

**Democracia Participativa y
Presupuestos Participativos:**

Acercamiento y Profundización sobre el debate actual



Parlocal

Redes para el fortalecimiento
de capacidades de gestión de
Políticas Públicas Locales de
Participación Ciudadana

**Manual Docente
de la Escuela de Políticas
de Participación Local**



Editores:
**Andrés Falck
Pablo Paño Yáñez**



Intendencia Departamental
de Paysandú



**Democracia Participativa y
Presupuestos Participativos:
acercamiento
y profundización
sobre el debate actual**

**Manual de Escuela
de Políticas de Participación Local**

Proyecto Parlocal

Editores:

Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez

Autores:

Cecilia Alemany, Giovanni Allegreti, Percy Alvarez, Joao Arriscado, Sérgio Baierle, Vicente Barragán, María Bastante, Daniel Biagioni, Joan Bou, Antonio Cardarello, Juan Castillo, José Antonio Castro, Daniel Chavez, Juan Manuel Domínguez, Verónica Filardo, Ernesto Ganuza, Virginia Gutiérrez, Patricia García Leiva, M^a Isabel Hombrados, Mariana Lopes, Altair Magri, Vanessa Marx, Neirara Morais, Javier Moreno, Javier Navascués, Patricia Oberti, Lucrecia Olivari, Pablo Paño, Carlos Peláez, Adrián Rodríguez, Tomás Rodríguez-Villasante, Rafael Romero, José M. Sanz, Francisco Sierra.

Editores:

Dr. Andrés Falck
Dr. Pablo Paño Yáñez

Equipo de trabajo:

Lic. María Noel Estrada Ortiz, Coordinadora País, Parlocal Uruguay
Lic. Iván Sánchez, Asistente Técnico Parlocal Uruguay
Sr. Julio Silva, Responsable Presupuesto y Administración, Parlocal Uruguay

Apoyo desde la Intendencia Departamental de Paysandú (Uruguay):

Sr. Bertil Bentos, Intendente Departamental
Sr. Humberto Sconamiglio, Director de Descentralización
Dr. Roque Jesús, Coordinador de Presupuesto Participativo
Sra. Nadia Belassi, Asistente Técnica, Proyecto Laboratorio

Dirección de Prensa de la Intendencia de Paysandú:

Sr. Julio Rojas, Director de Prensa
Sr. Martín Talamás, Diagramación y Diseño Gráfico

RESPONSABLES TÉCNICOS POR EL PROYECTO PARLOCAL:

Dr. Pablo Paño, Coordinador General - España
Lic. Francis Jorge, Coordinadora País - República Dominicana
Lic. María Noel Estrada, Coordinadora País - Uruguay

ISBN: 978-84-694-5314-8

Depósito Legal: MA-1213-2011

Impresión CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España. Junio de 2011.

- La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.
- Asimismo, esta publicación no necesariamente refleja la opinión de las instituciones asociadas: Diputación de Málaga, la Federación Dominicana de Municipios o la Intendencia de Paysandú.
- Este libro se ha realizado con ayuda financiera de la Comunidad Europea.

Índice

Prólogo	9
Introducción	11
Primera Parte	
Evolución de las prácticas de democracia participativa y participación ciudadana	
Capítulo 1	
Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa	23
<i>Daniel Chavez (TNI)</i>	
Capítulo 2	
Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas	47
<i>Neiara Morais (CES)</i>	
Capítulo 3	
Participación pública y acción colectiva	53
<i>João Arriscado Nunes (CES)</i>	
Capítulo 4	
Municipalismo, movimientos ciudadanos, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa	65
<i>Daniel Biagioni y Cecilia Alemany (CLAEH)</i>	
Capítulo 5	
El desarrollo local desde la economía, la política y la sociedad. Apostando a la integralidad de las políticas y a la integración de los actores	93
<i>Antonio Cardarello, Verónica Filardo, Altaír Jesica Magri, Patricia Oberti y Adrián Rodríguez (UdelaR)</i>	
Segunda Parte	
Metodologías de investigación y acción para la participación ciudadana y la democracia participativa	
Capítulo 6	
Estilos y epistemología en las metodologías participativas	123
<i>Tomas Rodríguez-Villasante (CIMAS)</i>	
Capítulo 7	
La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos	149
<i>Ernesto Ganuza Fernández, Lucrecia Olivari y Pablo Paño Yáñez (Antígona procesos participativos)</i>	
Capítulo 8	
Técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas al estudio de los Presupuestos Participativos	179
<i>Juan Manuel Domínguez Fuentes, Patricia García-Leiva y María Isabel Hombrados Mendieta (UMA)</i>	
Capítulo 9	
Evaluar a los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico	199
<i>Mariana Lopes Alves y Giovanni Allegretti (CES)</i>	
Capítulo 10	
Nuevas tecnologías de la información para la democracia participativa y la ciudadanía digital. La propuesta de los telecentros	215
<i>Francisco Sierra y Javier Moreno (COMPOLÍTICAS)</i>	

Tercera Parte

Análisis del funcionamiento y fundamentación actual de los presupuestos participativos

Capítulo 11

Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos 235
Vicente Barragán, Rafael Romero y José M. Sanz (UPO)

Capítulo 12

El funcionamiento operativo de los Presupuestos Participativos 261
Joan Bou Geli (U. Vic)

Capítulo 13

Funcionamiento democrático de los Presupuestos Participativos 281
Virginia Gutiérrez Barbarrusa, María Bastante, José Antonio Castro y Carlos Peláez (IEPALA)

Capítulo 14

Funcionamiento institucional de los Presupuestos Participativos: la articulación de los PPs con los mecanismos institucionales de la administración local 311
Virginia Gutiérrez Barbarrusa, María Bastante, José Antonio Castro y Carlos Peláez (IEPALA)

Capítulo 15

Los Presupuestos Participativos en África y Asia: Experiencias “híbridas” y espurias externas a Europa y América Latina 341
Giovanni Allegretti (CES)

Capítulo 16

Construyendo una teoría a partir de la práctica. La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en municipios rurales de la República Dominicana (el caso Villa González) 361
Juan Castillo y Percy Álvarez (Fundación Solidaridad)

Cuarta Parte

Valoración de los diversos impactos de los presupuestos participativos tras 20 años y análisis de los obstáculos para su desarrollo

Capítulo 17

Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico 371
Patricia García-Leiva, Juan Manuel Domínguez Fuentes y María Isabel Hombrados Mendieta (UMA)

Capítulo 18

Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos. Aproximaciones teóricas 387
Javier Navascués Fernández-Victorio (U. Sevilla)

Capítulo 19

Los Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano 407
Vanessa Marx

Capítulo 20

Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo 421
Sérgio Baierle (CIDADE)

Biografías de autores 449

**Funcionamiento institucional
de los
Presupuestos Participativos:
la articulación de los PPs
con los mecanismos
institucionales de la
administración local**

Virginia Gutiérrez Barbarrusa,
María Bastante, José Antonio Castro
y Carlos Peláez
(IEPALA)

Introducción

En este tema vamos a abordar los aspectos más procedimentales y de funcionamiento de los Presupuestos Participativos y su articulación con los mecanismos institucionales de la administración en general y más específicamente con la Administración Local. Marcos legales y estructuras clásicas con que la administración se viene desempeñando, pueden plantearse inicialmente como obstáculos o resistencias al desarrollo de procesos que suponen una práctica de gestión más democrática e innovadora. Vamos a mostrar en este capítulo cómo los Presupuestos Participativos pueden desarrollarse sin contravenir las normas legales existentes en las diferentes experiencias, como, en algunos casos, estos procesos sirven para propiciar cambios legislativos y reglamentarios para obligar en cierta manera al desarrollo de los mismos y cómo podemos encontrar resquicios en las estructuras administrativas para proponer innovaciones procedimentales que habiliten espacios de co – gestión.

En este sentido, destacamos la concepción de los Presupuestos Participativos como una nueva forma de gestión municipal, al generar espacios de co – gestión, donde representantes políticos, personal técnico y ciudadanía identifican necesidades, definen prioridades, negocian propuestas y planifican de forma conjunta los recursos públicos municipales. De esta manera, los presupuestos participativos inciden no solo en la gestión democrática de los recursos, sino también en la definición de las políticas y en la transparencia del gasto público.

Esperamos aportar y fomentar el análisis y el debate a partir de los elementos que en cada experiencia se van desarrollando y desde los marcos existentes en cada realidad local. Dada nuestra ubicación territorial, hemos profundizado más en las experiencias españolas por ser más cercanas, y en la medida de lo posible hemos recogido elementos de otras experiencias que nos resultan menos conocidas. Esperamos que las ideas recogidas en este documento no se tomen de forma cerrada ni concluyente, sino como aportaciones que puedan ser debatidas y enriquecidas con las experiencias y análisis de los compañeros de otras realidades.

1. Variantes respecto a la reglamentación y marco legal del proceso

1.1. De la capacidad instituyente a la cristalización de los procesos. Algunas consideraciones previas a tener en cuenta.

Los procesos de Presupuestos Participativos vienen articulándose combinando su capacidad de innovación y de transformación, con la incorporación de los mismos a la política municipal normada y reglada. Esto no ha dejado de plantear debates a lo largo de estos años de experiencias que suscitan la tensión entre lo instituyente y lo instituido, debate ya clásico entre la sociología y la ciencia política y el derecho.

Si lo instituyente incorpora la capacidad de innovación y de transformación, lo instituido es lo que garantiza su cumplimiento a través de la institución y la norma. Para los defensores de las prácticas innovadoras las normas vienen a encorsetarlas y a restarles capacidad transformadora, para los defensores de la norma, se hace necesario una garantía que solo se puede conseguir por ley.

La democracia representativa se fundamenta en el imperio de la ley, como garantía de los principios básicos que desde toda sociedad democrática se deben respetar y hacer cumplir. La conquista de derechos por parte de diferentes colectivos a lo largo del tiempo tiene su reflejo en el reconocimiento por ley de los mismos, y en este sentido, normativizar los cambios para su cumplimiento se ha convertido en un acto fundamental en las sociedades democráticas. Pero, “A pesar de la enorme importancia de las normas que intentan garantizar la efectividad de los derechos a nivel internacional, estos no pueden reducirse a las mismas... El derecho no es más que una técnica procedimental que establece formas para acceder a los bienes por parte de la sociedad. Por supuesto, que estas formas no son neutrales ni asépticas. Los sistemas de valores dominantes y los procesos de división del hacer humano (que colocan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad en relación con dicho acceso) imponen “condiciones” a las normas jurídicas sacralizando o deslegitimando las posiciones que unos y otros ocupan en los sistemas sociales”. Desde

esta perspectiva, el Profesor Herrera nos plantea una vía, “...cabe un uso alternativo de lo jurídico que lo interprete y lo aplique en función de los intereses y expectativas de las mayorías sociales. Pero tal uso, debe ser impulsado “desde abajo” las que pueden ponernos en camino hacia la emancipación con respecto a los valores y los procesos de división del hacer humano hegemónico”.¹

Y, en este sentido los cambios sociales, las nuevas circunstancias y conflictos que surgen en nuestro mundo se van dando por delante de las normas, y los desbordes en relación con la misma son inevitables. Además, las normas acaban por legalizar esas situaciones, que siendo nuevas no siempre son emancipatorias, pues responden a las necesidades impuestas por las circunstancias propias del desarrollo globalizador del sistema capitalista. Y solo desde la propuesta que nos hace nuestro querido Pr Joaquín Herrera, impulsando “desde abajo”, desde las necesidades, expectativas y deseos de los protagonistas de los procesos, puede la norma ser legitimada y, por el uso de la misma desde posiciones de “igualdad”, incidiendo en la capacidad emancipadora de procesos que propician la “redistribución del poder político”.

En los presupuestos participativos se puede, pues, considerar un avance el reconocimiento del proceso con la aprobación de leyes y normas que garanticen su desarrollo y cumplimiento y que les otorguen la garantía jurídica independientemente de quien esté en el gobierno, o en el poder. Se podría entender como la consecución de un derecho, a través de su reconocimiento legal, y por tanto irrenunciable. Pero es importante, por un lado, que el proceso no pierda su carácter transformador y creativo, y para ello, por otro lado, sería necesario combinar normas generales con procedimientos específicos que sean definidos y decididos por la ciudadanía, como parte activa y protagonista, impulsando los procesos “desde abajo”.

1.2. Marco legal

La necesidad o no de un marco que de cobertura legal a los Presupuestos Participativos ha sido un debate abierto desde el inicio de esta experiencia. Desde las prácticas brasileñas, que por lo general se han basado en la idea de procesos abiertos que no debían ser encorsetados por una normativa jurídica que limitara la capacidad de adaptación de los mismos, y respetara la autonomía de las instituciones ciudadanas del PPs, hasta la regulación por leyes nacionales aprobadas en algunos países – en Perú, en República Dominicana, en Bolivia o en Nicaragua. Así, se han dado diversas variantes que pueden plantear, entre otros, como debate de fondo el mantenimiento de los procesos más allá de la voluntad política de quien esté en el poder.

En las diferentes experiencias de Presupuestos Participativos por tanto, encontramos, desde la ausencia del marco que regule los procesos más allá del nivel más cercano a la propia ciudadanía, únicamente con el respeto de las normas en materia de participación ciudadana en el ámbito local que rigen con carácter general, hasta una legislación nacional que en cierta manera “obliga”, o prevé, el desarrollo de este tipo de procesos de participación ciudadana en el ámbito local.

Desde los defensores de la no reglamentación, se esgrimen diferentes motivos:

- La necesidad de preservar la capacidad de adaptación de los presupuestos participativos a las especificidades locales, pues una de las características principales de los Presupuestos Participativos, es la flexibilidad de los mismos a las realidades locales en las que son impulsados. Y en este sentido, establecer una reglamentación desde instancias superiores puede venir a desvalorizar las características propias de los procesos en sí, y de las diferencias entre las ciudades en las que se desarrollan los mismos. Como dicen Jaime Vasconez y Miguel Angel Bossano², “Se reconoce que una de las virtudes del presupuesto participativo es su flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades de muy diversos contextos: Se practica por igual en pequeñas

1 Herrera Flores, J. La reinención de los Derechos humanos.

2 Jaime Vasconez Y Miguel Angel Bossano son Director Ejecutivo y Consultor, respectivamente del CIGU (Centro Internacional de Gestión urbana), de Quito, Ecuador. “Los Presupuestos Participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional”

localidades rurales o en grandes conglomerados urbanos; en las viejas, ricas y consolidadas ciudades europeas o en los recientes, precarios y extremadamente pobres asentamientos humanos del mundo en desarrollo. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada, ni de una doctrina sometida a normas inexorables, sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental, sujetos a unas pocas reglas de juego comunes, que por cierto los actores sociales involucrados están en capacidad de modificar periódicamente, a partir de las lecciones que genera y acumula la experiencia práctica.”

- Por otro lado, el regular de forma general el método según el cual el proceso se va a desarrollar puede ser contradictorio con algunas características propias y definitorias de los mismos. Nos referimos a la capacidad de autonomía y de autogestión que estos procesos deben generar desde su concepción como “escuela de ciudadanía”. Si se asume el método, las estructuras, el modelo, etc, que desde instancias superiores se están definiendo, se resta la capacidad ciudadana en la toma de decisiones respecto a su capacidad de organización. Desde este punto de vista, la escuela de ciudadanía pone el énfasis en la construcción de una ciudadanía activa y crítica que decide no solamente sobre la priorización del gasto, sino en el modo en que el proceso se va a desarrollar, incidiendo en la capacidad de autonomía y autogestión ciudadanas que con el proceso se debe generar.
- En tercer lugar se plantea que el proceso no se puede asegurar por ley, sino por la voluntad política del equipo de gobierno que decida poner en marcha esta propuesta. Y desde este punto de vista, las experiencias que han sido producto de una normativa “impuesta”, no siempre han sido exitosas, la mayoría de las veces por falta de voluntad política del gobierno local responsable de hacer ejecutiva la ley en su ámbito (Goldfrank, B, 2006).

El debate de fondo que pueden plantear los defensores de la necesidad de que exista un marco legal, como se decía más arriba, es la forma de asegurar la continuidad de los procesos, más allá de la voluntad política de quien esté en el gobierno, como garantía jurídica para su cumplimiento. Por otro lado, no todas las experiencias que responden a este modelo comparten el objetivo de la continuidad de los procesos.

Exceptuando los casos de Perú, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana, en las experiencias que encontramos de Presupuestos Participativos, los responsables políticos, adscritos al ámbito local, se atienen a lo establecido en la normativa, nacional, regional o local, sobre participación ciudadana y a la distribución de competencias entre administraciones. En caso de que se de algún desarrollo legal de los Presupuestos Participativos, este se limita al nivel municipal (con capacidad legislativa en algunos casos, o reglamentaria en otros) y para asegurar unos mínimos garantistas.

En definitiva, puede existir una normativa general que establezca principios generales sobre las limitaciones de la participación directa de la ciudadanía en la construcción y el diseño del Presupuesto Público Municipal, una normativa sobre participación ciudadana que desarrolle determinados aspectos de una forma más concreta, y casos en que, desde el nivel superior de Gobierno, se legisle, se norme o se reglamente hasta la propia metodología de los procesos locales. En el primer caso, son los responsables locales los que asumen la necesidad de no contravenir la normativa superior, pudiendo o no desarrollar a nivel municipal determinados preceptos sobre Presupuestos Participativos. En el segundo caso, puede existir hasta la obligación a nivel local de desarrollar toda una metodología (o más bien, un procedimiento) legalmente establecida para el diseño participativo del Presupuesto Municipal. Parece ser, según investigaciones comparativas realizadas en las que se analiza tal circunstancia, que “las políticas nacionales de Presupuesto Participativo no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes” (Goldfrank, B. 2006).

Las consecuencias de cada una de las dos posibilidades, los aspectos positivos o negativos de ambas situaciones son materia de investigación, profundización y debate. A nuestro entender, la existencia de una norma a nivel nacional no asegura, y limita, por otro lado, la posibilidad de autonomía de los procesos frente al riesgo de convertir procesos creativos en procedimientos administrativos y restringe la capacidad

de generar espacios ciudadanos de carácter pedagógico y formativos en los que se desarrollen estrategias de negociación entre actores, y se potencie esa esfera pública no estatal en la que Estado – Sociedad Civil sean copartícipes de la gestión pública de los recursos. En este sentido nos parece útil destacar los estudios e investigaciones de segunda generación³ (Montecinos, E, 2009) sobre Presupuestos Participativos, que apuntan al análisis del diseño institucional (o el cómo hacer) y de los requisitos previos⁴ necesarios para que un proceso sea exitoso.

1.4. Un breve repaso a la normativa de carácter nacional en materia de Presupuestos Participativos

En los casos mencionados anteriormente, Perú, Bolivia, Guatemala y República Dominicana, se han dotado de una normativa nacional que contempla, y de alguna manera, obliga a la participación ciudadana en el diseño del presupuesto municipal.

En República Dominicana, la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, incluye en el Capítulo III (Artículos 236 a 253), del Título XV, El Presupuesto Participativo Municipal. En el articulado se recogen tanto los principios y objetivos, como la metodología a desarrollar para el cumplimiento del precepto legal, incluyendo un artículo en el que expresamente se recoge la obligatoriedad de desarrollar el presupuesto participativo por parte de la administración local:

“Art. 247.- Obligatoriedad de Inclusión en el Presupuesto Municipal. Es de obligatorio cumplimiento la inclusión en el presupuesto municipal del año, el plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto final del Presupuesto Participativo Municipal”.

En Perú encontramos una articulación legal que establece desde la instancia más alta, la Constitución Política del Estado, que “los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales,..., formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución”, la Ley de Bases de Descentralización, establece en su art. 20.1 que “los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales se sustentan y se rigen por los Presupuestos Participativos anuales”, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, se reconocen las instancias para la gestión y aprobación del Presupuesto Participativo, hasta llegar al desarrollo de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (con disposiciones concretas para el desarrollo del Presupuesto Participativo), el Reglamento de la Ley Marco de los Presupuestos Participativos, señalando el marco para el desarrollo del Presupuesto Participativo y el Instructivo del Presupuesto Participativo, que establece “orientaciones referenciales” para el desarrollo articulado del Presupuesto Participativo (o sea, la Metodología).⁵

En Bolivia, la Ley de Participación Ciudadana en 1994, junto con otras medidas de descentralización, prevén las Organizaciones Territoriales de Base, como mecanismos a través de los cuales se establece la participación y la planeación municipal. En Guatemala y Nicaragua fueron promovidas reformas institucionales en los años 90, encaminadas a promover la descentralización y la participación ciudadana. En los tres casos, la incidencia en los procesos por parte de organizaciones internacionales y la necesidad de

3 Este autor diferencia entre los estudios de primera generación, como aquellos que destacan las virtudes y bondades de las primeras experiencias de Presupuestos Participativos, los de segunda generación, aquellos que ponen el énfasis en el análisis del diseño institucional, o la metodología, y los requisitos previos, que tienen que ver más con el carácter ideológico de la iniciativa para asegurar el éxito de los procesos como experiencias transformadoras, y los de tercera generación que se centran en las relaciones que se dan entre la democracia participativa y la representativa. En este sentido, las investigaciones apuntan más bien a analizar el grado de complementariedad con las instituciones de la democracia representativa. (Montecinos, E. 2009)

4 Entre los requisitos previos: La voluntad política del Alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del Presupuesto Público; el capital social, o la presencia de organizaciones sociales dispuestas a participar en los temas municipales, la preparación del personal municipal en metodología de Presupuestos Participativos, el tamaño del municipio, la existencia de recursos fiscales suficientes o la capacidad fiscal del municipio para responder a las demandas surgidos del presupuesto participativo, la plataforma legal, las leyes que incentivan la participación ciudadana y la descentralización política. (Goldfrank, B. en Montecinos, E. 2009)

5 Shack, Nelson. Presentación “Los Presupuestos Participativos en el Perú”. Seminario Internacional Las legitimidades del gasto público de cohesión social. Enero 2007. Presupuesto Participativo en Perú. www.cigu.org/cgi-bin/cigu/

asegurar la participación ciudadana, como requisito para recibir los fondos HIPC II (Highly Endebted Poor Countries) para aliviar la deuda, han sido determinantes para el desarrollo de una normativa nacional en ese sentido.

En estos casos, el marco legal trasciende el marco general de los procesos, llegando a legislar, o a reglamentar los procedimientos y el funcionamiento de los mismos, la metodología que los definen. Y en estos casos, los requisitos previos que fueron mencionados anteriormente, no siempre se han dado: la falta de voluntad política por parte de los líderes políticos locales, la debilidad de las organizaciones sociales o la escasa capacidad financiera de las administraciones locales, han sido elementos que han auspiciado el fracaso de algunas de las experiencias desarrolladas tanto en Guatemala, en Nicaragua en Bolivia y en Perú. Además, según Benjamín Goldfrank, este fracaso se debe, en parte, a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos diferentes a los que marcaron los presupuestos participativos en sus orígenes.⁶

Aún así existen experiencias locales que sí que han resultado en cierta manera exitosas, allá donde ha existido una voluntad política clara, en localidades rurales de dimensiones reducidas, y a partir de una metodología participada y consensuada con las instancias de participación generadas en los procesos.

En el caso español, lo relativo a participación ciudadana es reconocida por la Constitución Española en su artículo 23⁷, en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local⁸, en el Real Decreto 2568-1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales⁹, y desarrollada a nivel municipal por los Reglamentos de Participación Ciudadana. En este caso, la puesta en marcha del Presupuesto Participativo, no contradice ningún precepto legal, ni reglamentario. Es posible aprobar por los plenos municipales algunas cuestiones relativas a los Presupuestos Participativos, como por ejemplo, el Autorreglamento que ha elaborado la ciudadanía, como veremos en el siguiente apartado, o algunas previsiones que obliguen al cumplimiento de la ejecución de las propuestas aprobadas, a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal que se aprueban anualmente.

La repercusión de asegurar por la vía reglamentaria tiene la virtud de trascender al compromiso político, pues una vez que es aprobado el Presupuesto, o asumido el Autorreglamento por el Pleno del Ayuntamiento, vincula a toda la administración municipal, con lo cual, el funcionariado se ve obligado al cumplimiento de la normativa local en la ejecución del Presupuesto, y por tanto a las partidas presupuestarias que son resultado de las decisiones ciudadanas, por un lado, y por otro, se obliga a la implicación a través de los recursos públicos municipales (no solo financieros, sino humanos y materiales), para el logro del proceso según las normas aprobadas por la ciudadanía en el autorreglamento.

En cualquier caso tendríamos que asegurar que las leyes que rigen no limitan la capacidad de gobierno para poder abrir un proceso en el que la ciudadanía pueda decidir sobre el destino de los fondos públicos municipales. Aunque en última instancia, quien aprueba el Presupuesto Municipal es el Ayuntamiento en Pleno, o la Cámara Legislativa, si la voluntad política de los representantes municipales es asumir las decisiones adoptadas en asambleas ciudadanas, el proceso se asegura por esta vía.

1.5. Reglamentación / Autorreglamentación de los Presupuestos participativos:

6 “Si para los Presupuestos Participativos impulsados por el PT en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, o la Causa R en Venezuela tenían como objetivo la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos que fuera efectivo, transparente y que abogara por la redistribución, las leyes del Presupuesto Participativo en Bolivia, Nicaragua y Guatemala fueron diseñadas con la ayuda de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de entender el PP como herramienta para la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción, y el clientelismo, como una estrategia para reducir el rol del Estado”. (Goldfrank, B. 2009)

7 Artículo 23. 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

8 TÍTULO V. CAPÍTULO IV. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS.

9 TÍTULO VII. ESTATUTO DEL VECINO. CAPÍTULO II. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Heteronomía vs Autonomía de los procesos.

Los procesos de Presupuestos Participativos, por lo general, más allá del marco legal existente, se rigen para su funcionamiento de acuerdo a unas normas. En las mismas se pueden establecer distintos aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de cada proceso: los principios básicos que los definen y el modelo al que se adscriben, los criterios que regirán en su funcionamiento, los órganos en los que las decisiones van a ser tomadas, los espacios de trabajo para la dinamización o la deliberación, la articulación del proceso con la administración municipal, los criterios de justicia social y, en general, todos aquellos elementos definitorios, de organización y funcionamiento del proceso de Presupuestos Participativos o, dicho de otra manera, los principios a los que se adscriben y la metodología de su desarrollo.

1.6. Experiencias en el Estado Español

En algunos casos, las normas son definidas desde la administración municipal, elaboradas por los responsables institucionales y aplicadas al desarrollo del proceso. A veces, se articulan dentro de la normativa concreta que existe en materia de participación ciudadana en el municipio. En algunos municipios, se ha optado por incluir en el Reglamento de Participación Ciudadana¹⁰ algún artículo relativo a los Presupuestos Participativos. En otros casos, se hace alguna referencia al proceso, y en ocasiones, lo relativo al proceso de Presupuestos Participativos se desarrolla en un reglamento independiente, pero dentro del conjunto normativo a aplicar en materia de Participación Ciudadana. En estos casos, el Reglamento de los Presupuestos Participativos, las normas aplicables al desarrollo del proceso, o la inclusión en el Reglamento de Participación Ciudadana que recoge preceptos relativos a los Presupuestos Participativos, son propuestas por la Concejalía de Participación Ciudadana y, además pueden ser aprobadas por el Pleno de la Corporación Municipal. En estos casos, el diseño del proceso lo realiza el Gobierno Municipal, y una vez aprobado, se abre a la participación ciudadana para su ejecución. Esta producción de las normas, al emanar de un ámbito diferente, el Gobierno Municipal, al que va a ser aplicado, el conjunto de la ciudadanía, da cuenta del carácter heterónimo de estos procesos, considerándose desde este punto de vista al conjunto de la población como objeto de la norma al que se aplicará el desarrollo de la misma.

Encontramos por otro lado, otras experiencias, en las que las normas que rigen los procesos son definidas y aprobadas por la ciudadanía y quedan reflejadas en el llamado Autorreglamento de los Presupuestos Participativos. Esta fórmula se basa en la concepción de Autonomía que se defiende en algunos modelos de Presupuestos Participativos, y se desarrolla bajo la influencia del modelo de Porto Alegre, cuyo funcionamiento se regía por un Autorreglamento que había sido definido y decidido por la ciudadanía. En estos, la norma se origina en el mismo espacio en el que va a ser aplicada. Para estas experiencias, esta concepción de autonomía de los procesos, se concibe como un principio básico. Tomemos como ejemplo el caso de los municipios españoles adscritos a la Red Estatal de Presupuestos Participativos, quienes aprobaron en la Declaración de Antequera, la Autorreglamentación, junto a la Universalidad, la Vinculación y la Deliberación, como uno de los principios básicos que han de cumplir dichos municipios, en el desarrollo de los procesos de Presupuestos Participativos.

Así, el Autorreglamento es diseñado por la ciudadanía, que es convocada de forma abierta y universal al debate sobre “cómo nos vamos a organizar” y/o “qué modelo de proceso se va a impulsar en nuestra ciudad”. Posteriormente, el Autorreglamento, una vez trabajado y aprobado por la ciudadanía, es asumido por los responsables políticos del proceso, y puede ser llevado para su aprobación al Pleno de la Corporación Municipal, otorgándole en estos casos la capacidad de vinculación no sólo a la parte política, sino a toda la maquinaria institucional – administrativa, al dotarle de capacidad reglamentaria, y por tanto, vinculante, toda vez que ha sido aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en virtud de las potestades regla-

10 Los Reglamentos de Participación Ciudadana son específicos del caso español. Surgen a partir de los años 80 – 90 a partir de la negociación ente los gobiernos locales y las asociaciones ciudadanas, sobre todo Asociaciones Vecinales, y a partir de los primeros se van adoptando de forma generalizada por diferentes municipios del Estado Español.

mentaria y de autoorganización que corresponden a las entidades locales de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local, y como presupuesto del principio de autonomía local consagrado en la Constitución Española de 1978.

Encontramos en el Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe, aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 15 de marzo de 2007, varios preceptos en los que se contemplan la articulación de los Presupuestos Participativos con otros mecanismos municipales de participación ciudadana. Así el Artículo 14, en el que se establecen las Funciones y Competencias del Consejo Social de la Ciudad, garantiza la capacidad de dicho órgano para informar sobre las normas de debate anuales de los Presupuestos Participativos y la propuesta para su aprobación al Ayuntamiento Pleno; y, en el artículo 54, sobre la participación en la formulación de las políticas públicas, prevé la utilización de los presupuestos participativos como técnica de implicación de la ciudadanía en la definición de políticas municipales. En este caso, el desarrollo del proceso se recoge en las “Normas de Funcionamiento de los Presupuestos Participativos” para cada ejercicio, que es aprobada por la ciudadanía a propuesta del gobierno municipal.

En Santa Cristina de Aro, el Reglamento del Presupuesto Participativo se aprueba en el Pleno del Ayuntamiento, y entra en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Es diseñado por el equipo de Gobierno y negociado y sometido a debate con el conjunto de la ciudadanía, para su aprobación.

En Sevilla, Algeciras (provincia de Cádiz), Torreperogil (provincia de Jaen) y los municipios de Casabermeja, Teba, Humilladero de la provincia de Málaga, las normas de funcionamiento se recogen en el llamado Autorreglamento de los Presupuestos Participativos. En estas experiencias, el diseño de los mismos ha correspondido a la ciudadanía convocada de forma universal al inicio de cada uno de los procesos. Por lo general, se crea una comisión ciudadana electa- en los casos de Sevilla y Algeciras esta recibe el nombre de Comisión de Autorreglamento – CAR- que trabaja en el diseño inicial de las normas y, posteriormente se somete a votación universal convocando a toda la ciudadanía para que puedan participar y modificar el texto trabajado por la CAR a través de enmiendas o con propuestas que se negocian en espacios deliberativos y asamblearios. En Archidona y Alameda, ambos municipios de la provincia de Málaga, se aprueban normas de funcionamiento del proceso en los espacios ciudadanos generados en el mismo, a partir de las necesidades que se van identificando en el funcionamiento cotidiano del mismo.

En todos los casos es importante señalar que al ser concebidos los presupuestos participativos de manera flexible y abierta, las normas de funcionamiento, el reglamento del proceso o el autorreglamento, según los casos, se modifican de forma anual o bianual, a partir de las evaluaciones realizadas, generalmente de forma participativa, para incorporar aquellos elementos de mejora que se vayan detectando en las diferentes experiencias.

Otra cuestión a tener presente es la importancia de la aprobación de las normas por el Pleno Municipal, ya que este hecho implica a toda la administración municipal y asegura anualmente la continuidad de los procesos. Este aspecto es especialmente importante en los años electorales, para generar confianza en la ciudadanía y su implicación en el proceso, más allá de que los resultados electores puedan significar un cambio en el signo político del ayuntamiento.

2. Variantes respecto a la relación de los presupuestos participativos con la Administración pública

2.1 Funcionamiento institucional de la administración local

La Participación Ciudadana en el ámbito local. El caso español.

La administración local, la más cercana a la ciudadanía, es ya una frase hecha, que indica el papel central que los Ayuntamientos tienen en la vida cotidiana de la ciudadanía. En este sentido ha sido la administración local la que de manera más amplia ha desarrollado los aspectos reglamentarios y mecanismos en la práctica en relación con la participación ciudadana.

En el caso español, ha sido sobre todo desde los años 80, a partir del desarrollo de la normativa que se

produce una vez aprobada la Constitución Española en 1978, cuando se dan dos circunstancias que van a ser decisivas: por un lado, se está adaptando la normativa general de acuerdo con la definición del Estado de Derecho, y por otro, aún existe un movimiento social y político fuerte, generado en los últimos años de la dictadura franquista, que desde la clandestinidad se vincula a las asociaciones de vecinos principalmente. El papel de las Asociaciones de Vecinos, pues, es decisivo en la reglamentación producida desde los 80 en relación con la participación ciudadana y fruto de ello, son los Reglamentos de Participación Ciudadana que paulatinamente se han ido convirtiendo en un elemento imprescindible para el desarrollo de las políticas de Participación Ciudadana en casi todos los ayuntamientos españoles. Estos han llegado a convertirse en la normativa aplicable que asegura determinados espacios de participación, siempre consultivos, y otorgan un grado de capacidad de intervención a la ciudadanía en los ámbitos reconocidos para ello, siempre en relación con la información, petición, participación en plenos, en consejos sectoriales o territoriales. Pero en última instancia, la capacidad de decisión sobre los asuntos de interés general y de la política municipal la tiene el pleno del ayuntamiento.

Más adelante, se han iniciado otras experiencias de participación, incluidas en determinados planes de Desarrollo Local, desarrollados fundamentalmente a lo largo de los años 90, en el diseño de las Agendas 21, que incluyen para su formulación espacios ciudadanos de debate por áreas de trabajo, Planes de Desarrollo Estratégico municipales, o Planes de Intervención Social o Comunitaria, consensuados con determinados sectores sociales locales a través de un diseño participativo que incluyen en sus estructuras espacios (territoriales y temáticos) y fases de diagnóstico para la detección de necesidades y problemas y de definición de propuestas de intervención, y otra serie de procesos y otros mecanismos de consulta y debate ciudadano (como los NIP – Núcleos de Intervención Participativa; los Forums Ciudadanos, etc), que se han desarrollado con diferentes metodologías y aplicando diversas técnicas de implicación de la ciudadanía.

Es a partir del mandato 1999 – 2003, cuando algunos municipios inician su experiencia en Presupuestos Participativos a partir del éxito que representó Porto Alegre. En este período, los municipios de Córdoba, Las Cabezas de San Juan (Sevilla), y Rubí (Barcelona) fueron pioneros en el Estado Español en Presupuestos Participativos. El periodo 2003 – 2007 supuso un crecimiento de experiencias con la incorporación de Sevilla, Getafe (Madrid), Santa Cristina d'Aro (Gerona), varios municipios de la provincia de Málaga (Pizarra, Cuevas de San Marcos, Campillos y Humilladero), Petrer (Alicante), Torreperojil (Jaen). Estos componen un panorama diferenciado de experiencias que se van dando en nuestro país, y que suponen una apuesta a desarrollar en realidades bien diferentes a la que se van sumando, tanto pequeños municipios rurales, como grandes ciudades. El periodo actual, 2007 – 2011, supone la consolidación de los que ya cuentan con la experiencia del mandato anterior, y la puesta en marcha de nuevos procesos, incorporándose a esta práctica, 20 municipios nuevos en la provincia de Málaga, municipios como Algeciras en la provincia de Cádiz, Elche o Novelda en la provincia de Alicante, Ferrol en A Coruña, etc...

Esta es a grosso modo la evolución que se ha ido dando en las ciudades españolas en relación con las prácticas participativas impulsadas desde la administración local. Al margen del ámbito institucional, se han dado también iniciativas ciudadanas que, en algunos casos han logrado conseguir determinados objetivos a partir de acuerdos negociados con la administración (prácticas de autogestión de determinados espacios públicos) y, en otros se han mantenido al margen del poder institucional logrando diferentes niveles de éxito según los casos y la coyuntura que había originado la experiencia.

2.2 Democracia Representativa vs Democracia Directa:

¿Democracia Participativa?

Nos parece oportuno en este capítulo plantear la idea del doble poder que representan los Presupuestos Participativos, tomada del Pr. Boaventura de Souza Santos¹¹, sobre el carácter de los mismos, como un “híbrido, político y legal”... que.. “como tal,... nos dice, “reúne elementos de “poder dual”, o más precisamente, de “doble poder dual”, refiriéndose de esta forma a la diferenciación, y los posibles efectos de

11 Souza Santos, B. Law and Globalization from Below.

las relaciones que se darán entre los órganos electos fruto de la democracia representativa y los órganos ciudadanos producto de la democracia participativa.

Es más, la articulación de la estructura propia de los procesos de presupuestos participativos incorpora elementos de democracia directa, y órganos que tienen carácter delegativo, o representativo (delegados de los Foros territoriales y Temáticos y Consejeros, en el caso del PB de Porto Alegre, y en otras experiencias, Delegados, representantes y diferentes variantes de delegación o representación con funciones específicas dentro de los procesos de presupuestos participativos). Entre estos dos espacios se puede dar un cierto grado de conflictividad, entre los intereses propios de la ciudadanía en general que decide según la fórmula “una persona un voto”, convocada de forma universal, y que ejerce, por tanto, su capacidad de decisión de forma directa en los espacios establecidos para ello, y los órganos elegidos en esos mismos espacios, con la capacidad delegada de poder “decidir”, si no existen mecanismos de control que aseguren el principio del mandato imperativo de la asamblea.

Y por otro lado, se pueden dar ciertos desacuerdos entre los órganos electos de los consejos municipales: Cámara de Vereadores, en Cámara Legislativa Municipal, en otros casos, Pleno del Ayuntamiento, en el caso español, y los órganos ejecutivos (gobiernos municipales) que deciden poner en marcha un proceso de estas características y entre estos, y las instituciones ciudadanas generadas en los procesos de Presupuestos Participativos.

Si bien, la implicación de los órganos electos y los vinculados al ejecutivo municipal es en muchos casos valorado como un aspecto muy positivo por diversas razones (en última instancia son los órganos electos -Plenos de los Ayuntamientos, Cámaras Legislativas, los que tienen competencia legal en materia presupuestaria, y por tanto, para aprobar los Presupuestos Municipales); no deja de plantearse, por otro lado, como una intromisión en la capacidad de autonomía ciudadana que deben propiciar procesos de estas características. Otra cuestión es la tensión legalidad – legitimidad, y en este sentido, se viene afirmando, y contrastando en la práctica, que ningún órgano representativo va a rechazar una propuesta presupuestaria que viene avalada por la participación directa de la ciudadanía.

Más allá de los diferentes mecanismos de participación, encontramos en nuestros ayuntamientos una estructura municipal, con un doble carácter, político – administrativo, que asegura por un lado, la representación política para la toma de decisiones a través del sufragio universal una vez cada cuatro o cinco años, y por otro, la prestación de unos servicios públicos municipales a través de un aparato administrativo compuesto por un cuerpo de trabajadores públicos organizados conforme a la estructura jerárquica de la función pública.

Hemos de tener en cuenta, por otro lado, las diferentes realidades que nos encontramos entre ayuntamientos pequeños, con apenas recursos propios y una estructura administrativa que en ocasiones se reduce a un Secretario- Interventor y un pequeño equipo de auxiliares y administrativos, y ayuntamientos grandes que cuentan con varias macro áreas desde la que se ejecutan las decisiones de gobierno con un cuerpo funcional que abarca desde el Secretario, el Interventor, los Jefes de Servicio, de Negociado, de Secciones, Administrativos, Auxiliares, Conserjes, Peones, etc... organizados según los criterios de racionalidad burocrática de la Administración Pública.

En la mayoría de los casos, la lógica democratizadora trae consigo la necesidad de establecer, tanto espacios de participación ciudadana, como procesos de descentralización política, en aras de la eficacia de la gestión pública y la adecuada distribución de los recursos públicos a partir de las necesidades sentidas por la ciudadanía, y administrativa, en aras de la eficiencia con que la administración se debe desempeñar para el cumplimiento de sus objetivos. El carácter político de la administración local incorpora espacios complementarios a los cargos electos a través de consejos territoriales (como Juntas de Distrito) y temáticos (como Consejos de Educación, Mujer, Cultura, Urbanismo, etc), con representación de la sociedad civil organizada, contemplados en los Reglamentos de Participación Ciudadana, y otros espacios creados a partir de distintos tipos de consulta y debate ciudadanos. Para asegurar la descentralización tanto política (para la definición de prioridades) como administrativa (para asegurar su ejecución y la prestación de los servicios públicos de manera adecuada) se debe asegurar una redistribución de recursos que favorezcan la capacidad de decisión y de intervención de las administraciones locales en la prestación de los servicios

que les son asignados como competencias propias y diferenciadas a las de otras administraciones de nivel territorial superior (estados centrales, estados, regiones o comunidades autónomas), y aquellos espacios de participación que aseguren la presencia y la negociación entre Estado - Sociedad Civil en nuestras realidades locales. En el siguiente epígrafe abordaremos los aspectos derivados de la concepción de la administración local y de su función a partir de las competencias que les han sido asignadas, y los diferentes modelos de gestión de los recursos públicos a partir del análisis relacional entre lo institucional y la sociedad civil.

2.3 Funcionamiento institucional de la administración local. Tipología de municipios (el caso español)

El presupuesto participativo surge, como propuesta, unida al ámbito local, a la toma participativa de las decisiones de gasto de los municipios.

Este vínculo va más allá de una cuestión de mera definición de los presupuestos participativos. La relación de esta iniciativa con las administraciones locales facilita su aplicación y le confiere fuerza como propuesta, haciendo del municipio su ámbito idóneo de realización:

- El municipio como recurso, con un presupuesto que está ahí y con el que se pueden hacer cosas (existen alternativas de gasto).
- El municipio como recurso público, antecediendo al presupuesto participativo, sujeto a diferentes formas de gestión (más arbitraria, clientelar o pretendidamente objetiva, de acuerdo con la “técnica”). En la medida que la administración participativa de estos recursos se demuestra posible, es una opción que, además de ofrecer otras ventajas políticas, aparece como claramente legítima.
- El municipio como administración local, cercana a lo cotidiano. El éxito y la visibilidad de esta propuesta de profundización democrática (y de una democracia directa) también es una cuestión de escala.
- El municipio como poder ejecutivo¹², que no se acerca a la realidad para legislarla sino para transformarla. En este sentido es un ámbito administrativo privilegiado para la praxis, llamado a entablar un diálogo permanente entre la aplicación de las leyes, expresión de un discurso político determinado, y las realidades concretas, que no sólo se dejan “dar forma”, sino que a su vez matizan y transforman los discursos desde la práctica.
- El municipio como elemento institucional y Estado, que si es capaz de amparar procesos instituyentes, puede amplificar su dimensión más allá del logro de algunos aciertos de validez local, para contribuir más eficazmente en la construcción de realidad social.

Sin embargo es lógico pensar que cuando hablamos de municipios, en una propuesta como los presupuestos participativos, que se desarrolla en contextos tan diversos, no estamos hablando de algo homogéneo. Hablar de municipios es hablar de realidades ciertamente diversas, lo que implica que los propios presupuestos participativos, más allá de su propia idiosincrasia, tengan unas características y una proyección diferentes atendiendo también al contexto socio-institucional en el que se desarrollan.

Entre estos factores socio-institucionales, quizás el más explícito sea el ordenamiento jurídico de referencia en el que se desenvuelven los municipios en cada caso. Es justo adelantar, no obstante, que un estudio de derecho comparado de las entidades locales supera con mucho las pretensiones de estas páginas¹³. Esto no nos impide sugerir algunas categorías intencionadamente amplias e intuitivas que nos per-

12 Aunque se pueda decir que los municipios sean en la mayoría de los casos, como el español, poder ejecutivo en sentido jurídico, creemos oportuno aclarar que aquí el uso del término ejecutivo se corresponde con un uso más propio del análisis sociológico.

13 Lo que no es óbice para estimular las aportaciones de los participantes del proyecto en este campo a través de las herra-

mitan emprender el debate de la influencia que el funcionamiento de la administración local ejerce sobre el desarrollo de los presupuestos participativos, para ponderar adecuadamente el papel de este actor en la aplicación de este tipo de políticas y cotejar estrategias donde se vea favorecido el presupuesto como herramienta de profundización democrática. Podemos así destacar la influencia de factores como el “peso” global del Estado en la provisión de los principales bienes y servicios sociales, el papel que desempeñan los municipios en la articulación de su administración, así como toda la suerte de situaciones de contexto socioeconómico que diferencia a unos municipios de otros:

a) El “peso” del Estado

El papel desempeñado por los municipios variará entre Estados “presentes”, es decir, Estados Sociales o del Bienestar, comprometidos con el Imperio de la Ley, la garantía de derechos y la prestación de servicios fundamentales (educación, sanidad, infraestructuras, protección social, etc.); y Estados “ausentes”, donde la garantía de los derechos individuales y colectivos difícilmente pase de su mero reconocimiento. El volumen presupuestario disponible, las necesidades sociales que atender, el valor institucional del municipio frente a la relevancia social de la auto-organización comunitaria para la generación y distribución de los recursos y la equiparación de fuerzas entre intereses particulares, darán lugar presumiblemente a municipios diversos donde el presupuesto participativo adquirirá un sentido diferente.

A este respecto, merece la pena destacar algunos factores que modulan este “peso” del Estado en los municipios, y que afectan al desarrollo del presupuesto participativo:

- La “esclerosis” institucional: un “Estado presente” no es siempre una condición favorable para el desarrollo de presupuestos participativos. Al contrario, no es un descubrimiento que también donde las instituciones cuentan con un elevado presupuesto y demuestran una gran fortaleza, la presencia de determinados discursos sobre la gestión pública y la rigidez de los procedimientos pueden provocar en ella un comportamiento distante respecto de sus administrados, y que dificulta la participación democrática en la toma de decisiones sobre los recursos públicos. En este sentido, el presupuesto participativo puede ser un factor para propiciar un funcionamiento más democrático de las instituciones, desencadenando en ella relaciones de conflicto tanto como relaciones de colaboración.
- La corrupción: también resulta evidente que el sentido de lo que hemos denominado el “peso” del Estado, presente o ausente, vendrá condicionado por su función como garante u obstáculo para el Imperio de la Ley. De nuevo, el presupuesto participativo no es un elemento neutral

mientas de investigación e intercambio que se nos ofrecen. El derecho comparado está experimentando en los últimos años un gran impulso, desarrollándose como disciplina, y viviendo un auge inusitado en el número de estudios e investigadores dedicados a este campo. Y uno de los resultados de este impulso es justamente alcanzar a calibrar mejor la complejidad metodológica de este tipo de estudios, que en la mayoría de las ocasiones sacrifican una parte de la información a cambio de obtener situaciones homogéneas que comparar con categorías de clasificación válidas. Así, las comparaciones se establecen entre sistemas jurídicos que comparten un mismo modelo de Estado, una misma posición respecto a los principios de la democracia liberal, o bien se compara entre macro-tendencias asentadas en el tiempo que desprecian las diferencias que puedan deberse a motivos coyunturales o procesos incipientes, como pudiera ser la acogida de presupuestos participativos. Este sería quizás un punto que tener en cuenta a la hora de tratar de aplicar a nuestro campo los estudios existentes, y posiblemente una línea de investigación ciertamente interesante. Aspectos fundamentales que suelen considerarse con carácter previo para la comparación de diferentes ordenamientos jurídicos son su evolución histórica y la distinción de ordenamientos matrices y derivados en cada uno de los casos. Específicamente para el caso del derecho comparado de las entidades locales, suelen distinguirse los ordenamientos en función del papel que desempeñan en cada caso las fuentes de derecho de los niveles superiores respectivos; de la estructura territorial del ordenamiento general (si es de aplicación); de la organización de estas entidades; de sus órganos; de la relación entre órganos; de las funciones y tipos de funciones desempeñadas por los municipios (número, relevancia); de los mecanismos de control de los ámbitos superiores de gobierno; del nivel de autonomía financiera; o del sistema electoral. Una aproximación a la metodología de los estudios de derecho comparado de las entidades locales puede leerse en PEGORARO, L. “Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y sub-constitucionales de los entes locales”, ponencia del Congreso “Retos del Derecho Constitucional del s.XXI. Entidades Locales, Estado Nacional y Unión Europea”, celebrado en Baeza (España), junio de 2002. <http://www.lettrasjuridicas.com/Volumenes/6/pegoraro6.pdf>

para los municipios con un elevado nivel de corrupción. Si llegara a prosperar, éste puede ejercer de mecanismo de control ciudadano del desempeño de las instituciones.

- El “fraude fiscal”: el peso del Estado está en muchas ocasiones relacionado con el mal llamado “fraude fiscal”, donde un círculo vicioso impide el fortalecimiento de las instituciones por falta de recursos, y unas débiles instituciones se ven incapaces de legitimar un sistema tributario por los más que limitados beneficios sociales que son capaces de proporcionar. El presupuesto participativo es utilizado efectivamente para revertir esta situación, y consolidar los sistemas tributarios (y por ende, los municipios) con las bazas de la transparencia y la capacidad redistributiva.
- La planificación de la actuación pública: Una adecuada planificación intensifica la capacidad de la actuación pública, y es especialmente relevante en contextos de escasez presupuestaria, pues pone en valor todo el abanico de instrumentos de la intervención pública, más allá del estricto recurso al gasto público: el aparato legislativo, las políticas de fomento (la colaboración público-privada), la organización administrativa, etc. Un Estado “presente” no es siempre sinónimo de un Estado con suficiencia financiera para proveer bienes y servicios. Allá donde se practique, la planificación es responsable de visibilizar y movilizar recursos con utilidad pública, con independencia de su naturaleza, origen o propiedad. Así, el presupuesto participativo supone un ejercicio de concreción que puede beneficiarse de otros esfuerzos planificadores. Por otra parte, la articulación del presupuesto participativo con otros planes debe salvaguardar la autonomía de las decisiones que se tomen en su desarrollo, lo que no es siempre fácil, en cuanto puede significar la confrontación de decisiones distintas sobre un mismo aspecto, adoptadas desde legitimidades diferentes.
- Otras “presencias extrañas” del Estado: en último lugar, hay que entender que el Estado, aunque por definición se conciba como entidad única (y totalizadora), puede de hecho ejercer conductas inconsistentes o contradictorias. En este sentido, puede ser un factor agravante la aplicación de la doctrina política del Estado mínimo liberal, con gran predicamento en situaciones de crisis y como condición para el acceso a la financiación de organismos internacionales, por las que se otorga al Estado el papel de mero garante de los acuerdos privados. En estas condiciones, y aun en otras menos drásticas, no es suficiente manejar la categoría de Estado ausente, para calificar la presencia de un Estado que, en orden a garantizar acuerdos comerciales o políticos de ámbito regional, nacional o internacional, actúan en lo local de forma extraña a los intereses de los propios municipios, viéndose éstos restados de autoridad. En este contexto los presupuestos participativos pueden ser, por encima de la gestión de los recursos, palancas de reformas institucionales y políticas.

b) Estructura de la Administración del Estado

Con independencia del “peso” del Estado, la estructura de las administraciones públicas adjudicará un papel diferente a los municipios. Así, tradicionalmente se ha distinguido entre Estados centralizados, y Estados descentralizados (con mención al federalismo), así como todo tipo de situaciones intermedias entre unos y otros. Enfocaríamos entonces el análisis en la distribución de competencias entre diferentes escalas de gobierno.

Sin embargo, estaríamos en un error si entendiéramos la estructura de la Administración del Estado como un continuum, y la descentralización fuera un principio que se extiende uniformemente y sin resistencias en todos los ámbitos de gobierno, acompasando la delegación de competencias con la gestión de los recursos necesarios para atenderlas. Pensando en el caso español, la descentralización como proceso, en cuanto a la gestión de los recursos, se detiene en ámbitos administrativos regionales (las Comunidades Autónomas), y asumir la reforma de la financiación local sigue siendo la gran reforma pendiente después de más de treinta años de régimen constitucional.

Así, de una forma más precisa, lo que nos interesa en este punto a fin de cuentas es el grado de au-

tonomía de los municipios para definir sus políticas respecto de ámbitos superiores de gobierno¹⁴.

De este modo, la estructura de la Administración del Estado en su relación con la autonomía de los municipios va a estar menos relacionada con la “arquitectura del Estado”, que con otro tipo de situaciones más prosaicas de la vida de los municipios entre las que podemos destacar:

- **Lainsuficienciafinanciera:** Noseríamos capaces de precisar el grado de universalidad de la siguiente afirmación realizada desde la experiencia española, pero no tememos equivocarnos mucho: “Los ayuntamientos parecen condenados a atender demandas crecientes, sin contar con los recursos adecuados”¹⁵. La esfera de acción de los municipios es dilatada. Ateniéndonos al caso español, dentro de un Estado social garantista, los municipios son los encargados de la prestación obligatoria de una amplia gama de servicios¹⁶. Sin embargo los ayuntamientos abarcan un espacio de competencias y tareas que supera con creces el lugar de meros prestadores de servicios básicos¹⁷.

14 En otras palabras, se estaría analizando la aplicación en los municipios del principio de subsidiaridad, por el cual “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos. Es decir, la sociedad debe dejar a las personas o los grupos que la componen todo lo que ellos puedan realizar responsable y eficazmente”. Este principio, que tiene sus orígenes en la Doctrina Social de la Iglesia Católica y que ha alcanzado autonomía y desarrollo jurídico en el derecho de la Unión Europea, se engarza en lo que se puede denominar nuevo municipalismo, en el cual el presupuesto participativo aparece como uno de sus elementos programáticos. Sobre la subsidiaridad cf. CONSEJO PONTIFICIO JUSTICIA Y PAZ. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Edición BAC y Planeta. Madrid, 2005, núm. 185-189, 351-357, 417-419.

15 Baste citar los problemas estratégicos de la financiación local en España, según el análisis de Javier Suárez Pandiello:

Falta de reconocimiento real del papel fundamental de las entidades locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar.

Falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización.

Explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos municipales.

Dependencia constitucional de las transferencias incondicionadas de la Administración Central con el fin de aportar fondos para la suficiencia.

Contestación a los criterios de dotación y distribución de las mismas.

CCAA en la práctica sólo vienen aportando transferencias de capital condicionales.

Falta de adecuación del modelo financiero general con la atención a la diversidad tipológica de los ayuntamientos.

Servicios Mínimos Obligatorios

Diferencias según tramos de población

Otras Competencias Asumidas

Competencias Delegadas

Gastos de Suplencia

Gastos “Voluntarios”

Principio de Suficiencia

Concepto Relativo

Necesidades Crecientes e Ilimitadas

Necesidad de Consenso Político

Gasto Público y Eficiencia

Importancia de diferenciar input y output públicos

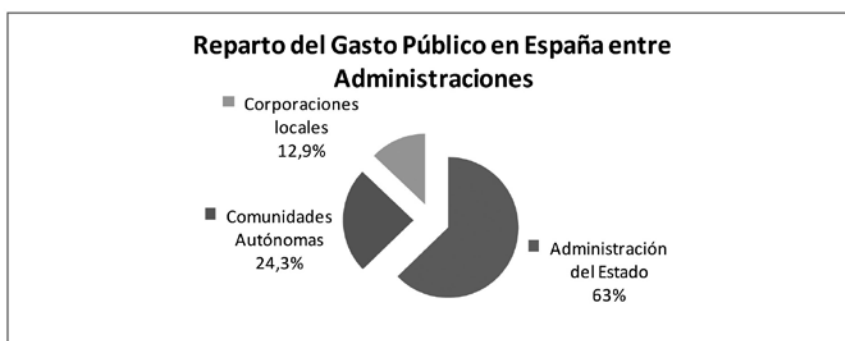
Más gasto no significa “necesariamente” mejores servicios

Cf. Suárez Pandiello, J. La Reforma de la Financiación Local, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 14 de Junio de 2007.

16 A modo ilustrativo, en el caso español, la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26 establece: 1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

17 La propia ley lo reconoce al contemplar que los municipios además pueden «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (Art. 25.1º, LBRL) e

De aquí que se haya acuñado la expresión “gastos impropios”, para aquéllos que engrosan el nivel de gasto de los ayuntamientos sin que éstos participen de los ingresos del Estado por este motivo. Entre ellos se pueden encontrar competencias de otras Administraciones que realizan las entidades locales sin estar delegadas; competencias de otras Administraciones delegadas a las entidades locales sin una transferencia acorde de recursos; gastos que no son obligatorios por el tamaño (reconocido) de los municipios, pero que realizan los entes locales; y gastos consecuencia de una inapropiada gestión. En el caso español, existen estimaciones del volumen de gastos “impropios” asumidos por los ayuntamientos de en torno al 30% de su presupuesto¹⁸. A pesar de ello, las corporaciones locales siguen siendo las “cenicientas” de la financiación pública. Esto condiciona su escaso peso relativo en el conjunto del gasto público del Estado. En el caso español, las entidades locales participan aproximadamente sólo en un 13% del gasto global de las administraciones públicas, porcentaje que incluye también el gasto de las Diputaciones Provinciales¹⁹ (corporaciones locales supramunicipales).



Fuente: González, A. *La cooperación económica local en Andalucía y España (presentación)*, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2007.

Una de las consecuencias de esta insuficiencia financiera de los ayuntamientos, es el elevado nivel de compromiso de los presupuestos municipales: situaciones de endeudamiento estructural, la atención de costes fijos y, sobre todo, de gastos corrientes y de personal con un com-

incluso «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente» (Art. 28, LBRL).

18 Cf. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Ed. FEMP y BCL; Madrid 2006; MAS, D., SALINAS, P. y VILALTA, M. *El gasto no obligatorio de los municipios españoles*. Ejercicio 2003. Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona 2006; ESTEBAN CABRERA, M y SÁNCHEZ MALDONADO, J. “Una propuesta de financiación municipal”, en *Papeles de Trabajo*, n.º 27. Instituto de Estudios Fiscales.

19 “1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. 3. El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.” (Art. 31, LBRL)

“1.Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31. b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal. d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito. e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.” (Art. 36, LBRL)

portamiento inelástico a la baja, que dejan un limitado margen de maniobra para la decisión sobre dónde gastar el dinero público, sobre qué necesidades atender más allá de las urgencias cotidianas de los municipios.

- **Las fuentes de financiación pública:** En el contexto planteado, de insuficiencia financiera de los municipios, los ayuntamientos ceden autonomía en favor de otros ámbitos de decisión ante las posibilidades reales de acceso a los recursos.

En este sentido, en el caso español los expertos destacan la importancia de las “subvenciones condicionadas” procedentes de otras administraciones como fórmula de financiación local²⁰. Los ayuntamientos se ven forzados a aplicar políticas pensadas y articuladas por otras administraciones y que no siempre se caracterizan por su eficacia. No hay duda de que los ayuntamientos se someten por esta vía a arbitrariedades y favoritismos partidistas²¹.



- **Las “filias” políticas e institucionales:** Más allá del marco administrativo y competencial de los municipios, también en ocasiones es necesario “colorear” la estructura del Estado para comprender el comportamiento de los ayuntamientos. La afinidad política o institucional con determinadas áreas administrativas o agencias financiadoras condiciona las posibilidades de acceso a los recursos que terminan pautando el rumbo de las políticas locales en cada coyuntura.
- **Las fuentes de financiación privada:** Tampoco puede soslayarse en muchos casos la importancia para la financiación local de la actuación de agentes privados singulares. Al margen de otro tipo de consideraciones (aportación y/o sostenimiento de bienes y servicios, empleo, infraestructuras...), la realización de inversiones por parte de determinados agentes con un fuerte peso relativo en el cómputo de la inversión a nivel local, por la vía de la tributación de las actividades generadas, pueden concederle una capacidad negociadora desequilibrada frente a la autoridad municipal, capaz de condicionar su actuación o menoscabar su relevancia social. En el caso de los procesos de descentralización asociados a la privatización de servicios públicos, esta tendencia se ve reforzada porque, a la vía tributaria, se le añade la vía de la prestación de servicios públicos a través de entidades privadas, alejadas del control democrático de las

20 Estructura de los ingresos de los ayuntamientos españoles (Datos consolidados de 2004)
 Impuestos directos (IBI, IVTM, IIVTNU, IAE y recargos)26,61%Impuestos indirectos (ICIO y recargos)5,51%Tasas y Otros ingresos17,13%Transferencias corrientes27,83%Ingresos Patrimoniales2,00%Enajenación de inversiones reales (venta de inmovilizado)5,25%Transferencias de capital7,21%Activos financieros (ingresos de la venta de inversiones en acciones, deuda pública...)0,22%Pasivos financieros (créditos recibidos)8,24%

21 Cf. SUAREZ PANDIELLO, J. (Coord.) La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro. FEMP. Salamanca, 2008.

instituciones.

De cara a la puesta en marcha de presupuestos participativos, la insuficiencia financiera de los ayuntamientos y el carácter condicionado de los fondos va a favorecer:

- Presupuestos participativos escasamente dotados y potencialmente irrelevantes: los servicios y partidas que se someten al presupuesto participativo dependen más de la disponibilidad y discrecionalidad de la corporación para decidir el destino de determinados fondos municipales, que de los intereses sociales capaces de estimular la participación en el municipio, que se contraponen a la necesidad de este tipo de procesos de no defraudar expectativas.
- Presupuestos participativos precarios: escasos recursos, personal insuficiente, escasamente cualificado y en condiciones laborales precarias (temporalidad, jornadas reducidas, inestabilidad, baja remuneración) que se contraponen a la ambición de un proyecto social del que se espera una elevada rentabilidad política.

c) Tipologías de municipios

En último lugar, y no por ello menos importante, hay que tener en cuenta otras características socioeconómicas por las que se pueden distinguir los municipios, y que las propias legislaciones nacionales suelen considerar a la hora de regular su régimen de financiación y estipular mecanismos de planificación diferenciada.

En el caso español, el sistema de financiación de los municipios establece distinciones atendiendo a:

- El tamaño de los municipios en términos de población (según tramos de población de acuerdo con la obligación de proveer determinados servicios públicos): menos de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes, y más de 50.000 habitantes.
- La articulación territorial (en relación con fenómenos de metropolización, despoblación...): beneficios a la financiación de municipios superiores a 75.000 habitantes o inferiores a los 5.000 habitantes.
- Municipios “turísticos” (carácter reconocido para municipios por encima de los 20.000 habitantes donde las viviendas de segunda residencia superan el número de viviendas principales): beneficios a la financiación de un número significativo de municipios vinculados a la primera industria nacional, de acuerdo con los particulares trastornos que ésta genera en los mismos.
- Posición administrativa: capitalidad de Provincia y/o Comunidad Autónoma
- Fueros o privilegios de carácter histórico
- Insularidad / lejanía respecto del resto del territorio estatal

Valga el reconocimiento de estos rasgos para ilustrar cómo las diferentes circunstancias socioeconómicas afectan a la gestión de los municipios, y por ende marcan la aplicación de presupuestos participativos (aunque los rasgos señalados condicionen fundamentalmente la menor o mayor disponibilidad de recursos financieros o la infraestructura necesaria para su puesta en marcha).

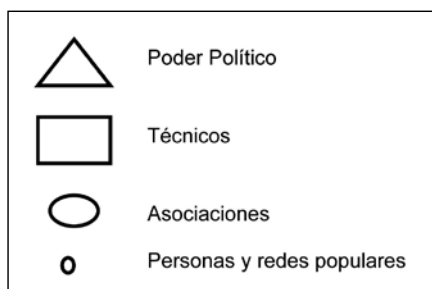
La configuración física del municipio y sus núcleos de población, la estructura productiva del mismo y sus ciclos, la estructura poblacional (grupos de edad, origen), y otros condicionantes de tipo histórico y cultural, como otros órdenes, dominan también el funcionamiento cotidiano de la administración local, y van a terminar estableciendo las pautas del presupuesto participativo en cada caso, como política cuya utilidad y legitimidad se debate en el ámbito local.

2.3. Gestión pública y modelos de organización social²²

Una vez introducidos en la diversidad del fenómeno municipal, detengámonos en las diferentes opciones sobre el estilo de gestión municipal, que van a condicionar el desarrollo de cualquier programa o iniciativa desde un ayuntamiento.

A pesar de contar con una gran importancia, por lo general, este tipo de factores no son siempre visibles en un primer análisis. No se trata de opciones ideológicas o partidarias, puesto que los estilos de gestión municipal varían dentro de ayuntamientos de una misma formación política, son compartidos por ayuntamientos de formaciones distintas, y veces hasta “se heredan” con el ayuntamiento, a pesar de que se dé un cambio de gobierno.

A continuación vamos a describir tres modelos de organización social diferentes, y dentro de los mismos, el distinto papel desempeñado por las administraciones públicas. Nos vamos a servir de unos cuadros con unas figuras sencillas con el siguiente significado:



- El poder político es el poder legalmente constituido, lo que en el contexto jurídico español se decide a través del voto. Por definición, actúa legítimamente. No obstante, a través de su acción busca cada vez más legitimación, es decir, con cada actuación busca que los ciudadanos lo acepten y le confirmen su apoyo. En otras palabras, el poder político, con su intervención, no sólo persigue una eficacia, un resultado, sino que además pretende que los ciudadanos piensen que lo que ha decidido está bien, y que es lo mejor para la gente. Entre otros motivos, este mecanismo funciona porque el poder aspira a perpetuarse, revalidando sus mandatos.
- Los técnicos son los funcionarios y profesionales encargados de asesorar a los políticos y llevar a cabo lo que éstos decidan. Su actuación se legitima por su conocimiento de “las leyes” y de “la ciencia” para realizar sus funciones. Los técnicos, por definición, “saben más”, y aseguran que lo que se hace es “lo correcto”. No obstante, los técnicos, con sus actuaciones, también buscan cada vez más legitimación, es decir, que políticos y ciudadanos piensen que lo que hacen es lo mejor que se puede hacer, y que la forma en que lo hacen es la única manera de hacerlo.
- Las asociaciones son entidades sociales organizadas, ordenadas a un fin de manera desinteresada. Su actuación se legitima por su objeto social, que las hace socialmente necesarias, y por su base social, que las hace autónomas para hacer lo que puedan y estimen oportuno. No obstante, las asociaciones con sus actividades también buscan cada vez más legitimación, es decir, que políticos, técnicos y ciudadanos entiendan y acepten cada vez más que su objeto social es

²² Este apartado recoge apuntes y debates mantenidos en las diferentes ediciones del Curso de Especialista Universitario en “Investigación Participativa” de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), coordinado por Javier Encina y Montse Rosa. Cualquier mérito debe atribuirse a los coordinadores del curso y a todas las personas que pasaron enriqueciéndose y enriqueciendo estas reflexiones sobre la base de diferentes prácticas participativas andaluzas. Cualquier error o malinterpretación corresponde a quien escribe estas notas.

importante, y por tanto, que se amplíe su base social. De esta forma buscan también asumir una mayor representatividad de lo que los ciudadanos piensan y quieren.

- Las personas y redes populares participan de la vida cotidiana, con mayor o menor grado de organización. Conjugan una multiplicidad de intereses particulares (individuales y colectivos), con acciones desinteresadas. También conjugan coherencia e incoherencia en su vivencia de los conflictos del día a día. Aunque no estén legitimados por la ley o por sus acciones, siempre están ahí, y no representan a nadie salvo a sí mismos.

Entre cada una de estas categorías se entablan múltiples relaciones de distinto signo (alianzas, conflictos), a la vez que ausencias de relación, que terminan configurando la trama de las relaciones que constituyen el modelo de organización social.

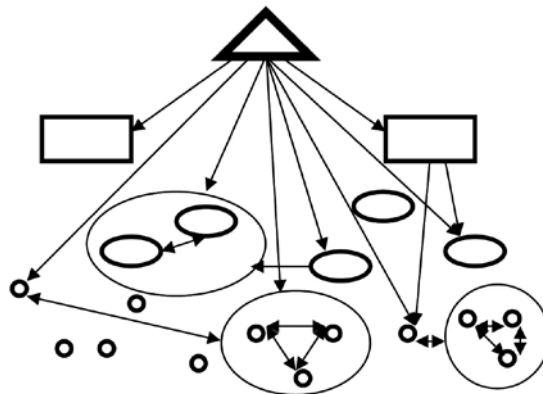
a) Modelo Populista

En primer lugar, el modelo populista revela ante todo un modelo de organización social que concentra en extremo el poder. Existe un poder que actúa con una legitimidad incuestionada, refrendada por las urnas y/o por otras fuentes de legitimidad, como pueden ser la tradición (“siempre ha sido así”), la aportación de recursos (se entiende que “el que paga, manda”), la capacidad de organización (se entiende que “el que parte y reparte, se queda con la mejor parte”), etc. Desde esa posición de privilegio, este poder institucionalizado decide sobre todas las actuaciones que afectan a la colectividad, así como sobre la asignación de los principales recursos sociales. No se apoya para ello ni en los saberes técnicos, ni en lo que la gente pueda vivir colectivamente como necesidades sociales, sino en su propia voluntad de hacer, según su particular criterio y entendimiento de lo que es necesario.

Esta situación no se caracteriza tanto porque predominen decisiones injustas, como porque las decisiones que se adoptan se toman de manera arbitraria.

El referente más cercano de este modelo de organización social es el “caciquismo”. Sin embargo, con el modelo populista queremos destacar fundamentalmente las formas caciquiles ejercidas desde el poder institucionalizado.

Modelo populista de relaciones sociales



De acuerdo con este modelo, las relaciones entre el poder institucionalizado y el resto de la colectividad son muy desproporcionadas. Esto viene representado en el esquema con una mayoría de flechas que parten siempre del mismo sitio, pero que no retornan (sentido único de los intercambios, a modo de “gracias y favores”).

Los tiempos de la comunidad se pliegan a los ritmos impuestos por el poder institucionalizado, que unas veces pueden ser formales (imposición de los horarios de la institución), y otras informales (cualquier

sitio y hora pueden servir para la consulta o la toma de decisiones), en función de a lo que éste acceda en cada momento.

Sin embargo, el resto de actores sociales pueden relacionarse entre sí de manera compleja (contarse cosas, quererse, odiarse, construir juntos formas de ser y relacionarse...). Esto aparece representado en el gráfico por las personas, redes populares y asociaciones que se agrupan en la parte inferior.

En cierto modo, el modelo populista da lugar a una igualdad: todo el mundo puede relacionarse con el poder. Como predominan los mecanismos informales de relación con el poder, cualquier técnico, asociación, red popular o ciudadano tiene las mismas opciones de acceder a la fuente de los recursos.

Pero, por otra parte, como existe un solo origen que provee los principales recursos sociales, y éste es accesible, se provoca entre todos esos actores una “individuación de las estrategias de supervivencia”. Es decir, esta situación genera relaciones altamente competitivas entre iguales, que pugnan para ganarse el beneficio de quien ostenta el poder. De ahí que tenga importancia pertenecer a determinadas familias o clanes, para poder tener opción a competir en igualdad de condiciones por los tratos de favor, acceder al tráfico de influencias, etc.

De esta manera, en el modelo populista el poder institucionalizado fija los roles sociales. El diferente trato que reciben desde el poder, convierte indistintamente a determinados vecinos, a determinadas asociaciones, o a determinados técnicos, en parte de ese poder institucionalizado, ya que tienen capacidad de influir sobre las decisiones que afectan a los recursos públicos. O por el contrario, convierte a otros vecinos, asociaciones y técnicos, en sujetos socialmente “invisibles”, insignificantes para la toma de decisiones sobre los recursos públicos.

Se puede decir, entonces, que las relaciones de convivencia que se generan dentro de este modelo son diversas y complejas entre iguales, pero se desenvuelven en un entorno de competencia en lo que se refiere a la relación con el poder institucional. Éste último actúa favoreciendo las redes clientelares.

Dentro de este modelo de organización social, la participación ciudadana no alcanzaría ni siquiera a ser un consumo, puesto que el concepto de lo público no está suficientemente desarrollado. En su lugar, se imponen los intereses particulares, que compiten para el acceso a los recursos públicos. Participar en lo público es, ante todo, entablar estrategias particulares.

b) Modelo Técnico-Gestionista

El modelo técnico-gestionista es el que se genera cuando se trata de vencer la arbitrariedad del poder (que orientaba la toma de decisiones en el modelo populista), para sustituirla por la objetividad de la ciencia y de la técnica. Los intereses particulares se relegan a un segundo plano. El poder pasa a ofrecer “satisfactores”²³ universales para satisfacer “necesidades objetivas”.

Esto exige una pequeña explicación. La distinción entre “necesidades” y “satisfactores” es fundamental para comprender este modelo. Por un lado, están las necesidades humanas, que normalmente son pocas y clasificables: alimento, seguridad, afecto, etc. Y por otro lado, coexisten diferentes “satisfactores” para esas necesidades (por ejemplo, para la necesidad de alimento hay una variedad de alimentos, horarios, tipos de dieta... diferentes).

Necesidades y satisfactores son modificados por la acción de la sociedad. Las necesidades son definidas y atendidas según las diferentes prioridades que se les da. Los satisfactores los hay que cambian de unas culturas a otras (también entre culturas dominantes y sub-culturas, contra-culturas, alter-culturas presentes en una misma comunidad: el coche de lujo o el utilitario, el transporte público o la bicicleta, etc.), y también evolucionan con el transcurso del tiempo (lo que hoy se utiliza, mañana no).

El modelo técnico-gestionista reserva para el poder y los técnicos dirigir este tipo de variaciones. Priva a la sociedad de las decisiones sobre sus necesidades y sus satisfactores. Simplifica toda la diversidad que esto representa, al dejar decidir a la técnica cuáles son los satisfactores oficiales para las necesidades de todos.

El efecto de esta irrupción de la técnica en la decisión sobre necesidades y satisfactores, y en definitiva,

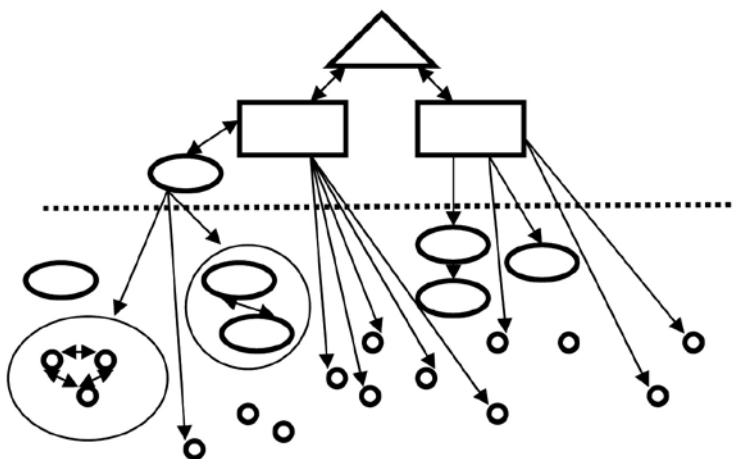
23 En terminología de Max Neef, M. Desarrollo a escala humana, Norman-Comunidad e Icaria Editorial, Barcelona 1994.

en la ordenación del modelo de organización social, es que, de alguna forma, parece que se desconcentra el poder. El poder político deja de ser legítimo en sí mismo. Pasa a ser legitimado por su capacidad de aplicar la ciencia para crear satisfactores universales que satisfagan necesidades objetivas de los ciudadanos.

Lo que se da, entonces, es una profesionalización del ejercicio del poder, una tecnificación de la toma de decisiones. Ahora son los técnicos los que dispensan el poder. Esto termina creando una barrera entre lo institucional y lo ciudadano.

El referente más cercano de este modelo de organización social es la burocracia. Sin embargo, con el modelo técnico-gestionista queremos destacar fundamentalmente la generalización de la burocracia como el lenguaje primordial de las relaciones sociales.

Modelo técnico-gestionista de relaciones sociales



El poder político incorpora a los técnicos al campo de las decisiones. Se apoya en los técnicos, con los que se confunde (y hasta puede acabar siendo anulado por éstos). Entre políticos y técnicos se entablan relaciones recíprocas (flechas de doble sentido), que sin embargo no suelen darse entre éstos y asociaciones, redes populares y ciudadanos (aunque en algunas ocasiones también las asociaciones se tecnifican, y funcionan como un brazo administrativo más).

En definitiva, el diferente carácter de estas relaciones muestra que este modelo de organización social genera relaciones asimétricas: poder político y técnicos se desenvuelven en una cultura institucional que los sitúa en un plano superior al del resto de asociaciones, redes populares y ciudadanos.

La dinámica que está detrás de esta separación entre lo institucional y lo ciudadano, es la prestación institucional de servicios. La ciencia hace objetivas las necesidades sociales (principalmente como “necesidades individuales”), y la técnica fija los instrumentos con los que esas necesidades son satisfechas (“satisfactores”). Así, las asociaciones, redes populares y ciudadanos son homogeneizados: todos (y cada uno) necesitan lo mismo, y existe la forma óptima de satisfacer las necesidades de todos, que es determinada por la técnica. El modelo técnico-gestionista se encarga, entonces, de que el poder ordene todos los recursos públicos de modo que se creen esos servicios normalizados que proveen el bienestar social, o en otras palabras, la satisfacción general (representados como flechas de sentido único que “lueven” individualmente sobre la base del esquema). El poder político y los técnicos son, así, quienes deben tratar de afinar sus intervenciones para lograr el objetivo de crear los mejores servicios para satisfacer a los ciudadanos.

Por otra parte, los roles sociales se cristalizan y fosilizan. Los roles sociales son definidos por la técnica para cumplir determinadas funciones dentro de una estructura organizacional, que se asienta en unos

criterios de eficacia y eficiencia:

- Así, el poder es menos “gobierno de la complejidad” y más “administración de los recursos”. La actividad principal del poder político no es ya tanto “decidir” (actividad abierta) como “gestionar” con criterios que se le anteponen (actividad cerrada).
- De igual modo, se desarrolla la definición orgánica y funcional de los técnicos en las instituciones, a través de estatutos, reglamentos, ordenanzas y relaciones de puestos de trabajo. Se busca la mejor articulación del poder técnico y la mejor planificación de su intervención (desarrollo de planes, programas y proyectos).
- También se tecnifican las asociaciones, clasificadas (registros) y sectorializadas por ámbitos de interés (estatutos, “objeto social”), que se orientan a la producción de servicios normalizados.
- Por último, se crea el rol del ciudadano consumidor.

El resultado es que, no sin cierta comodidad, se abre una barrera entre la toma de decisiones (regida por el orden de la técnica) y la vivencia concreta (y normalmente colectiva) de las necesidades (regida por el caos y las pasiones). A la vista del poder técnico, la vida en sociedad apenas es percibida si no es en clave de “problema”. A la vez, las quejas que surgen de la convivencia en el día a día aparecen como “caprichos”, que suelen ser descritos plagados de estereotipos. La separación que se crea desactiva a la sociedad, con todo su carácter conflictivo y su potencial transformador, mediante la acción del tamiz de la “Razón Objetivadora” (pues convierte a los sujetos en objetivos, y por tanto, en objetos).

Todo ello sólo es posible con la generalización del lenguaje burocrático: toda comunicación se traduce al par “demanda-servicio”, o “necesidad-recurso”. El tiempo también se uniformiza: los tiempos de la vida cotidiana son devorados por el ritmo de la institución, que es el único que cuenta. La vida se hace “horario”. Esto construye un entorno (y muy visiblemente unos espacios físicos) donde se reduce en gran medida la capacidad de que las personas se conozcan y se encuentren, esto es, entablen relaciones complejas.

Cabría decir que el modelo técnico-gestionista iguala las relaciones de todos los actores sociales con el ámbito institucional, porque, como vemos, no están ya sujetas a favores personales, sino a la burocracia y la prestación de unos servicios normalizados.

Sin embargo, como contrapartida, el modelo genera sus propios factores de desigualdad, como es que cada vez sea más necesario manejar el lenguaje burocrático para acceder a los servicios (lo que favorece la “meritocracia”: quien más méritos ha hecho, quien más sabe, tiene las mejores oportunidades para acceder a los recursos públicos).

Pero sobre todo, el principal factor de desigualdad que interviene en este modelo es que, en realidad, la técnica es incapaz de satisfacer a todos por igual con unos servicios normalizados. Los servicios normalizados, por definición, satisfarán mejor a quienes más se conformen a la “norma”.

El estatus superior que políticos y técnicos ostentan respecto de los demás, procede justamente de que se arrojan ser capaces de diagnosticar individualmente a los ciudadanos, para después poder distribuir adecuadamente entre ellos la asignación de servicios normalizados que le corresponda a cada uno. Los diagnósticos, al final, siempre proceden de los políticos-técnicos, y no de la gente. Esto es así hasta cuando se producen feedbacks entre técnicos (“Nos hemos coordinado y hemos decidido que...”), o con los “usuarios” (“Las respuestas de los cuestionarios indican que...”).

En cualquier caso, los servicios normalizados no pueden sino crear una “uniformización polarizada” de los ciudadanos, ya que trata a todos los “iguales” de forma homogénea, pero distingue a las clases “diferentes”, que necesitan su propio tratamiento especializado. Es la forma en que el modelo técnico-gestionista fomenta los estigmas y conforma las clases sociales (ejemplos de esto último se dan en el sistema educativo, el sistema de protección social, etc.).

Las consecuencias de estos factores de desigualdad propios del modelo técnico-gestionista se agravan aún más porque, como ya se ha comentado, el propio modelo debilita los vínculos sociales primarios. Los servicios públicos han pasado a sustituir otras formas populares de cooperación.

Este modelo que estamos describiendo sería entonces aquel que se genera cuando se entiende la participación ciudadana como un consumo (o en el mejor de los casos, como un consumo responsable), de servicios públicos normalizados. Participar es “asistir a lo que el poder político-técnico organiza” para satisfacer las necesidades de todos.

c) Modelo Ciudadanista

El modelo ciudadanista es el que se genera cuando se acepta que las redes cotidianas de convivencia son capaces de tomar las decisiones que afectan a cuáles son sus necesidades y a cómo quieren satisfacerlas en las diferentes situaciones, en un plano de igualdad con políticos, técnicos y asociaciones, y se articulan los dispositivos necesarios para promover que esto sea así.

Al aparecer este modelo en último lugar puede darse una impresión errónea de a qué nos estamos refiriendo. Cuando hablamos de un modelo de organización social ciudadanista no hablamos de un modelo estático más beneficioso, que hayan alcanzado las personas y redes populares en algunos lugares, a través de la conquista de sus derechos democráticos (al estilo liberal, tal y como normalmente los entendemos).

Esto es así porque la ciudadanía no es una concesión del poder. Al contrario, se refiere a un modelo de relaciones sociales que, si tiene un rasgo principal, es que el poder se desconcentra en extremo, y los poderes que todos padecemos y también ejercemos de forma cotidiana entran a formar parte de la toma de decisiones sobre lo público.

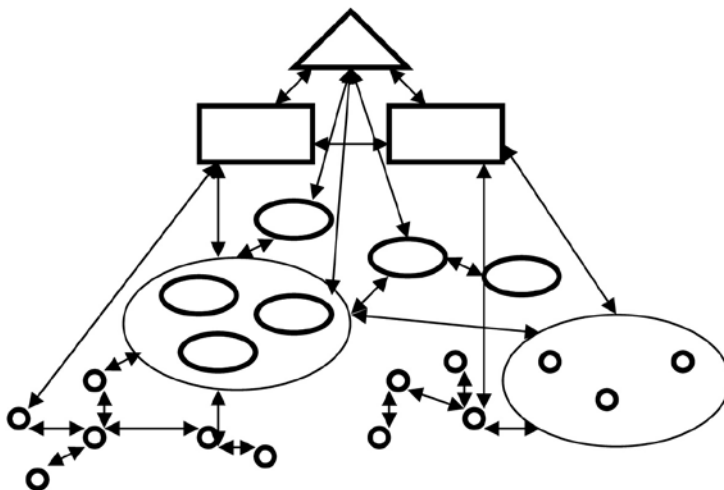
Al depender de todos, la ciudadanía no es “otorgada”, ni “detentada” por decisión de un poder fáctico o por decreto. Por el contrario, se remite al derecho de todos en sociedad a participar en las decisiones que nos afectan en nuestra vida cotidiana. Expresa una dignidad, por definición, siempre “en proceso”. La ciudadanía sería un derecho que es, a la vez, una necesidad y una tarea. Por tanto, se desarrolla con el tiempo, requiere un aprendizaje, pero también se expresa, se contradice y se recrea en cada situación concreta, en todas las interrelaciones que se dan en sociedad.

Como modelo, entonces, representa un estado de permanencia de los conflictos cotidianos por que se respete la dignidad de las personas. Por eso, sus formas son cambiantes, aunque se puedan esbozar algunos rasgos diferenciales frente a los modelos anteriores.

Hablar de un modelo ciudadanista es aceptar que las participaciones cotidianas son capaces de superar el “derecho a la pataleta” y elaborar propuestas e iniciativas desde la creatividad social.

Las participaciones cotidianas son lo que hacemos todos de manera espontánea al relacionarnos con el medio y con los que nos rodean. Es en la participación cotidiana donde se une la gente y, cada cual en

Modelo ciudadanista de relaciones sociales



sus espacios, con sus lenguajes y conocimientos, elabora propuestas, reproduce y reinterpreta culturas, rutinas y modos de relación que incrementan la calidad de vida en nuestros entornos cercanos.

Por tanto, el modelo de organización social ciudadanista rescata la validez de los intereses particulares para reconstruir la esfera pública como algo construido colectivamente, junto con la ciencia y la técnica. Es decir, recupera la necesidad de interrelacionarse más allá del par “necesidad-recurso”. La esfera pública es reapropiada y vivificada a través de la construcción colectiva desde los espacios y los tiempos de la cotidianidad.

Los referentes más cercanos están en las distintas formas de autoorganización popular que se dan de forma cotidiana. Sin embargo, con el modelo ciudadanista, queremos destacar fundamentalmente la capacidad de todas estas formas de autoorganización, así como de otras experiencias participativas de todo tipo, para configurar una propuesta de modelo de organización social plural elaborada desde las formas cotidianas de relación.

De acuerdo con este modelo, se multiplican las relaciones entre actores sociales, que se dan, esta vez, a todos los niveles (hay más flechas).

No se excluye que existan relaciones indirectas o especializadas (a través de técnicos o asociaciones tecnificadas) para tomar decisiones sobre recursos y servicios públicos. Pero éstas son, en este caso, relaciones de ida y vuelta. La información fluye en un lleva y trae (feedback, doble sentido de las flechas). Además, estas relaciones no constituyen un canal exclusivo de relación con el resto de actores sociales. Es decir, este tipo de relaciones no aísla a asociaciones y redes ciudadanas junto con su “rama” técnico-administrativa. La información fluye en más direcciones. Las relaciones con lo institucional conviven con otras relaciones entre el resto de actores (con otros políticos, otros técnicos y asociaciones, y con otras redes ciudadanas y personas). En definitiva, este modelo de organización social genera relaciones simétricas a todos los niveles. Su modo de expresión es la red.

Como vemos, relaciones simétricas no significa que las relaciones sean entre iguales, ni se den desde una única plataforma social. Todas las asociaciones y ciudadanos no tienen que estar agrupados con una sola voz, ni para desarrollar una única actuación con la que todos tengan que estar de acuerdo. Al contrario, existen diversidad de roles y diversidad de iniciativas.

La dinámica que está detrás de estas interrelaciones es la aceptación de una definición pluralista de necesidades y satisfactores. Son todas las personas, redes populares, asociaciones, técnicos y políticos, localmente, quienes tienen posibilidad de decidir lo que quieren y cómo desean vivirlo. Cada cual desde sus objetivos, visiones y vivencias particulares, de forma plural. Un modelo de organización social de base pluralista debe reconocer estos principios. Pero sobre todo, es el que los reconoce en la puesta en práctica. Es el que aborda actuaciones estratégicas plurales construidas de forma participada, decididas desde todos los intereses y puntos de vista que se sientan interesados.

No se trata de la aplicación de técnicas que incorporen a agentes considerados “clave” a la toma de decisiones institucionales, de forma pautada y en momentos puntuales, como puedan ser las Agendas Locales 21 o los propios planes estratégicos. El modelo hace referencia a la participación en cada espacio, a una reinversión participativa y democrática de todo el modelo de organización social desde prácticas cotidianas.

En último lugar, habría que destacar que el modelo de organización social ciudadanista permite libremente a cada cual jugar uno o varios roles sociales, dependiendo del tiempo y del espacio concreto. Tan importante como las diferentes interrelaciones simétricas que se establecen, está la posibilidad de desempeñar diferentes roles en las diferentes situaciones: de ser todos ciudadanos (independientemente de las funciones que se nos otorgan en el organigrama social), de poseer todos conocimientos válidos en un momento dado (independientemente de carecer de unos estudios o habilidades reconocidas por la Ciencia), y de tener el poder de convencer a los demás (independientemente de no ejercer un puesto de representatividad política).

2.4. Presupuestos participativos y modelos de organización social

Presupuestos participativos al servicio del populismo

En principio, los gobiernos locales que hemos llamado “populistas”, tendrían poco interés en poner en marcha presupuestos participativos. La respuesta tipo sería que el funcionamiento del ayuntamiento ya es suficientemente participativo, e incluso que ya se tiene presupuesto participativo sin necesidad de adoptar ninguna dinámica nueva de funcionamiento, puesto que el/la alcalde/sa o el/la concejal/a que corresponda, conoce perfectamente lo que quieren sus vecinos/as, y gastan el presupuesto municipal sabiendo lo que hace falta.

Así, si en este tipo de entornos socio-políticos un ayuntamiento pusiera en marcha los presupuestos participativos, sería como una deferencia de la figura que ejerce este tipo de liderazgo (alcalde/sa o, concejal/a), enfocada a mostrar el poder y el control social que ejerce en el municipio junto con sus redes clientelares (“¿No queréis presupuestos participativos? Pues ahí tenéis, lo mismo pero con presupuestos participativos”). No hay que olvidar que el poder populista es legítimo por sí mismo, por la fuerza de los hechos, y no necesita otras fuentes externas de legitimidad.

Si uno de los pilares fundamentales de este modelo de organización social es la concentración extrema del poder, la cabida de presupuestos participativos es mínima. Por eso, en caso de plantearse, se trataría de presupuestos participativos donde quedaría muy restringida, de hecho o de derecho, la participación del conjunto de la ciudadanía. En concreto, el presupuesto participativo sólo puede darse en la medida en que queden fielmente representadas en él las redes clientelares preexistentes, y se excluya al resto de la ciudadanía de las decisiones sobre la provisión de los bienes sociales. Elementos sensibles pueden ser: a quiénes se dirigen las convocatorias, en qué condiciones de publicidad se desarrollan, cómo se gestiona la representación, cuál es el nivel de apertura a nuevas incorporaciones, cómo es la comunicación, etc.

En función de si el presupuesto participativo queda definido como espacio más o menos restringido a determinadas personas y colectivos, será más o menos necesario establecer mecanismos de control interno (a mayor apertura formal, mayor control efectivo). En cualquier caso, los presupuestos participativos en entornos populistas serán espacios muy controlados, donde nunca se cuestionará el rol de liderazgo de la figura que previamente venía ejerciéndolo (alcalde/sa o, concejal/a), sin cuya presencia o aprobación no se pueda “dar ni un paso”. Elementos sensibles pueden ser: cuál es la entidad y el grado de autonomía de los órganos del presupuesto participativo, cómo se decide el funcionamiento del presupuesto participativo, cómo se ejercen los roles cotidianos del proceso, hay o no protagonismos y de quiénes, están diferenciados el papel de la dinamización y el papel de la promoción política del proceso, etc.

En cualquier caso, se tratará de presupuestos participativos de consecuencias muy limitadas o predecibles, y fácilmente incorporables dentro de la dinámica previa de funcionamiento del ayuntamiento. Así, existen presupuestos participativos consultivos o no vinculantes, que recaban opiniones incluso de carácter indeterminado sobre cómo mejorar el municipio. Este tipo de presupuestos, como hemos visto, estarían fuera de los criterios de la Declaración de Antequera y se autoexcluyen de nuestra consideración. Pero también pueden darse presupuestos participativos vinculantes, que en este caso se tratará de procesos limitados a la decisión de actividades y/o partidas residuales. Los hay altamente especializados, con una filosofía más próxima a la consulta popular, habilitados para decidir un aspecto muy concreto, a veces entre opciones predeterminadas. Elementos sensibles pueden ser: qué aporta el presupuesto participativo a la gestión local y a los participantes, puede o no hablarse de proceso (capaz de aprender, esto es, de incorporar lecciones de la propia experiencia de sus participantes), etc.

En último lugar, los presupuestos participativos en estos entornos están, en cualquier caso, condenados a coexistir con otras formas de toma de decisiones en las que intervengan vecinos/as, incluso decisiones de los elementos que hayan sido sometidos al presupuesto participativo, si los hubiera. El presupuesto participativo no tendrá el poder de alterar las formas cotidianas de gobierno, cuyo eje está formado por las decisiones arbitrarias, las “situaciones sobrevenidas” o las influencias de terceros. Los presupuestos participativos están abocados a ser procesos irrelevantes desde el punto de vista de la profundización

democrática, y quedar como un mero adorno de la gestión local “de cara a la galería”. Esto no es obstáculo para que se den, e incluso gocen de gran fortaleza.

Presupuestos participativos al servicio de la tecnocracia

En muchas ocasiones la puesta en marcha de los presupuestos participativos es asumida por los ayuntamientos como la prestación de un nuevo servicio público, articulado con el resto de servicios municipales. El objetivo primordial de este tipo de presupuestos participativos es acrecentar la legitimidad del propio ayuntamiento.

La vía que los ayuntamientos tecnocráticos suelen elegir para ganar legitimidad es la eficacia. Se trata de visibilizar la capacidad del ayuntamiento para resolver problemas recurriendo a intensificar el par “demanda vecinal – respuesta institucional”. La misión del presupuesto participativo es mostrar mejor a la población cómo el ayuntamiento es capaz de satisfacer todas sus necesidades, más aún si son los/as propios/as vecinos/as quienes las expresan y priorizan. Y a la vez, educar a la ciudadanía sobre cómo el ayuntamiento no puede satisfacer aquellas necesidades que no son de su competencia o exceden sus posibilidades financieras. De esta forma, el presupuesto participativo se erige en “proyecto institucional”, gira en torno a lo que el ayuntamiento puede o no puede hacer. El presupuesto participativo es un proyecto para mejorar la calidad de los servicios municipales y la imagen del ayuntamiento como prestador de servicios.

Desde este enfoque, el presupuesto participativo viene a fortalecer el desempeño de las funciones²⁴ sociales preestablecidas, que definen:

- a los/as vecinos/as como pacientes consumidores/as de bienes y servicios públicos, universales y homogéneos;
- a los/as técnicos/as municipales, con sus conocimientos, como productores/as y organizadores/as de dichos bienes y servicios públicos;
- y finalmente a los/as políticos/as como posibilitadores/as de que el esquema funcione correctamente.

Pero como contrapartida, se mantiene la barrera que separa al ayuntamiento, como “el lugar del orden y las soluciones”, frente a lo social y la vida cotidiana, como “el lugar del caos y las pasiones”. Parte del éxito del presupuesto participativo tecnocrático consiste en lograr el consentimiento para representar la vida local como una relación fragmentada y ordenada de “problemas que resolver”.

Como hemos visto, el presupuesto participativo ofrece múltiples beneficios aunque se aplique con esta finalidad. Sin embargo, el entorno tecnocrático va a requerir que se trate de procesos predecibles en su funcionamiento. El presupuesto participativo consiste en el establecimiento de un mecanismo predefinido, que reduzca la incertidumbre a un único aspecto: el sentido de los resultados (por ejemplo, una determinada combinación de opciones previamente acotadas, un determinado orden de prioridad de demandas vecinales previamente expresadas, evaluadas y presupuestadas).

En este sentido, el presupuesto participativo al servicio de la tecnocracia es siempre un proceso finalista, cuyos objetivos están estipulados desde el comienzo; que guarda una unidad, que es fácilmente delimitable en actividades planificadas desde una única instancia, una iniciativa municipal que empieza y acaba donde estén presentes los representantes municipales.

Frente al control “duro” que se puede encontrar en presupuestos participativos de contextos populistas, podríamos hablar de un control “blando” en procesos de contextos tecnócratas. Esta diferencia de

24 Hemos hablado de roles y de funciones sociales. Podemos poner un ejemplo a partir de la afirmación evangélica “siempre habrá ricos y pobres”. La fijación de los roles sociales queda de manifiesto en la siguiente respuesta que circula atribuida Eduardo Galeano “Yo estoy de acuerdo con que haya ricos y pobres, pero no con que sean siempre los mismos”. Las mismas personas ejercen siempre los mismos roles. En cambio, la fijación de las funciones sociales estaría en considerar que, efectivamente, sean quienes sean, siempre hay ricos y pobres, y esta división fundamental debe regir los comportamientos y las normas sociales. Aunque sea para que las personas intercambien sus roles.

intensidad no significa que no existan límites que no se deben franquear. Los límites existen y el control se ejerce, premiando o sancionando según qué comportamientos. Sin embargo, aquí no se trata de no contradecir la voluntad de personas concretas que ejercen su poder por la fuerza de los hechos. Los límites vienen aquí establecidos por las “reglas del juego”, con independencia de quiénes asuman los diferentes roles. Se utiliza lo que Emmanuel Lizcano denomina “el poder coercitivo de la verdad”, para determinar qué está dentro y qué está fuera, cómo se hace y cómo no, qué es posible y qué es imposible. El protagonismo en este tipo de procesos lo concede el “conocimiento”: los mecanismos de exclusión no restringen la participación a tales o cuales personas concretas, sino de quienes “no saben” lo que estamos haciendo. Esto sitúa en un plano privilegiado a quienes manejan los conocimientos necesarios para la participación dentro del esquema prefijado. El presupuesto participativo se convierte en una suerte de actividad profesional que exige la profesionalización de asociaciones y vecinos/as, adiestrados en una serie de nuevos procedimientos y lenguajes (más o menos accesibles pero igualmente burocráticos) para acceder a los recursos municipales que son reservados al efecto (sometidos al presupuesto participativo). En la práctica, los procedimientos y lenguajes podrán ser más o menos parecidos a los procedimientos y lenguajes administrativos comunes. Sin embargo, al replicar las mismas formas de trabajo, los órganos propios del presupuesto participativo se configuran como una especie de “ayuntamiento paralelo”. Esta tendencia tiende a acentuarse en los presupuestos temáticos o especializados en determinadas áreas.

Elementos sensibles pueden ser: si favorece el presupuesto participativo la multiplicación de iniciativas, municipales y ciudadanas, o se limita a promover un único resultado anual; si la reglamentación del proceso está dirigida a restringir o a ampliar las formas de participación que pueden darse en el municipio, cómo se trabajan los tiempos y espacios cotidianos, cuál es el nivel de exigencia que se demanda a la ciudadanía para participar, cuál es el peso de las culturas institucionales en los espacios ciudadanos, si se dan o no procesos de “masculinización” del presupuesto, cuál es el enfoque de la formación, etc.

Presupuestos participativos al servicio de las democracias participativas

Las propuestas ciudadanistas surgen de la insatisfacción que producen los modelos de democracia formal al uso. No significan una respuesta común ni muchas veces coherente de herramientas, sino una búsqueda. Por eso no existe tampoco un único tipo de presupuestos participativos que potencie las democracias participativas, sino distintas propuestas y soluciones surgidas entre las diferentes experiencias de presupuestos participativos; aunque, como ya hemos contado, es cierto que los presupuestos participativos, como herramienta, han surgido de esta inquietud por profundizar la democracia, viéndose posteriormente ampliados sus usos y aplicaciones.

La cuestión central es utilizar los presupuestos participativos para que las personas colectivamente se apropien del presupuesto municipal, como un recurso más de la comunidad necesario en su vida cotidiana. A partir de esta inquietud, surgen infinidad de facetas y cuestiones que abordar en el desarrollo de presupuestos participativos.

Una de ellas es la preocupación por que sean procesos “implicativos”. Por un lado, esto supone que no se restrinja sino que se promueva la incorporación de cuantas más personas mejor en las decisiones, entroncando los procesos con los intereses individuales y colectivos de la ciudadanía. Pero también, que durante el proceso se construya “sujeto colectivo”, es decir, que el presupuesto participativo haga posibles situaciones en las que las personas colaboren entre sí superando prejuicios, roles sociales, intereses previos, etc. Algunos temas sensibles son la relevancia de los procesos para las necesidades vecinales, las estrategias de comunicación institucional, el trabajo comunitario y de dinámica de grupos, el desarrollo de redes ciudadanas, la creación de nuevas complicidades e iniciativas, cómo se contrarrestan las redes clientelares preexistentes, cómo se articulan las decisiones del presupuesto participativo con otras decisiones municipales, cómo evoluciona el proceso y las personas que participan en él, etc.

Otra faceta es que el presupuesto participativo procure un reparto efectivo de poder, que se fomenten cauces para que las personas participantes tomen decisiones y puedan llevarlas a cabo. Esto significa a la vez, que ese reparto de poder se exprese en la capacidad de las personas participantes de definir los

objetivos del proceso y se fomente su desborde en alcance, temas e iniciativas, en función de los intereses y el trabajo de las personas involucradas. Algunos temas sensibles son: la generación de autonomía en las personas, grupos y órganos del proceso, así como el nacimiento de nuevas interdependencias, cuáles son los papeles que va adoptando el ayuntamiento y el equipo de gobierno conforme avanza el proceso, etc.

Otra faceta relevante en el desarrollo de democracias participativas es que los presupuestos participativos empleen y promuevan la construcción colectiva del conocimiento válido sobre el propio proceso. Esto significa que los presupuestos participativos deben poner en valor todo el conocimiento que incorporan sus participantes (saberes técnicos y vivenciales), y todo el conocimiento que se genera en el proceso, de modo que se permita a todas las personas, individual y colectivamente, reflexionar, confrontar y construir sus propios criterios en la toma de decisiones, o como diría Paulo Freire, “leer y escribir su propio mundo”. Algunos temas sensibles son: qué papel desempeña la formación en el proceso, quién educa y sobre qué, cuáles son los saberes relevantes, si se ponen o no en juego recursos para que los grupos aprendan de su propia experiencia, quiénes evalúan y cómo, etc.

Todas estas cuestiones ciertamente retan los estilos de gestión municipal que conocemos. Pero no es menos cierto que son ya decenas de experiencias cercanas las que están trabajando con todas estas cuestiones, aplicando soluciones ajenas e innovando otras propias, generando un cuerpo de conocimiento y, sobre todo, de entusiasmo que no se puede despreciar.

MODELO POPULISTA	MODELO TÉCNICO-GESTIONISTA	PROPUESTAS CIUDADANISTAS
<p>“Mi palabra es la ley” “Así es la vida”.</p> <p>La realidad se impone por la fuerza de los hechos.</p>	<p>“Ley y orden”</p> <p>El orden debe imponerse al caos, la ley a la arbitrariedad.</p>	<p>“Construcción social de la realidad”</p> <p>La realidad debemos construirla entre todos.</p>
<p>Intereses privados</p> <p>Cada cual con sus necesidades (intereses) y posibilidades. (Ojo: diversidad de fines, egoístas y altruistas).</p> <p>Las limitaciones a la iniciativa son “de hecho” (impuestas)</p> <p>Roles sociales</p>	<p>“Interés público” Los intereses privados no son legítimos, las necesidades son “sociales” (se expropián del mundo de la vida).</p> <p>Pretensión de una única iniciativa social totalizadora.</p> <p>Las limitaciones a la iniciativa son “de derecho” (impuestas)</p> <p>Funciones sociales</p>	<p>El interés público como conjugación de intereses complejos, individuales y colectivos.</p> <p>Diversidad de iniciativas</p> <p>Limitaciones negociadas (de hecho y de derecho)</p> <p>Roles y funciones situacionales</p>
<p>Poder auto-legitimado</p> <p>El poder se concentra en extremo en una persona/grupo</p> <p>Primacía del poder (tener para hacer, conservar lo existente, la capacidad de poder)</p> <p>Arbitrariedad</p>	<p>Poder legitimado en la ciencia/técnica. Profesionalización</p> <p>El poder (político) se abre a otras personas/grupos que comparten la misma verdad.</p> <p>Primacía del saber (saber hacer, realizar lo posible, cumplir los planes)</p> <p>Dominio como objetividad. Tecocracia</p>	<p>“Microfísica del poder”</p> <p>Todos lo ejercemos, todos lo padecemos</p> <p>Primacía del querer (querer vivir, avivar las esperanzas, expandir, crear nuevas realidades)</p> <p>Encuentro</p>
<p>Privilegio.</p> <p>“El que manda” decide qué tiene valor para él y cómo lo distribuye.</p> <p>Los espacios y tiempos de la toma de decisiones son impuestos (formales e informales).</p>	<p>Razón.</p> <p>Los valores se convierten en recursos sociales, que se apropian y distribuyen como bienes y servicios normalizados. Homogeneización / estigmatización</p> <p>Tecnificación de la toma de decisiones. Burocracia</p>	<p>Dignidad</p> <p>Las redes cotidianas de convivencia toman las decisiones que afectan a cuáles son sus necesidades y a cómo quieren satisfacerlas en las diferentes situaciones</p> <p>Espacios y tiempos cotidianos. Uso de espacios y estructuras que permitan tomar decisiones de forma democrática y planificante.</p>
<p>Competencia entre castas.</p> <p>Tráfico de influencias. Importancia de las redes sociales - clientelares</p>	<p>Competencia entre individuos. Anomía.</p> <p>Igualdad de oportunidades Meritocracia</p>	<p>Autonomía / Interdependencia</p> <p>Convivencia y reconocimiento</p>
<p>Participar es entablar estrategias particulares</p>	<p>Participar es asistir, consumir bienes y/o utilizar servicios normalizados. En ocasiones, también intervenir para mejorar su calidad (consumidor responsable).</p>	<p>Participar es vivir</p>

Bibliografía

- Castro Pérez, J. A. Modelos de organización social. Unidades formativas para el desarrollo del proceso de dinamización social y presupuestos participativos “El Rebate” de Alameda (España). Alameda 2009. Inédito.
- Consejo Pontificio Justicia y Paz. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Edición BAC y Planeta. Madrid, 2005, núm. 185-189, 351-357, 417-419.
- Esteban Cabrera, M y Sánchez Maldonado, J. “Una propuesta de financiación municipal”, en Papeles de Trabajo, n.º 27. Instituto de Estudios Fiscales.
- Federación Española De Municipios y Provincias (FEMP), (2006). La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea, Ed. FEMP y BCL; Madrid.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de “presupuesto participativo” en América latina: éxito, fracaso y cambio”. Revista de ciencia política (Santiago). Versión On Line.
- Herrera Flores, J. (2008) La Reinención de los Derechos Humanos. Atrapasueños Ed. Sevilla.
- Mas, D., Salinas, P. y Vilalta, M. (2006). El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003. Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Max Neef, M. (1004). Desarrollo a escala humana, Norman-Comunidad e Icaria Editorial, Barcelona.
- Pegoraro, L. (2002). “Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y sub-constitucionales de los entes locales”, ponencia del Congreso “Retos del Derecho Constitucional del s.XXI. Entidades Locales, Estado Nacional y Unión Europea”. Baeza. <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/6/pegoraro6.pdf>
- Shack, N. (2007) Presentación “Los Presupuestos Participativos en el Perú”. Seminario Internacional Las legitimidades del gasto público de cohesión social. Enero 2007. Presupuesto Participativo en Perú. <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/>
- Souza Santos, B., Rodríguez-Garavito , C. A. (2005) Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality . Cambridge University Press . New York.
- Suárez Pandiello, J. (2007). “La Reforma de la Financiación Local”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Suárez Pandiello, J. (Coord.). (2008). La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro. FEMP. Salamanca.
- Vasconez, J. BOSSANO, M. A. (2006) “Los Presupuestos Participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional”. Quito.