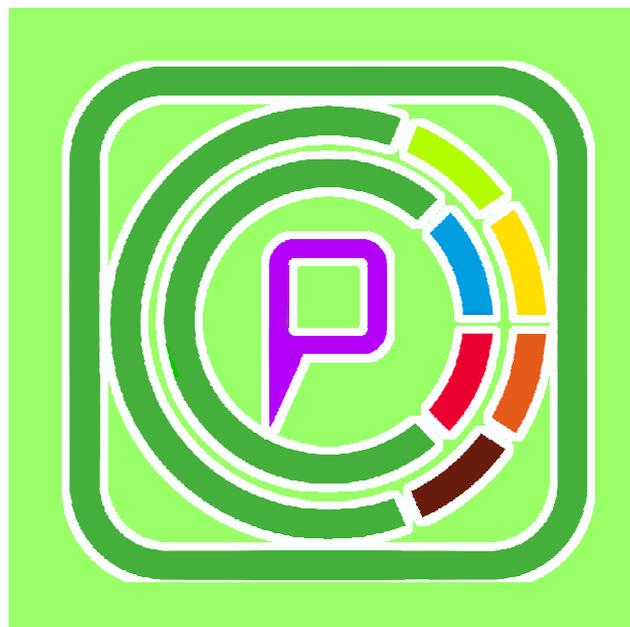


preparación
procesos · participación · democracia
Monografías [3]



Cuando la ciudadanía toma parte

**La experiencia del Presupuesto
Participativo de Petrer**

Francisco José Francés García
Antonio Carrillo Cano

2015



Colección Monografías PREPARACION:

Monografías [3]

CUANDO LA CIUDADANÍA TOMA PARTE

La experiencia del Presupuesto Participativo de Petrer

PREPARACION EDICIONES
www.preparacion.org
participacion@preparacion.org

ISBN: 978-84-606-7591-4



Esta licencia permite a otros entremezclar, ajustar y construir a partir de su obra con fines no comerciales, siempre y cuando reconozcan la autoría y sus nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

La presente publicación es un producto de PREPARACION, a partir de la colaboración con el Ayuntamiento de Petrer y la Concejalía de Participación Ciudadana de dicho municipio para la coordinación metodológica del proceso de Presupuestos Participativos. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista u opiniones de las instituciones asociadas al proyecto.



ÍNDICE

En torno a la idea del Presupuesto Participativo.....	5
El contexto del Presupuesto Participativo en Petrer.....	17
Antecedentes y germen del Presupuesto Participativo (1995-2001)...	21
Acercamiento a los presupuestos participativos (2001-2003).....	23
La consolidación: el Presupuesto Participativo de 2005.....	31
El momento álgido: el Presupuesto Participativo de 2006.....	48
La desaparición del Presupuesto Participativo.....	65
Algunas reflexiones a plantear desde la experiencia del Presupuesto Participativo: fortalezas y debilidades.....	67
Aspectos organizativos y de estructura del proceso.....	68
Nivel político y de gobierno.....	77
Nivel técnico.....	80
Nivel asociativo.....	81
Base social.....	83
Anexo.....	93



**EN TORNO A LA IDEA
DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

"El Alcalde de Porto Alegre decide mucho menos que cualquier otro, pero sus decisiones han sido fundadas en decisiones colectivamente articuladas y eso le hace un alcalde mucho más fuerte que los otros. Renuncia a decidir muchas cosas, pero eso amplía extraordinariamente su representación política".

Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre (1993-96 y 2001-02) y ministro de educación de Brasil.

La democracia real toma sustancia cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones. Si la participación ciudadana no desborda la mera aportación de iniciativas o se concibe simplemente como una herramienta de consulta, en realidad estamos haciendo uso de una concepción empobrecida de lo que debe ser la participación. El ejercicio de la democracia cotidiana debe intentar disminuir las diferencias entre administradores y administrados, y para ello quizás podríamos partir de la premisa de que los ciudadanos, instituyéndose procesos y medios facilitadores, pueden ser capaces de intervenir eficientemente en la gestión de su ciudad.

Las democracias representativas occidentales, aquejadas de problemas de gobernabilidad y legitimidad, ha desarrollado en los últimos años un interés creciente que les ha llevado en muchos casos a volver la mirada hacia experiencias democráticas puestas en marcha en otros lugares, con el fin de extraer elementos que permitan superar los condicionantes de crisis que aparentemente se dan en los sistemas políticos representativos contemporáneos. En ese sentido, los procesos de redemocratización iniciados en Latinoamérica en la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX, a pesar del contexto de dificultades en el que se desarrollaron, especialmente las de tipo socioeconómico, están permitiendo sin embargo la puesta en escena de prácticas concretas de democracia que concitan una enorme expectación a la vez que recelo.

El ámbito municipal, las ciudades, mediante el impulso de muchos gobiernos locales se está convirtiendo en el marco de la renovación democrática, actuando a modo de laboratorio de la democracia, a partir de la integración a la ciudadanía plena a importantes sectores de población tradicionalmente excluidos de la acción pública. Esta nueva visión política de los gobiernos locales por la ciudadanía plena exige, entre otras cosas, la creación de instrumentos que relegitimen la toma de decisiones políticas por parte de los gobernantes mediante una profundización en la democracia local.

Entre éstas nuevas prácticas democráticas figura, en un lugar destacado, el instrumento conocido como el Presupuesto Participativo. El presupuesto participativo es una de las herramientas de democracia directa que pone sobre el tapete de la gestión local la existencia de fórmulas de cogestión y codecisión entre instituciones y ciudadanía en mate-

El ámbito municipal, mediante el impulso de muchos gobiernos locales se está convirtiendo en el marco de la renovación democrática, actuando a modo de laboratorio de la democracia, a partir de la integración a la ciudadanía plena a importantes sectores de población tradicionalmente excluidos de la acción pública

rias importantes de gobierno municipal. El instrumento político del presupuesto participativo, creado por una teoría y una práctica política renovadas que pretenden mejorar la calidad de la participación democrática, contribuye objetivamente a la relegitimación del sistema democrático en su conjunto, pero sin que eso signifique en modo alguno la sustitución del sistema representativo.

Se trata de un procedimiento que ha sido implementado con éxito en algunas importantes ciudades. La ciudad brasileña de Porto Alegre, con más de un millón de habitantes, fue el ejemplo pionero y emblemático de esta figura que se viene desarrollando allí desde hace unos 25 años, y ha resultado ser una de las prácticas participativas más sugerentes y singulares en el contexto de las democracias representativas a escala mundial.

La idea y la puesta en práctica del Orçamento Participativo o Presupuesto Participativo, tiene su referente a partir de 1989 en el gobierno municipal de la ciudad de Porto Alegre (Brasil)

La idea y la puesta en práctica del *Orçamento Participativo* o Presupuesto Participativo, tiene su referente a partir de 1989 en el gobierno municipal de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), liderado por el Partido de los Trabajadores. La institucionalización de ésta iniciativa ha sido objeto de interés fuera de las estrictas fronteras donde se desarrolla. Así, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el programa de Gestión Urbana de la ONU (sección para América Latina) como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública. En la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos (HABITAT II), celebrada en Estambul en junio de 1996, ésta experiencia fue escogida como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo, y en esas mismas fechas fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II.

El Presupuesto Participativo, en su origen, parte de una constatación y es la de que las ciudades modernas son, hoy en día, actores políticos. En ese orden de cosas, la experiencia puesta en marcha no trata simplemente de incentivar la participación popular de manera más o menos espontánea, de asegurar realizaciones materiales en la ciudad, o de “engrasar” los mecanismos de la democracia formal sino de avanzar cualitativamente en la profundización de la democracia. Así, el resultado final del proceso debe ser la creación de un nuevo centro de decisión que, junto al Poder Ejecutivo y el Legislativo democratizen efectivamente la acción política e integren a los ciudadanos comunes a un nuevo espacio público.

La intención principal del Presupuesto Participativo es insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. Las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es quien determina y decide el destino de los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades, y cuáles son los planes y acciones que deben llevar a cabo sus gobernantes.

Como vemos, la idea es tan clara como inusual en la práctica de nuestras ciudades. Pero se ha hecho hueco en el contexto de la crisis del Estado; convierte a las ciudades en actores más importantes, siempre que exista la voluntad política y la posibilidad de constituir una base social que se responsabilice de esa potencial acción. Para ello es necesario construir, artesanal y grupalmente, puentes democráticos realmente firmes, que sirvan de sustento a nuevas formas y estructuras de decisión en el ámbito municipal. En realidad los Presupuestos Participativos no son más que un procedimiento político y ciudadano que habilita espacios ciudadanos para que éstos discutan y aporten criterios a considerar en la planificación pública. Como tal, los Presupuestos Participativos no son algo novedoso. Su novedad, como comentaba Ernesto Ganuza¹ reside en “la forma que traen a colación, pues se prima la participación de todos los ciudadanos, llevando a la calle, de forma organizada, el debate sobre el presupuesto municipal y, en este sentido, partiendo de la implicación instituyente del ciudadano en los asuntos públicos, no dejándolo descansar en el voluntarismo de nadie”.

Los Presupuestos Participativos no son más que un procedimiento político y ciudadano que habilita espacios ciudadanos para que éstos discutan y aporten criterios a considerar en la planificación pública.

Al margen de que el modelo de Porto Alegre sea más o menos exportable, lo que sí parece relevante es que demuestra que la democracia participativa es capaz de convivir y complementar a la democracia representativa, y puede colaborar en la gestión pública de la ciudad, dentro de un movimiento dialéctico en el que las políticas son frutos de un consenso que nace de los conflictos y la pluralidad de preferencias, abriendo progresivamente la escena pública a la intervención de todos los ciudadanos. Se entiende aquí una “concepción ambiciosa de la democracia, definida como el sistema democrático de gobierno que para resolver sus problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible” (Ganuza y Álvarez, 2003)². El resultado es en cualquier caso un grado mayor de legitimidad social en las actuaciones sobre la ciudad y sus habitantes.

Esta iniciativa política, si seguimos lo que han señalado algunos teóricos de la democracia, supone una ampliación evidente del proceso de democratización manifestado, no tanto en el tránsito de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso a la democracia social, expresado en el aumento de espacios públicos en los que los ciudadanos pueden participar en las decisiones que les conciernen.

Supone, junto a otras formas de democracia participativa, la ruptura de un enfoque tradicionalista y la apertura hacia nuevas visiones que combinan la representación democrática tradicional (el voto) con la participación directa, voluntaria e implicativa de los ciudadanos.

¹Ganuza, E. (2003) *Presupuestos Participativos y Asociacionismo*. Federación de Asociaciones de Vecinos de Valladolid. Valladolid.

²Ganuza, E. y Álvarez, C. (coords) (2003) *Democracia y Presupuestos Participativos*. Icaria. Barcelona.

En Porto Alegre, en 1989 solo 403 personas participaron en las discusiones de los proyectos. Doce años más tarde, 20.000 personas se implicaron en la aprobación de las cuentas. Todo ello, fruto del compromiso y la implicación de la ciudadanía, aspectos ambos que se han regenerado y han ido creciendo durante ese período tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

El desarrollo de la experiencia del presupuesto participativo también favorece un nuevo tipo de cultura política, especialmente entre los sectores menos institucionalizados de la población, y fomenta las redes sociales de confianza y solidaridad, es decir supone un elemento nutriente del capital social en una comunidad.

Además, el presupuesto participativo genera una recalificación de la democracia en el espacio público local, al reforzar el carácter deliberativo de la decisión sobre los asuntos públicos y posibilitar la institucionalización de un espacio participativo abierto y deliberativo, cuyos elementos presentes se tornan causa y consecuencia del desarrollo de este tipo de mecanismos de innovación democrática local.

En la actualidad se calcula entre 800 y 1.500 los municipios que disponen de experiencias prácticas de este tipo en el nivel local.

En la actualidad se calcula entre 800 y 1.500 los municipios que disponen de experiencias prácticas de este tipo en el nivel local. En Europa, en los últimos años son muchos los países que se han incorporado a la “ola” de presupuestos participativos, máxime a partir de los apoyos explícitos de las autoridades europeas a estas nuevas formas de democracia local (valga como ejemplo las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, o las líneas de financiación de los proyectos URB-AL y Sócrates).

Figura 1. Los presupuestos participativos en el mundo (2012)



Fuente: www.flickr.com

Ahora bien, las iniciativas puestas en marcha en Europa poseen alcances y orientaciones muy diversas, lo que nos lleva sin duda cuando menos a preguntarnos si bajo la etiqueta común de “presupuesto participativo” estamos adscribiendo realidades participativas de naturaleza distinta. Este es un camino aún por recorrer en una línea de acción pública todavía reciente en el entorno europeo, pero en un futuro próximo deberá suscitar reflexiones profundas con el fin de poder discernir de qué estamos hablando y de qué no estamos hablando cuando hacemos referencia a la idea de presupuestos participativos.

Por lo pronto quedémonos en la idea de mínimos que esbozaba en la inicio de este texto, donde el presupuesto participativo se nos muestra como una iniciativa de acción pública abierta a la participación de los ciudadanos con el fin de debatir y decidir en relación al gasto público municipal. Su objetivo por lo tanto es no solamente habilitar una vía para identificar posibles soluciones en las cuestiones relativas a la gestión pública, sino también un reto para los diferentes actores involucrados en un nuevo esquema de colaboración y cooperación, reformulando la idea de lo que debe ser el diseño de políticas públicas.

Y para comprender el alcance real del Presupuesto Participativo y considerar cuál es el grado diferencial de participación que presenta en distintas experiencias, creemos conveniente detenernos en las diferentes posibilidades que la ciudadanía tiene para participar de acuerdo con las tres dimensiones propias de los procesos de innovación democrática local: inclusividad (grado de apertura a la participación de ciudadanía no organizada), intensidad (grado pedagógico de los procesos), e influencia (capacidad ejecutiva de los procesos)³.

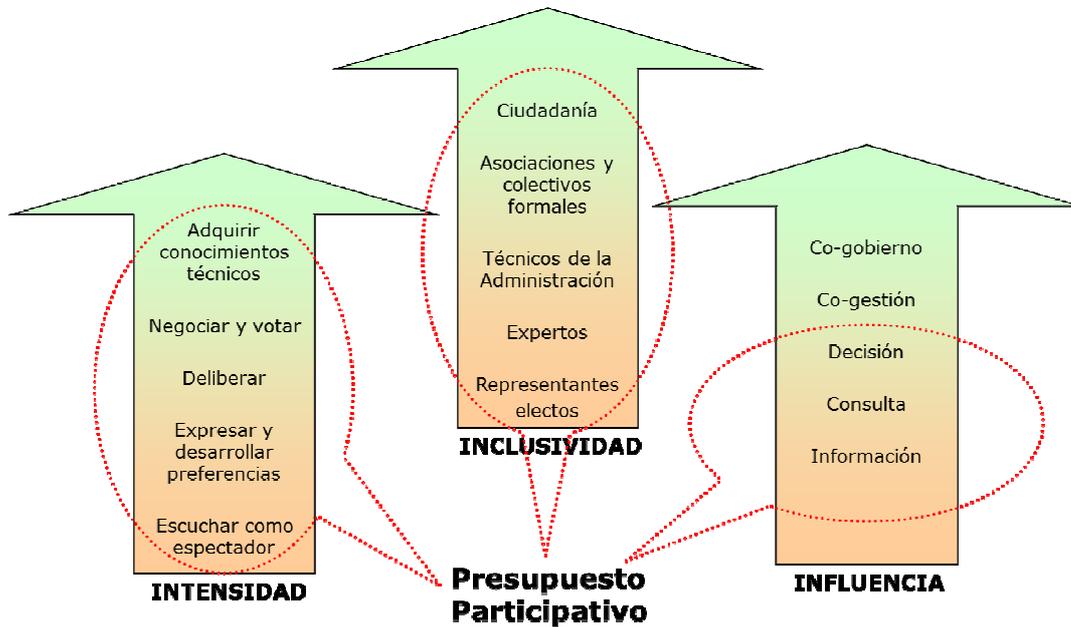
Dentro de cada una de las dimensiones, como apreciamos en la figura anterior, es posible distinguir diversos grados o alcances en la implementación que puede alcanzar el Presupuesto Participativo

La dimensión de *inclusividad* es la que hace referencia a qué actores se convierten en elegibles para el Presupuesto Participativo y cómo se convierten en participantes. Respondería a la pregunta de quiénes participan. En ese sentido un Presupuesto Municipal podría tener una configuración normativa restrictiva en la selección de participantes a partir de la cual, por ejemplo, solo estén llamados a participar los representantes electos de un municipio, esto es, los políticos. Dentro de esta concepción restringida, todavía podríamos distinguir entre Presupuestos Municipales en los que solamente están habilitados para participar aquellos representantes electos que ejercen funciones de gobierno, y aquellos en los que pueden participar el conjunto de representantes, formen o no parte del gobierno municipal.

Debemos preguntarnos si bajo la etiqueta común de “presupuesto participativo” estamos adscribiendo realidades participativas de naturaleza distinta

³ Dimensiones definidas a partir de Fung, A. (2004) Participatory governance: accountability and capacity. Social Department Development. Washington: World Bank. Disponible en internet: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114924/674-1378.pdf> (consultado el 13/04/15).

Figura 2. Alcance de participación del Presupuesto Participativo



La dimensión de inclusividad es la que hace referencia a qué actores se convierten en elegibles para el Presupuesto Participativo y cómo se convierten en participantes

Como vemos, estaríamos hablando de una elaboración del Presupuesto Municipal que no podríamos etiquetar como participativo en términos de inclusividad.

Un segundo grado de apertura, todavía circunscrito al ámbito institucional, estaría protagonizado por Presupuestos Participativos en los que toman parte tanto los políticos como personal experto de la Administración, que bien podrían ser técnicos de la Administración local en sus diferentes escalas, bien podrían ser también investigadores o analistas contratados por su conocimiento de la temática a tratar dentro del proceso participativo, o bien de forma extensiva podría ser cualquier tipo de agente vinculado a la Administración.

Un tercer grado de apertura vendría dado por la incorporación al Presupuesto Participativo del mundo asociativo o de las organizaciones y colectivos formales con presencia y capacidad legal de actuación dentro del municipio. El proceso ya no estaría circunscrito sólo al ámbito de la Administración sino que se abriría a la sociedad civil a través de la lógica representativa de las asociaciones sobre los diferentes segmentos de población del municipio. Estas asociaciones, que conformarían un espacio selectivo de participación, representarían los intereses de los ciudadanos y actuarían como interlocutor de éstos con las instituciones en el desarrollo del Presupuesto Participativo.

El grado más ambicioso de inclusividad en el Presupuesto Participativo vendría dado por la apertura a ciudadanos individuales, ya con un papel más o menos activo si se incorporan al desarrollo de las acciones del proceso.

Este es el grado que presenta el modelo previsto en esta guía metodológica, y en él cualquier ciudadano o ciudadana tiene capacidad y legitimidad reconocida institucionalmente para tomar parte en las diferentes acciones del Presupuesto Participativo. Bajo esta última opción, no se perseguiría tanto alcanzar una capacidad representativa de los participantes respecto al conjunto de la población (lógica a la que obedece en muchas ocasiones la participación a través de asociaciones), sino más bien alcanzar un conjunto de la población implicado en la resolución de problemas que afectan a la esfera pública del municipio.

Una segunda dimensión a partir de la cual podemos ubicar los diferentes modelos de Presupuestos Participativos es la **intensidad**, que describiría cómo interactúan, intercambian información y toman decisiones los participantes, lo que trae a la escena la función y la capacidad pedagógica que tienen estos procesos en la apropiación de la información por parte de los sujetos que desarrollan las acciones participativas. Esta dimensión por lo tanto respondería a la pregunta básica de cómo participan los ciudadanos en el Presupuesto Participativo.

La intensidad describiría cómo interactúan, intercambian información y toman decisiones los participantes,

Así, el nivel menos ambicioso de interacción hallaríamos procesos en los que los participantes concurren capacitados solamente para escuchar lo que acontece. Corresponde a este nivel una concepción pasiva de lo que sería un Presupuesto Participativo, en la que los sujetos participan como espectadores, generalmente con el fin de recibir información acerca de proyectos o políticas concretas que son implementadas por otros actores. Recordemos que éste es, en el mejor de muchos casos, la acción participativa predominante en las prácticas municipales españolas.

Un nivel mayor de intensidad lo encontraríamos en aquellas experiencias de Presupuestos Participativos que posibilitan que los participantes puedan expresar opiniones y preferencias. Los sujetos participantes ya no solo escuchan lo que otros dicen sino que están habilitados para establecer una comunicación bidireccional, expresando sus opiniones o intereses en relación a las temáticas propuestas para debate, abriendo de esta manera un flujo de comunicación que ya adquiere un carácter deliberativo, por cuanto permite un proceso interactivo con ciertas dosis de horizontalidad que facilita la exploración mutua de intereses y el establecimiento de acuerdos comunes en torno a las necesidades del municipio.

Pero sería posible ir más allá en la acción deliberativa y dotarla de una capacidad ejecutiva que permita sancionar los acuerdos adoptados, habilitando a los participantes a votar dentro del Presupuesto Participativo. Cabe señalar que en ocasiones la negociación y la votación no tiene porqué ir ligada necesariamente a un proceso previo de deliberación común, sino que puede resultar un simple mecanismo de acuerdos de mayorías sobre el planteamiento de intereses no sometidos a la acción

comunicativa. De ahí que esta escala en este caso no posea un carácter estrictamente lineal.

Quedaría un grado más en esta escala que tampoco posee estrictamente carácter lineal, por cuanto es transversal a todos los grados anteriores, y es la adquisición de conocimientos técnicos. Conforme aumenta la intensidad de la participación de los sujetos dentro del Presupuesto Participativo también crece paralelamente los problemas y los condicionantes de naturaleza técnica a la que se deben enfrentar, puesto que se adentran en cuestiones tecnoadministrativas que en los niveles menos ambiciosos quedan reservadas para su resolución en el ámbito institucional. Pero es precisamente la comprensión de este tipo de determinantes que condicionan en muchas ocasiones la factibilidad técnica, legal o competencial de las iniciativas ciudadanas, la que aporta un mayor grado pedagógico al Presupuesto Participativo, la que conduce a una mayor apropiación de la información ya que permite contemplar las posibilidades en su conjunto, y de ahí el situarlo al final de la escala propuesta.

La dimensión de influencia se centra en la orientación del proceso de participación en relación a la acción del gobierno local

Finalmente, la última dimensión que nos permite distinguir los distintos modelos de Presupuestos Participativos es la referente al concepto de **influencia**, y se centra en la orientación del proceso de participación en relación a la acción del gobierno local. O dicho en otras palabras, mide la capacidad de impacto efectivo y real del Presupuesto Participativo, la autoridad en definitiva, sobre la información que de él se genera. Esta dimensión respondería a la pregunta de para qué se participa y dentro de ella nos encontramos, al igual que en las dimensiones anteriores, con un arco gradual de posibilidades.

De acuerdo con una lógica de aumento gradual de influencia de los procesos, los mecanismos menos ambiciosos de Presupuestos Participativos son aquellos en los cuales los participantes no poseen ninguna expectativa de influir en la política institucional relacionada con el proceso participativo al cual se incorpora. La influencia del participante en este nivel es mínima, y solamente existe el recurso de la persuasión, la argumentación o la seducción como únicas posibilidades de influir en las decisiones que otros adoptarán.

El siguiente grado lo constituiría la capacidad de los participantes y el propio proceso para, cuando menos, generar información a la opinión pública, con lo cual la influencia ya no queda circunscrita al ámbito interno de los procesos sino que trasciende al exterior y se intenta socializar la información a través de estrategias de difusión (campañas, informes de resultados, medios de comunicación, etc.), estrategias a través de las cuales se influye también en la política pública.

Un mayor grado de influencia sería el que aportan los modelos de Presupuestos Participativos que reconocen en su esencia una lógica consultiva. En estos modelos se habilita ya un canal en el que, aunque los responsables de las políticas públicas siguen manteniendo intacta su autoridad, reconocen la utilidad de la recepción de opiniones o consejos

por parte de los participantes.

Más allá, y coincidiendo con las escalas clásicas de participación encontramos aquellos Presupuestos Participativos en los cuales los participantes disponen de la influencia suficiente como para tomar decisiones vinculantes para la puesta en marcha o la concreción de políticas públicas. En este nivel podríamos hablar ya en términos de empoderamiento de los participantes, por cuanto el proceso deliberativo conduce no solo a consensos o acuerdos respecto al bien común, sino que además estos consensos se plasman en decisiones ejecutivas a partir de la existencia de un compromiso institucional de llevarlas a cabo.

El siguiente grado de influencia residiría ya más allá del mero hecho de disponer de capacidad de decisión, y se traduce en la creación de mecanismos que permitan conjuntamente a participantes e instituciones gestionar la forma en que se desarrollan las políticas públicas fruto del proceso participativo, así como establecer una vigilancia del cumplimiento de estos acuerdos. En este nivel es en el que se sitúa el modelo de Presupuesto Participativo propuesto en esta guía.

Finalmente, el nivel más ambicioso de influencia se situaría en la conformación de procesos participativos que sentaran una relación horizontal y simétrica entre participantes y gobierno, plasmado en fórmulas de co-gobierno de la acción pública por parte de los participantes.

Pues bien, a partir de estos ejes vertebradores en la evaluación del alcance real de los procesos de presupuestos participativos, modelos de Presupuesto Participativo, quizás, existen tantos como lugares en los que se aplica esta iniciativa. Lo interesante es que más allá de las etiquetas participativas más conocidas (Porto Alegre como referente constante), lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún formato concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las responsabilidades de cada circunstancia concreta. Bajo el nombre de “presupuestos participativos” se incluyen experiencias muy heterogéneas, cuyo denominador común es la implicación ciudadana en el proceso presupuestario. El grado de participación ciudadana varía en las experiencias actuales, pudiendo ser mayor o menor en función de diversos criterios (Mora y Aguerrea, 2005):

- a. El porcentaje de gasto asignado mediante dicha práctica de decisión popular. Yves Cabannes, en un estudio presentado en el marco de la iniciativa URB-AL concluye clasificando las experiencias estudiadas en tres grandes grupos (Cabannes, 2004)⁵:

Lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún formato concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las responsabilidades de cada circunstancia concreta

⁴ Mora, L. y Aguerrea, A. (2005) “Un enfoque económico sobre las experiencias de los presupuestos participativos: o cómo modelar la elección de los ciudadanos conforme a criterios económicos”, Ponencia presentada en el XII Encuentro de Economía Pública. Palma de Mallorca. 3 y 4 de febrero.

⁵ Cabannes, Y. (2004b) Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Quito: Urban Management Programme Regional Office for Latin America and the Caribbean

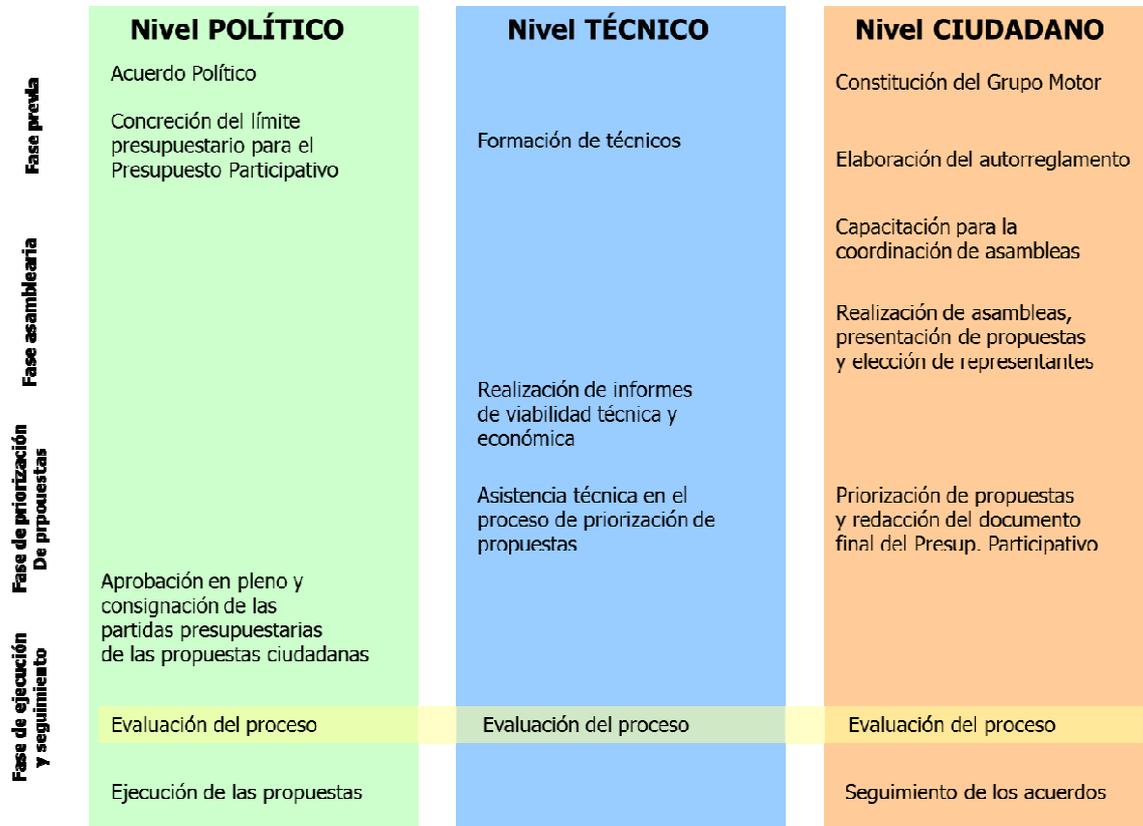
1. Experiencias “minimalistas”, en las cuales se debate públicamente menos del 2% del presupuesto total, lo que puede llegar a representar hasta el 20% del presupuesto de inversión. Se trata de experiencias, normalmente, incipientes, animadas por una cierta cautela.
 2. Ciudades que debaten una parte significativa de su presupuesto de inversión (del 20% al 100%), lo cual representa, por lo general, entre el 2% y el 10% (excepcionalmente más) del presupuesto municipal total.
 3. Ciudades que someten a discusión no solamente su presupuesto de inversión sino una parte o la totalidad de los recursos de personal y de mantenimiento. Su número es extremadamente reducido, mientras que aquellas en las cuales se somete a debate público el 100% del presupuesto municipal son excepcionales.
- b. El grado de participación ciudadana a lo largo del proceso presupuestario: en la asignación, en la ejecución y en el control de la partida presupuestaria así aprobada.
 - c. El grado de institucionalización y/o de formalización que establece el marco regulador de los procesos.
 - d. La determinación de cuál es la naturaleza de los actores validados para el de debate presupuestario. En ese sentido es posible hallar modelos asociativos o corporativos, modelos individuales en los que está reconocido para la participación cualquier ciudadano, y finalmente modelos mixtos.

El elemento central en la inmensa mayoría de las experiencias es la existencia de la decisión política de llevarlo a cabo

Por el contrario, como elementos comunes en la puesta en marcha de procesos de Presupuestos Participativos, el elemento central en la inmensa mayoría de las experiencias es la existencia de la decisión política de llevarlo a cabo. Esta decisión política es trascendental, por cuanto otorga cartas de viabilidad al proceso participativo y supone el inicio de un proceso de trabajo interno de la Administración local. Este trabajo, que combina el nivel político y el técnico, debe concluir con el acuerdo para la realización del Presupuesto Participativo y la concreción del límite presupuestario sometido a debate en el proceso de participación.

La conjunción de acciones entre el nivel político, técnico y ciudadano constituye por lo tanto el engranaje de funcionamiento de un proceso como éste, exigente en los tres niveles mencionados. Presentamos a continuación, a modo de síntesis, cuáles son las acciones más comunes de los distintos niveles de actuación dentro del ciclo del Presupuesto Participativo.

Figura 3. Ciclo del Presupuesto Participativo y acciones de los niveles





**EL CONTEXTO DEL
PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO EN PETRER**

La experiencia de Presupuestos Participativos en Petrer se llevó a cabo entre los años 2003 y 2007, con la colaboración y coordinación metodológica del colectivo Preparación. La iniciativa se inscribió, como ya hemos visto, en el contexto de los procesos iniciados en distintos puntos de España y de otros países con el objetivo general de implementar prácticas en el nivel local que posibiliten crear espacios de democracia participativa. En este contexto Petrer formó parte de los municipios donde la figura del Presupuesto Participativo irrumpió como un instrumento de innovación democrática.

Con el fin de contextualizar esta experiencia, recordemos también por lo ya leído que el Presupuesto Participativo de Petrer tomó forma en un momento en el que en la legislación vigente y de referencia en materia de participación ciudadana encontramos un énfasis cada vez más explícito en la necesidad de aumentar la participación, no solo como fin deseable, sino también como medio a través del cual es posible alcanzar mejores cotas de desarrollo y mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública de la Administración. En todos estos documentos (Ley de modernización del gobierno local del año 2003, Informe sobre el desarrollo humano del PNUD de 2002, recomendaciones del Consejo de Ministros de la UE de 2001, Manual de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP de 2004, etc.) hallamos un elemento transversal y común que sienta la idea de que abordar la participación trasciende la lógica de sujetarla sólo a procesos informativos o consultivos, a la vez que se reconoce la existencia de tendencias sociales que vinculan la participación a procesos informales y flexibles, más puntuales que de compromiso mutuo, y en cualquier caso con mecanismos de participación directa de la ciudadanía.

Efectivamente, se trató de un proceso que respondía a la necesidad creciente de enriquecer los tradicionales niveles de participación ciudadana (información, consulta, codecisión y cogestión), e incidir en los dos últimos niveles como forma ineludible de actuación si se pretende la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como a la conveniencia de diseñar cauces participativos que permitan canalizar todas las nuevas formas de participación que se perfilan en la sociedad civil. En este sentido el impulso que se llevó a cabo en el proceso de presupuestos participativos en Petrer podemos encuadrarlo dentro del conjunto de nuevos mecanismos de innovación democrática de base local, y especialmente en aquellos que están orientados a la participación de toda la ciudadanía tanto organizada como no organizada, sin privilegiar la presencia de los actores tradicionales (partidos políticos, asociaciones, etc.). Afronta también el nivel de participación que hace referencia a la codecisión en un aspecto axial en la vida local, como es la toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos, generando así un espacio de diálogo en el que ocupa un lugar central el interés general, y no la negociación entre intereses particulares. Por último, promueve un tipo de participación que no requiere de acreditación de las personas que toman parte, posibilitando así una vía de participación

La experiencia de Presupuestos Participativos en Petrer se llevó a cabo entre los años 2003 y 2007

informal y flexible, alejándose de procesos de participación excesivamente reglamentados y burocratizados, propios del modelo de participación ciudadana predominante en España.

El proceso puesto en marcha en Petrer fue una experiencia más dentro de este contexto de nuevas prácticas locales, con similitudes con relación a lo llevado a cabo en otros lugares, pero también con aportaciones propias que constituyen la razón de ser de exponer esta experiencia.

Aunque fue en los años 2005 y 2006 cuando el Presupuesto Participativo de Petrer funcionó como tal, cabe señalar también que la iniciativa no había partido de cero, sino que, al igual que otros municipios donde se ha puesto en práctica, este proceso se asentó sobre la base de experiencias previas que han generado espacios estables de participación y de articulación entre el ayuntamiento y los colectivos ciudadanos, espacios que supuso el germen de este proceso, como más adelante comentaremos.

Como factor externo de reconocimiento y apoyo, cabe citar que este proceso de Petrer fue elegido por la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana como la mejor práctica de presupuestos participativos de esta Comunidad Autónoma. Así mismo el Ayuntamiento de Petrer a través de la Concejalía de Participación Ciudadana, firmó un acuerdo de adhesión al programa URB-AL de la Unión Europea sobre “Financiación local y Presupuesto Participativo”, que surge como un proyecto de colaboración entre gobiernos locales latinoamericanos y europeos.

El proceso de Petrer fue elegido por la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana como la mejor práctica de presupuestos participativos de esta Comunidad Autónoma

Algunas informaciones básicas sobre Petrer.

Antes de comenzar a analizar esta experiencia de Presupuestos Participativos, puede ser conveniente contextualizar la realidad socioeconómica y política de Petrer, con el fin de poder comprender algunos condicionantes del proceso.

Petrer es un municipio de la Provincia de Alicante, que cuenta con unos 35.000 habitantes. En las últimas décadas la población ha experimentado un sensible crecimiento, especialmente desde 1996, en el que contaba con unos 26.000 habitantes, siendo el grupo de edad entre 30 y 34 años que más ha crecido en este período. Para comprender correctamente la realidad poblacional, hay que resaltar también que Petrer forma conurbación con la ciudad de Elda, por lo que ambos municipios conforman un núcleo urbano en el que viven aproximadamente noventa mil personas.

Aunque el término territorial es relativamente grande, la inmensa mayoría de la población se concentra en el núcleo urbano, lo que unido al tamaño poblacional medio del municipio proporciona un marco espacial en principio idóneo para las actividades que caracterizan un proceso como el de Presupuestos Participativos.

Petrer es una ciudad industrial, al igual que el resto de la Comarca o eje del Medio Vinalopó donde se encuadra. Se caracteriza por el asentamiento del “monocultivo industrial”, representado por el sector calzado y marroquinería y de la empresa auxiliar de este sector. Se trata de una actividad económica que en la actualidad se halla en la actualidad en una situación de profunda crisis, lo que está provocando una situación de desempleo creciente en la población activa. El otro sector importante de actividad es el sector servicios, segundo en población ocupada aunque el primero en número de establecimientos.

Respecto a la situación política, cabe reseñar que el PSOE gobernó la ciudad desde las primeras elecciones democráticas hasta 1995. En 1995 accede a la alcaldía IU, que ostentó la alcaldía desde esa fecha hasta la 2007, aunque en una situación equilibrios cambiantes como podemos apreciar en los acuerdos de gobierno alcanzados a lo largo de este tiempo. De 2007 a 2015, será el PP el partido que ostente la alcaldía con mayoría absoluta.

Hasta el año 2007 el gobierno del municipio se caracterizó por un equilibrio cambiante de fuerzas políticas

Tabla 1. Equilibrio de fuerzas políticas en el gobierno de Petrer (1995-2015)

Años 1995-1999	Coalición Partido Popular e Izquierda Unida (8 + 3)
Años 1999-2003	Coalición Izquierda Unida y PSOE (7 + 7)
Años 2003-2005	Gobierno en minoría de Izquierda Unida. Tras las elecciones de 2003 se formó una coalición entre Izquierda Unida y PSOE (7 + 5) hasta el 13 de Noviembre de 2003, fecha en que PSOE abandona la coalición y gobierna Izquierda Unida en minoría)
Años 2005– 2007	Coalición Izquierda Unida y PSOE (7 + 5)
Años 2007-2015	Mayoría absoluta del PP



**ANTECEDENTES Y GERMEN
DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO (1995-2001)**

En el año 1995 y tras las elecciones municipales, asume el Gobierno en Petrer una coalición formada por el Partido Popular e Izquierda Unida. Este equipo de gobierno hace extensivo su deseo de la puesta en práctica de una gestión de los Presupuestos Municipales Generales basada en la descentralización y la cesión de su elaboración conjuntamente con la colaboración de las asociaciones de vecinos. De esta forma para los presupuestos de 1996 comenzó lo que después se transformó en una práctica habitual, una reunión en el último trimestre anual y previa a la elaboración de los presupuestos municipales entre la Alcaldía, las concejalías de Participación Ciudadana y Hacienda, así como todas las asociaciones de vecinos, donde pudieran plantear sus propuestas surgidas como consecuencia de la compilación de las demandas recogidas en sus respectivas asambleas de socios.

Así se vino realizando durante los años 1995 al 2001, en lo que no repercutió el cambio de equipo de gobierno municipal, que para las elecciones de 1999 se vio modificado puesto que la coalición pasó a estar formada por Izquierda Unida-PSOE. Todo ello dio como consecuencia el germen que comenzó a asentar las bases de un proceso, por cuanto las asociaciones de vecinos progresivamente iban asumiendo sus derechos y deberes como actores principales en esta fase previa del proceso, además de que no fue hasta el año 2000 cuando la Concejalía de Participación contó con personal técnico y administrativo que paulatinamente fuera coordinando e impulsando el desarrollo del proceso.

Desde 1995, las AA.VV. progresivamente fueron ganando presencia en la configuración del presupuesto municipal



**ACERCAMIENTO A LOS
PRESUPUESTOS
PARTICIPATIVOS (2001-2003)**

Hacia finales de 2001 la Concejalía de Participación asume la labor de convocar las reuniones entre Ayuntamiento y asociaciones, con un Orden del Día genérico y que a grosso modo venía a decir: “Sugerencias de las Asociaciones de Vecinos (AA.VV.) a los responsables municipales para la elaboración de unos Presupuestos Participativos 2002”. Igualmente, desde la Concejalía se les sugería “que previamente a esta reunión estudiaran y clarificaran entre todos, las propuestas y alternativas que fueran a realizar en los diferentes aspectos del Presupuesto Anual (Urbanismo, Medio Ambiente, Servicios Sociales, Participación Ciudadana, etc.) y que afectaran de forma más directa a sus barrios.

Del mismo modo, el área de Participación Ciudadana abordó el diseño un plan general de formación para la participación, con el objetivo básico de facilitar a las asociaciones y colectivos sin ánimo de lucro su participación en aquellos asuntos públicos fueran de su interés, entre ellos obviamente, participar en la gestión y reparto de los presupuestos municipales. Para que esta participación fuera efectiva se consideró necesario que sus integrantes estuvieran plenamente informados sobre las actividades de las Administraciones Públicas, así como formados, para que sus actuaciones fueran más eficaces, es decir, que las asociaciones adquirieran nuevas herramientas y estrategias de trabajo que les facilitaran el quehacer diario y pudieran de esta forma optimizar sus recursos y esfuerzos. El enfoque de planificación que subyace a estas acciones radica en la idea de que para que la población participe no basta que quieran (que dispongan de motivaciones y lo consideren positivo), ni basta tampoco con que puedan (que existan espacios y estructuras que propicien esta participación), sino que además tienen que saber (entendiendo en este caso el saber como la incorporación de la formación necesaria para que cada persona, cada colectivo pueda asumir el papel o el lugar que desee dentro de los procesos de participación ciudadana).

Este plan de actuación se materializó con la puesta en práctica en ediciones anuales de una serie de actuaciones, entre las que cabe citar las siguientes:

- Talleres de Gestión y Calidad para las Juntas Directivas en las Asociaciones.
- Talleres de “ Educación para la Participación” en los Centros de Enseñanza Secundaria.
- Talleres de Informática para la ciudadanía.
- Programa informático de “Gestión Fácil para Asociaciones“.

Paralelamente a la aplicación de las actividades descritas y que formaban parte del Plan de formación para la participación, desde la Concejalía de Participación se continúa con la profundización en el proceso de Presupuestos Participativos. Para ello se vuelve a convocar para la a-

El Presupuesto Participativo estuvo precedido por un proceso de formación asociativa

nualidad de 2002, a las AA.VV., de nuevo junto con el área de Alcaldía y Hacienda Municipal, para el 3 de Octubre de 2002, y se les hace llegar la siguiente carta:

“El Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Petrer desea poner en marcha la iniciativa de los Presupuestos Participativos con el objetivo de que la población debata y aporte criterios sobre el Presupuesto Municipal.

Somos conscientes de la complejidad que este hecho supone, por lo que, y para esta anualidad, comenzaremos por las demandas de las Asociaciones de Vecinos como principales portavoces de todos los ciudadanos. Por ello les instamos a que con anterioridad a la reunión que tendrá lugar el Jueves 3 de Octubre (de la que se adjunta Convocatoria), cada una de sus Asociaciones de Vecinos realicen una Asamblea General de Socios donde las vecinas y vecinos puedan realizar las propuestas que consideren oportunas para que sean recogidas en un Proyecto General.

Cada uno de los Proyectos específicos deberán aparecer argumentados (en la medida de lo posible secundados por las firmas de los vecinos/as) y en lo que respecta a Proyectos sobre Inversiones en Infraestructuras distintas a las que puedan realizar nuestras áreas de Servicios (pavimentación, alumbrado, parques y jardines ...) adjuntarán un Presupuesto orientativo.

De esta forma, cada Asociación realizará una presentación de su Proyecto General y lo entregará en la reunión para que todos ellos puedan ser estudiados por la Concejalía de Hacienda y aprobados por el Pleno Municipal.

Nos consta que aún estamos lejos de la fórmula de Presupuestos Participativos implantados por otras localidades. No obstante es nuestro deseo comenzar esta andadura incorporando sus sugerencias para el mejor desarrollo de este proyecto que cada vez más, rompe con la utopía de hacer que la democracia desde su base en los Ayuntamientos sea no sólo representativa (limitarse a la votación de sus representantes) sino plenamente participativa, haciendo uso de los mecanismos ideados para ello (la voz en los Plenos, el derecho de petición, asociación, etc, y muy especialmente el de poder participar en la decisión de cómo gastar el dinero municipal)”.

En esta ocasión se profundizó un poco más en la información hacia los colectivos sobre experiencias en otras poblaciones, así como en la metodología básica del proceso, en el que ya estaban inmersos, pero en el que todavía restaba mucho por definir, instándoles a que se hiciera de una forma conjunta entre AA.VV. y responsables municipales. Finalmente, se recogieron todas las propuestas vecinales para los Presupuestos Generales 2003, que previamente habían sido registradas, y se compilaron en un breve documento que se les entregó a todas las AA.VV.

No obstante, todavía faltaban por abordar numerosos aspectos, entre ellos, algunos de los que se comenzaron a trabajar ya de forma prediseñada en la siguiente fase del proceso, a saber, cómo incluir a las asociaciones no vecinales y a los ciudadanos que no participaban en colec-

En el año 2002 las AA.VV. a partir de sus asambleas, aportaron proyectos sobre inversiones e infraestructuras para el Presupuesto Municipal



tivos sociales, cómo devolver la información de las propuestas vecinales a los Presupuestos Generales, y constituir una Comisión de seguimiento que se encargara de velar por su consecución. Además, continuar trabajando en aspectos como ayudar a las asociaciones participantes para que incrementaran su capacidad de convocatoria en las respectivas asambleas vecinales y que de esta manera sus propuestas fueran más representativas.



**PUESTA EN MARCHA
DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO (2003-2004)**

La puesta en práctica del proceso buscó realizar para el año 2004 un acercamiento más concreto en la práctica a la dinámica de Presupuestos Participativos y de esta forma generar una experiencia sobre la que discutir, analizar y plantear cómo se debía desarrollar en el futuro, y constituyó un proceso de tres meses de duración.

Por parte del Ayuntamiento, en el mes de octubre de 2003 tras la ruptura del equipo de gobierno municipal que deja a IU gobernando en solitario, surge el compromiso de profundizar en los mecanismos de procesos participativos iniciados ya anteriormente en el municipio con vistas al diseño y la aplicación del Presupuesto Municipal de 2004. Para ello se llevó a cabo un impulso al proceso, destacando nuevas acciones de formación (jornadas de formación en Presupuestos Participativos y jornadas de formación de asociaciones), así como labores de colaboración externa (a través del colectivo AJAES, precursor de PREPARACION, para el desarrollo de metodologías participativas).

Dado que no existía un proceso previo de publicidad y debate público, se optó por utilizar como base el esquema de buenas prácticas que se venían llevando a cabo durante los años anteriores a través de la concejalía de participación ciudadana, orientándolo ya al Presupuesto Participativo. Partiendo de esta base se inició un proceso de convocatoria de asambleas territoriales a lo largo de los meses de noviembre y diciembre en el que se solicitaba a colectivos y ciudadanos que aportaran ideas, propuestas o demandas a incluir en el presupuesto de 2004.

Las asambleas se canalizaron a través de las sedes sociales de las AA.VV., y en la práctica fueron éstas las que asumieron las tareas de elaboración de propuestas. De la misma forma se envió carta a todos los colectivos de la ciudad para informales de la posibilidad de poder realizar también propuestas por escrito (cartas, registro, email, etc.). Así mismo, también se utilizó la figura de los consejos sectoriales convocados durante esas fechas para dar a conocer informalmente cuál era la intención del proceso y solicitando propuestas a las asociaciones que los componían.

Todas las propuestas fueron recogidas y tratadas por la concejalía de participación ciudadana. Una vez transcritas se canalizaron a las áreas o concejalías responsables de llevar a cabo cada una de las demandas, y comenzó un proceso de elaboración de informes técnicos y económicos para estudiar la viabilidad de cada una de ellas.

El paso siguiente fue la convocatoria de un plenario ciudadano a fin de informar de los principales contenidos de las propuestas vecinales a todos los ciudadanos. El objetivo de esta asamblea era triple: en primer lugar, realizar una tarea de devolución de información tras los análisis y valoraciones de las demandas, en el que cada colectivo pudiera conocer en qué forma se había trabajado sus ideas por parte del ayuntamiento; un segundo objetivo era iniciar la tarea pedagógica de mostrar a los asistentes cómo se estructura un presupuesto municipal, para acercar y fa-

Las reuniones y la inclusión de propuestas para el presupuesto municipal de 2004 ya fueron abiertas a toda la ciudadanía

miliarizar a los ciudadanos con su funcionamiento; y en tercer lugar, introducir un elemento de horizontalidad en el proceso y que cada uno de los colectivos ciudadanos tuviera conocimiento no solamente de sus demandas, sino también de cuáles son las preocupaciones y demandas del resto de ciudadanos y colectivos.

En esta asamblea, a la que acudieron aproximadamente 70 personas, estaba también presente el alcalde y todos los concejales del equipo de gobierno. En primer lugar se realizó por parte del concejal de hacienda una exposición de cuál era la estructura del presupuesto municipal, las partidas que existían y en líneas generales cuáles eran los grandes números que componían el presupuesto. A continuación, cada uno de los concejales realizó una exposición donde se sintetizaban, para cada una de las áreas municipales cuáles habían sido las principales propuestas ciudadanas y qué tratamiento presupuestario iban a tener. Una vez finalizada la exposición se entregó a cada una de las personas asistentes el documento en el que aparecían enumeradas cada una de las propuestas vecinales y la evaluación y tratamiento que se había realizado de cara al presupuesto de 2004, abriéndose debate donde se intentaron aclarar cualquier duda en referencia a las propuestas.

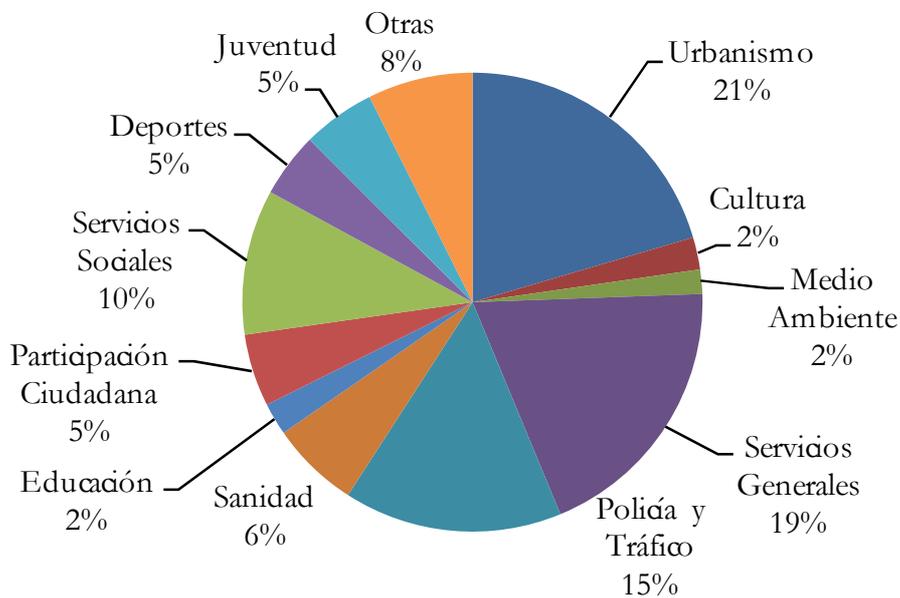
La experiencia de Presupuesto Participativo en Petrer para el presupuesto de 2004 tuvo como principal resultado la elaboración colectiva de aproximadamente 150 propuestas que afectaban a un total de 19 áreas administrativas del municipio.

La experiencia de Presupuesto Participativo en Petrer para el presupuesto de 2004 tuvo como principal resultado la elaboración colectiva de aproximadamente 150 propuestas, realizadas por un total de dieciséis entidades ciudadanas, y que afectaban a un total de 19 áreas administrativas del municipio.

En definitiva, es posible afirmar que se recogieron demandas e ideas para la práctica totalidad de las esferas de actuación pública a nivel local, teniendo especial relevancia por el número de propuestas trabajadas las áreas de urbanismo, servicios sociales, policía y tráfico, educación y servicios generales.

La distribución de propuestas, en función de las áreas administrativas de actuación, se resume de esta forma:

Gráfico 1: Propuestas ciudadanas al Presupuesto Municipal de 2004



Una vez formuladas y estudiada su viabilidad, el gobierno municipal adquirió el compromiso de desarrollar aproximadamente el 70% de estas propuestas.

Las áreas con mayor porcentaje de propuestas ciudadanas en 2004 fueron Urbanismo y Servicios Generales



**LA CONSOLIDACIÓN:
EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO DE 2005**

Tras la aprobación del presupuesto municipal con la incorporación de las propuestas vecinales nos situamos ya en el año 2004, abriendo un nuevo ciclo que se marcaba como principal reto la incorporación efectiva al proceso de la ciudadanía que no participa del movimiento asociativo.

El punto de partida en esta nueva experiencia fue la consolidación y evolución de una Comisión de Seguimiento Ciudadana que tenía como objeto ir certificando que efectivamente se van llevando a lo largo del año a cabo todos los compromisos adquiridos por parte del Ayuntamiento el año anterior. Dado que no existía experiencia previa, la composición de esta comisión de seguimiento fue diseñada desde la concejalía de participación ciudadana, de forma que quedó integrada por un representante de cada una de las AA.VV. y dos representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales que funcionan en la ciudad. Todas estas personas delegadas fueron elegidas en el seno de los propios colectivos ciudadanos. De esta forma quedó conformada una mesa de trabajo en la que participaban 23 colectivos de todo el pueblo.

Siendo el objeto básico de esta comisión el seguimiento de las propuestas, su convocatoria tuvo además otra razón de ser esencial, y esa era establecer desde este grupo de trabajo motor las reglas fundamentales que debían regir los Presupuestos Participativos para el año 2005, dando una mayor legitimidad al propio proceso y facilitando su apropiación por parte de los participantes. El objetivo final de fondo no era otro que el de lograr progresivamente que la población asegurara la pervivencia del proceso, independientemente del color político que hubiera en cada momento.

Para ello se diseñó un taller en el que tomaron parte todos los miembros de la comisión de seguimiento, y que se planteó sobre la base de poder discutir qué modelo de participación debía presidir el proceso del Presupuesto Participativo, y la elaboración de un Reglamento consensuado que actuara como guía a lo largo de todas las etapas que se diseñaran. Hasta esta anualidad la regulación del proceso descansaba en el Ayuntamiento, pero conforme avanza y toma fuerza el proceso se hace necesaria la discusión entre todos los actores implicados en torno a la naturaleza de las distintas acciones que hay que llevar a cabo (procesos de convocatoria, celebración de asambleas, modos de votación, criterios de priorización de demandas, órganos a desarrollar, etc.).

Al margen de todas las decisiones que se acordaron en estos talleres, por parte del ayuntamiento se establecieron una serie de principios orientadores del proceso que a continuación sintetizamos:

- **Participación de carácter universal (un ciudadano, un voto).** El Presupuesto Participativo se ha concebido como un proceso abierto a toda la ciudadanía. Cualquier persona puede asistir a las asambleas, realizar propuestas y votar, y en estas votaciones cada asistente tiene la misma capacidad de decisión. Frente a experien-

La Comisión ciudadana de seguimiento de las propuestas en el año 2004 tuvo además otra función fundamental: constituir el Grupo Motor para definir un Autorreglamento para siguientes ediciones

cias de otros lugares en los que los colectivos o asociaciones poseen mayor capacidad de voto que los vecinos a título individual, en el caso de Petrer se ha estimado que la celebración de las asambleas supone una oportunidad para que los colectivos implicados puedan desarrollar toda su capacidad de convocatoria, y respaldar de forma efectiva sus propuestas a través de los asistentes.

- ***Combinación de una lógica territorial y sectorial en las propuestas.*** En continuación con la experiencia del año anterior, se decidió mantener una estructura territorial (los barrios) y sectorial (los temas) en la recogida de propuestas. De esta forma se intenta garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan encontrar un espacio adecuado para plantear sus demandas. Si solamente existen asambleas territoriales se corre el peligro de que propuestas de carácter temática o sectorial, que normalmente hacen referencia a un nivel de ciudad, no encuentren el lugar adecuado en el que plantearse, o que no al no estar vinculadas a un barrio concreto y tener que presentarse en una asamblea territorial, puedan desestimarse en la tarea de priorización frente a otras propuestas mucho más vinculadas al barrio en el que se proponen. Además, la opción de combinar territorios y temas debe propiciar la mayor implicación y contacto tanto de la red de AA.VV. como los colectivos que desarrollan su actividad en un sector determinado.
- **Decisión sobre un porcentaje del capítulo de inversiones y recogida de propuestas que afecten al gasto corriente.** El proceso del Presupuesto Participativo otorga a la ciudadanía la capacidad de decisión sobre un porcentaje de las inversiones que tiene que llevar a cabo el municipio. Pero la celebración de asambleas constituye una ocasión idónea para que los vecinos planteen también demandas y propuestas que hacen referencia al gasto corriente del ayuntamiento, como se demostró en la experiencia del año anterior en el que surgieron multitud de propuestas acerca de servicios generales, actividades, etc. Cuando una persona acude a una asamblea no tiene por qué saber o querer saber si la propuesta que le ha hecho activarse en el proceso y que trae a la asamblea pertenece al capítulo de inversiones o al de gasto corriente, y desestimar su iniciativa por el solo hecho de que no es aplicable a materia de inversiones, supone un empobrecimiento en la información y participación que genera el proceso. Si no se limita el contenido de las propuestas en las asambleas, en cambio, se abre un canal de comunicación importante entre ciudadanía y administración, a la vez que supone una potente fuente de información para el Ayuntamiento acerca de las inquietudes y demandas de los vecinos. Para ello se han desarrollado mecanismos con

Los 4 principios orientadores que asumió el Presupuesto Participativo en 2005 fueron: participación de carácter universal, combinación de una lógica territorial y sectorial, decisión sobre un porcentaje del capítulo de inversiones, y celebración en un mismo día de todos los procesos assemblearios de recogida de propuestas

el fin de que, al margen de las propuestas de inversiones que se canalicen a través del Presupuesto Participativo, desde el ayuntamiento se asuma un compromiso de devolución de información, dando respuesta a todas las ideas surgidas de las asambleas, lo que incorpora un valor añadido muy importante al componente pedagógico que debe tener un proceso como éste.

- ***Celebración en un mismo día de todos los procesos asamblearios de recogida de propuestas.*** En esa anualidad, tanto las asambleas territoriales como las temáticas se celebraron a lo largo de un solo día, aunque con distinto horario, con el fin de posibilitar que las personas que así lo desearan pudieran acudir tanto a unas como a otras, al margen de posibilitar la presentación de propuestas previas por escrito. El objetivo de esta concentración temporal de estas asambleas obedece a una triple intención. En primer lugar, permite una mayor orientación e impacto de todo el proceso de difusión, que se centra en un primer momento de divulgación del proceso y en un segundo momento orientado a la fecha de las asambleas, buscando llamar a la participación de través de múltiples canales (medios de comunicación, cartelería, animación comunitaria, etc.). En segundo lugar, el hecho de celebrar todo el proceso asambleario en un solo día contribuye a facilitar el reconocimiento del proceso por parte del ciudadano, a la vez que limita la complejidad que puede suponer toda una agenda de asambleas temáticas y territoriales. Finalmente, se pretendió rodear a esa fecha de un ambiente lúdico y festivo, de forma que al final de la jornada se celebró una fiesta de la participación a la que pudieron acudir todos los participantes en las asambleas.

Estas premisas de partida fueron objeto de debate con todos los colectivos que formaron la comisión del reglamento y, a partir de ellas, diseñaron un documento que, sin vocación de regular todos los detalles del Presupuesto Participativo, sí permitió que se el proceso se desarrollara de una forma consensuada, integrando el pluralismo de visiones y preferencias que los distintos actores expresaban. De esta forma los principales acuerdos adoptados en el reglamento hacían referencia los elementos que dan forma al proceso, y que resumimos a continuación con el fin de comprender mejor su alcance:

- * *Respecto a los participantes*, pueden participar en el proceso toda la ciudadanía a partir de los 16 años de edad, y para la asistencia a las asambleas no es necesaria ningún tipo de acreditación. Esta limitación de la edad no es aplicable para el caso de la asamblea temática de juventud, en la que pueden participar jóvenes a partir de los 14 años de edad.

Se debatieron y consensuaron unas primeras reglas que hacían referencia a los elementos que dan forma metodológica al proceso, y que sentaron la base para Autorreglamentos posteriores

En el diseño del Auto-reglamento se regularon aspectos relativos a los participantes, las propuestas, el funcionamiento de las asambleas y la forma de priorización de las ideas ciudadanas

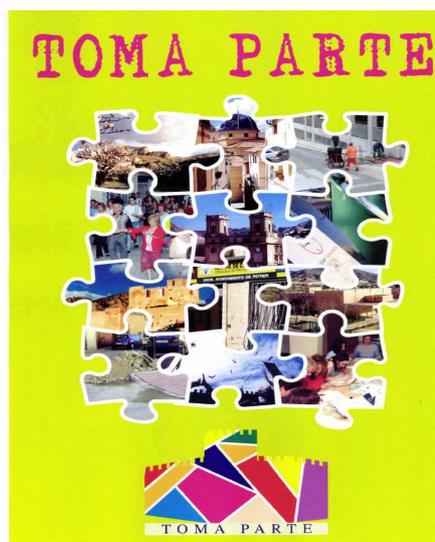
- * *Respecto a las propuestas*, cada ciudadano puede presentar en las asambleas tantas propuestas como desee y que tengan como objeto cualquier ámbito de la acción pública municipal, aunque para el proceso de Presupuestos Participativos se contemplarán solamente aquellas que hagan referencia a inversiones municipales. Para la presentación de propuestas se facilita un impreso por parte de la coordinación de la asamblea en el que hace constar el título de la propuesta y su descripción, si se estima conveniente. Mientras que para la asistencia al proceso asambleario no es necesaria ningún tipo de identificación, sí lo es para la formulación de propuestas. De esta forma es necesario consignar en el impreso los datos (nombre y D.N.I.) de la persona que realiza la propuesta.
- * *Respecto al funcionamiento de las asambleas*, su coordinación ese año corre a cargo de representantes de la comisión de seguimiento y reglamento. Su celebración tiene lugar preferentemente en sedes de colectivos ciudadanos y, en su defecto, en sedes municipales. En cada asamblea se votan todas las propuestas presentadas por los asistentes, estableciendo una lista en la que las tres propuestas más votadas son seleccionadas para la priorización general que se lleva a cabo en la Mesa del Presupuesto Participativo. De la misma forma, en cada asamblea se eligen dos representantes que acudirán a esta mesa de representación.
- * *Respecto a la priorización de las propuestas*, ésta tiene lugar en la Mesa del Presupuesto Participativo, conformada por dos representantes de cada asamblea y representación de los partidos políticos municipales (éstos últimos sin capacidad de votación). La priorización se realiza de forma directa por votación de las propuestas una vez recabados los informes técnicos necesarios, adjudicándose por orden de votación hasta agotar el presupuesto destinado al Presupuesto Participativo.

Con el objeto de que el lector pueda comprender mejor los contenidos del reglamento del Presupuesto Participativo resultante de estos debates, situamos el Reglamento del Presupuesto Participativo de 2006 como anexo a este texto, con fines consultivos y de referencia.

Paralelamente a la elaboración del reglamento se llevó a cabo un proceso de difusión e información, diseñado en el taller ciudadano. Esta labor de difusión se intentó cuidar con detalle, ya que no existía un referente previo y se trataba de un proceso de participación ciudadana que podíamos calificar como poco conocido por parte de la población no asociada de la ciudad. De acuerdo a estos condicionantes se establecieron dos fases diferentes para la difusión.

Una primera perseguía un objetivo claro: dar a conocer la idea del Presupuesto Participativo a la población en general, sin pretender entrar en detalle en la estructura del proceso, sino simplemente sugerir e intentar seducir con la idea de que algo nuevo se iba a producir en el pueblo. En el taller ciudadano se decidió que la cartelería preparada para esta fase debía contener un lema reconocible durante todo el proceso, y acabó eligiéndose la frase “TOMA PARTE”, que se mantendría el año siguiente, buscando el juego de palabras que supone la llamada al proceso ciudadano (“toma parte en el proceso del Presupuesto Participativo”) a la vez que hacer ver a los habitantes de Petrer que el presupuesto municipal es algo de todos y que a la población le corresponde un parte de este presupuesto para decidir qué hacer con el dinero público (“toma parte del presupuesto”). En el taller también decidió el que debía ser el logotipo de todo el proceso para el que se buscó un elemento urbano, un hito que la ciudadanía considerase como característico del pueblo, y que acabó siendo el castillo del municipio.

Imagen 1. Cartel informativo del Presupuesto Participativo



El lema elegido para el proceso fue “TOMA PARTE”, haciendo alusión tanto a la vocación participativa como a la capacidad de decidir parte del Presupuesto Municipal



Además de la cartelería y la difusión a través de los medios de comunicación locales, se desarrolló otra campaña innovadora que posteriormente fue replicada en otros municipios. Reforzando la idea de que los ciudadanos podían tomar una parte del presupuesto, se decidió especular con la idea de que si se repartiera el presupuesto municipal entre todos los habitantes de Petrer, a cada uno le corresponderían aproximadamente unos 600 euros. Por ello se lanzaron un total de 20.000 billetes de 600€ (falsos como podrá suponer el lector), que detallaban en el reverso la estructura básica del presupuesto municipal el año anterior, a fin de ir familiarizando a los ciudadanos con los grandes capítulos presupuestarios y con el concepto de inversiones municipales, que iban a ser el principal objetivo de debate de los presupuestos participativos para esta edición.

Imagen 2. Billeto explicativo del Presupuesto Municipal

El material de difusión tuvo también vocación de desarrollar acciones informativas y pedagógicas en relación al Presupuesto Municipal



Tras esta primera fase de difusión, que ocupó aproximadamente un mes, se llevó a cabo una segunda fase ya orientada hacia el proceso asambleario, que daba a conocer cuáles eran las asambleas que se iban a celebrar y sus horarios y lugares. Para esta fase además de la cartelería se elaboró un tríptico que fue buzzoneado en todas las viviendas del municipio, con el fin de intentar garantizar que la llamada a las asambleas llegara al mayor número posible de personas. Además de esta estrategia, también se llevó a cabo animación de calle en distintos puntos concurridos de la ciudad (mercados, colegios etc.), intentando así reforzar el componente lúdico y de diversión de toda esta historia, algo muy importante con el fin de no dotar al proceso de un tinte excesivamente institucional o formal.

Cuando se debatió el reglamento del Presupuesto Participativo de este año, se decidió que las asambleas serían coordinadas por representantes de la comisión del autorreglamento, dado que era el primer año que se celebraban y las personas que componían esta comisión, que llevaban ya un tiempo trabajando en estas cuestiones, poseían un mejor conocimiento del proceso en su conjunto. Para tal fin se realizaron una serie de reuniones de capacitación de las personas que actuarían como coordinadores. Con el objeto de facilitar las tareas de coordinación y realizar las asambleas de la forma más dinámica posible se tomó además la decisión de que en cada asamblea hubiera un animador sociocultural que actuara como apoyo, y que también asistió a las sesiones de formación. Aunque el proceso de difusión corrió a cargo del Ayuntamiento, se entendía que existía la necesidad de que las asambleas funcionaran de forma autónoma, al margen del nivel institucional aunque con las garantías necesarias de asistencia técnica, con el fin de que el protagonismo ciudadano, que supone la premisa fundamental de todo el proceso, no quedara en el plano discursivo o en un mero voluntarismo, sino que se trasladara a la práctica en todos los pasos del presupuesto participativo.

Las asambleas funcionaban de forma autónoma, al margen del nivel institucional y coordinadas por representantes ciudadanos, aunque con las garantías necesarias de asistencia técnica

Con estos mimbres el viernes 29 de octubre de 2004 tuvieron lugar las primeras asambleas del Presupuesto Participativo en Petrer.

Se celebraron un total de 19 asambleas: 7 temáticas (cultura, educación y fiestas; servicios sociales e igualdad de género; juventud y cooperación; deportes; seguridad ciudadana y tráfico; urbanismo, obras, servicios y desarrollo económico; y sanidad, medio ambiente y consumo) y 11 territoriales distribuidas entre los distintos barrios que conforman el municipio.

Imagen 3. Asamblea de Juventud



El funcionamiento general de estas primeras asambleas cabe adjetivarlo como correctamente valorado por parte de los participantes, aunque con problemas puntuales de procedimiento, lógicos al ser la primera vez en que se desarrollaba un proceso asambleario de este tipo, en el que todas las asambleas debían desenvolverse con el mismo guión. Un guión por otra parte bien distinto de las habituales asambleas de asociaciones, ya que a lo largo de la asamblea se debían realizar las propuestas, presentarlas, votarlas priorizando las tres que en cada asamblea se consideraban las más importantes, y finalmente elegir dos representantes que acudieran a la Mesa del Presupuesto Participativo.

En el proceso de 2005 a las distintas asambleas asistieron un total de 350 personas, el 40% de las cuales no pertenecía a ningún colectivo ciudadano

En el análisis de los resultados globales de participantes cabe decir que en esa anualidad las distintas asambleas asistieron un total de 350 personas, lo que viene a suponer un porcentaje del 1.33% de la población mayor de 16 años, que era la que podía asistir y votar en las asambleas (salvo el caso de juventud en la era posible a partir de los 14 años). Para este primer año en principio la expectativa era alcanzar el 1%, que es el porcentaje que normalmente presentan otras experiencias de este tipo. Dado que es la primera ocasión en el que la población de Petrer asumía involucrarse en un proceso como este, la participación cuantitativa fue apreciable.

Si entramos en detalle en los perfiles de los participantes de esa edición, nos debemos basar en los datos procedentes de las propuestas, puesto que como ya hemos comentado anteriormente no se solicitaba ningún tipo de identificación a las personas que asistían a las asambleas, aunque sí a aquellas que realizan propuestas. A partir de esta información cabe destacar algunas cuestiones.

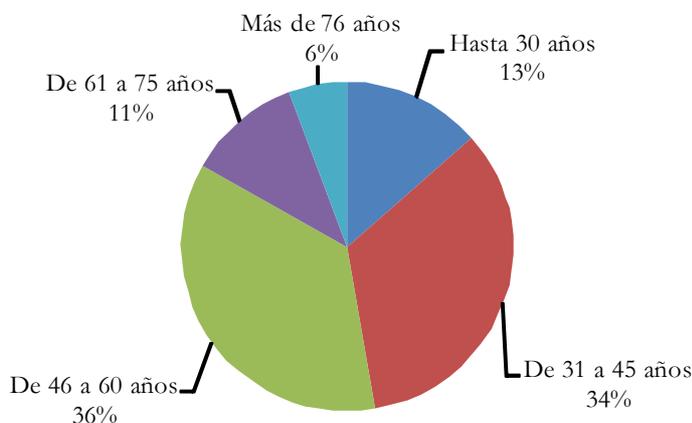
En primer lugar debemos manifestar que los hombres participaron en esa edición en mayor proporción que las mujeres, aunque sin un gran desequilibrio. De las personas que presentaron propuestas, un 59% fueron hombres, y por lo tanto el porcentaje de mujeres alcanzó un 41%.

Otro resultado que se puede leer a partir de la información del registro de propuestas en esa anualidad hace referencia a la participación en el Presupuesto Participativo de personas no asociadas, es decir, de personas que no pertenecen a ningún colectivo ciudadano. En los debates previos a la puesta en marcha del proceso, emergió como uno de los principales objetivos (tanto de instituciones como de asociaciones) lograr que gente que habitualmente no participa en los asuntos públicos de una forma organizada, que no se halla implicada en asociaciones ciudadanas, encontrara en la figura del Presupuesto Participativo un nuevo canal (o si se prefiere un canal alternativo) para tomar parte en la escena de la acción pública. El resultado de las asambleas supuso que aproximadamente un 40% de las propuestas presentadas vinieran de personas que no son miembros del sector asociativo de la ciudad.

Un resultado más que podemos extraer de las cifras que arrojan las asambleas para el presupuesto participativo de 2005 es el de la edad de

los participantes. La edad media de las personas que realizaron propuestas es de 47 años, siendo de 16 años la persona con menor edad que participó y alcanzando los 87 años la persona con más edad que tomó parte. Como podemos observar en el siguiente gráfico de distribución de edades, la proporción de participantes es más o menos homogénea entre grupos, aunque a la luz de los resultados se fijó como objetivo para futuras anualidades que sería positivo incidir en un esfuerzo por integrar a los jóvenes, que ese año habían participado de una forma sensiblemente inferior que los grupos de edad adultos.

Gráfico 2. Edades de los participantes en el Presupuesto Participativo de 2005



Revisado el perfil de los participantes, podemos detenernos ahora en las propuestas generadas en las asambleas de esta primera experiencia de Presupuestos Participativos de 2005. Las propuestas son la principal razón de ser, o si se quiere, el objetivo manifiesto de todo el proceso, es decir, la aportación por parte de la ciudadanía de ideas que permitan decidir entre todos cuál es el destino de los recursos públicos puestos a tal efecto.

En el proceso del Presupuesto Participativo de 2005 se llevaron a cabo un total de 309 propuestas de muy diversa índole, como ahora veremos. Del total de propuestas, 85 fueron presentadas con antelación por las diversas vías previstas para ello (fax, email, correo o depositándolas en la concejalía de participación ciudadana) y 224 presencialmente en las asambleas, aunque todas fueron presentadas y debatidas en la propia asamblea.

En la edición de 2005 se presentaron un total de 309 propuestas ciudadanas

En la tabla que a continuación reproducimos se identifica el número de propuestas presentadas en cada una de las asambleas. Como se podrá observar, aunque tuvieron lugar más asambleas territoriales que temáticas, el número de propuestas en ambos ámbitos fue similar (el 47'6% en las asambleas temáticas y el 52'3% en las territoriales).

Tabla 2. Propuestas generadas en el Presupuesto Participativo 2005

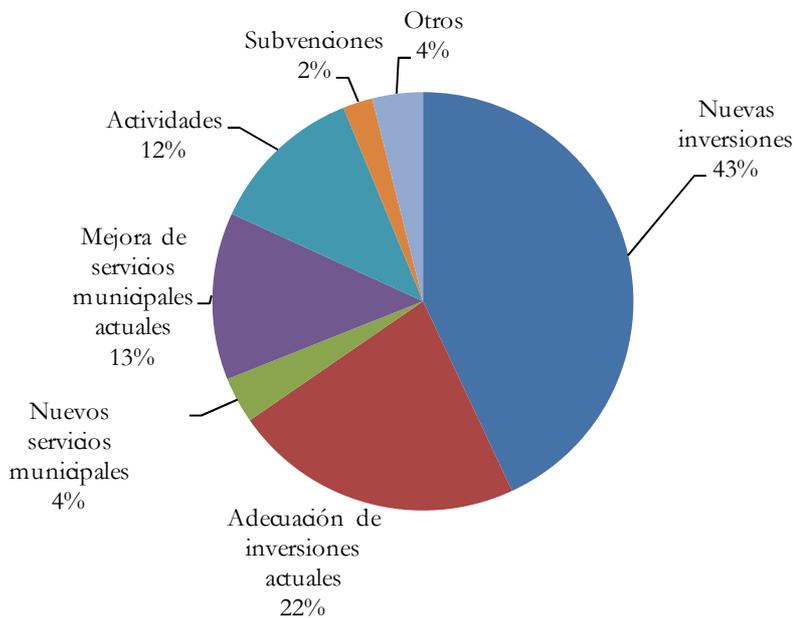
	Nº de propuestas	Porcentaje
Cultura, educación y fiestas	24	7,8
Servicios sociales e igualdad de género	17	5,5
Juventud y cooperación	23	7,4
Urbanismo, obras y servicios	35	11,3
Deportes	13	4,2
Seguridad ciudadana y tráfico	16	5,2
Sanidad, medio ambiente y consumo	19	6,1
Barrio Frontera	24	7,8
Barrio Las Chimeneas	17	5,5
Barrio San José	8	2,6
Barrio San Rafael	8	2,6
Barrio Pablo Picasso	16	5,2
Distrito Salinetas	21	6,8
Unifamiliares Salinetas	11	3,6
Barrio Miguel Hernández	16	5,2
Barrio Guirney	7	2,3
Hispanoamérica y adyacentes	11	3,6
Zona Centro	8	2,6
Hipólito Navarro	15	4,9
Total	309	100,0

Las asambleas que registraron un mayor número de propuestas en el proceso de 2005 fueron Urbanismo y Cultura, educación y fiestas

Aunque como hemos comentado en la introducción, el objeto de debate en el Presupuesto Participativo eran las inversiones municipales, se decidió desde el principio no limitar las propuestas a este ámbito, permitiendo así que los ciudadanos pudieran presentar en las asambleas aquellas inquietudes relacionadas con el funcionamiento de la administración municipal o aquellas ideas que en su opinión pudieran mejorar el funcionamiento del municipio. No obstante tanto en el proceso de difusión como en las propias asambleas se intentó explicar y delimitar el marco de alcance del proceso de Presupuesto Participativo.

Reproducimos en el siguiente gráfico cuáles fueron los objetos o el carácter de las diferentes propuestas presentadas para el Presupuesto de 2005.

Gráfico 3. Edades de los participantes en el Presupuesto Participativo de 2005



Como se puede apreciar fácilmente, las inversiones fueron el verdadero protagonista de las propuestas ciudadanas. Si tomamos en cuenta tanto las nuevas inversiones como la adecuación de las inversiones existentes ya en el municipio, obtenemos que el 65% del total de las propuestas que los petrerenses aportan al Presupuesto Participativo hacía referencia a este capítulo. El segundo lugar lo ocuparon los servicios municipales, con propuestas tanto para la creación de nuevos servicios como para el mantenimiento o mejora de los actuales. Finalmente, un último espacio lo protagonizaron las propuestas referentes a la creación o promoción de nuevas actividades por parte del ayuntamiento y la esperada reivindicación de aumento de subvenciones para colectivos de la ciudad. Como comentario adicional, cabe destacar también que el objeto predominante de las propuestas variaba sensiblemente de unas asambleas a otras, cuestión lógica por otra parte. En un ejercicio de contraste de extremos, podemos citar que en la asamblea de Cultura, Educación y Fiestas las propuestas referentes a actividades sumaban el 62% del total presentadas en esa asamblea, mientras que como ejemplo de asamblea volcada en el capítulo de inversiones cabe citar la de Urbanismo, Obras y Servicios, donde las inversiones suponen el 86% del total de propuestas elaboradas.

Al margen de las propuestas sobre inversiones, en 2005 se aportaron ideas para la creación y mejora de servicios municipales

Tras las asambleas, el primer paso de la Mesa del Presupuesto Participativo fue su constitución y la elaboración por parte de sus 38 miembros (2 por cada asamblea celebrada) del reglamento a través del cual se llevaría a cabo la labor de priorización y votación de las distintas 57 propuestas que tenían sobre la mesa (3 por cada asamblea).

Esta labor abarcó varias sesiones, en las que los participantes tuvieron la oportunidad de presentar y describir al resto las características esenciales de las propuestas generadas en las asambleas a las que representaban, de forma que todos se fueran forjando progresivamente una idea lo más concreta posible del alcance de las distintas iniciativas que habían sobre la mesa, rompiendo así inercias centrípetas que invocaran a la percepción de lo propio (las propuestas de cada asamblea) como lo más urgente y necesario. En este sentido las sesiones ayudaron a que cada representante fuera asumiendo una óptica, un enfoque, en el nivel de municipio, y no solo en el de su barrio o área de interés.

Imagen 4. Mesa del Presupuesto Participativo 2005



La mesa del Presupuesto Participativo en 2005 debatió las reglas que debían tenerse en cuenta para la priorización de propuestas ciudadana

Una vez realizado el acercamiento a la naturaleza de las 57 propuestas objeto de decisión, se inició el debate entre todos que debía sentar las reglas de funcionamiento en el proceso de priorización, llegando así a una serie de acuerdos que se sumaron como parte integrante al reglamento del presupuesto participativo. Como resumen de estos acuerdos creemos que es interesante señalar que se tomó la decisión de que cada representante o delegado dispondría de la capacidad de elegir las ocho propuestas que consideraran más importantes, pudiendo adjudicar solo un voto por propuesta, y con la limitación de que en sus elecciones solamente podría escoger una propuesta perteneciente a la asamblea a la que representaba (parecida limitación se estableció en la siguiente edición del 2006). Este acuerdo garantizó en la práctica que cada representante gestara sus elecciones en función de la evaluación general de las propuestas planteadas en su totalidad, y no por las asambleas a las que

pertenecían. Se acordaron así mismo una serie de criterios de justicia distributiva que actuaron a modo consultivo en la valoración de las propuestas. Los más significativos eran: que atendiera a necesidades básicas de la población, que tuviera aplicación para toda la ciudad, que atendiera a criterios medioambientales, el número de personas beneficiadas por la propuesta, la implicación de varios colectivos en la propuesta, que atendiera a colectivos con necesidades especiales, y finalmente la urgencia en la ejecución de la propuesta. Estos criterios perseguían objetivar dentro de lo posible el por qué de la adjudicación de los votos, alejándolos de preferencias particulares de los participantes.

El resultado de las votaciones constituiría una lista ordenada de las 57 propuestas desde la más votada a la menos votada, de forma que se irían aprobando por este orden hasta agotar el presupuesto disponible para el proceso (ese año 500.000 €).

Pero para poder realizar las votaciones los representantes necesitaban conocer en detalle las características técnicas de las propuestas, sobre todo la estimación del coste económico de cada una y su viabilidad. Por eso, paralelamente a la puesta en marcha de la Mesa del Presupuesto Participativo y la elaboración del reglamento, con las propuestas votadas en las asambleas se inició una labor técnica, en la que cada propuesta elegida en las asambleas fue remitida al área o el departamento municipal que sería responsable de su posterior ejecución y desarrollo, con el fin de que se realizaran los informes técnicos para que los miembros de la Mesa del Presupuesto Participativo dispusieran de la información necesaria con antelación al proceso de votaciones. Los informes persiguen ayudar en el proceso de priorización de los representantes, y por ello cada uno incluía una valoración de la propuesta, la estimación del coste económico y su viabilidad técnica.

En este punto parece conveniente apuntar dos cuestiones que resultaron problemáticas y que fueron evaluadas como elementos a mejorar en sucesivos años. El primero es la necesidad de realizar un especial énfasis en descripción lo más detallada posible de las propuestas que se plantean en las asambleas, ya que en algunos casos poseían un carácter excesivamente genérico e inconcreto, lo que dificultó enormemente la confección de algunos informes técnicos. La segunda cuestión que se abordó en referencia al análisis de las propuestas era comprensible. Para esa anualidad el Presupuesto Participativo contemplaba solamente iniciativas referentes a inversiones municipales; aunque esta premisa se explicó a los participantes de las asambleas, en el momento de votar las tres propuestas más necesarias en algunos casos se incluyeron propuestas de otra naturaleza, sobre todo la realización de actividades de iniciativa municipal. Puesto que este tipo de propuestas no se podían vehicular a través del proceso del Presupuesto Participativo en lugar de obviarlas se tomó la decisión de que, en el caso de que alguna de las tres propuestas más votadas en las asambleas no aludiera a inversiones municipales se acudiría a las actas de votaciones para incluir por el orden

Paralelamente a la puesta en marcha de la Mesa del Presupuesto Participativo, las propuestas votadas fueron objeto de informes técnicos con el fin de que los miembros de la Mesa del Presupuesto Participativo dispusieran de la información necesaria para tomar las decisiones

de votación la siguientes que sí plantearan iniciativas en materia de inversiones.

Se llevó a cabo una ruta en autobús por toda la ciudad visitando cada uno de los lugares afectados por las propuestas.

Ello permitió que los propios vecinos explicaran y compartieran con los demás las distintas problemáticas sobre el terreno

Además de los informes técnicos y económicos, otra herramienta que los participantes han considerado muy útil para la priorización, y que en la evaluación se percibió como un elemento a mantener en posteriores ediciones, ha sido el conocimiento sobre el terreno de las distintas iniciativas. Para ello se llevó a cabo, en un ambiente lúdico, una ruta en autobús por toda la ciudad visitando cada uno de los lugares afectados por las propuestas. Esta ruta permitió también que los propios vecinos explicaran y compartieran con los demás las distintas problemáticas que afectaban a cuestiones sobre las que más tarde tendrían que decidir.

Imagen 5. Visita de los miembros de la Mesa del Presupuesto Participativo a los lugares de las propuestas ciudadana



De esta forma, una vez finalizados los informes técnicos y conocidas en toda la profundidad posible qué significaba realmente cada una de las propuestas se convocó la reunión en la que tendría lugar la priorización a través de votaciones. Esta votación actuaría como mecanismo discriminador de las propuestas, de forma que permitiría adjudicar los recursos disponibles por orden de prioridad. Al final del proceso quedaron disponibles para la votación un total de 33 propuestas (24 fueron desestimadas por suponer individualmente un coste mayor a los 500.000 € disponibles, por ser competencia de otro nivel institucional distinto del municipal o bien por no ser viables por motivos técnicos).

Del resultado de las votaciones creemos interesante reproducir al menos las propuestas elegidas y priorizadas de acuerdo a los recursos de que se disponía para ese año. Entendemos que los lectores ajenos al municipio difícilmente pueden ubicar el impacto de la realización de cada una de ellas, pero estamos seguros que puede contribuir para ilustrar la tipología de prioridades finalmente decidida.

Propuestas aprobadas en el Presupuesto Participativo de 2005

- 1° Adquisición de un vehículo adaptado para transporte de discapacitados.
- 2° Arreglo del alcantarillado de la calle Aragón.
- 3° Construcción de una sede vecinal en el barrio de Hispanoamérica.
- 4° Adaptación con sonidos para discapacitados visuales de todos los semáforos de la ciudad.
- 5° Construcción de un equipamiento para la participación de mujeres.
- 6° Acondicionamiento de los jardines del parque Primo de Rivera.
- 7° Realizar un estudio de viabilidad para construir un puente que una los barrios de S.Rafael y S.Jerónimo.
- 8° Arreglo de la Plaza Hipólito Navarro.
- 9° Ampliar el hueco del pino en la calle Siete hermanos.
- 10° Restauración de las pistas deportivas del Colegio Público Reina Sofía
- 11° Remodelación de las aceras del barrio Guirney.
- 12° Mejora del alumbrado en la Zona Centro de la ciudad.
- 13° Adquisición de un cañón de proyección y ordenador para uso de colectivos juveniles.
- 14° Construcción de un parque especializado y equipado para el ejercicio físico de personas mayores.

A la luz de estos resultados finales del Presupuesto Participativo de 2005 podemos hacer diversas lecturas. En primer lugar, como se puede observar por los contenidos de las propuestas priorizadas el impacto del proceso del Presupuesto Participativo extiende a través de multitud de sectores: atención a discapacitados, cuestiones de género, personas mayores, y sobre todo mejora de espacios públicos de convivencia. Las propuestas se refieren en mayor medida a la adecuación de inversiones ya existentes en el municipio que a nuevas inversiones, lo que se traduce en la preferencia por mejorar lo que ya hay disponible antes que acometer nuevos proyectos. Es posible también poder deducir de las elecciones de los miembros de la Mesa de Presupuestos Participativos que la estrategia común ha sido la votación prioritaria de inversiones con costes económicos medios o bajos en lugar de escoger una gran proyecto de inversión, permitiendo de esta forma que pudieran salir aprobadas el mayor número posible de iniciativas con los recursos que hay disponibles, ya que de haber escogido alguna de las propuestas con alto coste económico hubieran sido aprobadas finalmente un número menor de ideas. Por último, y como resultado más importante a nuestro juicio, los

El impacto del los resultados del proceso del Presupuesto Participativo 2005 se extiende a través de multitud de sectores: atención a discapacitados, cuestiones de género, personas mayores, y sobre todo mejora de espacios públicos de convivencia.

participantes manifestaron su satisfacción generalizada por el producto final del trabajo realizado, ya que en las 14 propuestas aprobadas que componen el documento final hay presencia de iniciativas provenientes de 11 asambleas, lo que sin duda podía constituir un punto de arranque importante en la implicación de la población de las distintas zonas de la ciudad en sucesivos procesos.

la Mesa del Presupuesto Participativo constituyó una comisión de seguimiento con dos objetivos: evaluar el proceso con el fin de cambiar lo necesario en el reglamento del año siguiente, y recibir la rendición de cuentas institucional sobre la marcha de ejecución de las propuestas aprobadas

Una vez finalizado el proceso de priorización, la siguiente acción fue la presentación de estas propuestas al Ayuntamiento con el fin de que se contemplen en el presupuesto municipal. Para la vigilancia de los acuerdos adoptados, la Mesa del Presupuesto Participativo constituyó además una comisión de seguimiento compuesta por un representante de cada una de las 19 asambleas llevadas a cabo en la ciudad, que se reunirían periódicamente a lo largo del año siguiente con dos cometidos esenciales: evaluar la marcha del conjunto del proceso con el fin de introducir los cambios necesarios para su mejora en el reglamento del año siguiente, y recibir la rendición de cuentas institucional a partir de los informes de ejecución de las propuestas aprobadas finalmente en el proceso.



**EL MOMENTO ÁLGIDO:
EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO DE 2006**

Lo descrito hasta el momento nos conduce al ciclo del Presupuesto Participativo en 2006, que supuso el proceso más ambicioso de la experiencia, y en el que esta iniciativa participativa se alcanza su momento álgido dentro de las acciones ciudadanas e institucionales en torno a la elaboración del presupuesto municipal.

Este ciclo comenzó por las sesiones destinadas a la evaluación del proceso de Presupuestos Participativos del año anterior y con ello, la reelaboración del autorreglamento para el proceso que estaba por venir, para lo que se convocó a todos los delegados que formaban la Mesa del Presupuesto Participativo de la última edición. Si el año anterior el objetivo básico consensuado en las reuniones preparatorias era la incorporación de la población no asociada, en este último año la orientación del proceso estaba presidida por la intención de lograr aumentar cuantitativamente la población implicada la experiencia. Así, aunque en la edición anterior habían participado unas 350 personas, la lectura de la amplia mayoría de delegados era que bajo la estructura actual era posible profundizar en los esfuerzos encaminados a que a las asambleas acudieran más personas. Esto se perfiló especialmente importante en el caso de determinadas asambleas sectoriales que representan áreas de interés con elevada presencia ciudadana (sobre todo en el caso de deportes y fiestas), cuya implicación en el proceso del año anterior fue marginal.

Así, se llegó a una serie de consensos destinados a aumentar la participación en el proceso asambleario, acuerdos que redefinieron algunos aspectos del reglamento que debía servir de guía para las acciones del Presupuesto Participativo. Entre las modificaciones realizadas cabe destacar la celebración de los dos tipos de asambleas (territoriales y temáticas) en días distintos. El año anterior se habían desarrollado a lo largo de un mismo día y una de las lecturas de la evaluación fue la imposibilidad de muchos ciudadanos de poder acudir a asambleas temáticas que fueran de su interés y asistir también a la de su barrio. Por ello se decidió celebrarlas en días distintos, aunque cercanos en el calendario a fin de que el proceso de difusión continuara concentrado en un espacio temporal limitado y tuviera el mayor impacto posible.

Así mismo, se amplió el número de asambleas temáticas, que el año anterior al parecer colapsaban en una misma reunión temas muy diversos, lo que podía ser motivo de conflicto al verse relegadas, dentro de una misma asamblea, unas preferencias frente a otras sobre temas que no poseen relación en la práctica cotidiana. Por ello, y contando con la corresponsabilización de diferentes departamentos del Ayuntamiento, se reorganizaron y aumentaron en número las asambleas temáticas.

Se acordó también que a fin de poder tener mayor información para realizar el seguimiento interno y externo de la experiencia, aunque en las asambleas ciudadanas se continuaría sin solicitar ningún tipo de acreditación a los asistentes, sí se llevaría a cabo un registro de los datos básicos que eran de interés para el proceso, a saber, poder establecer el género de los participantes, su edad, y si pertenecían o no a alguna asociación ciudadana. Esta decisión permitió profundizar sin duda en el

El reto en la edición de 2006 fu aumentar cuantitativamente la presencia de ciudadanía en las asambleas, especialmente en aquellas que hasta el momento había presentado una afluencia marginal

perfil de los participantes, como luego veremos.

Al margen de pequeñas modificaciones orgánicas dentro del proceso, se establecieron también distintas líneas de difusión con el fin de alcanzar sectores amplios de la ciudadanía e intentar implicarlos en el proceso. Para ello se llevaron a cabo distintas acciones tanto en los consejos sectoriales como en las asociaciones de vecinos, y especialmente se desarrollaron acciones informativas dirigidas al sector educativo e infantil (centros de primaria y secundaria), con el fin de intentar incorporar a la población joven del municipio, menos proclive a participar en acciones institucionales.

Además, y esto por parte del Ayuntamiento, se decidió poner en marcha una página web de la iniciativa del Presupuesto Participativo (www.petrertomaparte.es—en la actualidad eliminada), buscando añadir al proceso las potencialidades de las nuevas tecnologías, donde además de contribuir a la difusión y a la información, se llevó a cabo una experiencia piloto de participación a través de internet, que tomó la forma de asamblea virtual.

Una de las novedades en la edición de 2006 fue el trabajo de informativo del Presupuesto Participativo en los centros de enseñanza

Imagen 6. www.petrertomaparte.es



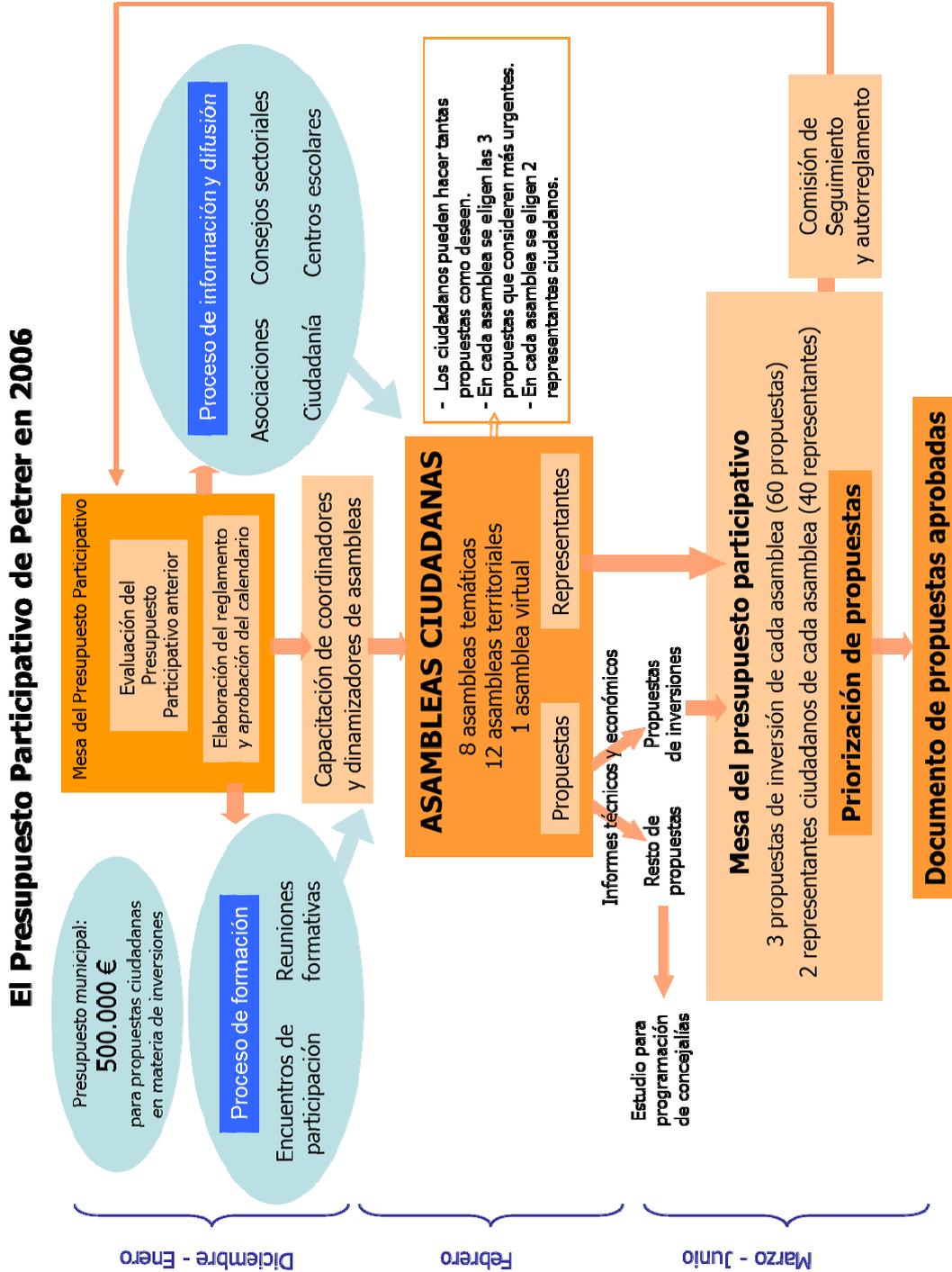
Otra novedad en la edición de 2006 fue el diseño de una asamblea virtual, en la cual la ciudadanía también podía realizar y priorizar ideas para el Presupuesto Municipal

Esta asamblea, en coherencia con la filosofía del proceso, buscaba orientar la participación no sólo en el nivel de la información o la consulta, sino además habilitar también a los ciudadanos participantes para la toma de decisiones en materia de iniciativas para los presupuestos municipales. Para ello, en la asamblea virtual los ciudadanos podían realizar propuestas y entre todos los participantes votar las 3 propuestas que consideraran más urgentes. El funcionamiento, por lo tanto, es análogo al de las asambleas presenciales, con la salvedad de que ésta se desarrolla en un marco temporal más amplio y que, dado que no existe comunicación presencial, de ella no surgían representantes para formar parte de la Mesa de Presupuestos Participativos. Como veremos más adelante, esta experiencia asamblearia tuvo un amplio seguimiento por parte de la ciudadanía.

En este punto creemos conveniente sintetizar, a partir de todo lo expuesto hasta ahora, cuál es la estructura general del proceso de Presupuestos Participativos, con fin de que el lector pueda visualizar en términos generales sus contenidos y fases esenciales. Para ello presentamos a continuación el esquema utilizado en esta edición, que como ya hemos comentado, y aunque con pequeñas variaciones respecto a ediciones anteriores, representa cuál es la filosofía de esta experiencia.

En él podemos comprobar cómo, a partir de un proceso de comunicación e interacción entre instituciones y ciudadanos (reuniones, talleres, debates, encuentros), es posible diseñar un espacio participativo abierto a la participación de los ciudadanos, que pueden concurrir en este espacio sin la necesidad mediadora de colectivos o asociaciones, y que quedan habilitados para la toma de decisiones en relación a una cuestión tan esencial de la acción pública como es el que hace referencia al destino de los recursos.

Figura 4. Esquema metodológico del Presupuesto Participativo en Petrer



En el presupuesto participativo de 2006 participaron 734 personas en las asambleas ciudadanas, además de unas 200 que lo hicieron a través de la asamblea virtual

La edición del Presupuesto Participativo de 2006 supuso un aumento muy significativo en términos cuantitativos en lo referente a la participación de la ciudadanía en el proceso. A las asambleas presenciales asistieron un total de 734 personas, lo que supone más del doble de ciudadanos que decidieron asistir al proceso asambleario respecto al año anterior. Esta asistencia representa el 2.68% de la población mayor de 16 años empadronada en Petrer. A este número hay que sumarle las aproximadamente 200 personas que se registraron para participar en la asamblea virtual. Este resultado de asistencia nos conduce a una primera lectura: el mecanismo de participación que supone el Presupuesto Participativo es un proceso en franca expansión, al menos en el municipio de Petrer, sobre todo cuando los datos nos indican que en este tipo de procesos suele participar aproximadamente el 1% de la población.

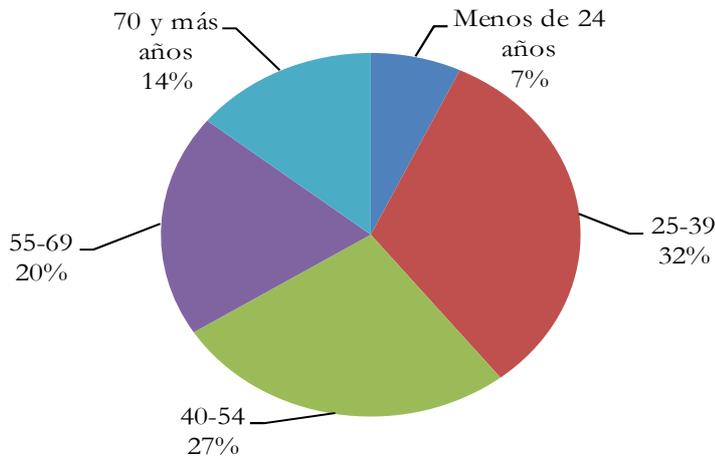
El que participen unos pocos o unos muchos no da razón de ser inmediata ni justifica la pertinencia de esa figura de participación, pero si no atendemos únicamente a los participantes, sino que contemplamos las múltiples redes sociales a las que pertenecen estos participantes, la dimensión del proceso puede ser considerable. Tampoco el hecho de que asista mucha gente a las asambleas necesariamente nos proporciona información acerca de la comprensión que los sujetos pueden tener del proceso, o si lo consideran útil, o si en definitiva ven en esta nueva forma de participación una buena manera de implicarse en los asuntos públicos que les rodean, pero de estas cuestiones nos ocuparemos un poco más tarde. Baste ahora intuir que si de un año a otro se multiplica la participación, éste puede ser un posible indicador de que el proceso comienza a ser anclado en la comunidad.

Dado que para esta edición del Presupuesto Participativo se acordó llevar a cabo en cada asamblea un registro de los asistentes, podemos contemplar los datos de asistencia a las asambleas no solo en términos absolutos, sino también desagregarlos a partir de distintos segmentos contemplados en estos registros: género, edad y pertenencia a asociaciones o colectivos ciudadanos. Esta información es de mucha utilidad para comenzar a trazar perfiles de los participantes.

Lo primero que quizás quepa resaltar a partir de este registro, es que el sesgo de género existente en ediciones anteriores a favor de los varones, se invierte para este último año. En el Presupuesto Participativo de 2006, el 57.4% de los asistentes han sido mujeres (por un 42.6% de hombres), lo que supone sin duda un indicador de que se están produciendo cambios dentro del espacio de participación que genera el Presupuesto Participativo.

En cuanto a la edad de los participantes, se mantiene así mismo invariable la media de edad de las personas que han acudido a las asambleas, situándose en los 47 años. El tramo de edad con menor asistencia es el de los más jóvenes, mientras que el grupo con mayor presencia ha sido el situado entre los 25 y los 39 años.

Gráfico 4. Edades de los participantes en el Presupuesto Participativo de 2006



Pero en cualquier caso, el dato más relevante sea quizás el que hace referencia a la participación de la población no asociada, dato que nos debe permitir comenzar a atisbar si el mecanismo de innovación democrática que supone el presupuesto participativo es contemplado como una posible vía de participación para este amplio sector de la población. Y lo que nos cuentan los datos de asistencia a las asambleas es que el porcentaje de sujetos que participaron sin pertenecer a ningún colectivo ciudadanos fue del 41.5%. Esto viene a significar que más de 300 personas del municipio que se hallan ajenos a la dinámica asociativa (no ya como dirigentes, sino tampoco como simples miembros de una asociación), decidieron implicarse en el proceso asambleario de una forma u otra.

Más de 300 participantes en el proceso no pertenecían a ningún tipo de asociación

Y un dato importante: el segmento de población que más ha participado según la tabla anterior, el que comprende entre los 25 y 39 años, es en el que mayor porcentaje de población registra dentro de este tramo en lo relativo a asistentes que no pertenecen a asociaciones, llegando incluso a superar en este tramo de edad el número de participantes no asociados al de asociados. Quizás llame la atención del lector la reducida proporción de participantes no asociados dentro del tramo más joven de edad, el que va de los 14 a los 24 años, pero su explicación hay que buscarla en el arco asociativo predominante en la población más joven. De hecho, el 64% de estos jóvenes asociados pertenecen a clubs deportivos o asociaciones lúdicas, lo que se aleja bastante de la visión habitual que en los análisis sociológicos se desprende de la perspectiva asociativa de la participación.

Tabla 3. Participantes en las asambleas del Presupuesto Participativo 2006 de Petrer por grupos de edad y por pertenencia a asociaciones

		¿Pertenece a algún colectivo ciudadano?	
		No	Sí
Edades	14-24	32,5%	67,5%
	25-39	54,1%	45,9%
	40-54	33,6%	66,4%
	55-69	35,4%	64,6%
	más de 70	40,7%	59,3%
Total		41,5%	58,5%

Si seguimos este criterio estructurador de la participación en función de la pertenencia o no a asociaciones, hallamos también diferencias en lo tocante al género, encontrando que las mujeres del municipio que no participan en las asociaciones locales se incorporan al Presupuesto Participativo en mayor medida que los varones. En la práctica, casi la mitad de las mujeres que han asistido a las asambleas se hallan al margen de la dinámica asociativa.

Tabla 3. Participantes en las asambleas del Presupuesto Participativo 2006 de Petrer por género y por pertenencia a asociaciones

		¿Pertenece a algún colectivo ciudadano?	
		No	Sí
Género	Hombre	37,0%	63,0%
	Mujer	44,8%	55,2%
Total		41,5%	58,5%

El presupuesto participativo de 2006 permitió, en parte, romper los perfiles de participación clásicos, incorporando a jóvenes y mujeres

Parece pues, a la luz de estos datos, que la figura del Presupuesto Participativo se mostró efectiva a la hora de generar este espacio participativo instituyente, al menos desde la perspectiva de los protagonistas que toman parte en él. Lo que reflejan estos datos, en realidad puede venir a significar que sobre el modelo participativo tradicional, caracterizado por la presencia predominante de varones adultos, se abren nuevas posibilidades capaces de incorporar al hecho participativo a aquellos segmentos poblacionales habitualmente minoritarios en los procesos de participación (jóvenes, mujeres). Pero no por ello el presupuesto Participativo se constituye como una vía de participación al margen del sector asociativo. Como vemos, la asistencia a las asambleas de personas que afirman ser miembros de asociaciones continúa teniendo una presencia esencial dentro del proceso.

El creciente aumento de la población no asociada no se refleja, en cambio, en la presentación de propuestas o iniciativas a debatir dentro del presupuesto participativo. Del total de propuestas planteadas en el proceso asambleario, un 60% provienen del sector asociativo, con preeminencia dentro de éste ámbito de las Asociaciones de Vecinos, que aquí sí subrayan su capacidad para plantear demandas ciudadanas.

También cabe destacar que, aunque el segmento de edad que comprende de los 24 a los 39 años es el que mayor presencia presenta en la asistencia a las asambleas, no es, en cambio, el que plantea un mayor número de propuestas al presupuesto, ocupando este lugar los sujetos que cuentan entre 40 y 54 años.

Y de la misma forma llama la atención que, aunque hayan participado más mujeres que hombres, son los hombres los que protagonizan un mayor número de propuestas (el 58% de las propuestas han sido realizadas por los hombres mientras que las propuestas planteadas por las mujeres alcanzan el 42%).

Los datos nos llevan a plantear la posibilidad de que, siendo el Presupuesto Participativo una forma nueva de implicación de los ciudadanos en lo público, el escaso recorrido temporal que todavía atesora (recordemos que como tal los Presupuestos Participativos en Petrer únicamente tuvieron 3 años de experiencia) facilita el acercamiento de la población que habitualmente no participa, pero no garantiza aún su plena integración en todas las acciones. En otras palabras, podría ser que ante la disposición de una nueva vía de participación, la ciudadanía que se sitúa habitualmente al margen de la esfera participativa, realizan un acercamiento a esta posibilidad alternativa de implicación en lo público. El planteamiento de este nuevo espacio de participación genera dudas, desconfianzas quizás, derivadas de experiencias previas poco gratificantes, pero también interés al fin y al cabo. El acercamiento, en estos primeros pasos parece que se realiza (generalizando eso sí) al modo de un espectador, pero un espectador atento a la nueva realidad. Por el contrario, los ciudadanos más habituados a los espacios de contacto institucional, que participan en asociaciones, familiarizados con procesos de interacción estructurados, son por el momento los que protagonizan los contenidos de los que se nutre la deliberación propia de esta experiencia de Presupuesto Participativo.

Pero para analizar en mayor profundidad la significación que unos y otros infieren al proceso no basta, como ya hemos comentado anteriormente, únicamente con saber que acuden, quiénes acuden, o qué proponen. Se hace preciso conocer además cuáles son las percepciones que los participantes tienen de esta figura participativa, cómo la valoran, y cómo el Presupuesto Participativo puede enmarcarse dentro de las prácticas participativas que estos sujetos desarrollan.

Los ciudadanos más habituados a los espacios de contacto institucional, que participan en asociaciones, familiarizados con procesos de interacción estructurados, fueron los más activos realizando propuestas en el proceso

Para este análisis de mayor calado en lo relativo a las percepciones de los participantes, utilizaremos los datos procedentes de una encuesta realizada a los asistentes a las asambleas del Presupuesto Participativo de 2006. Esta encuesta responde a un proyecto coordinado desde el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA) y en el que colaboró el municipio de Petrer. Dicha encuesta se realizó con el objeto de conocer, en los municipios españoles en los que se están llevando a cabo experiencias de Presupuestos Participativos, cuáles las opiniones de los participantes en referencia a los procesos, y a la esfera de la participación ciudadana y la política en general. Para ello se planteó un cuestionario que fue repartido a los asistentes a las asambleas ciudadanas, de los que finalmente se obtuvo en el caso de Petrer un total de 232 respuestas, sobre un total de 734 participantes, lo que supone una muestra apreciable para las intenciones que este texto plantea.

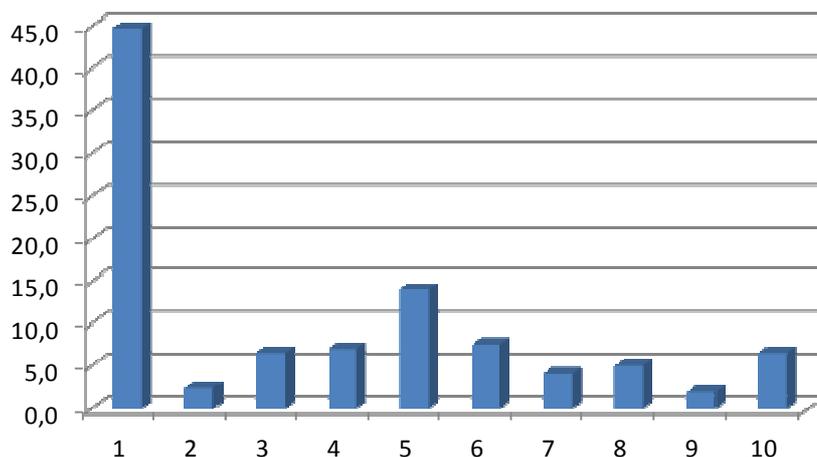
Es necesario ir más allá de los datos de asistencia y, al menos esbozar, cuál es la visión que estos asistentes tienen de la participación ciudadana en general y del Presupuesto Participativo en particular.

Pues bien, como ya hemos comentado, para comprender mejor la significación que los participantes infieren al proceso de Presupuestos Participativos no basta con saber que acuden a las reuniones. Si nuestra reflexión se frena en este punto, podríamos concluir con que la participación, en términos cuantitativos es apreciable en relación al tamaño del municipio, pero poco más podríamos aportar. Pero el hecho de que los sujetos establezcan su presencia en el espacio de participación (ya sea en este tipo de procesos o dentro del sector asociativo), no da cuenta necesariamente de los significados que infieren a la acción participativa. En este sentido, es necesario ir más allá de los datos de asistencia y, al menos esbozar, cuál es la visión que estos asistentes tienen de la participación ciudadana en general y del Presupuesto Participativo en particular. Comentemos por lo tanto algunos resultados interesantes de esta encuesta y veamos qué información se trasluce de los datos.

Para empezar podemos dirigir nuestra atención hacia la demanda que los ciudadanos hacen para ser tomados en cuenta en los procesos de decisiones públicas. Al fin y al cabo el Presupuesto Participativo es precisamente eso, que los ciudadanos participen en las decisiones que se toman para el gobierno de la ciudad. En ese sentido los datos vienen a contarnos que existe un amplio acuerdo en la opinión de que en la toma de decisiones públicas debe ser posible la presencia e incidencia de la ciudadanía. En una escala de 1 a 10 en la que el 1 representa que se cree adecuado que haya “una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones importantes del Ayuntamiento” y el 10 que “es más adecuado que el Ayuntamiento tome decisiones rápidas basadas en el conocimiento de los expertos”, estas son las respuestas.

Gráfico 5. Incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas

1= “Mayor participación de la ciudadanía en las decisiones importantes del Ayuntamiento”
 10 = “Es más adecuado que el Ayuntamiento tome decisiones rápidas basadas en el conocimiento de los expertos “



Como vemos, en la experiencia de Petrer cabe hablar al menos de una apreciable predisposición por parte de la ciudadanía a implicarse en las cuestiones públicas del municipio.

Ya dentro del propio proceso del Presupuesto Participativo, podemos hablar en términos de grados de implicación de los ciudadanos participantes. El proceso se configura en torno a reuniones, asambleas abiertas. Y en estas asambleas los ciudadanos pueden participar en distintos grados. El que una persona asista a una reunión no tiene por qué querer decir necesariamente que se interese por lo que allí acontece. Puede ocurrir que acuda a una reunión y no comprender lo que se trata en ella, o que no se sienta lo suficientemente capacitado para tomar parte activamente en ella. Pues bien, veamos lo que los datos nos cuentan.

Del siguiente gráfico cabe establecer varias lecturas. En primer lugar, parece que el proceso de reuniones ciudadanas supone una buena opción metodológica de trabajo participativo. Muy pocas personas afirman no haber comprendido el funcionamiento de las reuniones, a pesar de constituir asambleas que en este caso se hallan saturadas de momentos y acciones. Como se puede observar en el Reglamento que figura en el anexo de este texto, en estas asambleas no sólo se informaba de los objetivos del Presupuesto Participativo, sino que se planteaban propuestas, se debatían, se votaban, y finalmente además se elegían representantes o delegados en cada una de las reuniones. Parece, por lo que expresan los datos, que al menos en esta experiencia de Petrer los asistentes han comprendido la mecánica de una nueva figura participativa como ésta.

En la experiencia de Petrer cabe hablar al menos de una apreciable predisposición por parte de la ciudadanía a implicarse en las cuestiones públicas del municipio



Gráfico 6. Grado de participación de los asistentes a asambleas del Presupuesto Participativo 2006

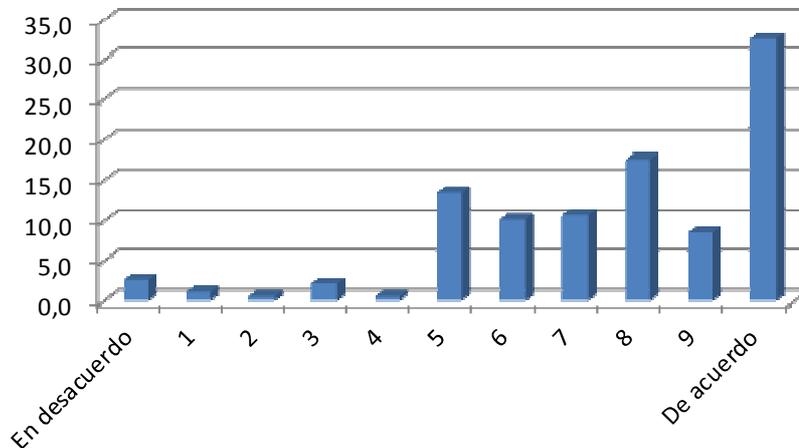
El 96% de los participantes comprendió el funcionamiento del Presupuesto Participativo



Otra cuestión es si los participantes valoran positivamente el proceso del Presupuesto Participativo. Y aquí cabe distinguir por un lado los aspectos propios del proceso como vía de participación ciudadana y por otro cómo se concretan los resultados a través de la acción institucional. Sobre estas cuestiones el cuestionario planteó una serie de afirmaciones escaladas de 1 a 10 en el que el 1 representa que el sujeto no está nada de acuerdo con la afirmación propuesta y 10 que se muestra muy de acuerdo con ella.

Así, en lo referente a los aspectos propios del proceso del Presupuesto Participativo, podemos partir del gráfico anterior y considerar las respuestas a la afirmación de que “El funcionamiento de los Presupuestos Participativos es muy fácil de entender”. Se trata de un ítem esencial en la lectura del alcance de la experiencia, puesto que plantea la comprensión que los sujetos tienen sobre el proceso de participación del Presupuesto Participativo. Un proceso, que por otro lado, se articula a partir de multitud e acciones, contenidos y fases que de no ser entendidas por los participantes difícilmente será posible que éstos se impliquen en esta nueva forma de participación ciudadana. Veamos cómo se han distribuido las respuestas a esta pregunta.

Gráfico 7. Respuestas a la afirmación “El funcionamiento de los Presupuestos Participativos es muy fácil de entender”



Como vemos, las respuestas refuerzan positivamente la figura del Presupuesto Participativo. En términos globales de respuesta, la media en la escala de 1 a 10 se sitúa en el 7.39. La amplia comprensión expresada por parte de los participantes supone un indicador de las posibilidades reales de este mecanismo, y es especialmente importante en el caso de la población no asociada, poco habituada a tomar parte en los espacios de participación articulados desde el nivel institucional. Precisamente una de las resistencias presentes en los mecanismos participativos que caracterizan al modelo de participación ciudadana presente en los municipios españoles es la disfunción generada por la excesiva burocratización y codificación de las formas de las acciones participativas, que imposibilitan en la práctica que amplios segmentos de población ajenos a ellas se incorporen a los procesos participativos. El Presupuesto Participativo en cambio, a pesar de su complejidad procesual, permite que los ciudadanos a través de la labor informativa, formativa y de difusión entiendan en qué consiste el proceso, para qué les sirve, y finalmente cómo funciona. Y el que los ciudadanos entiendan cómo funciona en realidad supone algo tan importante como que sean capaces de visualizar cómo pueden implicarse en la acción pública que se propone, y de resultar cómo pueden participar en la definición del destino de los recursos públicos.

Que los ciudadanos entiendan cómo funciona en realidad supone algo tan importante como que sean capaces de visualizar cómo pueden implicarse en la acción pública

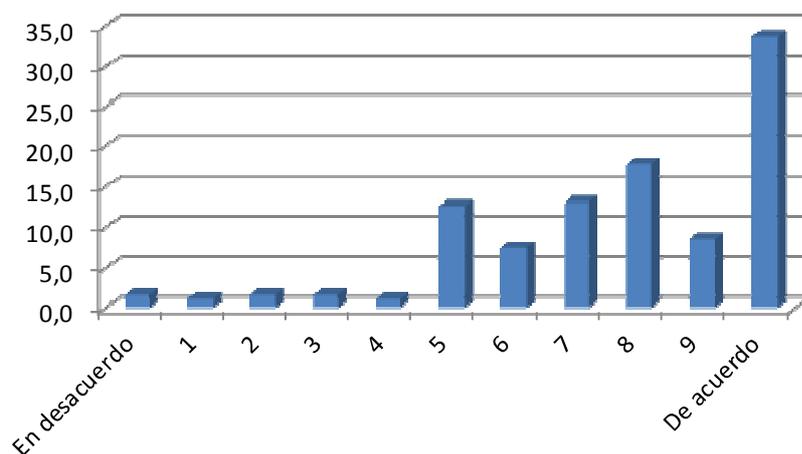
En cualquier caso, el hecho de que los sujetos conozcan el funcionamiento del proceso no implica que compartan la forma en que se desarrolla. Con frecuencia nos hallamos ante experiencias participativas donde, aunque los participantes saben hacer uso de los canales dispuestos para participar, la implicación no acaba de concretarse porque la gente



no percibe o no comparte los objetivos que se persigue el mecanismo de participación. En el caso del Presupuesto Participativo podría ocurrir que aunque los participantes visualicen la vía para participar no vean hacia dónde les conduce esta vía. Podría acontecer que perciban escasa transparencia o que atribuyan intenciones perversas en el proceso por el cual se toman las decisiones. Si esto fuera así, nos hallaríamos ante un nuevo freno de la participación, porque aunque los participantes comprenden cómo participar, la acción difícilmente se desarrollará al percibirse escasa apertura en los mecanismos de decisión que establece el propio proceso. Veamos cómo responden los asistentes a las asambleas ciudadanas en Petrer a la afirmación “Las decisiones que se toman en los Presupuestos Participativos son transparentes y abiertas”.

Gráfico 8. Respuestas a la afirmación “Las decisiones que se toman en los Presupuestos Participativos son transparentes y abiertas”

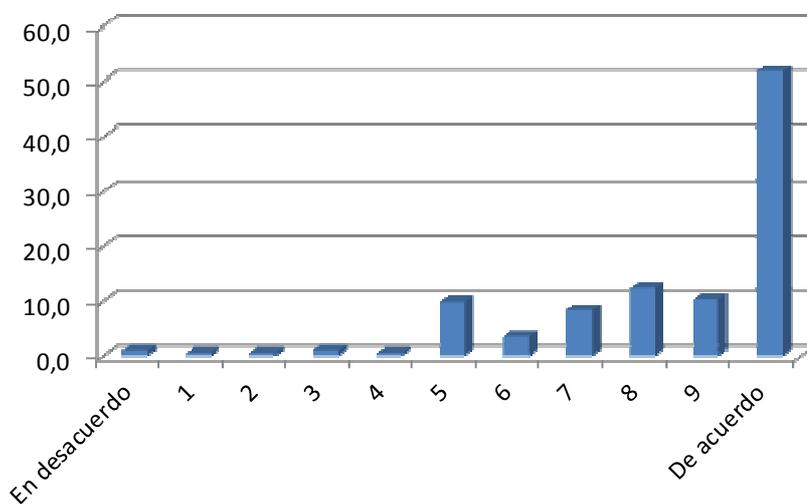
Los participantes manifiestan una alta confianza en la transparencia y en la toma de decisiones dentro del Presupuesto Participativo



Como vemos, al menos en el caso de la experiencia de Petrer, los participantes manifiestan una alta confianza en la transparencia y en la toma de decisiones dentro del proceso, situándose en una media del 7.69. Y de nuevo hallamos aquí un elemento que refuerza la figura del Presupuesto Participativo cuando nos referimos a la participación de la población no asociada. Ésta presenta si cabe una mayor confianza que la población asociada, situándose en una media de 8.25, lo que nos viene a generar una nueva pista que coloca al Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación que facilita no solo la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, sino que además, proyecta verosimilitud a ojos de los ciudadanos. Éstos, a través de su implicación en el proceso, comprenden en primer lugar cómo funciona, lo que contribuye a definir su papel y las expectativas que depositan en él, y en segundo lugar el esfuerzo que supone la implicación se ve reforzado por la evaluación positiva en torno a la forma en que, una vez involucrados, se toman las decisiones dentro el espacio participativo.

Por lo descrito hasta ahora, parece que la figura del Presupuesto Participativo puede comenzar a considerarse como una experiencia trascendente de participación. De la síntesis de la información tratada por las anteriores preguntas cabe preguntarse si, en definitiva, el Presupuesto Participativo de Petrer constituía en su conjunto una buena forma de participación para los ciudadanos. Veamos cómo se distribuyen las respuestas a la afirmación “Creo que los Presupuestos Participativos son una buena forma de que gente como yo participe en las decisiones de Petrer”.

Gráfico 8. Respuestas a la afirmación “Creo que los Presupuestos Participativos son una buena forma de que gente como yo participe en las decisiones de mi ciudad ”



Los participantes apoyaron ampliamente la figura del Presupuesto Participativo como una buena forma de participar en las decisiones de la ciudad

La pregunta en realidad cuestionaba a los ciudadanos la justificación de la presencia del Presupuesto Participativo dentro del conjunto de canales de participación dentro del municipio. No cabe sino valorar como muy alta la evaluación que los asistentes hacen de esta figura como vehículo e participación, no ya solo en términos abstractos, sino referidos a la realidad propia del participante. La media global de los respondientes a esta pregunta se sitúa en el 8.48, que cabe calificarla como óptima, pero una vez más hallamos que la valoración es todavía superior en el caso de la población no asociada, ubicándose dentro de esta escala en una media de 8.72.

Por lo visto en las opiniones manifestadas por las personas participantes, el Presupuesto Participativo de Petrer fue valorado muy positivamente como forma a través de la cual la ciudadanía (tanto la que pertenece a asociaciones como la que es ajeno a ellas) puede desarrollar una implicación en la acción pública. Y una implicación que coloca a los vecinos y vecinas en un contexto de participación que desborda la



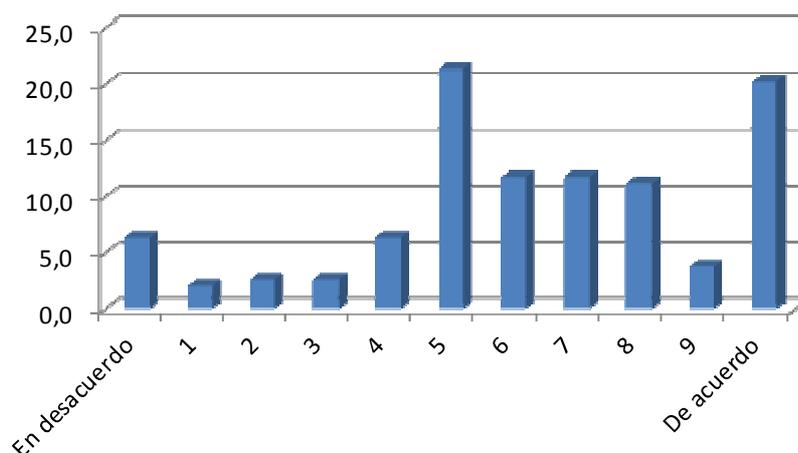
simple consulta, permitiendo a los ciudadanos tomar decisiones en el gobierno del municipio.

Ahora bien, una de sus posibles limitaciones del Presupuesto Participativo la encontramos en el hecho de que los acuerdos que se alcanzan deben ser desarrollados y ejecutados desde el nivel institucional. No existe (de hecho, no puede existir) ningún tipo de vinculación normativa más allá del compromiso público que exija que el Pleno Municipal deba acatar las decisiones de la ciudadanía. Una vez alcanzados los consensos (en este caso las propuestas de inversión que la ciudadanía ha priorizado), es el Ayuntamiento el responsable de que las iniciativas se transformen en realidades, cuestión obviamente esencial para que la implicación ciudadana sea efectiva no ya en el presente, sino en el futuro. La ciudadanía, una vez finalizado el proceso, queda capacitada en el mejor de los casos para realizar un seguimiento de los acuerdos adoptados, en el caso de Petrer a través la comisión de seguimiento. En este órgano es en el que el Ayuntamiento rinde cuenta del progreso en la ejecución de las inversiones aprobadas por los ciudadanos.

Y aquí, quizás por la escasa experiencia temporal que posee el Presupuesto Participativo en Petrer, es donde no podemos hablar de una valoración extremadamente positiva de las expectativas de los participantes en relación al cumplimiento institucional de los acuerdos. A pesar de ello, los resultados superan las expectativas que cabría esperar en esta cuestión. Veamos cuáles son las respuestas a la afirmación “Pienso que las propuestas que finalmente salgan del Presupuesto Participativo serán ejecutadas por el gobierno”:

Gráfico 9. Respuestas a la afirmación “Pienso que las propuestas que finalmente salgan del Presupuesto Participativo serán ejecutadas por el gobierno”

Los participantes expresaron una confianza moderada en la ejecución de las propuestas por parte del gobierno municipal



El gráfico nos muestra una mayor dispersión de respuestas que en las preguntas anteriores. La media resultante en esta pregunta se sitúa en el 6.19. En términos generales, la ciudadanía anda ya escarmentada de promesas incumplidas y expectativas defraudadas, tras reiterados intentos desde las instituciones de dinamizar la participación ciudadana que en muchos casos han constituido “simulacros de participación”. Parece lógico por lo tanto que se registre cierto escepticismo en relación a la ejecución por parte del Ayuntamiento de los acuerdos alcanzados en proceso protagonizado por los ciudadanos. A esto ciertamente ayuda poco el hecho de que la cristalización de un proyecto de inversión generalmente es un proceso largo y sometido a plazos administrativos que prevé la legislación. Esta cuestión provocó que algunas de las inversiones pactadas el año anterior todavía no se hubieran convertido en realidad.

En cualquier caso, en un contexto como ya hemos comentado, subrayado por el alejamiento de los ciudadanos respecto al ámbito institucional y la desafección respecto a los agentes políticos, cabe a nuestro juicio resaltar como un resultado positivo el hecho de que la ciudadanía de Petrer confiara, aunque no hasta extremos militantes, en que la labor del gobierno municipal respondería a los acuerdos alcanzados en el Presupuesto Participativo.



**LA DESAPARICIÓN
DEL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

En el año 2007 se celebraron de nuevo elecciones municipales. En el municipio de Petrer, dentro de la tónica general del paisaje local español, fue protagonista de un vuelco político, en el que la correlación de fuerzas políticas en el Pleno municipal cambió radicalmente. El Partido Popular pasó a gobernar con mayoría absoluta.

Este cambio, para la figura del Presupuesto Participativo, supuso en la práctica su desmantelamiento, al menos en el formato metodológico con el que se había desarrollado en los años anteriores.

El proceso se mantuvo vigente, ya sin la colaboración externa de Preparación, al menos hasta el año 2010, pero variando sensiblemente la forma en que se llevaba a cabo. Básicamente se devolvió la posición de preeminencia al sector asociativo en la generación de propuestas para la confección del Presupuesto Municipal, desestimándose la convocatoria ciudadana a nivel individual.

En términos generales, en las últimas ediciones desde el Ayuntamiento se solicitaba a las asociaciones que, a través de asambleas de socios, cada una realizara una propuesta a incluir en el siguiente Presupuesto Municipal. Una vez realizados informes técnicos de viabilidad sobre la propuesta presentada por cada asociación, se mantenía una reunión entre las asociaciones que lo estimaran para debatir las propuestas presentadas por cada una, cerrándose el ciclo con una votación por parte de los representantes de las asociaciones participantes.



**ALGUNAS REFLEXIONES A
PLANTEAR DESDE LA
EXPERIENCIA DEL
PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO:
FORTALEZAS
Y DEBILIDADES**

Tras todo lo descrito en la experiencia de Petrer, y a partir de los resultados generados en las distintas reuniones y dinámicas realizadas con los distintos actores implicados, así como de los resultados de la encuesta aplicada a los asistentes a las asambleas, quisiéramos apuntar una serie de aspectos positivos (puntos fuertes) y negativos (puntos débiles) que puedan alimentar el debate o servir como elemento de reflexión en aquellos municipios que estén valorando iniciar un proceso de participación de este tipo.

Los aspectos a considerar podemos dividirlos entre aquellos que podrían ser comunes a cualquier contexto local en el que se decida apostar por una iniciativa de Presupuestos Participativos, y otros que, aunque cabría calificarlos dentro de un catálogo de peculiaridades propias del caso particular de Petrer, entendemos conveniente resaltar porque su incidencia se ha revelado como frecuente en otros municipios que aplican o han aplicado en el pasado este tipo de experiencias. Las cuestiones que relatamos a continuación tienen una pretensión orientadora, pero en ningún caso constituyen un recetario, puesto que paradójicamente si algo es común a las experiencias de Presupuestos Participativos, es que todas son diferentes. Pero sí creemos que el intercambio de información puede ayudar a visualizar estrategias y posibles soluciones a obstáculos que hallamos por el camino. Hemos organizado la información utilizando como principal criterio a los principales niveles o actores que se han involucrado en el proceso, no porque los elementos de reflexión que a continuación abordamos sean propios o exclusivos de cada actor, sino porque pensamos que esta forma de presentación puede ayudar al lector a empatizar con los distintos protagonistas para poder reflexionar acerca de los condicionantes que afloran en cada uno de ellos. Pero en cualquier caso, dado que existen ciertos aspectos que responden al conjunto del proceso y no a la lógica de un actor determinado, situamos al comienzo de estas reflexiones aquellas cuestiones relacionadas con la organización y la estructura del Presupuesto Participativo de Petrer.

ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y DE ESTRUCTURA DEL PROCESO.

La celebración de las asambleas y el planteamiento de propuestas ya suponen un activo en sí mismo, un catalizador de ideas y relaciones por cuanto enhebran un proceso participativo, lo que sin duda contribuye a generar nuevas redes sociales, nuevos canales de comunicación entre actores dentro del municipio. Pero todos estos esfuerzos y tiempos dedicados por las personas que participan caminan hacia un objetivo concreto: la priorización y la decisión en torno a qué iniciativas deben llevarse a cabo en el pueblo con urgencia.

Recordemos cuáles eran los aportes generados en el proceso asambleario: en cada asamblea se eligieron las tres propuestas que los asistentes consideraban más importantes y dos representantes que acudirían a la Mesa del Presupuesto Participativo para exponerlas al resto de representantes y junto a ellos realizar la tarea de priorización en el nivel de ciudad.

Nos situamos por lo tanto en una fase de codecisión, tras una primera fase de formación y difusión y una segunda fase dedicada al desarrollo de las asambleas. Aunque el elemento medular de todo el proceso son las asambleas, en las que mediante un sistema de democracia directa los ciudadanos presentan, debaten y votan aquellas cuestiones que creen necesarias, difícilmente se podría articular de forma directa la tarea de priorización final en el nivel de ciudad, al menos con los medios disponibles. Se plantea por lo tanto la necesidad de acudir a mecanismos delegativos emergidos de las asambleas, lo que da razón de existir a la Mesa del Presupuesto Participativo. La capacidad de codecisión que reside en la Mesa del Presupuesto Participativo (y valga esta reflexión para el conjunto del proceso) encierra un apreciable avance cualitativo respecto a otros instrumentos y canales de participación tradicionales y habituales en los reglamentos de participación ciudadana ya extendidos en nuestros municipios. La clave de este avance reside en la capacitación que los representantes surgidos de las asambleas tienen para tomar decisiones efectivas, desbordando así los meros recursos informativos o consultivos que ilustran la práctica común en la participación ciudadana a nivel local. Se asoma así un espacio en el que queda difuminado el pacto constitutivo de la democracia representativa, fundado en la delegación de los ciudadanos en un cuerpo de representantes de la política, que rinden cuentas de su quehacer cada cuatro años. A través de vías participativas como la que suponen los presupuestos participativos se abre una puerta a la emergencia y consolidación de una ciudadanía con derechos activos en la toma de decisiones de la esfera pública.

A través de vías participativas como la que suponen los presupuestos participativos se abre una puerta a la emergencia y consolidación de una ciudadanía con derechos activos en la toma de decisiones de la esfera pública

Trasladar estos planteamientos desde lo que “debe ser” el ejercicio de la democracia (asumido por todos como deseable) hacia lo que “es” en la práctica cotidiana significa sin duda plantear realmente debates que dejan de habitar en los universos discursivos abstractos para acudir a la realidad concreta de las acciones que proponen mecanismos participativos de este tipo. Implica por lo tanto reflexionar acerca del verdadero sentido de cuestiones tan polémicas como la legitimación de la democracia, la representación como sucedáneo de la participación ciudadana, la relación entre participación y eficacia en la acción pública, y otras aristas incómodas del monolito de nuestras democracias representativas.

Estos debates indudablemente sacan a la luz tensiones, resistencias, miedos de casi todos los actores implicados en el proceso: los políticos perciben la peligrosidad que supone la premisa de compartir con otros el poder de decisión; los técnicos se enfrentan a nuevas lógicas y formas en la forma de ejecutar sus tareas; los colectivos se cuestionan su papel como elemento interlocutor entre la Administración y los ciudadanos;

El Presupuesto Participativo saca a la luz tensiones, resistencias, miedos de casi todos los actores implicados en el proceso

los ciudadanos replantean su lugar en la dinámica de la democracia, reflexionando sobre inercias que hablan de desafección hacia lo público, nula corresponsabilidad con las decisiones que otros toman... En definitiva, unos dejan de ser juez y pasan a ser parte y otros acostumbrados a ser sólo parte se transforman en jueces. En este marco las tensiones y conflictos que van aflorando dejan de ser cuestiones a evitar y a esconder; muy al contrario, constituyen el medio en el que a través de la comunicación y el consenso es posible llegar a decisiones compartidas.

El Presupuesto Participativo queda entendido como un proceso dinámico, provisional siempre, y por lo tanto abierto a constantes modificaciones que los participantes pueden introducir para mejorar su funcionamiento, bien sea en su estructura organizativa (el reglamento) o bien en la forma de realizar las distintas acciones que se llevan a cabo. Esta vocación de retroalimentación continua como idea parece sencilla, pero para hacer de ella una realidad emerge un elemento que se hace insoslayable para definir cuál va a ser el alcance real de un proceso de este tipo. Este no es otro que la forma en la que va a circular la información tanto entre actores (entre administración y ciudadanos, entre éstos y los colectivos sociales, entre el equipo de gobierno y los técnicos municipales, entre los partidos políticos de representación local, etc.) como entre momentos (quién hace y qué se hace con la información que se genera en cada una de las fases del Presupuesto Participativo). En este sentido, quizás uno de los principales aspectos innovadores de esta experiencia entendemos que hace referencia a las acciones de devolución y socialización de la información a lo largo de todo el proceso, lo que especialmente ha sido posible a través de la página web. La devolución de información no sólo genera transparencia (que como hemos visto en los resultados de la encuesta es aprobada ampliamente), sino que también ayuda en mucho a enriquecer los resultados y a reforzar la implicación de los participantes, por cuanto éstos pueden visualizar mejor el alcance final de los esfuerzos y tiempos que dedican, profundizando a nuestro juicio en uno de los aspectos cruciales de la democracia participativa, como es el rendimiento de cuentas y la comunicación directa con sus representantes institucionales.

Difícilmente se puede alcanzar este objetivo si no se garantiza desde el principio del proceso la necesidad de establecer espacios y cauces de relación horizontal entre población e instituciones, espacios de comunicación en los que los ciudadanos puedan validarse como interlocutores con los políticos que los representan, permitiéndoles percibir directamente la verosimilitud del proceso. Respondiendo a esta motivación, creemos por ejemplo que constituyó una herramienta muy enriquecedora la experiencia de devolución de información que supuso la asamblea general en el Presupuesto Participativo de 2004 en la que el equipo de gobierno municipal se sentó junto a los ciudadanos para explicar la estructura general del presupuesto municipal para ese año y debatir las propuestas que éstos aportaron para el presupuesto municipal (recorde-

En el Presupuesto Participativo unos dejan de ser juez y pasan a ser parte y otros acostumbrados a ser sólo parte se transforman en jueces

La devolución constante de información no sólo genera transparencia, sino que también ayuda en mucho a enriquecer los resultados y a reforzar la implicación de los participantes

demostramos que en la edición de 2004 los ciudadanos tenían capacidad propositiva pero no de decisión acerca de la ejecución final de las propuestas).

Dentro de esta voluntad de devolución de información, otra de las acciones interesantes fue la elaboración también para la edición de 2004 de un documento escrito en el que se detallaba individualizadamente propuesta por propuesta cuál era el tratamiento que iban a tener las ideas ciudadanas en el presupuesto detallando, bien de qué forma se iban a incorporar efectivamente, o bien por qué razones no era posible incluir determinadas demandas en el documento final. Este proceso, en la última edición realizada se pasó a realizar desde la página web.

Hay que destacar el componente pedagógico del Presupuesto Participativo como vía de socialización de las herramientas de conocimiento, la adquisición por parte de la población de información que le permita hacerse corresponsable de las decisiones públicas

Como hemos ido repitiendo a lo largo de este texto, los Presupuestos Participativos no solamente constituyen una herramienta reivindicativa de la población, sino que deben configurarse como una “excusa” para poder conversar y debatir entre todos los actores cuáles son las prioridades que deben afrontarse desde una perspectiva de ciudad. Tan importante es saber que una propuesta se va a llevar a cabo como conocer cuáles son los motivos por los cuales en un momento determinado no es viable la asunción de determinadas demandas. Esta es la perspectiva pedagógica del proceso, entendiendo este componente pedagógico como la labor de socialización de las herramientas de conocimiento, la adquisición por parte de la población de información que le permita hacerse corresponsable de las decisiones públicas para comprender el por qué de las acciones que se llevan a cabo.

Para la edición del Presupuesto Participativo de 2005 se realizó también un esfuerzo de devolución a través de los medios de comunicación municipales dando a conocer cuáles eran las propuestas finalmente priorizadas por los ciudadanos en el proceso. En la misma idea, se constituyó una comisión de seguimiento con representantes de la mesa del Presupuesto Participativo que se reunió periódicamente y valoró el progresivo cumplimiento de los acuerdos alcanzados a través de los informes de ejecución de propuestas.

En la edición de 2006, la disposición de la página web se convirtió en el elemento fundamental de rendición de cuentas, por cuanto permite a cualquier ciudadano el seguimiento en la ejecución de los acuerdos adoptados

Y en la edición de 2006, la disposición de la página web se convirtió en el elemento fundamental de rendición de cuentas, por cuanto permite a cualquier ciudadano el seguimiento en la ejecución de los acuerdos adoptados, propuesta por propuesta. Incluso, dentro de la necesaria labor pedagógica que debe acompañar al proceso, en esta página se publican los acuerdos plenarios que sancionaban cada propuesta, los proyectos de ejecución y los contratos con las empresas adjudicatarias.

En cualquier caso, a pesar del matiz positivo que comporta esta devolución de información, un aspecto a tener en cuenta y que debe introducirse en el debate para futuras experiencias es el hecho de que estos procesos de devolución se realizan en la mayoría de experiencias siempre desde el ámbito institucional (desde el Ayuntamiento), sin que exista, al menos formalmente, implicación de organizaciones ciudadanas o vecinos en este tipo de acciones.

Otro activo que ha generado el Presupuesto Participativo en Petrer como proceso de creatividad social ha sido el diseño participado del conjunto de normas que guían las acciones y fases que componen el ciclo anual. El proceso del Presupuesto Participativo no opera sobre un vacío normativo. Alrededor de él se ha construido de manera colectiva una regulación, autogenerada en muchos de sus contenidos, que contribuyen a que los ciudadanos se orienten en torno al alcance y la secuencia de los distintos momentos que se articulan en él.

La regulación, la reglamentación, ocupan un lugar fundamental en la conformación de las figuras participativas de innovación democrática, y en este sentido supone uno de los momentos clave en los procesos; en el Presupuesto Participativo más si cabe, puesto que no constituye un mecanismo participativo puntual, sino que posee un carácter cíclico, con una definición dinámica que evoluciona año a año, lo que permite que al final o al principio de cada proceso se abran espacios deliberativos en torno a él. Y la reglamentación es importante porque además de la lógica función instrumental que incorpora como conjunto de normas referenciadas, los tiempos que los sujetos dedican a diseñar el marco regulador (que habitualmente adopta la etiqueta de reglamento o autorreglamento), permiten desplegar en profundidad el debate y la reflexión acerca de cómo imaginan el propio proceso los participantes: cuál es su significación, cómo se debe desarrollar, cuál va a ser el grado de apertura, qué retos comporta, cómo se van a tomar las decisiones, etc.

Estas cuestiones contribuyen de una forma determinante a generar mayor implicación en los sujetos participantes, que se van apropiando progresivamente de la lógica del proceso a la vez que realizan una apertura a otras formas de concebir la acción participativa distintas a aquellas tradicionales en las que la regulación es definida desde un agente externo. La elaboración de un autorreglamento o un conjunto de normas del proceso participativo posee por lo tanto no sólo una finalidad instrumental, sino más allá, un recurso para que los sujetos reflexionen sobre él y desarrollen identificaciones a partir de la construcción conjunta de sus postulados, lo que necesariamente exige aperturas comunicativas y la presencia de flujos de información entre los distintos actores implicados.

Al margen de la circulación interna de información dentro del municipio, otro elemento positivo que ha acompañado al proceso ha sido el intercambio constante de información con otras experiencias locales de Presupuestos Participativos, para lo cual se ha realizado una importante labor por conocer e incluso visitar cuando ha sido posible otros municipios, participar en foros y redes, o formar parte de proyectos internacionales de carácter europeo y latinoamericano (Red 9 URBAL sobre financiación local y presupuestos participativos).

La elaboración del Autorreglamento permite desplegar en profundidad el debate y la reflexión acerca de cómo imaginan el propio proceso los participantes

Un elemento positivo que ha acompañado al proceso ha sido el intercambio constante de información con otras experiencias locales de Presupuestos Participativos, para lo cual se ha realizado una importante labor por conocer e incluso visitar cuando ha sido posible otros municipios o participar en foros y redes

No existe una fórmula sistemática para llevar a cabo un Presupuesto Participativo, sino un conjunto de características que otorgan un sentido común a las experiencias, a partir de los cuales es necesario “fabricar un traje a medida” de las peculiaridades de cada lugar.

Los distintos actores implicados operan sobre ritmos diferentes: los tiempos de la administración, los de las asociaciones, los de la ciudadanía son distintos, se producen condensaciones y desactivaciones en la actividad de cada uno, y es preciso conocerlos con el fin de intentar adaptar el proceso e intentar conjugarlos

Estas acciones se han llevado a cabo en el convencimiento común de poder desarrollar, junto con el resto de municipios que están apostando por experiencias de este tipo, lo que se ha dado en llamar un know-how, es decir, un saber cómo es posible afrontar y mejorar la figura del Presupuesto Participativo, sobre la base del reconocimiento de que no existe una fórmula sistemática para llevarlos a cabo, sino un conjunto de elementos o características que otorgan un sentido común a las experiencias, a partir de los cuales es necesario “fabricar un traje a medida” de las peculiaridades de cada lugar. En este sentido ha resultado muy positiva la colaboración externa recibida tanto en el aspecto teórico como en el metodológico (Master en Investigación Participativa de la Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alicante, expertos en dinamización social y formación asociativa como Ezequiel Ander-Egg o Fernando de la Riva, Manuel Montañés, Tomás Rodríguez Villasante, etc.)

Las principales dificultades a las que se ha enfrentado la experiencia práctica de presupuestos participativos en lo referente a organización y estructura basculan entre dos limitaciones fundamentales que se hallan vinculadas: el escaso tiempo en que se llevan a cabo habitualmente las principales acciones y la limitada capacidad de difusión del propio proceso.

El tiempo es un factor fundamental para desarrollar exitosamente la experiencia de presupuestos participativos. Los distintos actores implicados operan sobre ritmos diferentes: los tiempos de la administración, los de las asociaciones, los de la ciudadanía son distintos, se producen condensaciones y desactivaciones en la actividad de cada uno de los actores, y es preciso conocerlos con el fin de intentar adaptar el proceso e intentar conjugarlos. Precisamente el principal condicionante en la primera experiencia (el año 2004) fue la limitación temporal en la implementación del proceso, ya que en la práctica se llevó a cabo en tres meses al subordinarse al calendario presupuestario, lo cual dificultó la progresiva integración de nuevos actores, limitó el tiempo de reflexión y debate, e incidió en el impacto público que debía generar la difusión del proceso entre la población, sobre todo para los ciudadanos no asociados. Las dos últimas anualidades han abarcado acciones durante aproximadamente seis meses, lo que ha permitido una secuencialidad de acciones más pausada, generando de esta forma los necesarios tiempos de deliberación.

La mención a los tiempos implicativos y deliberativos posee en nuestra opinión una importancia crucial para aumentar las posibilidades de éxito en este proceso. El Presupuesto Participativo, a pesar de incorporar como principio orientador la comunicación y la deliberación, abre también dispositivos no consensuados para la toma de decisiones colectivas, que en este caso adquiere la forma de votaciones en distintos momentos del proceso. Y si los tiempos destinados a la deliberación no son lo suficientemente amplios, es posible incurrir en el peligro de que el acto de la decisión anule o se sobreponga al proceso de reflexión participativa. Esta situación provocaría que en lugar de la búsqueda de

consenso se recurra rápidamente al mecanismo de decisión como forma de resolver el conflicto de intereses, perdiendo así la deliberación su potencial reflexivo. La inercia vendría representada por el principio de “si no hay acuerdo, a votar”, recurso que observamos si no con frecuencia al menos sí eventualmente algunos momentos de este proceso. Es cierto que en ocasiones es imposible llegar a consensos totales en torno a las decisiones, pero si la decisión por mayorías se eleva como mecanismo rápido y automático para dirimir divergencias puede que nos asomemos a un escenario en el que el Presupuesto Participativo reproduzca gran parte de las limitaciones presentes en la lógica de la democracia representativa, estableciendo un juego de mayorías y empobreciendo el potencial que incorpora la diversidad. El paradigma de este tipo de procesos no puede ser el mercado (compro, vendo, cambio votos y propuestas) sino el diálogo, y la concepción dialógica que debe presidir este tipo de procesos imagina la política como respuesta ante cuestiones de valor y no simplemente como una cuestión de preferencia.

Por ello los tiempos dedicados a la reflexión conjunta previa a la decisión son, en ocasiones, tan o más importantes que las decisiones finalmente adoptadas. El encauzamiento de la decisión nunca puede subordinar el proceso de reflexión y deliberación, que contempla tanto el intercambio de información en el sentido vertical y horizontal como la depuración óptima de ésta por parte de los sujetos con el fin de alcanzar una formación cualificada de los intereses propios y ajenos, lo cual da cuenta de la necesidad de disposición temporal para poder alcanzar con éxito las decisiones. Recordemos que en este tiempo (sobre todo en la fase de la Mesa del Presupuesto Participativo) es en el que unos sujetos se presentan a otros, en el que se establecen los criterios que deben regir las decisiones, en el que el componente pedagógico de este tipo de procesos revela su trascendencia. En definitiva, es el tiempo en el que los sujetos se transforman a través del proceso.

Al margen de las secuencias temporales del proceso como hemos comentado, la capacidad de difusión, de publicidad, y en definitiva de información, es otro de los aspectos imprescindibles a tener en cuenta si pretendemos otorgar realmente protagonismo a la ciudadanía en las tareas de iniciativa, debate y decisión de propuestas vecinales para mejorar la acción pública. En este sentido los medios de comunicación públicos constituyen una herramienta esencial para progresivamente ir orientando la atención e la ciudadanía hacia el proceso. Además, el uso de los medios de comunicación públicos puede alimentarse con otras posibilidades, que en el caso de Petrer se han venido realizando (animación comunitaria, actividades lúdicas, etc.) desbordando así los cauces de comunicación habituales y permitiendo una mejor difusión horizontal de la información entre los distintos actores.

La limitación temporal del proceso, enlazada con el reducido impacto de difusión e información (consecuencia en parte del escaso tiempo

El paradigma de este tipo de procesos no puede ser el mercado (compro, vendo, cambio votos y propuestas) sino el diálogo

Los tiempos dedicados a la reflexión conjunta previa a la decisión son, en ocasiones, tan o más importantes que las decisiones finalmente adoptadas

La participación efectiva de la población no asociada, y sobre todo de los segmentos de población con perfiles escasamente predominantes en el ámbito asociativo, es la que otorga en gran medida el sentido del Presupuesto Participativo

en el que se llevaron a cabo las distintas acciones) provocó que en la experiencia de 2004 fuera la población asociada, primordialmente las asociaciones de vecinos, la que protagonizara la mayor parte de las propuestas vecinales. La población no asociada participó de forma testimonial, por lo que podemos calificar la experiencia de 2003-2004 como un proceso semiabierto a la participación. Este déficit fue precisamente el que sentó las bases del principal reto del proceso para siguientes anualidades: la incorporación activa de los ciudadanos que no participan en colectivos sociales y asociaciones. A nuestro juicio, este objetivo se ha ido cumpliendo en las dos últimas ediciones, en las cuales como hemos reseñado aproximadamente el 40% de los asistentes a las asambleas procede de la base social, es decir, de la población que no participa habitualmente en asociaciones ciudadanas. Esta participación efectiva de la población no asociada, y sobre todo de los segmentos de población con perfiles escasamente predominantes en el ámbito asociativo, es la que otorga en gran medida el sentido del Presupuesto Participativo. La habilitación e implicación del ciudadano de a pie en algo que puede sentir como propio abre nuevos marcos de acción colectiva en los que, a diferencia de los modelos tradicionales de participación, hay una involucración directa de la ciudadanía en la reflexión acerca de los asuntos públicos, situándose al margen de los problemas de representatividad e influencia de los grupos institucionalizados.

En este tipo de experiencias cada sujeto debe contar por lo que presente (así mismo, sus ideas) y no por lo que representa

Si queda habilitado un mecanismo de participación a través del cual cualquier sujeto cuenta en el proceso por lo que presenta (se presenta a sí mismo, presenta sus ideas y presenta sus iniciativas; podríamos decir que cada ciudadano es su propio político), y no por lo que representa (representa a un grupo, a una organización o a una institución), estamos hablando entonces de una disposición del espacio participativo desde una perspectiva que no prima los intereses o las capacidades de actores sociales en relación a su supuesta entidad como representantes de intereses grupales o corporativos. Y el Presupuesto Participativo parece que cumple con estos requisitos no solamente en sus premisas teóricas y metodológicas, sino también en el plano pragmático, a la luz de los datos de participación de población no asociada.

El proceso debe permitir a los participantes deliberar acerca de las líneas de actuación pública que deben ser prioritarias, para posteriormente identificar propuestas de acción concretas

Otra cuestión relacionada con los aspectos organizativos del Presupuesto Participativo es la referente a las materias objeto de discusión del proceso (las propuestas ciudadanas). Una crítica que ha ido emergiendo conforme se va asentando el Presupuesto Participativo se vincula a la naturaleza de las aportaciones e ideas que nutren el debate. En Petrer la ciudadanía que acudía a las asambleas plantea directamente propuestas concretas, no necesidades o políticas que consideran prioritarias en el municipio. De acuerdo a esta lógica de funcionamiento, el proceso quizás adolezca de tiempos y espacios destinados a una reflexión conjunta previa que permita a los participantes deliberar acerca de las líneas de actuación pública que deben ser prioritarias, para posteriormente identificar propuestas de acción concretas. Aunque actualmente la fase de difusión e información persigue entre otros fines provocar es-

ta reflexión, puede ocurrir que sectores de población que no participen en el proceso o determinadas necesidades no acaben representadas en la priorización final. Este déficit fue planteado sobre todo por el personal técnico municipal, que en algún caso concreto ha percibido que hubiera sido más conveniente en determinadas políticas focalizar las inversiones en otros lugares de la ciudad, más deficitarios de acuerdo a criterios técnicos. A este respecto surgieron algunas ideas en las reuniones de evaluación como el planteamiento de dinámicas de análisis previo al proceso utilizando la figura de los consejos sectoriales o la creación de grupos de diagnóstico, mejorando así la información disponible por parte de los ciudadanos cuando se inicie el proceso asambleario.

En cualquier caso, en estas primeras anualidades del Presupuesto Participativo se entiende que era tan importante el saber qué queremos conseguir entre todos (qué demandas y propuestas son importantes) como el habituarnos a trabajar y colaborar juntos todos los actores (cómo podemos conseguirlo). De hecho es necesario hablar no sólo de necesidades, sino de procesos en los que se formulan las necesidades. En la construcción de soluciones sociales, éstas deben tener al menos una doble evaluación. De un lado hasta qué punto dan respuesta a necesidades presentes en el municipio, y de otro conocer si el procedimiento para lograr la solución autoeduca en un sistema que permite el reconocimiento mutuo. De ahí la importancia de la percepción mayoritaria de los participantes en torno a la comprensión del funcionamiento del proceso, que en este caso se ha revelado muy satisfactoria. Por ello creemos que al margen de reflexionar acerca de la naturaleza y la raíz de las propuestas, al menos en estos primeros pasos fue también muy importante poder trabajar sobre propuestas concretas reconocidas por todos, con capacidad de sintonía común y movilización, y que permitieran adquirir el hábito de la reflexión y deliberación colectiva.

Finalmente, otro aspecto fundamental a mejorar en futuras experiencias es la profundización en la evaluación del proceso (utilidad, grado de consecución de resultados, organización, difusión etc.), y más aún, en la evaluación del impacto del proceso sobre la cultura ciudadana (si ha aumentado su comprensión de la Administración, si el interés por los temas públicos crece, la disposición de los ciudadanos a implicarse en otras actividades públicas, etc.). La evaluación participada de todos estos aspectos obviamente deberá alimentar en el futuro el proceso del Presupuesto Participativo.

Al margen de reflexionar acerca de la naturaleza y la raíz de las propuestas, al menos en estos primeros pasos fue también muy importante poder trabajar sobre propuestas concretas reconocidas por todos, con capacidad de sintonía común y movilización

Otro aspecto fundamental es la profundización en la evaluación del proceso, y más aún, en la evaluación del impacto del proceso sobre la cultura ciudadana

NIVEL POLÍTICO Y DE GOBIERNO.

Los debilidades que podríamos resaltar en el marco de acción de este actor con relación al Presupuesto Participativo se hayan presididas en términos generales por situaciones que podrían encuadrarse dentro de los límites estructurales de los gobiernos locales.

En primer término estos límites hacen comprensible la escasez financiera y diversas restricciones legales, que reducen el margen de maniobra. La ley de estabilidad presupuestaria y el cumplimiento del equilibrio presupuestario de las entidades locales que se deriva de ésta, introduce sin duda condicionantes (por ejemplo en materia de inversiones) a tener muy en cuenta, y en nuestra experiencia han supuesto un verdadero reto para lograr la ejecución de las propuestas priorizadas por la ciudadanía. Cuando las inversiones elegidas en el proceso se suman a las ya comprometidas por el ayuntamiento y a las que responden a prioridades políticas del equipo de gobierno, se abre inevitablemente un escenario de tensión entre los distintos actores que no siempre tiene una solución fácil.

La aparición en ocasiones de demandas por parte de la población ajenas al nivel competencial del gobierno local suponen un reto a afrontar en este tipo de proce-

Una segunda debilidad institucional registrada durante el proceso ha sido la aparición en ocasiones de demandas por parte de la población ajenas al nivel competencial del gobierno local, sobre todo en el caso de iniciativas para la creación de infraestructuras y equipamientos sanitarios, deportivos o de nuevos viales. A este respecto se ha intentado realizar una labor de devolución de información lo más sencilla posible a la ciudadanía con el fin de explicar porqué no se pueden incluir este tipo de demandas dentro del proceso del Presupuesto Participativo, cuáles eran los niveles institucionales responsables de cada una y qué acciones o gestiones se iban a iniciar desde el equipo para intentar satisfacer estas iniciativas. Esta labor ha estado siempre orientada hacia un doble fin: por un lado asentar la vocación pedagógica de acercamiento de la administración que debe formar parte de un proceso como éste, y por otro lado ajustar las expectativas ciudadanas al margen real de maniobra en el que se desarrolla el Presupuesto Participativo.

La estabilidad política supone un elemento casi imprescindible para llevar a buen puerto este tipo de experiencias, puesto que en la mayoría de ocasiones los procesos tienen su origen en la iniciativa política

Un tercer aspecto negativo que ha acompañado al proceso a lo largo del tiempo es propio del caso de Petrer, pero creemos conveniente señalarlo porque permite comprender mejor el contexto en el que se desarrolla la experiencia. Este elemento no es otro que la debilidad política derivada del equilibrio de fuerzas políticas de representación municipal. En Petrer durante el proceso gobernaba Izquierda Unida en situación de minoría o de pactos inestables con otras fuerzas. Como hemos comentado en la introducción, creemos que tanto en esta como en otras experiencias a emprender, la estabilidad política supone un elemento casi imprescindible para llevar a buen puerto iniciativas innovadoras de participación ciudadana, puesto que en la mayoría de ocasiones los procesos tienen su origen en la iniciativa política.

Finalmente en lo tocante al nivel institucional, otra de las posibles debilidades del Presupuesto Participativo en el futuro radica en las garantías de los acuerdos alcanzados en el proceso. En el caso de Petrer las decisiones de la Mesa del Presupuesto Participativo (las propuestas finalmente elegidas) no poseen un carácter vinculante como tales (esta circunstancia es común a la mayoría de experiencias locales de Presupuestos Participativos). Cuentan con el compromiso del Ayuntamiento de respetarlas y llevarlas a la realidad, pero peligros inherentes del equilibrio político municipal (cambios de ediles, cambios del color político del equipo de gobierno, etc.) están sin duda presentes. El asentamiento en el tiempo del proceso y la presión social de la población participante a medida que se lo apropien constituyen el mayor garante disponible en este momento, aunque determinadas acciones pueden contribuir a ello. Ejemplo de ello es la inclusión del Presupuesto Participativo en los reglamentos municipales de participación ciudadana como se ha llevado a cabo en algunos municipios, lo que en cierta medida otorgaría al proceso un carácter institucional que contribuiría a asentar su continuidad.

La creación de una garantía normativa además contribuye de una forma determinante a la institucionalización de este tipo de procesos, una institucionalización que en el caso de devenir efectiva, otorga a la Administración un carácter motriz y articulador, por cuanto deja de ser neutra. Es más, dado que los Presupuestos Participativos descansan siempre sobre los hombros de la Administración para lograr un desarrollo exitoso, es muy importante conocer cómo los ciudadanos y su implicación en la acción pública son vistos desde este ámbito. No podemos obviar, como ya hemos comentado, el hecho de que las instituciones infieren sentidos a la sociedad y condicionan los modos de formación de preferencias de los ciudadanos, y parece que las investigaciones realizadas en otros lugares sugieren que la invitación a participar por parte de las autoridades desarrolla un interés que de otra forma posiblemente no habría aparecido. Si se asume la acción participativa en la lógica de funcionamiento institucional, permite la incorporación de unos resultados que difícilmente son alcanzables a partir de la mera agregación de intereses ciudadanos o a partir de acciones participativas al margen de las instituciones. Y también de forma implícita revelan la artificialidad de la tradicional contraposición entre participación y representación, por cuanto integran ambas de forma pragmática, y complementaria.

El Presupuesto Participativo se funda entre otros principios en la lógica de la acción-reflexión-acción. En este sentido se trata de un proceso creativo, por cuanto parte de una realidad instituida, unas prácticas participativas consolidadas que generalmente son juzgadas como insuficientes o poco satisfactorias por los actores implicados, para a través de la interacción participada generar una nueva situación que desborde a la anterior, instituyente por cuanto genera una nueva realidad diferente a la preexistente al proceso. Esta nueva realidad (el proceso y sus resulta-

Una debilidad presente en la mayoría de experiencias radica en el hecho de que el carácter vinculante de las decisiones reside únicamente en la voluntad política, sin más garantías institucionales o normativas

Si no existe confianza por parte de los sujetos participantes en la respuesta y el apoyo del entramado institucional, difícilmente desarrollarán una implicación activa, o como ocurre en muchos casos, acabará produciéndose una sensación de frustración por las expectativas incumplidas.

sus resultados) se somete de nuevo a la reflexión y se vuelve a actuar, generando de esta forma una espiral creativa a partir de la cual las acciones conforman un proceso dinámico que hace complicada la sedimentación. Pero la potencialidad de esta lógica no está reñida con una institucionalización que otorgue carta de garantías a la plasmación práctica de los resultados que se van produciendo. Esta institucionalización se torna incluso necesaria si desde los gobernantes existe una verdadera voluntad en el asentamiento temporal de este tipo de procesos, puesto que en las instituciones reside la capacidad última (ya sea legal o ejecutiva en muchos casos) para implementar los acuerdos alcanzados. Si no existe confianza por parte de los sujetos participantes en la respuesta y el apoyo del entramado institucional, difícilmente desarrollarán una implicación activa, o como ocurre en muchos casos, acabará produciéndose una sensación de frustración por las expectativas incumplidas. Afortunadamente en el caso el Presupuesto Participativo de Petrer, a la luz de los resultados de la encuesta realizada en 2006 a los asistentes a las asambleas, existe una confianza generalizada por parte de los participantes de que el gobierno municipal ejecutaría finalmente las propuestas acordadas por los ciudadanos.

El verdadero impulso en la promoción de la participación ciudadana no suele partir tanto de la existencia de leyes, de ordenanzas o de reglamentos, ni siquiera de estrategias de partidos, sino de la presencia de políticos y ciudadanos comprometidos dentro y fuera de la Administración.

Al margen de dificultades y debilidades, desde el nivel político y de gobierno también encontramos elementos positivos que fueron determinantes para la puesta en marcha y afianzamiento del proceso del Presupuesto Participativo. El principal aporte en este sentido lo ha constituido sin duda la voluntad política. Ya hemos comentado que, cuando se habla de mecanismos de innovación democrática local, el verdadero impulso en la promoción de la participación ciudadana no suele partir tanto de la existencia de leyes, de ordenanzas o de reglamentos sino de la presencia de políticos y ciudadanos comprometidos dentro y fuera de la Administración. Entendiéndolo así en Petrer, al igual que otros municipios españoles donde se desarrolla esta experiencia, no cabría tanto hablar de una estrategia de partido o partidos en el gobierno, sino de estrategias de personas concretas que persiguen llevar a cabo iniciativas que perfilen nuevas formas de relación política. Para que un proceso de este tipo pueda fructificar es necesario contar con voluntad política real en el proyecto. Más allá de considerar la representación política como el simple hecho de actuar como representante del pueblo, puede construirse un proceso activo basado en la interacción entre representantes y representados. Las experiencias participativas que incorporan componentes de decisión en la base social comportan ineludiblemente cesiones de poder desde el nivel político, y en el devenir del proceso no solamente los ciudadanos deben vencer resistencias y confiar en el nivel institucional, sino que también se pone a prueba la confianza de los responsables políticos en la capacidad de la base social para incorporarse a mecanismos de decisión, aparcándose en ocasiones líneas de actuación política. Pues bien, apelamos a una recomendación que quizás pudiera parecer que se presupone en estos ámbitos, pero que conviene repensar detenidamente antes de embarcarse en iniciativas participativas: la honradez. Como hemos comentado anteriormente, la ciudadanía anda ya

escarmentada de proyectos grandilocuentes que se acompañan de preciosos envoltorios pero que presentan alcances y contenidos en muchos casos limitados. En ocasiones la satisfacción del camino compartido es más importante que el lugar al que se quiere llegar, y si los resultados finales no son los esperados inicialmente pero los participantes perciben mutuamente honradez ya se habrá conseguido algo en el trayecto, la apertura a una nueva cultura participativa, que no es poco.

NIVEL TÉCNICO.

Dentro del nivel técnico el principal aspecto que condiciona la marcha del proceso del Presupuesto Participativo es la necesidad de implicación de todos los técnicos municipales. Aunque el Presupuesto Participativo es una iniciativa que parte normalmente de la concejalía de participación ciudadana, que coordina las acciones, se trata de una iniciativa que necesita de la implicación del resto de concejalías puesto que las demandas y propuestas ciudadanas hacen referencia múltiples áreas municipales, o incluso se trata de propuestas transversales que necesitan una coordinación interdepartamental para afrontarlas. Emerge por lo tanto como un factor a tener muy en cuenta las labores de coordinación, formación e información en el nivel técnico a fin de que sea posible la respuesta adecuada a las iniciativas ciudadanas. La creación o desarrollo efectivo de estructuras organizativas que posibiliten una coordinación intersectorial de la participación ciudadana sería el escenario idóneo, posibilitando lo que hoy en día se ha dado en llamar “conectividad”. Esta coordinación, además, no solo debe ser horizontal (interdepartamental), sino también vertical (entre técnicos y políticos responsables de un área de actuación determinada), de forma que se articule un espacio de comunicación en el que queden claros los cometidos de cada uno dentro del proceso del Presupuesto Participativo.

Como dificultad adicional, en el caso particular de Petrer los técnicos municipales transmitieron su preocupación porque, al margen de que desarrollen o no una implicación personal, su intervención en el proceso (aclaraciones de informaciones, asistencia a reuniones, elaboración de informes técnicos, etc.) supone una carga adicional de trabajo añadida a sus responsabilidades cotidianas. Uno de los objetivos iniciales que se debatió en el grupo motor cuando surgió la oportunidad de realizar los Presupuestos Participativos fue la necesidad de que todos los actores que participaran, ya fueran políticos, asociaciones, base social, y también los técnicos, obtuvieran una “recompensa” en el proceso. La forma en que se concrete la recompensa en este caso (liberación de tiempo, aumento de personal, remuneraciones, etc.) es otro de los retos que se hallan pendientes para experiencias.

Un factor a tener muy en cuenta es el de las labores de coordinación, formación e información en el nivel técnico a fin de que sea posible la respuesta adecuada a las iniciativas ciudadanas

Todos los actores que participan en un proceso como este ya sean políticos, asociaciones, base social, pero y también personal técnico, deben obtener una “recompensa” en el proceso.

NIVEL ASOCIATIVO.

Al principio del proceso del Presupuesto Participativo en Petrer, la principal resistencia inicial presentada por el mundo asociativo fue el cuestionamiento de la premisa de participación de la ciudadanía a título individual, sin privilegiar la participación de colectivos de la ciudad. El argumento esgrimido en este sentido desde algunas asociaciones se basaba en la concepción de que participación debía seguir discurriendo a través de organizaciones formales, en su convicción de que las asociaciones representan a los ciudadanos y que éstas deben ser recompensadas por el esfuerzo que realizan para fomentar la participación. El problema que planteaban hace alusión básicamente a una cuestión de legitimidad respecto a la participación de ciudadanos a título individual o de colectivos informales en los procesos de decisión, que se involucran de forma puntual pero que no desarrollan un compromiso estable en el tiempo. Puede percibirse también a través de esta línea argumental un peligro de pérdida de poder de las asociaciones ante una figura de participación que no distinguiera entre organizaciones y participantes individuales. Por su carácter mixto inicial (participación de los colectivos en la elaboración del reglamento y en la coordinación de asambleas el primer año, y participación a título individual en el resto del proceso), cierto es que las premisas de funcionamiento del Presupuesto Participativo suponen un reto para las asociaciones, pero sin duda presenta también la potencialidad de refrendar su capacidad de convocatoria, posibilitando su capacidad de decisión no sólo a través de representantes, sino también a través de la asistencia de sus propios miembros a las asambleas. El tiempo ha contribuido a difuminar esta resistencia, ya que no solamente no han perdido “cuota de poder” sino que además el propio proceso ha permitido que la población no asociada conociera a las asociaciones y que en muchos casos se integraran en ellas. No desaprovechamos estas líneas para agradecer todo el esfuerzo y tiempo dedicado por los distintos colectivos a lo largo de todo el proceso del Presupuesto Participativo. Sin duda sin su colaboración activa hubiera sido imposible llevarlo a cabo.

Las premisas de funcionamiento del Presupuesto Participativo suponen un reto para las asociaciones, pero sin duda presenta también la potencialidad de refrendar su capacidad de convocatoria, permitiendo además que la población no asociada conozca la actividad de los colectivos del municipio

Una segunda crítica inicial desde el sector asociativo, sobre todo desde colectivos y organizaciones que no se implicaron en el proceso (más aún si cabe por parte de la oposición política), fue la percepción del peligro de manipulación política, ejercicio de propagandismo y clientelismo que podía suponer la puesta en marcha de un proceso de este tipo. Incluso las asociaciones que constituyeron el grupo motor plantearon sus dudas a este respecto, atribuyendo cierto electoralismo a la iniciativa política del Presupuesto Participativo. En estas primeras reuniones se abrió un debate permanente en el que al final las asociaciones concluyeron en que, independientemente de cuál fuera la intención política con este asunto, si conseguía asentarse el proceso la ciudadanía acabaría por apropiárselo, de forma que gobernara quien gobernara difícilmente podría ser eliminado de la práctica del gobierno local.

Surgieron también tensiones entre las asociaciones en el proceso de definición del Presupuesto Participativo, ya que el tejido asociativo de la ciudad se hallaba escindido en dos bloques, por un lado las asociaciones de vecinos y por otro las asociaciones de carácter sectorial. Constituían dos bloques que no estaban acostumbrados a trabajar juntos, y surgieron recelos acerca de la representación que debían tener tanto en el grupo motor como en las asambleas las lógicas territoriales (AA.VV.) y sectoriales (el resto de asociaciones), llegando a peligrar incluso la puesta en marcha del proceso por este motivo. Transcurrido el tiempo, el trabajo conjunto y el contacto no tanto entre asociaciones como de personas que trabajan en asociaciones fue valorado por los participantes como muy positivo, por cuanto crearon un espacio de diálogo a través del cual pudieron percibir las necesidades de unos y otros, a la vez que han ido encontrando puentes de colaboración asociativa al margen del entorno del Presupuesto Participativo. La creación de este tipo de redes demuestra en nuestra opinión que la figura del Presupuesto Participativo no es solo un medio para decidir en torno al destino del dinero público, también es una “excusa” para dinamizar el tejido ciudadano local, para generar un entorno que se va tejiendo por debajo de la estructura manifiesta del mecanismo de participación que permite a los actores reconocerse y conversar, desarrollando planteamientos que pueden revitalizar la vida ciudadana.

Al margen de los aspectos ya expuestos, conviene volver de nuevo a una debilidad que, aunque hace referencia a la estructura del proceso y al ámbito político, fue una cuestión que el movimiento asociativo hizo presente durante todo el proceso y que quizás ha constituido el principal caballo de batalla que puede hacer peligrar el asentamiento del Presupuesto Participativo. Esta debilidad no es otra que la ya mencionada inexistencia de garantías previas sobre los efectos de la deliberación de los procesos decisorios, es decir, que los esfuerzos y el tiempo dedicado por todos los participantes no se acompaña de la seguridad de que las decisiones adoptadas finalmente vayan a ejecutarse. Hay que reseñar que en cualquier los lugares donde se realizan iniciativas de este tipo, el Presupuesto Participativo no posee un cuerpo legal que obligue al municipio a llevar a la realidad las propuestas finalmente consideradas como más importantes por los ciudadanos, y la posibilidad de cambios políticos impide otorgar a los participantes las necesarias garantías de que se puedan ejecutar todas las propuestas. El único aval pues ante esta debilidad es que año a año se vayan cumpliendo los acuerdos pactados entre el Presupuesto Participativo y el equipo de gobierno, lo que sin duda proporcionará la confianza necesaria para su asentamiento. A pesar de ello conviene señalar que desde el sector asociativo se realizaron esfuerzos por asegurar la corresponsabilización institucional, y ejemplos de ello fueron la iniciativa de los participantes de que la figura del Presupuesto Participativo fuera respaldada en pleno municipal por parte de todos los partidos con representación, o también la aprobación en el autorreglamento de la presencia (con capacidad de voz pero no de

El Presupuesto Participativo constituye una oportunidad para generar redes asociativas y lógicas de colaboración horizontal entre colectivos

decisión) de representantes de todos los partidos en reuniones en las que se tuvieran que adoptar decisiones en torno a las iniciativas ciudadanas.

BASE SOCIAL.

En lo referente a las lecturas derivadas de la participación de la base social en el proceso de Presupuesto Participativo, a lo largo de la exposición de esta experiencia hemos intentado exponer cuál ha sido su impacto en términos de percepciones, participación e iniciativas. La implicación de la población que habitualmente no participa de organizaciones ciudadanas o asociaciones se ha convertido desde el principio en el verdadero reto del Presupuesto Participativo, puesto que éste tiene su razón de ser, al margen de sus resultados prácticos, en la apertura de un nuevo cauce de participación que permita el acercamiento de lo público a ciudadanos que no están dispuestos a implicarse o no entienden como idóneas las formas de participación tradicional. En este sentido el hecho de que casi la mitad de las personas que participaron en las dos últimas ediciones de Petrer podamos incluirla en este sector de población creemos que constituye un activo que el Presupuesto Participativo incorporó al capital social del municipio, pero en cualquier caso entendemos necesario apuntar una serie de resistencias y puntos débiles que ayudan a comprender la relación entre la base social y el Presupuesto Participativo.

Las resistencias aluden al marco contextual común en las sociedades occidentales que liga actualmente el concepto de ciudadanía en general y a la participación ciudadana en particular. Por los resultados emergentes del análisis de la encuesta realizada a los participantes del Presupuesto Participativo en Petrer, el panorama relativo a la percepción que los ciudadanos tienen de la esfera política no dista mucho de los diagnósticos establecidos para la realidad estatal. Existe una escasa valoración de los agentes políticos tradicionales, sobre todo de los partidos políticos y de las reglas que rigen el juego representativo de la democracia, insistiendo la mayoría de los encuestados en la necesidad de una mayor tenencia en consideración de los ciudadanos a la hora de la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, por los resultados de esta encuesta podríamos entender esta tendencia no en términos negativos o de desvinculación, sino como una señal de un cambio de cultura política ciudadana que demanda nuevas formas de participación política a la que responde el Presupuesto Participativo. Y razón de ello lo da el hecho de que los participantes manifiesten un alto interés por la política local, tanto en lo referente a las opiniones como en las prácticas, así como el amplio acuerdo en torno a la necesidad de profundizar en espacios en los que los habitantes del municipio puedan expresar y dirimir intereses o preferencias.

Se registra cambio de cultura política ciudadana que demanda nuevas formas de participación política a la que responde el Presupuesto Participativo

En cualquier caso creer que por la mera disposición de un nuevo mecanismo de participación, por muy novedoso que nos parezca, va a dinamizar rápidamente la escena de participación ciudadana, supone generar unas expectativas que difícilmente se van a alcanzar en el corto plazo, a la vez que una posible fuente de frustración en organizadores y grupos motores por no alcanzar estas expectativas. Fijarse un criterio cuantitativo de éxito en relación al número de participantes en un proceso de este tipo puede ser engañoso, porque además de cuantificar también es necesario cualificar el tipo de participación (qué sectores participan, cómo, hasta dónde etc.). Si asisten muchos participantes a las asambleas pero no comprenden qué ocurre allí, o no comparten la forma en que se llevan a cabo las acciones, o no se implican en el planteamiento de propuestas o en la priorización de éstas por ejemplo, significa quizás se esté reproduciendo los modos de participación que precisamente intenta desbordar una herramienta como el Presupuesto Participativo. Además de diseñar estrategias para intentar que participe el mayor número de personas posible también es necesario dotar de contenido la acción de participar. En la edición de 2006, a las asambleas ciudadanas del Presupuesto Participativo acudieron aproximadamente 750 personas, lo cual puede parecer poco (o mucho, según se mire), pero en cualquier caso se sitúa por encima del margen de participación que este tipo de procesos en otros municipios españoles, que suele ser el 1%. Además, el principio orientador de participación individual se traduce, en términos de asistencia, en que los individuos no pertenecen ya tanto a grupos singulares como a redes sociales, lo que le confiere en nuestra opinión una dimensión mayor al hecho participativo. Sea como fuere, lo que sí es cierto es que en el caso de Petrer no existía una tradición previa, y con sólo dos años de experiencia, parece cuando menos que la participación en términos cuantitativos fue un motivo de satisfacción.

Pero como decíamos, no basta con contar participantes. Se muestra necesario conocer qué significación otorgan éstos a la acción participativa. Y los resultados que refleja la encuesta en el caso de Petrer parecen ser abiertamente positivos en este sentido, sobre todo para la población no asociada, que es la que tradicionalmente se encuentra ausente de los espacios de participación.

Así, los encuestados se pronuncian muy favorablemente ante la afirmación de que el funcionamiento del Presupuesto Participativo es muy fácil de entender (una media de 8.05 en una escala e 1 a 10 en el caso de la población no asociada), lo cual es especialmente importante porque nos habla de la capacidad comunicativa que tienen el propio proceso, sobre todo a partir de acciones de información y difusión. Pero la comprensión de los participantes nos habla también de que si entienden cómo funciona el proceso, quedan capacitados en términos de competencia política para plantear propuestas, debatirlas y decidir en torno a ellas.

Fijarse un criterio cuantitativo de éxito en relación al número de participantes en un proceso de este tipo puede ser engañoso, porque además de cuantificar también es necesario cualificar el tipo de participación (qué sectores participan, cómo, hasta dónde etc.)

También supone un refrendo importante a la figura del Presupuesto Participativo el hecho de que los asistentes a las asambleas valoren muy positivamente la transparencia y apertura de las decisiones que allí se toman (valoración media de 8.25 en la escala de 1 a 10 en el caso de los asistentes que no forman parte del sector asociativo), porque esa es precisamente una de las resistencias participativas esgrimidas dentro del espacio de participación tradicional, en el que los ámbitos de decisión son percibidos con frecuencia de una forma opaca y ajena a la acción ciudadana.

Unas y otras afirmaciones no podían conducir a otra percepción que no sea el potente respaldo que la población otorga al Presupuesto Participativo como forma para que los ciudadanos participen en las decisiones públicas del municipio (valoración media de 8.72 en la escala por parte de la población no asociada). Esta alta aprobación confiere al Presupuesto Participativo, sobre todo para este segmento de ciudadanía, una justificación de su existencia, y muestra la pertinencia del diseño de un espacio participativo abierto a la participación individual, comunicativo, deliberativo, y orientado a la propuesta y decisión relacionada con la acción pública.

Pero al margen de los rasgos positivos que hallamos en el Presupuesto Participativo como nuevo mecanismo de innovación democrática local, se muestra conveniente señalar dos dificultades, que a raíz de la experiencia expuesta han generado distorsiones en las aportaciones de la base social al proceso.

Desde la población con frecuencia existe un exceso de expectativas respecto a lo que el gobierno local puede ofrecer con la iniciativa del Presupuesto participativo

La primera hace referencia al exceso de expectativas respecto a lo que el gobierno local puede ofrecer con esta iniciativa. Aunque en el caso de Petrer se intentó explicar a través del proceso de difusión y en las propias asambleas cuáles eran las materias objeto de debate (las inversiones municipales), la ciudadanía encuentra en este medio un canal a través del cual hacer llegar a la Administración todo tipo de demandas, desde propuestas relacionadas con el personal del Ayuntamiento hasta toda clase de actividades e incluso recomendaciones morales, en muchas ocasiones formuladas de forma excesivamente genérica. Lejos de constituir un elemento negativo para la Administración municipal, este tipo de propuestas suponen una fuente adicional de análisis de las necesidades y demandas ciudadanas, y por ello se trabajó en estrategias que permitan realizar una devolución de todas estas ideas que parten de los ciudadanos, pero su exclusión del proceso de decisión puede acarrear frustraciones en algunos participantes que quizás no puedan entender por qué sus propuestas, que consideran importantes, no se someten a debate en el marco del Presupuesto Participativo, lo que sin duda socava su implicación para el futuro.

La segunda dificultad que en las reuniones de evaluación se percibió respecto a la participación de la base social tiene un mayor calado en el planteamiento de este tipo de iniciativas participativas. Esta dificultad es la que hace referencia a la excesiva fragmentación o pluralismo de intereses y preferencias que concurren en el proceso.

El proceso está armado en torno a la participación de los ciudadanos a título individual y no en representación de organizaciones o sectores de la población, en una población cada vez más heterogénea, donde los distintos sectores de población tienen intereses diversos e incluso contrapuestos, lo supone que en el debate sobre el interés general confluyan la agregación e integración de intereses particulares. Esta pluralidad de miras, deseable por un lado ya que permite ver a todos los participantes que en el municipio viven muchos ciudadanos con deseos y preferencias distintas, en ocasiones dificulta el proceso deliberativo sobre los intereses generales, que es al fin y al cabo el objetivo del Presupuesto Participativo. Pero al mismo tiempo la pluralidad de formas e intereses es precisamente la base conceptual de la que parte la concepción deliberativa de la democracia, y es también la base sobre la que se asienta la metodología del Presupuesto Participativo en su lógica operacional.

De acuerdo a esta lógica, los sujetos concurren en situación de simetría táctica dentro del espacio habilitado para el debate público, que en este caso se halla orientado a la propuesta, deliberación y decisión en relación con el destino de los recursos municipales, incorporando así iniciativas e intereses que son dirimidos dentro del propio proceso. Pero el hecho de que los intereses se definan a través de la acción participativa o participativa no quiere decir en absoluto que asuman una concepción comunitarista idealizada de las preferencias, en la cual los intereses individuales se anulan en favor de un bien común. Muy al contrario, cuanto más se abra el proceso participativo a los actores sociales, mayores probabilidades existen de que se presenten profundas divergencias en la interacción dentro del Presupuesto Participativo.

Las preferencias de los sujetos no se constituyen jamás sobre intereses generalizables, como si existiera una idea común que hiciera ver a los sujetos cuál es el interés predominante y garantizara el acuerdo unánime. Y es que el pluralismo es una característica inherente en mecanismos participativos abiertos como es el caso del Presupuesto Participativo, un pluralismo coexiste y acontece paralelo a la noción de un bien común que intercomunicativamente intentan construir los participantes. Se abre aquí con asiduidad un ámbito de tensión dentro del Presupuesto Participativo en el que los ciudadanos reconocen la deseabilidad social de un bien común, estableciendo áreas de acuerdos generales, pero disienten respecto a cuál debe ser su concreción práctica, esto es, sus satisfactores. Por ello con frecuencia tienden a identificar sus intereses singulares con la noción de interés general. Y puesto que el interés general es construido de forma compartida, termina por producir la paradoja de que un proceso participativo destinado a orientar participadamente las decisiones comunes es susceptible de generar nuevos subconjuntos dispersos de intereses grupales. En este sentido el Presupuesto Participativo de Petrer no es una excepción.

Recordemos cómo se articula el proceso. El Presupuesto Participati-

Los distintos sectores de población tienen intereses diversos e incluso contrapuestos, lo supone que en el debate sobre el interés general confluyan la agregación e integración de intereses particulares, y dificulta en ocasiones el proceso deliberativo sobre intereses generales

vo en Petrer se organiza a partir de asambleas, unas temáticas y otras territoriales, en las que los asistentes a cada una deben alcanzar acuerdos acerca de las iniciativas más urgentes presentadas en esa asamblea, priorizando colectivamente las tres que consideran más importantes y eligiendo a dos personas delegadas de esa reunión. Los dos delegados de cada asamblea conforman lo que se denomina la Mesa del Presupuesto Participativo, espacio de debate en el que se deben priorizar a nivel de ciudad las propuestas elegidas en cada asamblea. Pues bien, en la primera reunión de este órgano (especialmente la última edición), muchos delegados entienden que su misión allí es “defender” las propuestas de su asamblea. Y escogen este significado con una clara connotación conflictiva, puesto que si acuden a defender sus propuestas, lo hacen ante el peligro o la amenaza de que otras propuestas que no sean las de su asamblea salgan adelante y las suyas queden aparcadas. A buen seguro que cada delegado posee una noción básica de lo que debe ser el bien común para toda la ciudad, y qué características deben estar presentes en este bien, pero como decimos, con frecuencia se toma una parte por el todo, identificando a priori y de forma mecánica en la naturaleza de sus propuestas las características del bien común. Imparcialidad y particularidad son en ocasiones actitudes difícilmente conjugables. De resultados de esta estrategia apriorística, en las primeras reuniones del órgano de delegados se reproduce la misma escena que hallamos inicialmente en cada asamblea, es decir, la concurrencia de subconjuntos dispersos de intereses singulares.

La interacción y la deliberación pueden producir consenso, pero también conflicto, y tanto las diferencias como el conflicto contribuyen en gran medida al activo deliberativo que aporta el Presupuesto Participativo

La interacción y la deliberación pueden producir consenso, pero también conflicto, y tanto las diferencias como el conflicto contribuyen en gran medida al activo deliberativo que aporta el Presupuesto Participativo, puesto que obliga a los participantes a desplazarse desde sus preferencias individuales hacia la comprensión de la presencia de intereses propios y ajenos. Y puesto que rara vez se dispone de consenso al principio de los procesos, se hace necesario realizar un esfuerzo por el reconocimiento mutuo, por desarrollar un ejercicio de empatía hacia los intereses de los demás, y así referenciar las preferencias propias en relación al espectro del conjunto de iniciativas sometidas a deliberación.

Lo cierto es que, más allá de las necesidades elementales, normalmente éstas cristalizan a través de su definición social y política, lo cual nos ayuda en mucho a comprender el continuo debate e incomodidad escénica que se presenta dentro de procesos participativos como éste entre el interés singular y la responsabilidad social, cuestión que toma especial relevancia si los procesos están orientados hacia la decisión por parte de los propios ciudadanos de cuestiones relacionadas con la acción pública.

Para resolver esta cuestión es necesario recurrir al establecimiento de criterios, a la negociación de unas reglas mínimas del juego participativo, reglas que permitan la transformación cualitativa de las preferencias iniciales. Reglas que, en estos procesos, no constituyen un marco normativo externo, sino que se construyen en el marco del propio proceso,

a partir de un principio innegociable: las relaciones simétricas y horizontales entre los participantes, que acuden al espacio participativo con la única limitación de la disponibilidad de recursos existentes para las decisiones y la viabilidad práctica de los acuerdos que se alcancen. Para el caso de Petrer, la Mesa del Presupuesto Participativo negociaba entre sus componentes año a año las normas a través de las cuales se alcanza la priorización final de las propuestas sometidas a debate. Así, en la edición de 2005, el acuerdo establecido para la priorización fue que cada representante tendría que elegir 8 propuestas del total de iniciativas votadas previamente en las asambleas. Para la toma de decisiones, cada representante debía tener en cuenta los siguientes criterios de justicia distributiva a modo consultivo en la valoración de las propuestas:

- Que atienda a necesidades básicas de la población.
- Que tenga aplicación para toda la ciudad.
- Que atienda a criterios medioambientales.
- El número de personas beneficiadas por la propuesta.
- La implicación de varios colectivos en la propuesta.
- Que atienda a colectivos con necesidades especiales.
- La urgencia en la ejecución de la propuesta.

Y de las ocho propuestas a elegir, los miembros de la Mesa se impusieron la restricción de que en su lista únicamente podía figurar como máximo una propuesta perteneciente a la asamblea de la que había salido elegido delegado, de manera que quedaban limitadas así posibles inercias en el planteamiento de preferencias singulares, obligándose cada delegado a reflexionar en relación a cuando menos 7 propuestas que respondieran al interés colectivo. Pluralismo y conflicto quedaban así integrados por el propio proceso.

En esta última anualidad de 2006 el debate en la Mesa de Presupuestos fue similar. Se alcanzó un consenso en un modo de priorización en el que, teniendo también como referencia los criterios de justicia redistributiva, cada representante elaboraba una lista una vez concluían las acciones que componen el discurrir de la Mesa (debates, valoración e informes técnicos, visitas a los lugares en el que se ubican las inversiones propuestas, etc.). Esta lista tenía como limitaciones que el número de propuestas a incluir no podía superar, de acuerdo con los informes económicos de cada una de las propuestas, el total de recursos destinados para las inversiones del Presupuesto Participativo (ese año 500.000 €), y como segunda limitación se acordó que en dicha lista únicamente podría figurar una propuesta perteneciente a la asamblea de la que había salido elegido delegado. De esta, forma, tal como apreciamos, a partir de distintas estrategias es posible conjugar, dentro de una experiencia participativa como esta, la conflictividad inherente a la definición de

El papel que juegan los criterios de justicia distributiva que definen los participantes a la hora de valorar las propuestas ciudadanas es crucial para comprender los resultados finales de los procesos

parcelas comunes del bien colectivo a partir del planteamiento de intereses y preferencias singulares.

Tanto la adecuación del contenido de las propuestas a las posibilidades del proceso, como la necesaria reflexión acerca de los intereses comunes prioritarios antes de adoptar las decisiones que finalmente se deben llevar a cabo, acentúan la importancia que adquieren las estrategias diseñadas para informar a los vecinos acerca del proceso del Presupuesto Participativo. Esto permitirá que los participantes puedan valorar adecuadamente los factores a considerar en el planteamiento de propuestas y en la posterior decisión sobre ellas, y sin duda contribuirá en la implicación de la ciudadanía dentro del proceso, al desarrollar su comprensión sobre los asuntos públicos que forman parte de la vida municipal.

Como hemos podido comprobar a lo largo de las anteriores páginas, la iniciativa del Presupuesto Participativo en Petrer constituyó una experiencia que arroja luces y sombras, certezas e incertidumbres, potencialidades y debilidades, pero en cualquier caso en nuestra opinión presenta aspectos positivos determinantes para justificar la emergencia de un nuevo espacio participativo local.

Con voluntad de sintetizar todo lo que hemos ido reflexionando en torno al Presupuesto Participativo, creemos conveniente concluir abarcando dos ideas que nos parecen esenciales para comprender el alcance de este tipo de figuras.

En primer lugar, el Presupuesto Participativo conforma un escenario abierto a nuevos modelos de acción colectiva en los que, a diferencia de los modelos tradicionales de participación, hay una implicación directa de la ciudadanía en la reflexión acerca de los asuntos públicos, situándose al margen de los problemas de representatividad e influencia de los grupos corporativos. Un escenario en el que se prescinde de privilegios normativos hacia ciertas estructuras ciudadanas, ya sean en términos de categorías sociales (clases, etnias, género, etc.) o categorías orgánicas (partidos, asociaciones, etc.), sin obviar por ello que estas categorías atraviesan transversalmente multitud de intereses o valores que los sujetos incorporan en la acción participativa.

En segundo lugar queda presentada, a través de todo lo descrito del Presupuesto Participativo, una perspectiva de la democracia pragmática caracterizada esencialmente por su perfil inclusivo y deliberativo, con una reglamentación autogenerada y con una vocación transformadora de lo social a través de la definición compartida de realidades y la articulación de intereses particulares que acontecen en el propio proceso, sin por ello renunciar al pluralismo y el conflicto característico de los procesos participativos abiertos. Una visión de la democracia que, en términos aplicados, puede ser un buen reflejo de la orientación de los nuevos procesos de innovación democrática que en muchos lugares se están desarrollando en el ámbito local.

El Presupuesto Participativo conforma un escenario abierto a nuevos modelos de acción colectiva en los que, a diferencia de los modelos tradicionales de participación, hay una implicación directa de la ciudadanía en la reflexión acerca de los asuntos públicos

Por otra parte, la plasmación práctica del Presupuesto Participativo permite avanzar en buena parte en las prácticas democráticas de las instituciones públicas.

Los mecanismos de participación deliberativos como el Presupuesto Participativo constituyen un factor importante en la transformación del gobierno local. La existencia de espacios de interacción y comunicación entre ciudadanía y representantes públicos es reconocida cada vez más como una buena práctica de gobernanza. En esta experiencia pragmática, la participación no se limita únicamente a labores de información o consulta, sino que alcanza altos grados en las escalas participativas, abordando el nivel en el que se habilita a la ciudadanía la toma de decisiones en relación con la acción pública, lo cual sin duda conduce a una redefinición de las articulaciones entre la sociedad civil y el sistema político-administrativo local.

Las cifras de participación en el proceso, sobre todo en el caso de la población no asociada, permiten cuestionar muchas corrientes de pensamiento que proyectan en la ciudadanía altos componentes de desafección pública y de delegación en el los representantes las cuestiones que tienen que ver con la gestión institucional. Los participantes continúan teniendo una visión no muy optimista de las reglas de juego político propio de las democracias representativas tal y como se refleja en la encuesta, pero no cabe hablar de desafección política, entendiendo la política como el conjunto de actividades que tienen que ver con el bien común. A partir del diseño de un espacio participativo que corre paralelo al tradicional, los ciudadanos se muestran dispuestos a desarrollar un interés por lo público (el hecho de acudir a las asambleas y participar en las priorizaciones es muestra de ello), y se muestran capaces de incidir en el debate acerca de las orientaciones que deben desarrollar las instituciones en la gestión de la ciudad, lo que concede un carácter pragmático al hecho participativo.

Se subvierten a través de este tipo de figuras gran parte de los bloques existentes en los diagnósticos que habitualmente se hacen al describir la situación de la participación ciudadana. Aunque sigue presente cierta verticalidad en las relaciones entre instituciones y ciudadanía, podemos identificar a través de este proceso una vía de superación de la desconexión existente entre oferta institucional y demanda ciudadana. Hallamos también, a partir de la interacción comunicativa propia del Presupuesto Participativo, un espacio en el que los colectivos, las asociaciones, se relacionan de una forma diferente al modelo tradicional, presidido por la competitividad y los nexos individualizados tanto hacia arriba (con las instituciones), como hacia dentro (con sus propios socios) y hacia abajo (con la base social). Un espacio también en el que los colectivos, identificados en este caso por los miembros que toman parte en el proceso a título individual, se hacen visibles a través de sus propuestas a la ciudadanía. Un espacio además en el que es posible no sólo comunicar sino deliberar en torno a distintas visiones de lo que debe ser el futuro de la ciudad, con los componentes instituyentes que inte-

A partir del diseño de un espacio participativo que corre paralelo al tradicional, los ciudadanos se muestran dispuestos a desarrollar un interés por lo público

gran este debate. Y el resultado se traduce en la alta valoración que los participantes atribuyen a este dispositivo participativo.

En lo relativo al gobierno local, el Presupuesto Participativo permite alcanzar ciertos logros y afrontar algunas incertidumbres. Así, el proceso incide en gran medida sobre el problema de legitimidad que aqueja a las instituciones representativas de la democracia. Incorporar a la ciudadanía a las tareas de decisión plantea, cuando menos, que los resultados aporten una mayor legitimidad a la acción institucional.

El Presupuesto Participativo también solventa en muchos aspectos la crisis de instrumentalidad, por cuanto el propio proceso constituye un instrumento que permite la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de la agenda pública. El instrumento posee además la potencialidad de adquirir una naturaleza dinámica, bajo la lógica de acción-reflexión-acción. En efecto, cuando el Presupuesto Participativo se activa, los participantes actúan (se elabora un autorreglamento, se realizan asambleas, se plantean propuestas, se priorizan, se toman decisiones), y estas actuaciones son objeto de reflexión tanto durante el ciclo participativo como a su finalización a través de la evaluación de los participantes. Ello permite que se modifiquen los aspectos que se consideren mejorables y se actúe de nuevo sobre la realidad, reorientándola. El que gran parte del proceso construya contenidos autogenerados y susceptibles de ser modificados por la acción y la reflexión es una de las principales diferencias del Presupuesto Participativo con respecto a otros mecanismos de participación ciudadana.

El que gran parte del proceso construya contenidos autogenerados y susceptibles de ser modificados por la acción y la reflexión es una de las principales diferencias del Presupuesto Participativo con respecto a otros mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, si el Presupuesto Participativo contribuye en buena medida a solventar las crisis de legitimidad e instrumentalidad de los gobiernos, no ocurre lo mismo al hacer referencia a la crisis de gobernabilidad. Abrir el proceso de la acción pública a la ciudadanía, implica reconocer en ésta un pluralismo de intereses y preferencias, derivadas de una sociedad civil heterogénea y crecientemente fragmentada. La apertura participativa en ese sentido pone sobre la mesa del debate público el conflicto inherente a este pluralismo. Pero la conflictividad de intereses existe en cualquier caso, se produzca o no una apertura participativa en la acción institucional. El gobierno local, en ese sentido, lo que realiza implícitamente es desplazar el conflicto hacia el propio proceso participativo. Y la resolución de las situaciones que esto acarrea, como hemos visto, no son sencillas. De ahí la importancia de la necesidad de dedicar los tiempos necesarios para el debate y la deliberación, que constituyen el principal recurso para alcanzar decisiones, sino colectivas, al menos sí consensuadas por los sujetos participantes.

En cualquier caso por todo lo visto en nuestra pequeña experiencia del Presupuesto Participativo, partiendo de sus potencialidades y reconociendo ciertas limitaciones, ésta se encuadra en las líneas que tanto a nivel estatal como europeo se están estableciendo en materia de política legislativa. Los contenidos de las recomendaciones gubernamentales y el diseño de distintas legislaciones multinivel abogan por la puesta en



marcha de nuevos puentes de relación entre representantes y ciudadanía, caracterizados como hemos ido reseñando por el impulso de nuevas formas de participación orientadas a la implicación práctica del ciudadano en la tarea de gobierno. Y el Presupuesto Participativo, cuando menos, ayuda a abrir estos caminos.



ANEXO

AUTORREGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PETRER 2006

1.- Introducción.

1.1.- El Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación y gestión del municipio, mediante la cual l@s ciudadan@s pueden proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales.

El Presupuesto Participativo tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer sus principales demandas y preocupaciones en materia de inversiones e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

1.2.- El Reglamento del Presupuesto Participativo.

El Reglamento del Presupuesto Participativo es el documento que sirve para establecer las reglas del proceso del Presupuesto Participativo en todos sus pasos y acciones.

Es autorregulado, porque lo elaboran los propios participantes y colectivos de la ciudad de Petrer.

Es dinámico, ya que se revisará cada año para realizar las modificaciones necesarias y asegurar su evolución positiva.

1.3.- Calendario de acciones.

Para la elaboración del Presupuesto Participativo de Petrer en 2006, el calendario de acciones previsto es el siguiente

Enero 2006:

Evaluación del Presupuesto Participativo de 2005.
Discusión y elaboración del reglamento del Presupuesto Participativo de 2006.
Campaña de difusión institucional.

Febrero 2006:

Formación y capacitación de l@s coordinador@s de las asambleas.
Campaña institucional de convocatoria de asambleas.
Viernes 17 de febrero: Celebración de las asambleas temáticas.
Viernes 24 de febrero: Celebración de las asambleas territoriales.

Marzo-Junio 2006:

Constitución de la Mesa de Presupuestos Participativos.
Realización de informes técnicos económicos y de viabilidad de las propuestas.
Reuniones de la Mesa de Presupuestos Participativos.
Votaciones y priorización de propuestas.

2.- Principios orientadores.

Participación de carácter universal.

El Presupuesto Participativo es un proceso abierto a toda la ciudadanía. Cualquier persona puede asistir a las asambleas, realizar propuestas y votar, y en estas votaciones cada asistente tiene la misma capacidad de decisión.

Lógica territorial y temática para la celebración de asambleas.

En continuación con la experiencia del año anterior, se ha decidido mantener una estructura territorial (los barrios) y sectorial (los temas de interés) en el planteamiento de propuestas ciudadanas. De esta forma se intenta garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan encontrar un espacio adecuado para plantear sus demandas.

Celebración de las asambleas territoriales y temáticas en días distintos

En esta anualidad, las asambleas temáticas y las territoriales se van a celebrar en dos días distintos (17 y 24 de febrero), con el fin de posibilitar que las personas que así lo deseen puedan acudir tanto a unas como a otras, a la vez que se mantiene un proceso de difusión común para ambas.

Decisión sobre un porcentaje de las inversiones y recogida de demandas de otra naturaleza

El proceso del Presupuesto Participativo otorga a la ciudadanía la capacidad de decisión sobre un porcentaje de las inversiones que tiene que llevar a cabo el municipio. Pero en cualquier caso la presentación de propuestas podrán hacer referencia a cualquier aspecto del gasto público municipal. Las propuestas que hagan referencia a inversiones se incluirán en el proceso de Presupuesto Participativo y el resto serán tratadas por las áreas administrativas correspondientes a fin de intentar contemplarlas en sus programaciones.

AUTORREGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PETRER 2006

3.- Los participantes.

Podrán participar en el proceso todos l@s ciudadan@s a partir de los 16 años de edad, a excepción de la asamblea temática de juventud donde será posible participar a partir de 14 años.

Para la asistencia a las asambleas no será necesaria ningún tipo de acreditación, aunque se registrarán los datos básicos de los participantes (edad, género y si pertenece a algún colectivo ciudadano) garantizando el anonimato de éstos. Sí será necesaria la identificación de las personas que realicen propuestas.

4.- Las propuestas.

Cada ciudadan@ podrá presentar en las asambleas tantas propuestas como desee.

La presentación de propuestas se podrá realizar de forma presencial en la asamblea correspondiente, o presentarse previamente bien a través de la página web www.petrertomaparte.es o por el medio que l@s ciudadan@s estimen conveniente (carta, fax, correo electrónico dirigida a la Concejalía de Participación ciudadana o Registro del Ayuntamiento). La concejalía de Participación Ciudadana proporcionará formularios de propuestas a tal efecto. La fecha máxima de recepción de propuestas previas será el día 15 de febrero de 2006.

Para la presentación de propuestas en las asambleas se facilitará un impreso por parte de la coordinación de la asamblea en el que hará constar el título de la propuesta, y su descripción si se estima conveniente. De la misma forma será necesario consignar en este impreso los datos (nombre y D.N.I.) de la persona que realiza la propuesta.

La asamblea votará todas las propuestas presentadas por los asistentes. Las tres propuestas más votadas en cada asamblea serán seleccionadas para la priorización general que se llevará a cabo en la Mesa de Presupuestos.

En el caso de que alguna de estas tres propuestas elegidas no haga referencia a inversiones, no sea de competencia municipal, o no sea viable técnicamente, la Mesa de Presupuestos Participativos podrá seleccionar la siguiente más votada de la lista de propuestas generada en la asamblea.

En el caso de que una misma propuesta sea elegida por los ciudadanos en más de una asamblea, dicha propuesta prevalecerá en aquella asamblea en la que ha recibido más votos. En la/s asamblea/s donde esta propuesta también haya sido elegida, pero posea menos vo-

votos ciudadanos, se incluirá para la Mesa de Presupuesto Participativo la siguiente más votada de la lista presentada por dicha asamblea.

5.- Las asambleas.

Las asambleas ciudadanas tendrán lugar en los siguientes días y horas:

- Viernes 17 de febrero a las 19.00 horas: Asambleas Temáticas (excepto la asamblea virtual, que se desarrollará del 3 al 24 de febrero).
- Viernes 24 de febrero a las 19.00 horas: Asambleas Territoriales.

Las asambleas territoriales se celebrarán preferentemente en las sedes de las AA.VV. u otros colectivos. En el caso de que una zona territorial no disponga de sede de AA.VV. el ayuntamiento propondrá un lugar alternativo para su celebración.

Las asambleas temáticas se celebrarán preferentemente en sedes municipales, salvo la asamblea virtual que se desarrollará en la página web del Presupuesto Participativo en internet: www.petrertomaparte.es

Las zonas territoriales delimitadas para la celebración de asambleas territoriales son las siguientes:

- La Frontera
- Las Chimeneas
- San José
- San Rafael
- Pablo Picasso
- Distrito Salinetas.
- Viviendas Unifamiliares Salinetas.
- Miguel Hernández
- Zona centro
- Hipólito Navarro
- El Guirney
- Hispanoamérica

Los temas establecidos para la celebración de asambleas temáticas son los siguientes:

- Urbanismo, Obras y Servicios
- Cultura, Patrimonio y Fiestas
- Educación
- Juventud y Cooperación
- Deportes
- Servicios Sociales, Sanidad e Igualdad de Género
- Desarrollo Económico, Mercados y Consumo
- Medio Ambiente
- Seguridad Ciudadana y Tráfico
- Asamblea Virtual

AUTORREGLAMENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PETRER 2006

5.1.- La coordinación de las asambleas.

La coordinación de las asambleas correrá a cargo de representantes ciudadanos de la Mesa de Presupuestos Participativos de 2005. En el caso de que una asamblea no disponga de personas responsables de la coordinación, la Concejalía de Participación Ciudadana será la encargada de la coordinación a través de la persona que designe.

La coordinación de las asambleas estará asistida por profesionales externos e independientes con experiencia en dinamización social, con el fin de garantizar los principios de participación y horizontalidad entre los asistentes.

5.2.- El funcionamiento de las asambleas.

El procedimiento a seguir en cada asamblea será el siguiente:

- 1) Presentación de la asamblea por parte del coordinador/a.
- 2) Elaboración de las propuestas.
- 3) Presentación de las propuestas.
- 4) Votación de las propuestas.
- 5) Elección de las tres propuestas que se llevarán a la Mesa de Presupuestos.
- 6) Elección de dos representantes que representarán a la asamblea en la Mesa del Presupuesto Participativo.

La asamblea virtual tendrá un procedimiento propio a través del cual se elegirán tres propuestas, pero esta asamblea no aportará representantes a la Mesa del Presupuesto Participativo.

6.- Los órganos representativos.

6.1. - La Mesa del Presupuesto Participativo.

La Mesa del Presupuesto Participativo es el órgano representativo encargado del encauzamiento de las propuestas ciudadanas.

Estará compuesta por los 42 representantes elegidos en las distintas asambleas ciudadanas (dos por cada asamblea salvo la asamblea virtual). Así mismo se permitirá la asistencia a sus reuniones de representantes de los partidos políticos locales, aunque éstos no tendrán capacidad de voto en los acuerdos de este órgano. Sus principales funciones son:

- Priorización de las propuestas elegidas en las distintas asambleas (3 de cada asamblea), con el fin de determinar aquellas que se llevarán a cabo

de acuerdo al presupuesto disponible

- Evaluación del proceso del Presupuesto Participativo del año anterior y modificación si procede del presente autorreglamento para su aplicación en la siguiente anualidad.
- Resolución de los conflictos que pudieran producirse a lo largo del proceso del Presupuesto Participativo.

Para el desempeño de estas funciones la Mesa del Presupuesto Participativo podrá solicitar y recibir la asistencia técnica que considere necesaria.

La priorización de las propuestas se realizará por votación directa de los representantes. Cada representante elaborará una lista con las propuestas que considere prioritarias, únicamente con dos limitaciones. La primera consistirá en que la suma total del importe económico de las propuestas elegidas no superará el límite de recursos destinados por el Ayuntamiento para las inversiones municipales decididas en el Presupuesto Participativo (500.000 €). Para la consideración del importe económico de cada propuesta los representantes utilizarán los informes técnicos elaborados desde el Ayuntamiento a tal efecto. La segunda limitación será que cada representante podrá incluir en su lista de propuestas, en caso de que así lo considere, como máximo una propuesta perteneciente a la asamblea a la que representa.

La priorización definitiva se realizará en una sesión plenaria en la que tendrán lugar las votaciones de los representantes. Quedará ordenada una lista de propuestas que comenzará por la más votada y terminará por la menos votada, aprobándose por el orden establecido las propuestas hasta que se agote el presupuesto disponible. Esta lista constituirá el documento final del Presupuesto Participativo.

6.2.- Comisión de seguimiento.

La Comisión de Seguimiento y estará compuesta por un representante de cada una de las asambleas ciudadanas celebradas, por lo que estará formada por integrantes de la Mesa del Presupuesto Participativo.

La principal función de la comisión de seguimiento será realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados por la Mesa de Presupuestos Participativos, para lo que deberá disponer de informes de ejecución de propuestas emitidos por las concejalías responsables de las distintas propuestas.

Con fines informativos, se permitirá la asistencia a sus reuniones de representantes de los partidos políticos locales, aunque éstos no tendrán capacidad de voto en las decisiones de este órgano.



El Presupuesto Participativo tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía, con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de las personas en materia de inversiones públicas e incluirlas en el presupuesto anual de una ciudad, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

En este sentido las experiencias de Presupuestos Participativos constituyen una de las iniciativas más ambiciosas en la profundización de la democracia participativa local en las últimas décadas. Las páginas que componen esta monografía describen y analizan el proceso llevado a cabo durante cuatro años en la localidad de Petrer, incorporando reflexiones en torno a las potencialidades y limitaciones de este tipo de experiencias en busca de la revitalización de la participación ciudadana dentro del ámbito local.

preparación
procesos • participación • democracia



ISBN: 978-84-606-7591-4