas. Los espacios públicos plebeyos retoman ciertas características del *espacio público* de la Ilustración, especialmente la idea de un intercambio público de los motivos para legitimar o criticar determinadas decisiones colectivas. Se distingue, no obstante, por estar vinculado a movimientos de emancipación de las clases subordinadas y a luchas sociales de gran amplitud, porque los temas que se discuten en él son específicos (y la cuestión social ocupa un lugar importante) y, además, porque su composición sociológica tiende a favorecer unos tipos de expresión y de discusión que se alejan de las discusiones refinadas de los salones y abren las puertas a otros modos de expresión. En este sentido, los espacios públicos plebeyos están estrechamente relacionados con la idea de *democracia participativa* tal como la hemos definido en este trabajo.

Fondos comunitarios: véase *Fondos de barrio*.

Fondos de barrio: Los fondos de barrio suponen poner a disposición de los habitantes pequeñas sumas de las que pueden disponer para desarrollar proyectos microlocales. El uso del término por parte de los actores es bastante ambiguo. Por nuestra parte, reservamos el término a los dispositivos en que los habitantes sólo deciden sobre los proyectos acordados y la Administración se encarga a continuación de ejecutarlos. Los fondos de barrio se diferencian en este sentido de los *fondos comunitarios*, en que son los propios habitantes los que se encargan de realizar los proyectos con el dinero puesto a su disposición.

Foro híbrido: El concepto designa los dispositivos que involucran a actores con competencias y estatus distintos, que posibilitan una encarnación institucional de la *democracia técnica*. Se parece en parte a la noción de *espacio público*, pero se distingue también en varios puntos: la heterogeneidad de los estatus de los interlocutores, por ejemplo, es un factor inherente, mientras que ciertos espacios públicos están compuestos por actores con un mismo estatus social o funcional; debido a esta heterogeneidad, lo que también se destaca es el intercambio de diferentes saberes (más que la participación real de todas las personas que implicadas en dicho intercambio) y los temas abordados en los foros híbridos son, sobre todo, científicos y técnicos; sus sesiones no son necesariamente públicas; por último, los foros híbridos buscan, por lo general, el establecimiento de un consenso, mientras que el espacio público suele verse atravesado por dinámicas conflictivas.

Presupuestación con perspectiva de género: véase *Integración de la perspectiva de género*.

Gender budgeting: véase *Integración de la perspectiva de género*.

Gender mainstreaming: véase *Integración de la perspectiva de género*.

Integración de la perspectiva de género (gender mainstreaming): Las políticas que tradicionalmente aspiran a promover la condición femenina dirigen su acción sobre los grupos a los que van dirigidas: madres que son cabeza de familia, mujeres con hijos pequeños, mujeres inmigrantes, mujeres asalariadas, es decir, a “la” mujer en general. La *integración de la perspectiva de género*, un término concebido durante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer –celebrada en Nairobi en 1985– y presentado oficialmente durante la conferencia de Pekín, en 1995, pretende acometer la cuestión de raíz abordando la dimensión relacional que generan las desigualdades entre hombres y mujeres. El objetivo, por lo tanto, consiste en transformar los papeles de género tradicionales y en fomentar la igualdad entre los sexos. Estas políticas estimulan la puesta en marcha de dispositivos universalistas que se dirigen tanto a mujeres como a hombres.

Por otro lado, analizan sistemáticamente las medidas concretas en función de sus resultados para los dos sexos (preguntándose, por ejemplo, si el desarrollo del trabajo a tiempo parcial o la concesión de un subsidio a los padres para cuidar a los hijos en casa podrían quizá reforzar una división del trabajo basada en el género, en que los hombres hacen carrera y las mujeres se ocupan de los hijos y de la casa). Planteando una de las dimensiones importantes de este fenómeno, la *presupuestación con perspectiva de género* o *gender budgeting* busca calcular cómo los presupuestos públicos benefician de forma distinta a hombres y mujeres y cómo refuerzan o alteran los papeles basados en el género. La *integración de la perspectiva de género* ha sido especialmente promovida bajo la presión de movimientos feministas y de organizaciones internacionales, sobre todo por la ONU y el Consejo de Europa. Aunque su eco cada vez es mayor, sigue siendo una práctica aún minoritaria y España, como Francia, desde este punto de vista, están muy atrasadas.

Gestión de proximidad: véase *Democracia de proximidad*.

Gobernanza: La gobernanza es un concepto a la vez cognitivo y normativo, utilizado tanto por actores políticos y económicos como por investigadores, que pretende describir procesos en curso e indicar las tendencias que serían de desear. En el plano político, el término parece implicar, al menos, cuatro elementos. Así, se hablaría de gobernanza en el momento en que distintos actores públicos participan en una acción, que hay una *asociación público-privada*, que las políticas públicas son guiadas por un enfoque pragmático y experimental –más que dirigidas hacia la aplicación de decisiones tomadas por las instancias jerárquicas competentes– y, finalmente, que el proceso de decisión pasa por vías más informales que en otro tiempo, en parte desligadas de instituciones legislativas. Además de estas cuatro condiciones, cabría hablar del paso del “gobierno” –supuesto rígido, autoritario y no adaptado a la nueva complejidad de las sociedades– a la “gobernanza”.

Los enfoques críticos pueden coincidir en estas condiciones y, por otro lado, denunciar la gobernanza porque despojaría a los ciudadanos de su soberanía al evitar los poderes de las asambleas elegidas democráticamente a favor de grupos de cabildeo. El concepto de “gobernanza participativa” supone que los ciudadanos no elegidos son considerados como actores legítimos en el proceso de toma de decisiones y que participan en él a través de dispositivos innovadores. Hoy en día, el tema de la gobernanza parece haber sustituido en gran medida al del *neocorporativismo*. No obstante, mientras éste último pone el acento en el papel protagonista del Estado en los dispositivos que vinculan fuerzas de la sociedad civil a la toma de decisiones, las teorías de la gobernanza suelen centrarse en el peso de las empresas privadas.

Gobierno representativo: véase *Democracia representativa*.

Tipos ideales de la participación: El presente trabajo propone seis tipos ideales de procedimiento de los presupuestos participativos en Europa: Porto Alegre adaptado en Europa, la participación de proximidad, la consulta sobre finanzas públicas, la mesa de negociación público-privada, los fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal, y la participación de intereses organizados. Estos seis tipos ideales reflejan seis modelos más generales de participación: la *democracia participativa*, la *democracia de proximidad*, la *modernización participativa*, la *asociación público-privada participativa*, el *desarrollo comunitario* y el *neocorporativismo*.

Jury citoyen: Término utilizado en Francia para designar el procedimiento por el que una autoridad pública convoca por sorteo a un pequeño grupo de ciudadanos (entre 15 y 50 personas) con el fin de que éste discuta durante algunos días sobre un tema concreto. En Alemania, el dispositivo es más conocido con el nombre de ‘unidad de planificación’ (*Planungszelle*) y, en España, por ‘consejo ciudadano’ o ‘núcleo de intervención participativa’.

Modernización participativa: La modernización participativa constituye uno de los seis *tipos ideales de la participación* que proponemos en el presente trabajo. Su rasgo distintivo está en que la participación sólo es vista como una dimensión de la modernización administrativa, en un contexto en que el Estado intenta modernizarse para no privatizar el conjunto de sus servicios. El proceso está poco politizado y únicamente tiene un valor consultivo, y sus referencias remiten a las versiones participativas de la *nueva gestión pública*.

Neocorporativismo: Muy utilizado en los años setenta y ochenta, el término neocorporativismo pretende dar cuenta del desarrollo de estructuras de mediación de los intereses que han surgido al margen del sistema político parlamentario y de los partidos. Los organismos paritarios de la Seguridad Social y el Consejo Económico y Social representarían ejemplos paradigmáticos. El Estado elige los terrenos en los que delega sus competencias a los socios sociales y designa las organizaciones con capacidad de participación. Se considera que las fuerzas invitadas a intervenir en las estructuras neocorporativistas representan intereses determinados. Constituyen realidades intermediarias entre los individuos particulares y el Estado y, por ese motivo, ven reconocidas legalmente la posibilidad de influir en las grandes líneas de las políticas públicas en ciertos sectores.

El establecimiento de estructuras neocorporativistas está ligado al desarrollo del Estado social. Rompe con las tendencias autoritarias que habían marcado el corporativismo de la primera mitad del siglo XX y representa una especie de tercera vía entre el socialismo estatal y el capitalismo liberal clásico, además de una forma de compensar los puntos débiles de la *democracia representativa*. A escala local, las estructuras neocorporativistas se han desarrollado, proporcionalmente, menos que a escala nacional. En Francia, por lo general, han influido en el terreno de la acción social o cultural y del desarrollo local, a veces también del deporte. En ciertos países, como en España, las comisiones sectoriales extramunicipales son el medio preferido para invitar a las organizaciones relevantes a dar su punto de vista sobre determinados servicios.

El neocorporativismo constituye uno de los seis tipos ideales de la participación que proponemos en este trabajo. Su rasgo distintivo es que el gobierno local se afirma organizando a su alrededor la participación de los grupos organizados, de los sectores sociales y de diversas instituciones locales. Su objetivo es posibilitar una amplia concertación con las fuerzas “que cuentan” y tiende, por tanto, hacia un gran consenso a través de una mediación de los intereses, de los valores y de las demandas de reconocimiento por parte de los componentes más significativos de la sociedad.

Nueva gestión pública (*New Public Management*): Desde hace dos o tres décadas, se abre paso un amplio movimiento inspirado por las transformaciones en la gestión de las empresas y que aspira a reformar la acción pública tradicional, de tipo burocrático. Por un lado, este movimiento implica un creciente recurso a mecanismos mercantiles, la introducción de criterios de rentabilidad, la subcontratación de ciertas actividades y la competencia entre proveedores privados y públicos de servicios, la constitución de empresas autónomas de capital público pero con un régimen jurídico privado, la multiplicación de *asociaciones público-privadas*, e incluso privatizaciones en sentido estricto. Otro ingrediente de la reforma está en la modernización interna de la Administración.

Esta modernización pasa por la reducción de escalones jerárquicos, la modificación de los métodos de contabilidad presupuestaria con un acento puesto en la contabilidad analítica y la *presupuestación por productos* o *por objetivos*, la transversalidad y la cooperación entre administraciones, y nuevos métodos de gestión del personal, con una creciente individualización de las carreras profesionales.

Más recientemente, una tercera vía de la modernización hace de la proximidad con los ciudadanos un imperativo de la acción pública, y apela a la participación de los ciudadanos-usuarios para mejorar la eficiencia de la gestión mediante varios dispositivos: mecanismos para que los usuarios hagan llegar su opinión, gráficos de calidad, consejos que vinculan a los usuarios con la gestión de ciertos equipamientos, delegación del servicio público que puede llegar hasta el modelo de *desarrollo comunitario*, reuniones que permiten discusiones cara a cara entre técnicos, responsables políticos y habitantes, uso de nuevas tecnologías como internet, etcétera. Aunque la *nueva gestión pública* se caracteriza primordialmente por las orientaciones neoliberales, se han desarrollado versiones socioliberales y socialdemócratas que consideran de forma más positiva el papel del Estado, especialmente en los países escandinavos y en Alemania.

Ombudsman o defensor del pueblo: Persona encargada de defender los derechos de los usuarios ante una Administración.

ONG: Las organizaciones no gubernamentales se diferencian de las administraciones y de las empresas. Las ONG persiguen objetivos de interés general y no fines comerciales. Deben también distinguirse de las organizaciones que, sin tener un estatus gubernamental, son en realidad la cara encubierta de administraciones o de gobiernos (las llamadas en inglés QUANGO, organizaciones semigubernamentales). El uso del término en inglés es muy amplio, hasta el punto de incluir a la mayoría de organizaciones en su campo.

Asociaciones público-privadas (o partenariados público-privados): Las asociaciones o partenariados entre las autoridades públicas y las empresas privadas con un fin determinado se han multiplicado con la crisis de los años setenta y más aún con la desbandada de los países del este europeo. Estas asociaciones se han difundido especialmente en el mundo anglosajón y en los países del sur de Europa, a menudo bajo la iniciativa de corrientes de pensamiento neoliberales. Se considera que son especialmente aptos en épocas en que las finanzas públicas se encuentran en una mala situación, cuando el mercado puede aportar capitales complementarios y cuando se estima que la asociación es capaz de generar una mejor eficiencia de la acción pública.

En los años ochenta y noventa, las asociaciones público-privadas se integraron en los programas de acción de casi todos los organismos internacionales. Los éxitos por lo menos discutibles de las políticas económicas propuestas por estos organismos y el aumento de las desigualdades que éstas implican han suscitado un creciente cuestionamiento de este modelo. Para responder a estas inquietudes y neutralizar su fuerza, una de las vías propuestas a partir de principios de la década de 2000 consiste en asociarse con organizaciones de la *sociedad civil*. Las *asociaciones público-privadas participativas* que se derivan de ella representan uno de los seis tipos ideales de la participación que proponemos en este trabajo. Su rasgo característico está en que los ciudadanos sólo constituyen uno de los actores junto a las empresas y el gobierno local, en una dinámica en que los socios capitalistas privados llevan la voz cantante y en que la política sólo parece tener un limitado margen de maniobra.

Procedimiento presupuestario: El procedimiento presupuestario conlleva la elaboración, la aprobación y la ejecución del presupuesto, así como la rendición de cuentas correspondiente. Los *presupuestos participativos* suelen tener lugar en el momento de la elaboración del presupuesto, pero también se pueden desplegar en las demás fases.

Cuarto poder: Este concepto se inscribe en la tradición de las teorías sobre la separación de poderes. Desde el siglo XVIII, dicha separación se ha concentrado principalmente en la *democracia representativa* y sus instrumentos carecen, por tanto, de alcance heurístico para analizar el desarrollo contemporáneo de las dinámicas participativas. Ahora bien, se trata de un cuarto poder que surge, al menos de forma embrionaria, cuando ciudadanos no elegidos participan en la toma de decisiones, ya sea directamente (en asamblea general o mediante *referéndums*), a través de pequeños grupos designados por sorteo (*jurados ciudadanos*) o a través de delegados sujetos a un riguroso escrutinio (*presupuestos participativos*, estructuras de *desarrollo comunitario*).

Este cuarto poder se articula con los tres poderes clásicos (el legislativo, el ejecutivo y el judicial). Su aparición es señal de que un proceso va más allá de una simple consulta o incluso de una reformulación comunicativa y *deliberativa* de la *democracia representativa*. Su existencia contribuye a la constitución de una *democracia participativa*, donde las estructuras del *gobierno representativo* se articulan con formas de *democracia directa* o semidirecta, y, por lo tanto, al establecimiento de una particular forma mixta de gobierno. Postular la emergencia de un cuarto poder implica unos argumentos distintos de los que sugieren, por ejemplo, que “los medios constituyen el cuarto poder”: en este último caso, se trata, en efecto, de un poder de hecho protegido legalmente y no de un poder institucional. El concepto de cuarto poder se diferencia, asimismo, del de *contrapoder cooperativo*, que alude, ante todo, al poder de hecho.

Referéndum: En la terminología política, se suele distinguir entre los plebiscitos, procedimientos iniciados desde arriba que invitan a los ciudadanos a pronunciarse a favor o en contra de un dirigente (directamente o a través de una medida considerada especialmente simbólica), los referéndum clásicos sobre una medida legislativa (como la adopción de la Constitución europea) y las iniciativas populares, convocadas por un proceso desde abajo y basadas generalmente en la recogida de firmas de un número calificado de ciudadanos. Todos estos procedimientos permiten involucrar al *conjunto de la ciudadanía* en la toma de decisiones. En la mayoría de países, sólo se habla de referéndum o de iniciativa popular si el procedimiento tiene capacidad de decisión.

Capacidad de reacción (*responsiveness*): La capacidad de reacción de la Administración alude a su capacidad de responder rápida y adecuadamente a las demandas que le plantean los usuarios, especialmente en el marco de los procesos participativos.

Papeles de los ciudadanos en la modernización administrativa: Analíticamente, se pueden distinguir varios papeles en función de lo que los ciudadanos –en el sentido genérico del término– se pueden involucrar en los dispositivos participativos. (1) Como *consumidores*, cuando se interesan por la calidad de los servicios suministrados pero no se implican en la forma en que se producen. Los usuarios de los servicios públicos no son, en este sentido, muy distintos de los clientes de los servicios o productos comerciales, que sólo intervienen después del proceso de producción.

Aunque el español distingue claramente entre usuarios y clientes (la utilización del segundo término cuando se trata de servicios públicos suele aludir, por lo general, a ópticas neoliberales), no sucede lo mismo en otros idiomas, que usan dos palabras distintas pero no en marcada oposición o, como en alemán, un único término (*der Kunde*). (2) Como *codecisores*, cuando intervienen en la génesis de los servicios que se ofrecen o de los proyectos que se realizan y pueden vincularse, de forma más o menos estrecha, a la toma de decisiones (es en este plano en el que se sitúan generalmente las *escalas de la participación*). (3) Como *correalizadores*, cuando participan en la realización de proyectos o servicios e incluso los asumen totalmente en autogestión. (4) Como *interventores* o *evaluadores*, cuando pueden ejercer una función en principio reservada a actores internos de la Administración, a instancias externas (como el Tribunal de Cuentas) o a gabinetes de auditoría.

Sector comunitario: véase *Tercer sector*.

Sector asociativo: véase *Tercer sector*.

Sector del voluntariado: véase *Tercer sector*.

Sectores sociales: véase *Ciudadanos (actores implicados)*.

Sociedad civil: Los actores emplean el concepto de sociedad civil al menos en dos sentidos. A veces, según su acepción tradicional, la sociedad civil abarca todas las fuerzas organizadas que no forman parte del Estado, especialmente las empresas mercantiles y los actores económicos. Y a veces –y es precisamente este sentido neotocquevilleano o neogramsciano el que utilizamos en este trabajo–, alude a la esfera que se distingue tanto del sistema mercantil como del sistema político institucional, y que se basa en la asociación y la movilización de los ciudadanos en el *espacio público*.

Stakeholder: véase *Parte interesada*.

Parte interesada (stakeholder): *Stakeholders* o partes interesadas es un término que cada vez se usa con mayor frecuencia, especialmente por el impulso que le han dado las organizaciones internacionales. Con él se designa a todas las personas o partes que se ven afectadas por un problema o son partes en juego de éste, más allá de las responsabilidades y los derechos jurídicos. El concepto suele emplearse desde una óptica neoliberal que implica más una negociación entre los diferentes intereses presentes que una construcción argumentada del bien común, aunque otras visiones también recurren a su uso.

Top-down: véase *De arriba abajo*.

De arriba abajo (top-down): Los procesos participativos son considerados de arriba abajo (o *top-down* en inglés) cuando son impulsados “desde arriba” por actores institucionales. Se oponen así a las dinámicas de abajo arriba (*bottom-up*), que surgen de las bases, iniciadas por movimientos sociales o actores de la *sociedad civil*.

Tercer sector: Sector económico que se diferencia tanto del Estado (no está gobernado por las reglas de la función pública) como del mercado (no tiene fines lucrativos). También se le llama ‘sector de utilidad social’ o de ‘economía solidaria’. El concepto abarca realidades muy diversas, como el mutualismo auténtico y el sector asociativo (en Gran Bretaña, se suele distinguir entre el sector comunitario o *community sector*, compuesto por las asociaciones locales, y el sector del voluntariado o *voluntary sector*, compuesto por las asociaciones, las ONG y las organizaciones caritativas que intervienen en un barrio a partir del exterior y, normalmente, a una escala que sobrepasa lo microlocal).

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general

- ALLEGRETTI G. y HERZBERG C. (2004), *‘El retorno de las carabelas’: los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*, TNI Briefing Series 5, Amsterdam.
- AMABLE, B. (2005), *Les cinq capitalismes*, Seuil, Paris.
- ARENDETT, H. (1991), *Juger. Sur la philosophie politique de Kant*, Seuil, Paris.
- ARISTOTE (1990), *Les politiques*, Garnier-Flammarion, Paris.
- (1991), *Rhétorique*, Librairie Générale Française, Paris.
- ARNSTEIN, S. R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35.
- BACQUE, M.-H., REY, H. y SINTOMER, Y. [dir.] (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- BALIBAR, É. (1997), *La crainte des masses*, Galilée, Paris.
- (1998), *Droit de cité*, Éditions de l’Aube, La Tour d’Aigues.
- BARBER, B. (1984), *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.
- BECK, U. (2003), *La société du risque*, Flammarion, Paris.
- BLONDIAUX, L. (1998), *La fabrique de l’opinion*, Seuil, Paris.
- (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil/La République des idées, Paris.
- BLONDIAUX, L. y SINTOMER, Y. (2002), “L’impératif délibératif”, *Politix*, 15.
- BOHMAN, J. (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, MIT Press, Cambridge (Mass.), London.
- BOHMAN, J. y REHG, W. (1997), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- BOURDIEU, P. (1994), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l’action*, Seuil, Paris.
- CALLON, M., LASCOUMES, P. y BARTHE, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- CHE GUEVARA, E. (1977), *Escritos y discursos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- COHEN, J. (1989), “Deliberation and Democratic Legitimacy” en A. HAMLIN y P. PETTIT (dir.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- (1989b), “The Economic Basis of Deliberative Democracy”, *Social Philosophy & Policy*, 6.
- COHEN, J. y ROGERS, J. (1995), *Associations and Democracy*, Verso, New York, London.
- CONSTANT, B. (1986), “De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes” en *De l’esprit de conquête et de l’usurpation*, Flammarion, Paris.

- DELLA PORTA, D. [dir.] (2007), *The global justice movement: cross-national and transnational perspectives*, Paradigm Publishers, Boulder.
- DESROSIERES, A. (2000), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris.
- DEWEY, J. (1954), *The Public and its Problems*, Swallow Press, Ohio University Press, Athens (Ohio).
- DIENEL, P. (2002), *Die Planungszelle - Der Bürger als Chance*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- DRYZEK, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
- (1990), *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ELSTER, J. (1994), “Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes”, *Revue Française de science politique*, 44/2, avril.
- [dir.] (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ENGELS, F. (1977), *L’anti-Dühring*, Éditions Sociales, Paris.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- FELD L.P. y KIRCHGÄSSNER G. (2001), “Does direct democracy reduce public debts? Evidence from Swiss municipalities”, *Public Choice*, 109.
- FINLEY, M. I. (1976), *Démocratie antique et démocratie moderne (précédé de «Tradition de la démocratie grecque», par P. VIDAL-NACQUET)*, Payot, Paris.
- (1985), *L’invention de la politique*, Flammarion, Paris.
- FISHKIN, J. (1997), *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, New Haven, London.
- FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- FRASER, N. (2003), “Repenser l’espace public: une contribution à la critique de la démocratie réellement existante” en E. RENAULT et Y. SINTOMER (dir.), *Où en est la théorie critique?*, La Découverte, Paris.
- FUNG, A. y WRIGHT, E. O. [dir.] (2001), *Deepening democracy. Institutional Innovations in empowered participatory governance*, Verso, London, New York.
- GAXIE, D. (1978), *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris.
- GANUZA, E y GÓMEZ, B (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Fundación alternativas, Madrid.
- GINZBURG, C. (2006), *Il filo e le tracce. Vero, falso, finto*, Feltrinelli, Milano.
- GOFFMAN, E. (1974), *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Harper Colophon, New York.
- HABERMAS, J. (1989), “La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d’espace public”, *Lignes*, 7, octobre.
- (1993), *L’espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris.
- (1997), *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris.
- (1998), *L’intégration républicaine*, Fayard Paris.

- HALL P. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”, *Comparative Politics*, Avril.
- HALL, P. A. y SOSKICE, D. [dir.] (2001), *Varieties of capitalism*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- HARDT M. y NEGRI T. (2004), *Empires*, 10/18, Paris.
- HEGEL, G. W. F. (1986), *Principes de la philosophie du droit*, Vrin, Paris.
- HELD, D. (1987), *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- HIRSCHMANN, A. O. (1995), *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris.
- HIRST, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, University of Massachusetts Press, Cambridge.
- KING, D. y STOKER, G. [dir.] (2002), *Rethinking Local democracy*, Macmillan, Basingstoke.
- LEHMBRUCH, G. y SCHMITTER, P. [dir.] (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, London.
- LEVEQUE, P. y VIDAL-NACQUET, P. (1964), *Clisthène l’athénien. Essai sur la représentation de l’espace et du temps dans la pensée politique grecque de la fin du VI^e siècle à la mort de Platon*, Annales Littéraires de l’Université de Besançon, Besançon.
- MACPHERSON, C. B. (1977), *Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- MANIN, B. (1985), “Volonté générale ou délibération? Esquisse d’une théorie de la délibération politique”, *Le Débat*, 33, janvier.
- (1995), *Les principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris.
- MARX, K. (1972), *La guerre civile en France*, Éditions Sociales, Paris.
- (1984), *Le 18 Brumaire de Louis-Napoléon Bonaparte (1852)*, Messidor, Editions Sociales, Paris.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1876), *Le Manifeste du Parti Communiste*, ES, Paris.
- (1972), *Critique des programmes de Gotha et d’Erfurt*, Éditions Sociales, Paris.
- NAJEMY J. M. (1982), *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics, 1280-1400*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- NAVARRO, C (1999), *El sesgo participativo*, CSIC, Madrid.
- NEGT, O. (2007), *L’espace public oppositionnel*, Payot/Rivages, Paris.
- OFFE, C. (1990), “Reflections on the Institutional Self-Transformation of Movement Politics: A Tentative Stage Model” en R. J. DALTON y M. KUECHLER (dir.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*, Polity Press, Cambridge.
- ORLOFF, A. (1993), “Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American Sociological Review*, 58.
- PAPADOPOULOS, Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- PAPADOPOULOS, Y. (1998), *Démocratie directe*, Economica, Paris.
- PASSERON, J. C. y REVEL, J. [dir.] (2005), *Penser par cas*, EHESS, Paris.
- PATEMAN, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Berkely, Los Angeles, London.
- PESTRE, D. (2006), *Science, argent et politique. Un essai d’interprétation*, INRA Editions, Paris.

- PITKIN, H. T. (1972), *The concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles.
- POULANTZAS, N. (1978), *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, PUF, Paris.
- RANCIERE, J. (1995), *La mésentente*, Galilée, Paris.
- RÖCKE, A. (2005), *Losverfahren und Demokratie. Historische und demokratiethoretische Perspektiven*, Lit, Münster.
- ROSANVALLON, P. (1992), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris.
- (1998), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris.
- (2000), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, Paris.
- (2006), *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la méfiance*, Seuil, Paris.
- ROUSSEAU, J. J. (1964), *Œuvres complètes, III: Du contrat social. Ecrits politiques*, Gallimard, Paris.
- SAINSBURY, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHARPF, F. W. (1970), *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz.
- SCHARPF, F. (1999), *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHMITTER, P. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36,1.
- (1984), *Neo-Corporatism And The State*, Working Paper 106, EUI, Florence.
- SCHUMPETER, J. (1951), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris.
- SIEYES, E. J. (1970), *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, DROZ, Genève.
- (1985), *Ecrits politiques*, EAC/Gordon and Breach, Paris.
- SINTOMER, Y. (1998), "Espace public et corporatisme de l'universel", *L'homme et la société*, 4.
- (1999), *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris.
- (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 31, febrero.
- (2006), "La critique intellectuelle entre corporatisme de l'universel et espace public" en H.-P. MÜLLER e Y. SINTOMER (dir.), *Pierre Bourdieu. Théories et sens pratique*, La Découverte, Paris.
- (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C. y RÖCKE, A. (2005), *Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich - Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene in Deutschland*, Intermediary Report, Centre Marc Bloch, www.buergerhaushalt-europa.de, Berlin.
- SNOW, D. y BENFORD, R. (1988), "Ideology, Frame Resonance, and Mobilization", *International Social Movement Research*, 1.
- TALPIN, J. (2007), *Schools of Democracy. How ordinary citizens become competent in Participatory Budgeting institutions*, Tesis de doctorado, IUE, noviembre, Florencia.

- TILLY, C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Random House, New York.
- TOTAL, M. y MONTERO, J. R. (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social capital, institutions, and politics*, Routledge, London, New York.
- TOCQUEVILLE, A. D. (1835-1840), *De la démocratie en Amérique, 2 vol.*, Paris (cité dans l'éd. Garnier Flammarion, F. FURET (éd.), Paris 1981)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2002), *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, New York, Oxford.
- VERNANT, J. P. y VIDAL-NACQUET, P. (1972), *Mythe et tragédie en Grèce ancienne*, Maspéro, Paris.
- VV.AA (2003) *Las asociaciones en la acción pública*, Federación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña, Barcelona
- WAINWRIGHT, H. (2005), *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona.
- WEBER, M. (1971), *Economie et société*, Plon, Paris.
- (1984), *Max Weber Gesamtausgabe (H. Baier, M. R. Lepsius, W. J. Mommsen, W. Schluchter, J. Winckelmann dir.)*, J. C. B. Mohr, Tübingen.
- WERNER, M. y ZIMMERMANN, B. [dir.] (2004), *De la comparaison à l'histoire croisée*, Le Seuil, Paris.

Integración de la perspectiva de género, presupuestación con perspectiva de género

- AKERKAR, S. (2001), *Gender and Participation. Overview Report*, Institute of Development Studies, Brighton.
- CONSEIL DE L'EUROPE [dir.] (1998), *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des "bonnes pratiques"*, Strasbourg.
- HOFBAUER BALMORI, H. (2003), *Gender and Budgets. Overview Report*, Institute of Development Studies, Brighton.
- JUDD, K. [dir.] (2002), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, United Nations Development Fund for Women, New York.
- REEVES, H. y SEVER, C. (2003), *Gender and Budgets. Key Texts, Case Studies, Tools, Guides and Organisations*, Institute of Development Studies, Brighton.

Gobiernos locales y reforma de la Administración

- BÄCK, H., HEINELT, H. y MAGNIER, A. [dir.] (2006), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- BALDERSHEIM, H., ILLNER, M. y WOLLMANN, H. [dir.] (2003), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- BOGUMIL et.al. [dir.] (2007), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, edition sigma, Berlin.

- BOGUMIL, J., S. GROHS, J. y KUHLMANN, S. (2006), “Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung” en J. J. Bogumil, Werner/Nullmeier, Frank, (dir.), *Politik und Verwaltung (PVS – Politische Vierteljahresschrift)*, Sonderheft 37/2006, VS Verlag, Wiesbaden.
- BOOGERS, M., FRANZKE, J., RUANO, J. y SCHAAP, L. [dir.] (2007), *Tensions Between Local Governance and Local Democracy*, Reed Business, Den Haag.
- BOUCKAERT, G. y POLLITT, C. (2004), *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- CONSEIL DE L'EUROPE [dir.] (1998), *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des “bonnes pratiques”*, Strasbourg.
- DELWIT, P., PILET, J.-B., REYNAERT, H. y STEYVERS, K. [dir.] (2007), *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Vanden Broele, Brugge.
- DENTERS, B. y ROSE, L. E. [dir.] (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave, Houndmills.
- FAURE, A., POLLET, G. y WARIN, P. [dir.] (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris.
- HOFFMANN-MARTINEAU, V. y SELLERS, S. [dir.] (2007), *Politique et métropole*, CNRS édition, Paris.
- KILLIAN, W., RICHTER, P. y TRAPP, J. H. [dir.] (2006), *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen*, edition sigma, Berlin.
- MULLER, P. (2000), “L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique”, *Revue française de science politique*, vol. 50, n. 2.
- LAZIN, F., HOFFMANN-MARTINEAU, V., WOLLMANN, H. y EVANS, M. [dir.] (2007), *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*, Lexington Books, Lanham.
- LOUGHLIN, J. (2001), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford.
- REICHARD, C. (2001), “New Approaches to Public Management” en K. KÖNIG y H. SIEDENTOPF (dir.), *Public Administration in Germany?*, NOMOS, Baden Baden.
- REYNAERT, H., STEYVERS, K., DELWIT, P. y PILET, J.-B. [dir.] (2005), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Vanden Broele, Brugge.
- SCHEDLER, K. y PROELLER, I. (2000), *New Public Management*, UTB, Stuttgart, Wien, Bern.
- STIFTUNG BERTELSMANN (1994), *Carl Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Stiftung Bertelsmann, Gütersloh.
- WARIN, P. [dir.] (1997), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris.
- WOLLMAN, H. (2003), *Evaluation in Public-Sector Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- WOLLMANN, H. (2004b), *European Local Government Systems under the Triple Impact of “Traditional” Reforms, NPM-led Modernisation and Revolutionary Rupture: Convergence or Divergence?*, ponencia presentada en “Academic symposium held in honor of Harald Baldersheim and Larry Rose”, Oslo, 26 de noviembre de 2004.
- (2007), *Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, VS Verlag, Wiesbaden.

Brasil – América Latina

- ABERS, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, London.
- ALLEGRETTI, G. (2003), L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano, Alinea, Firenze.
- (2005), *Porto Alegre: una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale*, Firenze University Press, Firenze.
- AVRITZER, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.
- (2005), “Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération” en M. H. BACQUE, H. REY e Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, La Découverte, Paris.
- AVRITZER, L. y NAVARRO, Z. [dir.] (2003), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, Ed. Cortez, São Paulo.
- BAIERLE, S. (2006), “Les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité”, *Mouvements*, 47/48, septiembre-diciembre.
- BAIOCCHI, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Standford.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCAO E DESENVOLVIMENTO/BANCO MUNDIAL (2008), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre*, Working paper, Washington, febrero.
- BARCELO, S. y ZAINER, P. (2002), *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- BRISSET, F., LIPIETZ, A., SAINT-UPÉRY, M. e Y. SINTOMER (2006), “Amérique latine: le tournant à gauche”, *Mouvements*, 47/48, septiembre-diciembre.
- CABANNES, Y. (2004a), *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals. Concept Paper*, UMP-LAC, UN-HABITAT, UNDP, Quito.
- (2004b), *Answers to 72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting*, UMP-LAC, UN-HABITAT, UNDP, Quito.
- (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento Base. Segunda versión ampliada, Red Urbal N°9*, Alcaldía Municipal de Porto Alegre Porto Alegre (www.portoalegre.rs.gov.br/urbal), (traducción francesa, Quito, 2003).
- (2006), “Les budgets participatifs en Amérique Latine”, *Mouvements*, 47/48, septiembre-diciembre.
- CASSEN, B. (1998), “Démocratie participative à Porto Alegre”, *Le monde diplomatique*, agosto.
- (2003), *Tout a commencé à Porto Alegre*, Mille et une nuits, Paris.
- CASTANEDA, J. G. (2004), “Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre y su posible aplicación en España”, *Temas para el Debate*, 113.
- CIDADE (2005), *De Olho no Orçamento*, 10/18, Porto Alegre, diciembre.
- (2007), *De Olho no Orçamento*, 11/21, Porto Alegre, mayo.

- FEDOZZI, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- (2000), *O Poder da aldeia*, Tomo, Porto Alegre.
- (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- (2008), “Bürgerhaushalt in Porto Alegre. Entstehung, Fortschritte und Grenzen eines Konzeptes, das sich weltweit verbreitet” en H. KLEGER, Y. SINTOMER y C. HERZBERG (dir.), *Der Bürgerhaushalt: von Porto Alegre nach Europa* (próxima publicación).
- FREY, K. y DUARTE, F. (2005), “Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil: Santos, Porto Alegre et Curitiba”, *Espaces et sociétés*, 4.
- GENRO, T. (2001), “Vers une nouvelle citoyenneté. Thèses pour une théorie démocratique de l’Etat du socialisme”, *Mouvements*, 18, noviembre-diciembre.
- GENRO, T. y SOUZA, U. d. (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, São Paulo.
- GENRO, T. y Ubiratan DE SOUZA (1998), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif: la experiencia de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Meyer, Paris.
- GRANET, E. y SOLIDARIEDADE (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Syllepse, Paris.
- GRET, M. y SINTOMER, Y. (2005), *Porto Alegre. L’espoir d’une autre démocratie*, La Découverte, Paris.
- HERZBERG, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, Lit, Münster.
- MARQUETTI, A. (2007b), “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação” en E. DAGNINO y L. TATAGIBA (dir.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Ed. Argos, Chapecó.
- (2005), *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper. Departamento de Economia, PUCRS.
- MARQUETTI, A., DE CAMPOS, G. y PIREZ, R. [dir.] (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, Xamã, São Paulo.
- SANTOS B. de S. (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice”, *Politics and Society*, 26, 4.
- [dir.] (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, London, New York.

Alemania

- BANNER, G. (1999), “Die drei Demokratien der Bürgerkommune” en H.-H. v. ARNIM (dir.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker und Humblot, Berlin.
- BERTELMANN STIFTUNG y LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN [dir.] (2004), *Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- BOGUMIL, J., HOLTKAMP, L. y SCHWARZ, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin.

- HERZBERG, C. (2003), “Bürgerhaushalt für Berlin”, *Sozialwissenschaften* 21.
- HOLTKAMP, L. (2004), “Bürgerhaushalt Kontrovers. Beteiligen ohne Spielraum?”, *Forum*, 5.
- F. NASCHOLD, M. OPPEN y A. WEGENER (dir.), *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Kohlhammer, Stuttgart.
- WOLLMANN, H. (1999), “Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen”, *APuZ*, 24-25.
- WOLLMANN H. y ROTH R. (dir.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Bélgica

- DAMAY, L. y SCHAUT, C. (2007), “Des justifications de politiques participatives: le cas des conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale et du budget participatif à Mons”, *Espace et Sociétés*, 128-129/1-2.
- DI RUPO, E. (2001), “Carte Blanche. Retour de Porto Alegre”, *Le Soir*, 17 de agosto de 2001.
- ELCHARDUS, M. (2004), *La démocratie mise en scène*, Labor, Bruxelles.
- SCHAUT, C. (2003), “Une participation sur Ordonnance: le cas des conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale”, *Espace et Sociétés*, 112.

España

- AGUILAR RIVERO, R. (2004), “La experiencia de los Presupuestos Participativos en Córdoba”, *Temas para el Debate*, 113.
- AVILES JIMENEZ, F. J. (2004), “Técnicas de organización de los Presupuestos Participativo”, *Temas para el Debate*, 113.
- AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA y URB-AL 9 [dir.] (2004), *I y II Encuentro Eurolatinoamericano Sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*, Córdoba.
- [dir.] (2004), *II Jornadas Internacionales sobre Participación Ciudadana. II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*, Córdoba.
- BALLESTEROS, F. (2004), *Modernización del Gobierno Local. Comentario Ley 57/2003*, Angel, Madrid.
- BLANCO, I. (2002), *Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, <http://www.top.org.ar/Documentos/BLANCO/>.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona.
- BLANCO I. y FONT J. (2005), “Los factores estructurales, instrumentales e ideológicos como explicaciones de la oferta institucional de participación”, in M. VILLORIA, A. IGLESIAS ALONSO,; L. DELGADO GODOY (dir.), *La participación ciudadana en grandes ciudades*, Dykinson, Madrid.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.

- CASTRO, P. (2004), “El Presupuesto Participativo en Getafe”, *Temas para el Debate*, 113.
- FONT, J. y al. [dir.] (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Ed. Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- FONT, J. y GOMÀ, R. (1999.), *La participación ciudadana en la política local*, Ed. Fundación Encuentro, Madrid.
- FONT, N. (1998), *Democràcia i participació ciutadana*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- GANUZA, E. (2007), “Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España”, *IESA Working Papers Series*.
- (2008), “Ist ein Porto Alegre in Europa möglich? Die Bürgerhaushalte in Spanien” en H. KLEGER, Y. SINTOMER y C. HERZBERG (dir.), *Der Bürgerhaushalt in der Diskussion. Von Porto Alegre nach Europa* (próxima publicación).
- (2010) “Les origines des budgets participatifs” en Bacqué, M-H and Sintomer, Y (coord.) *La démocratie participative inachevée*, Paris : Adels/Yves Michel, pp 23-43,
- (2010) “Impacto y futuro del presupuesto participativo en las ciudades” en *Democrazia partecipativa*, Allegretti, U (ed.), Firenze: Firenze University Press.
- GANUZA, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C. [dir.] (2003), *Democracia y Presupuestos Participativos*, Icaria, Barcelona.
- GANUZA, E; OLIVARI, L; PAÑO, P; BUITRAGO, L y LORENZANA, C (2010) *La democracia en acción: una visión desde las metodologías participativas*, ed. Antígona, Madrid.
- LLAMAS, F. (2004), “Participación y construcción de ciudadanía en Europa”, *La Era Urbana (PGU-ALC)*, marzo.
- NAVARRO YAÑEZ, C. (2002), *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Universidad Pablo de Olavide, Valencia.
- PÉREZ CASTELL, M. (2004), “La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete”, *Temas para el Debate*, 113.
- PINDADO, F. (1999), *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- PINEDA NEBOT, C. (2004), “Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos”, *Temas para el Debate*, 113.
- SÁNCHEZ, J. [dir.] (2000), *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Mediterrània, Barcelona.
- SINTOMER, Y. (2004), *La participation des citoyens dans les politiques urbaines en Espagne: dynamiques contemporaines*, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, noviembre.
- VILLASANTE, T. (1995), *Las democracias participativas*, HOAC, Madrid.
- VILLASANTE, T. y GARRIDO, F. J. [dir.] (2002), *Metodologías y presupuestos participativos (Construyendo Ciudadanía/3)*, IEPALA, Madrid.
- VILLASANTE, T., GARRIDO, F. J. et al. (1994), *Las ciudades hablan*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Finlandia

- BALDERSHEIM, H. y STAHLBERG, K. [dir.] (1994), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Ashgate, Aldershot.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2000), *Service-Garantien in der Kommunalverwaltung. Customer Contracts*, „Reform der Kommune“, Stiftung Bertelsmann, Gütersloh.
- KETTUNEN, P. (2003), “How Democratic are the Finnish Local Governments?”, *Finnish Local Government Studies*, 4.
- NASCHOLD, F. (1999), *Hämeenlinna at the Cross-roads. The Challenge of Strategic Politics and Strategic Management*, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- PESONEN, P. y RIIHINEN, O. (2002), *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*, Finnish Literature Society, Helsinki.
- ROSE, L. E. (1990), “Nordic Free Commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control?” en D. E. KING y J. PIERRE (dir.), *Challenges to Local Government*, Sage, London.
- ROSE, L. E. y STAHLBERG, K. (2005), “The Nordic Countries: still the ‘promised land’?” en B. DENTERS y L. E. ROSE (dir.), *Comparing Local Governance*, Palgrave Macmillan, Houndmills.

Francia

- BACQUE, M.-H. y SINTOMER, Y. (2001a), “Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d’Aubervilliers”, *Revue Française de Sociologie*, 42/2, abril-junio.
- (2001b), “Gestion de proximité et démocratie participative”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, septembre.
- (1999), “L’espace public dans les quartiers populaires d’habitat social” en C. NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique*, L’Harmattan, Paris.
- BLONDIAUX, L. (1999), “Représenter, délibérer ou gouverner? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier” en CRAPS/CURAPP (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris.
- (2005), “L’idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes” en M.-H. BACQUE, H. REY e Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, La Découverte, Paris.
- CRAPS/CURAPP [dir.] (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris.
- DONZELOT, J. y P.ESTEBE (1994), *L’Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris.
- LE BART, C. y LEFEBVRE, R. [dir.] (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- NEVEU, C. [dir.] (1999), *Espace public et engagement politique*, L’Harmattan, Paris.

- OFFERLE, M. (1989), “Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIX^e siècle” en D. GAXIE (dir.), *Explication du vote*, Presses de la FNSP, Paris.
- REY, H. (2005), “Participation électorale et démocratie participative” en M.-H. BACQUE, H. REY e Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, La Découverte, Paris.
- VIDAL, J. C. (1995/2), “Saint-Denis, Municipales 1995, analyse des résultats”, Secteur des études locales, Ville de Saint-Denis, 20/11.
- (1995/1), “Saint-Denis. Approche de la non-inscription sur les listes électorales”, *Saint-Denis au fur et à mesure*, 14/02.

Gran Bretaña

- BLAIR, T. (1998b), *Leading The Way. A New Vision for Local government*, IPPR, London.
- (1998a), *The Third Way. New Politics for the New Century*, Fabian Society, London.
- COMMUNITY PRIDE INITIATIVE (2000), *A Citizens' Budget. Regenerating Local Democracy Through Community Participation in Public Budgeting*, CPI, Manchester.
- (2005), *Margins to Mainstream. Using Devolved Budgets and Community Action Plans to Influence Mainstream Spending*, CPI, Manchester.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006), *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, DCLG, London.
- (2008), *Participatory Budgeting: a draft national strategy. Giving more people a say in local spending. Consultation*, DCLG, London.
- LAVAN, K. (2007), *Participatory Budgeting in the UK: an Evaluation from a Practitioner Perspective*, The Participatory Budgeting Unit, Manchester.
- MILBURN, A. (2004), *Active citizenship: the ten-year agenda*, ponencia presentada en la conferencia “Community Consultation Conference”, mazo, Londres.
- PARKINSON J. (2004), “Deliberative Democracy in Great Britain: the NHS and citizen juries”, ponencia en la conferencia “Instruments d'action publique et technologies de gouvernement”, IEP Paris, 20-21 de diciembre.
- SCARBROUGH, E. (2000), “The two faces of urban democracy in Britain” en O. GABRIEL, V. HOFFMANN-MARTINOT y H. SAVITCH (dir.), *Urban Democracy*, Leske und Budrich, Opladen.
- STEWART, J. (2003), *Modernising British Local Government*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, New York.
- STOKER, G. (2004), “New Localism, Progressive Politics and Democracy”, *The Political Quarterly*, 75/1, agosto.
- WILSON, D. y GAME, C. (2002), *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, New York.

Italia

- AA.VV. (2005), *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di democrazia partecipativa nel Municipio Roma XI, Intra Moenia, Carta, Roma, Napoli.*
- ALFONSIN, B. y ALLEGRETTI, G. (2003), “Dalla ‘gestione consensuale’ alla ‘riprogettazione condivisa’ del territorio” en D. D. PORTA y L. MOSCA (dir.), *Globalizzazione e Movimenti Sociali*, Manifestolibri, Roma.
- ALLEGRETTI G. y FRASCAROLI E. (2006), *Percorsi condivisi, Contributi per un atlante delle pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze.
- AMURA, S. (2003), *La città che partecipa*, Ediesse, Roma.
- BOBBIO, L. (2003), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, Roma.
- D’ALBERGO, E. [dir.] (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*, Università La Sapienza, Roma.
- MAGNAGHI, A. (2004), “Il Nuovo Municipio: un laboratorio di democrazia partecipativa per una economia solidale” en A. CAILLE y A. SALSANO (dir.), *MAUSS. Quale “altra mondializzazione”?*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MARIANI, F. (2005), *Il Bilancio partecipativo*, Aracne, Roma.
- PIRINA, M. y POLVERINI, R. [dir.] (2004), *Il Bilancio Partecipativo. L’esperienza del Municipio XI, Comune di Roma - Municipio XI*, Roma.
- RAVAZZI, S. (2007), *Civiczia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma.
- SMERIGLIO, M. (2006), *Città comune. Autogoverno e partecipazione nell’era globale*, DeriveApprodi, Roma.
- SULLO, P. L. [dir.] (2002), *La democrazia possibile*, Carta/Intra Moenia, Roma, Napoli.

Países Bajos

- DAVELAAR, M., DUYVENDAK, J. W., GRAAF, P. v. d. y SWINNEN, H. (2001), *Good Governance and ‘The Social Pillar of the Major-Cities Policy’: Attributes and qualities of a successful local governmental strategy*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- DAVELAAR, M. e. a. [dir.] (2003), *Demos Project. Citizens’ Participation and Interactive Policy; a Dutch Perspective*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- DENTERS, B. (2000), “Urban democracies in the Netherlands” en O. GABRIEL, V. HOFFMANN-MARTINOT y H. SAVITCH (dir.), *Urban Democracy*, Leske und Budrich, Opladen.
- SWINNEN, H. (2005), “La démocratie participative dans le processus politique locale et le cas de la ville d’Utrecht (Pays-Bas)” en M.-H. BACQUE, H. REY e Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, La Découverte, Paris.
- VERWEY-JONKER INSTITUUT [dir.] (2003), *Community Boards on Trial*, Utrecht.

Polonia

- RACIBORSKI, J. (2005a), “Das System der territorialen Selbstverwaltung” en J. RACIBORSKI y J. J. WIATR (dir.), *Demokratie in Polen. Elemente des politischen Systems*, Barbara Budrich, Opladen.
- (2005b), “Wahlen und Wähler” en J. RACIBORSKI y J. J. WIATR (dir.), *Demokratie in Polen. Elemente des politischen Systems*, Barbara Budrich, Opladen.
- SWIANIEWICZ, P. (2005), “Poland: a time of transition” en B. DENTERS y L. E. ROSE (dir.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York.
- ZIEMER, K. (2003), “Parlament - Parteiensystem - Wahlen” en J. FRANZKE (dir.), *Das moderne Polen*, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Potsdam.

Portugal

- ALEXANDRA, R. (2006), “Quando os cidadãos ajudam a governar as cidades”, *Jornal Público*, 19/11.
- FERNADO, R. (2000), *Um Estado labiríntico: o poder relacional nas relações entre poderes central e local em Portugal*, Afrontamento, Porto.

TABLAS, MAPAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1	<i>Participación tradicional y presupuesto participativo</i>	8
Gráfico 2	<i>Número de presupuestos participativos europeos y población implicada</i>	22
Gráfico 3	<i>Población de ciudades/distritos con presupuesto participativo en Europa (2005)</i>	23
Mapas 1-4	<i>Extensión geográfica de los presupuestos participativos</i>	24
Gráfico 4	<i>Presupuesto municipal por habitante en ciudades/distritos seleccionados (en euros)</i>	26
Gráfico 5	<i>Deuda municipal con respecto al presupuesto municipal en ciudades/distritos seleccionados</i>	26
Gráfico 6	<i>Afiliación política del alcalde cuando se introdujo el presupuesto participativo (1998-2005)</i>	28
Gráfico 7	<i>Tipología de procedimientos de presupuesto participativo en Europa (2005-2006)</i>	45
Tabla 1	<i>Principales características de los tipos ideales de procedimiento de los presupuestos participativos</i>	52
Gráfico 8	<i>Tipología de modelos de participación en Europa (con el ejemplo de presupuestos participativos, 2005-2006)</i>	150
Tabla 2	<i>Principales características de los modelos de participación ciudadana en Europa</i>	158
Tabla 3	<i>Papeles, estatus y escalas de la participación en las políticas públicas</i>	167

ÍNDICE

Nota editorial	3
INTRODUCCIÓN	5
<i>Malestar en la democracia</i>	5
<i>El paradigma de la calle Jourdain</i>	7
<i>La investigación</i>	9
PRIMERA PARTE: EL RETORNO DE LAS CARABELAS	12
CAPÍTULO 1. “TODO EMPEZÓ EN PORTO ALEGRE...”	13
1. <i>La experiencia de Porto Alegre</i>	13
2. <i>La difusión de los presupuestos participativos en Brasil y en América Latina</i>	16
3. <i>¿Qué es un presupuesto participativo?</i>	18
4. <i>Un desarrollo tardío pero exponencial en Europa</i>	20
CAPÍTULO 2. ¿UNA CONVERGENCIA EUROPEA?	29
1. <i>Una tímida convergencia de los sistemas políticos locales</i>	29
2. <i>Crisis de legitimidad y transformaciones de la democracia representativa</i>	32
3. <i>Gobernanza local y participación</i>	35
4. <i>Una historia entrecruzada</i>	37
5. <i>Una paradoja</i>	40
CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTOS DIVERSIFICADOS	42
1. <i>Porto Alegre adaptado en Europa</i>	44
2. <i>Participación de proximidad</i>	45
3. <i>Consulta sobre finanzas públicas</i>	45
4. <i>Mesa de negociación público-privada</i>	46
5. <i>Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal</i>	48
6. <i>Participación de intereses organizados</i>	48
SEGUNDA PARTE: ¿“DOS, TRES... MUCHOS PORTO ALEGRE”?	54
CAPÍTULO 1. ¿PORTO ALEGRE EN EUROPA? (EL CASO ESPAÑOL)	56
1. <i>Un panorama heterogéneo de presupuestos participativos</i>	60
2. <i>Adaptando Porto Alegre a Europa</i>	63
3. <i>Iniciativa, autonomía y deliberación</i>	65
<i>El modelo representativo</i>	66
<i>El modelo participativo</i>	68
<i>El modelo administrativo</i>	71
<i>Impacto</i>	73
<i>Innovaciones metodológicas y futuro</i>	75
4. <i>Conclusión: las lógicas ambivalentes de una importación</i>	76

CAPÍTULO 2. ITALIA: OTRA CIUDAD ES POSIBLE	78
1. <i>Los Porto Alegre locales (Grottammare y Pieve Emanuele)</i>	79
2. <i>Extensión numérica e implicación de grandes ciudades (Roma, Venecia)</i>	81
3. <i>La hibridación de experiencias y la entrada en juego del ámbito regional</i>	84
CAPÍTULO 3. “LA DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD SOPLA CON EL AIRE DE LOS TIEMPOS” (EL CASO FRANCÉS)	86
1. <i>La erosión del republicanismo</i>	87
2. <i>Renovar el vínculo político y gestionar de cerca: Saint-Denis y Bobigny</i>	88
De los consejos de barrio al presupuesto participativo	89
Una escucha selectiva	91
Una dinámica incierta	92
3. <i>La apuesta de un presupuesto participativo regional</i>	95
4. <i>Conclusión: una dinámica paradójica</i>	101
CAPÍTULO 4. LA PROXIMIDAD: ¿EL TRAMPOLÍN O LA TRAMPA? (BÉLGICA, PORTUGAL Y PAÍSES BAJOS).....	102
1. <i>Mons (Bélgica): entre política de regeneración urbana y participación ciudadana</i>	102
2. <i>Utrecht (Países Bajos): fondos y administración de barrio</i>	106
3. <i>Palmela (Portugal): ¿la proximidad como trampolín?</i>	109
4. <i>Conclusión: el desafío de la gestión de proximidad</i>	112
CAPÍTULO 5. UNA MODERNIZACIÓN PARTICIPATIVA (ALEMANIA Y FINLANDIA)	114
1. <i>Los primeros pasos del “Bürgerhaushalt”</i>	114
El presupuesto participativo echa raíces: Hilden y Emsdetten	115
Un balance prudente	117
2. <i>Berlín-Lichtenberg: ¿el renacimiento de una República popular?</i>	118
3. <i>Hämeenlinna (Finlandia): la pequeña democracia</i>	121
4. <i>Conclusión: las condiciones de una modernización participativa</i>	124
CAPÍTULO 6. ENTRE DESARROLLO COMUNITARIO Y ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (GRAN BRETAÑA Y POLONIA).....	126
1. <i>De Thatcher a Blair</i>	126
Privatización, recentralización y debilitamiento de la democracia local	127
Entre continuidad y renovación	128
2. <i>El presupuesto participativo: ¿una alternativa al nuevo laborismo?</i>	130
3. <i>¿Hacia una “cuarta vía”?</i>	133
4. <i>Plock (Polonia): ¿un neoliberalismo participativo?</i>	135
5. <i>Conclusión: una nueva etapa</i>	138
CONCLUSIÓN: ¿REPETIR PORTO ALEGRE?.....	140

TERCERA PARTE: DESAFÍOS Y EFECTOS DE LAS INICIATIVAS PARTICIPATIVAS.....	142
CAPÍTULO 1. SEIS MODELOS PARTICIPATIVOS.....	143
1. <i>La democracia participativa</i>	147
2. <i>La democracia de proximidad</i>	149
3. <i>La modernización participativa</i>	150
4. <i>La asociación público-privada participativa</i>	151
5. <i>El desarrollo comunitario</i>	152
6. <i>El neocorporativismo</i>	153
7. <i>Conclusión: las idas y venidas de las carabelas</i>	157
CAPÍTULO 2. ¿SERVICIOS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PÚBLICO?.....	160
1. <i>“Hacer competitivos los servicios públicos para evitar privatizarlos”</i>	161
Papeles y estatus de los ciudadanos en la modernización de la acción pública..	163
Trabajadores y consumidores.....	165
Un balance empírico.....	167
¿Un instrumento de reajuste?.....	169
2. <i>Hacia una democracia técnica</i>	170
Técnica y política.....	170
Saberes ciudadanos.....	172
CAPÍTULO 3. ¿UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL?.....	178
1. <i>¿Una alternativa al neoliberalismo?</i>	178
2. <i>Dimensiones marginales</i>	182
La integración de la perspectiva de género.....	182
El desarrollo local: entre tercer sector y asociación público-privada.....	184
El desarrollo sostenible.....	185
CAPÍTULO 4. ¿DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA?.....	187
1. <i>¿Hacia una democracia deliberativa?</i>	187
Una racionalidad procedimental.....	188
¿Democracia deliberativa o democracia participativa?.....	189
Participación y populismo.....	191
2. <i>¿Un “gobierno largo”?</i>	192
CONCLUSIÓN: VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y PINTURA.....	197
CONCLUSIÓN: UNA UTOPIÍA REALISTA.....	200
<i>¿Una dinámica europea?</i>	200
Los desafíos de los presupuestos participativos en España.....	203
<i>Las afinidades electivas de la modernización y de la participación</i>	205

GLOSARIO	208
BIBLIOGRAFÍA	224
<i>Bibliografía general</i>	224
<i>Integración de la perspectiva de género, presupuestación con perspectiva de género</i>	228
<i>Gobiernos locales y reforma de la Administración</i>	228
<i>Brasil – América Latina</i>	230
<i>Alemania</i>	231
<i>Bélgica</i>	232
<i>España</i>	232
<i>Finlandia</i>	234
<i>Francia</i>	234
<i>Gran Bretaña</i>	235
<i>Italia</i>	236
<i>Países Bajos</i>	236
<i>Polonia</i>	237
<i>Portugal</i>	237
TABLAS, MAPAS Y GRÁFICOS	238
ÍNDICE	239

En 1989, la ciudad de Porto Alegre creó el mecanismo del presupuesto participativo. Veinte años después, la experiencia se ha desarrollado por todo el mundo. En Europa, la primera data de 1994, pero no sería hasta la entrada de este nuevo siglo que la experiencia se difunde globalmente en el viejo continente. Como si hubieran vuelto las carabelas que partieron de la costa española 500 años antes, cargadas, esta vez, de reformas políticas.

Este libro pretende analizar ese viaje y su expansión por el viejo continente. El objetivo es dar cuenta de cómo se ha generalizado este proceso y mostrar la diversidad de metodologías sobre las que se ha desarrollado.

¿Qué pasa con esa experiencia en otro continente, con una realidad muy diferente y una larga tradición democrática? El libro se basa en una investigación colectiva a escala europea y ofrece un cuadro en movimiento de las diferentes experiencias existentes, diferenciando varios modelos de participación, así como las posibles tendencias de su evolución.

¿Puede el presupuesto participativo ayudar a poner los servicios públicos al servicio del público?
¿Puede transformar la democracia? ¿Puede contribuir a alcanzar una sociedad más justa?



Esta obra ha sido publicada con la colaboración de la Hans-Böckler Stiftung, el Centre Marc Bloch (Berlín), la Universidad Humboldt de Berlín, el proyecto ACI (Ministerio de Investigación de Francia), el proyecto PICRI (región Île-de-France), el Centre de Recherches Sociologiques et Politiques (CNRS/Universidad de París 8) y el Transnational Institute.

ISBN: 978-90-70563-11-0