

Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología

Carmen Pineda Nebot¹
Consultora de Administraciones Públicas
carmenpinedanebot@hotmail.com

Valdemir Pires
Universidade Estadual Paulista, Araraquara, Sao Paulo
vapires@fclar.unesp.br

Resumen

El presupuesto participativo es una metodología innovadora de gestión presupuestaria pública al incluir en el proceso de decisión al ciudadano común, votante o no, a diferencia de lo que ocurre en los procesos presupuestarios tradicionales. Surgió en Brasil en las dos últimas décadas del siglo pasado (siendo el de la ciudad de Porto Alegre el modelo más conocido) y se difundió desde entonces por varios países. La expansión de la práctica produjo alteraciones significativas en relación a las propuestas originales, exigiendo esfuerzos con objetivos variados. Pires y Pineda (2008a) propusieron una tipología de presupuesto participativo que pretendía contemplar desde las experiencias más simples y menos osadas a las más sofisticadas y pretenciosas, con el fin de hacer posible la evaluación del mayor número posible de casos. En este artículo, las experiencias españolas son descritas de acuerdo con esa tipología, destacando sus aspectos más relevantes. Se trata de un estudio útil no sólo para comprender la evolución del presupuesto participativo en España, sino también para continuar con el esfuerzo por definir mejor lo que es y puede ser este como posible instrumento de mejora de la gestión de las finanzas públicas locales y de la democracia.

Palabras clave

Participación ciudadana, presupuestos participativos, gobiernos locales, gestión presupuestaria.

Characteristics of Spanish experience of participatory budgeting in an attempt to frame type

Abstract

Participatory Budgeting (PB) is an innovative methodology of public budget management. It includes the common citizen in decision-making process, which does not happen in traditional budget processes. PB emerged in Brazil in the last two decades of the last century (Porto Alegre's experience is the best known model) and spread to several countries since then. The spread of the practice has produced significant changes in relation to the original proposals, requiring the efforts of analysts to identify them in different situations, carried out by different political actors, with different objectives. Pires and Pineda (2008a) proposed a typology of PB sought to contemplate the experiences from the simplest to the most daring and less sophisticated to the pretentious, so as to allow assessment of the maximum number of cases. In this article the Spanish experiences of PB are characterized from this typology, highlighting its most relevant aspects. It is a useful study to understand the evolution of PB in Spain, but also to continue the effort to better define what is and can become the participatory budget as a possible tool for improving the management of local public finance and democracy.

Keywords

Citizen participation, participatory budgeting, local governance, budget management.

1 Los autores del artículo pertenecen al Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP), del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), situada en el Estado de São Paulo, Brasil. El presupuesto participativo es una de las líneas de investigación del GPCGP.

Este artículo fue presentado inicialmente, en una versión reducida, como comunicación en el XXXV Encuentro de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) celebrado en Rio de Janeiro (Brasil). Quisiéramos agradecer los comentarios y sugerencias tanto de los evaluadores como de los participantes en el grupo de trabajo del congreso que, sin duda, han enriquecido este trabajo; y los comentarios y sugerencias que muy generosamente nos ha aportado Eduardo Zapico Goñi, como siempre tan certeros e interesantes.

1. INTRODUCCIÓN

El *orçamento participativo* o *presupuesto participativo* es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público (Pires y Pineda, 2008). Así ha sido reconocido tanto por organismos internacionales (ONU, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional) como por gobiernos locales y nacionales de todos los continentes, que lo han adoptado y adaptado a sus propias características.

Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil), es la gran referencia internacional² de esta metodología al haber sido considerada una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana en 1994, por la ONU, y por la gran difusión internacional que ha tenido (Foro Social). Sin embargo, no hay que olvidar que el presupuesto participativo es una de las formas de democracia participativa más difundidas en Brasil (Marquetti *et al.*, 2008). Algunos de los factores que facilitaron su emergencia son: las experiencias de participación popular que ocurren en Brasil a partir de la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta, al comienzo de la apertura del régimen militar (de este momento son las experiencias de Piracicaba, Lages, Boa Esperanza, Diadema, Vila Velha y Pelotas)³; el aumento de ingresos de los municipios después de la promulgación de la Constitución de 1988; y la expansión del número de *prefecturas* (alcaldías) gobernadas por partidos de izquierda, en particular el Partido de los Trabajadores (PT) (Souza, 2001).

A partir de 1989, año de inicio de la experiencia en Porto Alegre (Santos, 1998, 2002), el número de ciudades con presupuesto participativo aumenta en todo Brasil⁴. En el período 1989-1992, diez municipios del sudeste y sur del país ponen en marcha el presupuesto participativo. Más tarde, entre 1992-1996, se amplía el número a treinta y seis y se diversifica a otros municipios del nordeste. Pero es en el periodo 1997-2000 cuando se produce una “masificación” de las experiencias en Brasil, llegando a superarse el centenar (Ribeiro y Grazia, 2003). En esta época se incorporan no sólo otras zonas del país, aunque siguen concentradas fundamentalmente en el sudeste y el sur (46%), sino también otros partidos políticos de signo ideológico distinto.

A partir del año 2000 la expansión se produce por todo el mundo. Sólo en Brasil, a pesar de la ausencia de datos precisos, se cree que existen entre doscientas a tres-

2 El *orçamento participativo* se ha convertido para Porto Alegre en una “marca” de valor incalculable y una señal de identidad.

3 Estas experiencias precursoras, aunque no han recibido el nombre de presupuesto participativo, contienen toda o una buena parte de sus características fundamentales. Esta opinión la comparten Pires (2001), Goldfrank (2006) y Gómez (2007).

4 Para Mendes (2004), el período comprendido entre 1989 y 1996 fue el más importante para el desarrollo del presupuesto participativo en Brasil. En esta fase se iniciaron las experiencias más conocidas, como la de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) y Jaboticabal (SP).

cientas experiencias (Pires y Pineda, 2008). Pero también se han puesto en marcha experiencias en Europa (Sintomer, 2005; Krylova, 2007), Asia (Paul, 2007; Brillantes Jr., 2007), África (Shall, 2007a, 2007b), América del Norte (Lerner y Wagner, 2006) y en muchos países de América Latina (Goldfrank, 2007). Esto convierte al presupuesto participativo en una práctica no restringida a un país (Brasil) o una zona (América Latina), aunque también provoca muchos cambios en sus significados, sus objetivos y su metodología en relación a la experiencia original (Pires y Pineda, 2008).

Los estudios e investigaciones han recorrido un camino similar⁵. Los del primer período, que Cabannes (2005) denomina como “experimentales”, destacaban las virtudes y bondades del presupuesto participativo e identificaban los factores de éxito que permitirían su desarrollo (Souza, 2001; Nysten, 2003; Wampler, 2004; Baiocchi, 2001). Los del segundo período tienen como preocupación principal el diseño de las experiencias y los problemas de su implantación en otros países, prestando una especial atención a los requisitos previos que deben cumplir los lugares para tener éxito (Blanco, 2002; Chávez, 2005; Sintommer, 2005). En cambio, en el tercer período se analizan el tipo de relación de las instituciones participativas con las representativas (Pires, 2000; Subirats, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007; Beras, 2009), la sostenibilidad⁶ de las experiencias (Fernández y Pineda, 2010; Serafim y Teixeira, 2006; Balcão y Maranhão, 2004; Mantovaneli Jr., 2001⁷), la medición y evaluación del grado de desarrollo y del nivel de calidad de las experiencias (Fedozzi y Furtado, 2009; Silva, 2009; Costa, 2010; Alegretti *et al.*, 2011) y la búsqueda de definiciones.

En esa búsqueda para encontrar una definición del presupuesto participativo comienzan a producirse choques, político-ideológicos o territoriales, que pueden terminar convirtiéndose en un obstáculo insalvable para su progreso. Esta situación ha provocado que los investigadores planteen como solución la elaboración de clasificaciones o tipologías, ya que ellas permiten que los distintos casos puedan ser debidamente encuadrados y comparados entre sí (Ganuza, 2007; Marquetti, 2007; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Navarro, 2008; Pires y Pineda, 2008a; Barragán *et al.*, 2011).

Este artículo, tomando como referencia la propuesta de tipologías presentada en Pires y Pineda (2008a), tiene como objetivo encuadrar en ellas las experiencias españolas a fin de identificar sus principales características, empezando por explicar la metodología usada en esta investigación; a continuación, hace una descripción general de las experiencias españolas para, posteriormente, analizar cada uno de los criterios utilizados y realizar un análisis global de ellos, finalizando con unas conclusiones.

5 Para obtener más información sobre el tema en América Latina, véase Montecinos (2009).

6 En los últimos años, incluso una de las experiencias más antiguas como la de Porto Alegre pasa por una fase en la que se cuestiona su continuidad. El triunfo en las elecciones de 2004 de una coalición de centro derecha parecía cuestionarla. Sin embargo, a pesar de los numerosos intentos de neutralizar el presupuesto participativo y de integrarlo en un nuevo proyecto llamado *Governança Local*, este se ha mantenido perdiendo su papel de actor principal (Souza, 2010); aunque, en opinión de algunos expertos, convertido en una parodia (Baierle, 2009).

7 En este trabajo se relaciona el presupuesto participativo con una dimensión más amplia del concepto de sostenibilidad.

2. METODOLOGÍA

El objetivo de la investigación es analizar las experiencias españolas de presupuesto participativo siguiendo unos criterios previamente establecidos en Pires y Pineda (2008a) con el fin de identificar aspectos comunes y diferenciados que puedan servir para definir modelos determinados. Se ha utilizado esta tipología por considerarla más adecuada al objeto de estudio, es decir, la participación ciudadana en el presupuesto municipal, al incorporar elementos no incluidos en otras (Ganuzá, 2007; Sintomer *et al.*, 2008), como el elemento económico. Además proporciona un conjunto de informaciones que sirven de referencia para conocer, en posteriores investigaciones, las modificaciones que las experiencias vayan sufriendo en su funcionamiento.

La metodología utilizada ha sido una combinación de técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas, utilizando la información cuantitativa recogida para elaborar la tabla, los cuadros y las figuras presentes en este artículo, mientras que la información cualitativa sirvió de base, por un lado, para validar los cuestionarios y contrastar las respuestas obtenidas y, por otro, para interpretar y contextualizar los resultados obtenidos a través de las encuestas. La investigación cualitativa consistió en un análisis de documentación en el que se revisaron y analizaron las páginas web de los ayuntamientos, las actas de las asambleas de los presupuestos participativos, las revistas municipales, los reglamentos de participación ciudadana, los reglamentos y normas del proceso de presupuesto participativo, la documentación institucional, artículos académicos sobre el tema y dossiers de prensa de los ayuntamientos. Los datos cuantitativos⁸ se recogieron, durante el período de marzo de 2010 a febrero de 2011, mediante cuestionario remitido por correo electrónico a los responsables de los proyectos de participación presupuestaria de los municipios seleccionados.

Como suele ocurrir cuando se investigan temas locales, las dificultades fueron innumerables. Por una parte, fue difícil encontrar en las páginas web en qué lugar se encuentra situado el tema, la variedad de opciones son casi tantas como municipios estudiados. Hallar las direcciones de correo del área responsable del tema tampoco fue una tarea sencilla, como tampoco lo fue encontrar a la persona que pueda responder al cuestionario, que en unos casos puede ser el coordinador del proceso, en otros un técnico o, lo que es peor, hay que esperar que el concejal o la concejala responsable pueda responder o autorice a un técnico a hacerlo. Para todo ello es necesario haber contactado telefónicamente varias veces con el ayuntamiento y el área responsable, que conozcan al encuestador y comprendan lo que desea. Por otra parte, una dificultad añadida es que esta investigación no ha contado con ninguna ayuda financiera.

De las más de setenta experiencias detectadas⁹, se envió el cuestionario a cuarenta y tres ayuntamientos, lo que supone un 61,4% de tales experiencias. No se hicie-

8 La información recogida fue introducida y procesada a través de la hoja de cálculo Excel para extraer los datos relevantes.

9 Se establece un ratio de respuesta no inferior al 50% para considerar satisfactorio el estudio.

ron los envíos restantes por haberlas detectado al final de la investigación y por no encontrar ningún dato que permitiera contactar con ellas al ser municipios de tamaño muy pequeño o haber utilizado para su puesta en marcha personal externo. Se recibió contestación, como se puede ver en la tabla siguiente, de veintiséis ayuntamientos, lo que representa un índice de respuesta del 60,5%¹⁰, muy por encima de las previsiones que existen para los estudios por Internet y lo suficientemente significativo como para contar con una importante evidencia empírica a la hora de hacer los correspondientes análisis. Si se analizan los ratios de respuesta en relación a otros criterios, como el volumen de población o el partido gobernante en el municipio, se ve que hay información proveniente de todos los estratos poblacionales y de todos los partidos políticos, lo que refuerza el carácter representativo de la muestra.

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Córdoba	Córdoba	Córdoba
Albacete	Albacete	Albacete
Puente Genil	Puente Genil	Puente Genil
Almansa	Almansa	
Callús	Callús	
San Sebastián	San Sebastián	
Getafe	Getafe	Getafe
Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera
Sevilla	Sevilla	Sevilla
Petrer	Petrer	Petrer
Puerto Real	Puerto Real	Puerto Real
Madrid	Madrid	Madrid
Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro
Puertollano	Puertollano	
Logroño	Logroño	Logroño
San Juan de Alicante	San Juan de Alicante	San Juan de Alicante
Figaró-Montmany	Figaró-Montmany	
Terrasa	Terrasa	Terrasa
Leganés	Leganés	Leganés
Torreperogil	Torreperogil	

¹⁰ Se ha tenido conocimiento de estas experiencias a través de contactos personales, páginas web de los ayuntamientos, artículos académicos, noticias de periódico, etc. No obstante, pueden existir muchas más y pedimos disculpas por no haberlas incluido. Para que no ocurra esto mismo en el futuro pueden comunicarnos tanto las omisiones presentes como la incorporación de nuevas experiencias a nuestros correos electrónicos.

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Viladecavalls	Viladecavalls	
Alcora		
Parets del Vallés	Parets del Vallés	
Torredembarra		
Segovia	Segovia	Segovia
Málaga	Málaga	Málaga
Castellón	Castellón	Castellón
Tudela	Tudela	Tudela
Xirivella	Xirivella	
Móstoles	Móstoles	Móstoles
San Fernando de Henares	San Fernando de Henares	San Fernando de Henares
Benicassim	Benicassim	
Novelda	Novelda	Novelda
Sabadell		
Santo Domingo de la Calzada	Santo Domingo de la Calzada	Santo Domingo de la Calzada
Campillos	Campillos	
Elche	Elche	Elche
Paterna	Paterna	
Algeciras	Algeciras	Algeciras
Cuevas de San Marcos	Cuevas de San Marcos	
Sayalonga	Sayalonga	
Casabermeja	Casabermeja	
Riogordo		
Benalauría		
Benarrabá		
El Burgo		
Villanueva de Algaidas		
Humilladero	Humilladero	
Las Palmas	Las Palmas	
Almería	Almería	Almería
Antequera		
Alameda		
Ardales		
Molina		

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Ferrol	Ferrol	Ferrol
Les Coves de Vinromá		
Villa de Colmenar		
Teba		
Torrox		
Velez-Málaga		
Benalmádena		
Teba		
Ullá		
Arenys de Mar		
Barberá del Vallés		
Mataró		
Mollet		
St. Sadurní d'Anoia		
St. Andreu de la Barca		
St. Boi de Llobregat		

Fuente: Elaboración propia.

3. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS ESPAÑOLES

Los presupuestos participativos empiezan a implementarse en España en el año 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan, Rubí y Córdoba) gobernados por Izquierda Unida (Pineda, 2004). Desde entonces, hasta finales de 2006, son casi treinta municipios los que han puesto en marcha el proceso, aumentando su número de una forma muy significativa a partir de las elecciones de 2007 (Almería, Santo Domingo de la Calzada, Xirivella, etc.¹¹). Durante todo este tiempo sólo cuatro experiencias (Rubí¹², Sabadell¹³, Cabezas de San Juan¹⁴ y Algete) han sido abandonadas, las tres primeras después de las elecciones municipales de 2003 y la última después de las elecciones de 2007, el resto, desde que empezaron han continuado su curso aunque en algunos

11 Más de la mitad de las experiencias surgen después de las elecciones de 2007 (Pineda, 2009).

12 En Rubí, IC-V perdió la mayoría en las elecciones municipales de 2003 y el nuevo partido mayoritario, el PSC, decidió no darle continuidad después de haberse mostrado muy crítico con la experiencia impulsada por el gobierno anterior (Blanco y Ballester, 2011).

13 En Sabadell existió un proceso de participación en los presupuestos municipales en el año 2000, pero se trató de un proceso participativo único para toda la legislatura (Subirats *et al.*, 2001; Blanco y Ballester, 2011).

14 Se produjo por cambios en el gobierno local tras las elecciones de 2003 (Ganuza, 2008).

casos (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera) con pausas motivadas por distintos problemas¹⁵.

Durante los primeros años, los proyectos se realizaron sólo en municipios gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE)¹⁶, que, en general (la excepción es Albacete), mimetizaron la metodología de la experiencia de Porto Alegre sin tener en cuenta ni sus propias especificidades ni su complejidad (Pineda y Fernández, 2004). Con el tiempo, las que se han mantenido vivas han decidido realizar cambios que les permitirían continuar el proyecto. Además, han surgido otras muchas experiencias que, por distintas razones (tamaño poblacional, ideología, condiciones políticas, legales o sociales, etc.) han aplicado metodologías propias fundamentadas en sus especificidades (Pineda, 2005). No se puede tampoco olvidar la importancia que ha tenido para su expansión en España la aprobación de la *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, tanto por la importancia que concede a la participación ciudadana como por haber creado un marco legal adecuado a la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto (Pineda, 2004a).

En lo que respecta al tamaño de población, existen experiencias en municipios que van desde ciudades grandes, como Madrid o Sevilla¹⁷, hasta pequeños municipios, como Benalauría o Benarrabá. En estos momentos, y debido al fuerte impulso de la Diputación de Málaga¹⁸, ha aumentado significativamente el número de experiencias en municipios pequeños, pasando a ser el 38% de todas las experiencias existentes (Pineda, 2009).

Criterios para la elaboración de una o varias tipologías

El aumento año tras año del número de experiencias con la denominación de presupuesto participativo en todo el mundo, con características y objetivos muy distintos debido a las diferencias políticas, económicas, culturales y sociales de los países, unido a los innumerables obstáculos que dificultan la continuidad de las iniciadas, ha provocado una colisión entre diferentes definiciones de la metodología que terminan confundiendo a los interesados en la emergencia de nuevas experiencias, pu-

15 La complejidad de las experiencias y los problemas políticos de gobernabilidad de los municipios han provocado que muchas de las más antiguas hayan tenido que pasar por períodos de suspensión. La proximidad de las elecciones municipales y la crisis financiera de los ayuntamientos han suscitado este año muchos problemas en muchas de las experiencias, hasta en las consideradas más consolidadas.

16 Aunque todavía el 79% de las experiencias implementadas, lo han sido por municipios gobernados por el PSOE e IU, ya existe un 15% de ellas en municipios gobernados por el Partido Popular. También otros partidos (CiU) e independientes han impulsado experiencias de presupuesto participativo (Pineda, 2009).

17 Véase Pérez Serrano *et al.*, 2009.

18 La Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga presta apoyo técnico, promueve campañas informativas y de difusión para dar a conocer y animar a la ciudadanía a comprometerse y tomar parte, y se ocupa de la formación del personal técnico y político de los ayuntamientos por medio de cursos y talleres.

diendo esta situación llegar a convertirse en un obstáculo insalvable para el progreso de esta metodología, impidiendo que materialice toda su potencialidad. Ello hace que sea cada vez más necesaria una definición de lo que es el presupuesto participativo y una reflexión seria y profunda sobre los elementos que lo conforman.

En un esfuerzo analítico para contribuir a ello, basado en la observación de las experiencias y en la reflexión sobre ellas, se asumen las conclusiones de un trabajo anterior (Pires y Pineda, 2008a) donde se señala que no es posible una definición a-histórica del presupuesto participativo. Siendo así, una definición *a priori* del mismo no es conveniente para su progreso, ya que lo que algunos llamarán presupuesto participativo será negado por otros, según las diferentes concepciones y objetivos adoptados.

Para solucionar este problema, pero sin negar la existencia de diferentes razones político-ideológicas para defender o atacar el presupuesto participativo, se pueden usar varias tipologías que permitan caracterizar y clasificar las experiencias concretas, adjetivándolas de acuerdo con sus fundamentos y evolución histórica. En esa tipología o tipologías no sólo deben caber casos que se sitúan en diferentes puntos del amplio espectro ideológico, sino también prácticas que tengan un distinto impacto sobre la democracia y la gestión pública. Con ello se evita lo que de otra manera no sería posible: la eliminación de casos concretos menos pretenciosos o la inclusión forzada de aquellos que no merecen figurar en la lista de experiencias (por ejemplo, las tentativas oportunistas que llevan el nombre de presupuesto participativo pero no se comprometen ni siquiera mínimamente con sus fundamentos). Claro está que tal tipología o tipologías, para permitir los descartes necesarios, deben partir de un núcleo mínimo de exigencia.

Fue justamente para contemplar la amplia variedad de tipos de presupuesto participativo, constatados en la práctica, que Pires y Pineda (2008a) identificaron los elementos básicos de una o más tipologías posibles. El cuadro del anexo II¹⁹ de este artículo presenta como criterios los siguientes elementos:

- Objetivos del proceso participativo: transparencia, control, consulta, deliberación, otros o varios.
- Fases del proceso presupuestario en los que se da la participación: planificación plurianual, elaboración, ejecución, aprobación, evaluación o control, varios.
- Objeto de deliberación de las reuniones y asambleas ciudadanas: parte de las inversiones, totalidad de las inversiones, todos los gastos, gastos e ingresos, directrices de políticas públicas, otros o varios.

19 El cuadro del anexo II fue mejorado a partir del que consta en Pires y Pineda (2008a), siguiendo las nuevas observaciones proporcionadas por la investigación que generó el presente artículo.

- Iniciativa de la implantación del proceso participativo: alcalde, concejales, sociedad civil, asociaciones de vecinos, otros o varios.
- Criterios para poder participar: vecino, elector, representante de asociaciones, miembro de asociación, trabajar o estudiar en el municipio, otros o varios.
- Ámbito de las deliberaciones: territorial, temático, públicos específicos, otros o varios.
- Formas de participación: investigación y encuestas, reuniones y asambleas presenciales, canales virtuales y reuniones con responsables de políticas públicas.
- Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público: autorregulación, ley o norma local, ley o decreto de nivel superior, no regulado, otros o varios.
- Poder de iniciativa para presentar propuestas para su deliberación en el proceso participativo: gobierno local, población, todos los interesados, todos los interesados y que estén capacitados para ello, asociaciones, otros o varios.

Estos elementos abarcan aspectos fundamentales de un proceso participativo para deliberar sobre el presupuesto público, pues permiten configurar claramente el derecho de participar y delimitar objetivamente el alcance de esa participación, haciendo que la relación entre el gobierno y la comunidad sea bastante clara, independientemente de los objetivos perseguidos y de los resultados obtenidos. Son esos elementos los que permiten diferenciar las experiencias concretas y evaluarlas con criterios objetivos y neutros. En ese sentido, las tipologías resultantes del cuadro presentado en el anexo II pueden ofrecer ventajas en relación a otras propuestas de tipología (Ganuzo, 2007; Marquetti, 2007; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Navarro, 2008).

— *Según el objetivo: transparencia, fiscalización, consulta o deliberación*

Un punto de partida bastante operativo para iniciar una tipología es la que distinga los cuatro objetivos básicos que pueden establecerse para mejorar la gestión presupuestaria, relacionados con una mejor gestión y un mayor control por la sociedad: transparencia, fiscalización, consulta y deliberación, pudiendo esta última ser tanto más efectiva cuanto más se avance en el interior del ciclo presupuestario.

La transparencia presupuestaria consiste en la creación de las condiciones suficientes para que las decisiones, las acciones y los resultados del cobro de impuestos y del gasto de los recursos públicos sean visibles y comprensibles para cualquier individuo interesado. Ello requiere mucho esfuerzo y recursos, pues para hacerlo posible

es necesario que todo el ciclo presupuestario se apoye en una estructura y en una metodología que sean capaces de registrar adecuadamente las decisiones, las operaciones y los resultados de los ingresos y de los gastos.

Sin transparencia no puede darse presupuesto participativo, ya que es necesario que los ciudadanos conozcan en qué están participando para poderlo hacer; además de ser uno de los mayores valores de estas prácticas al haber conseguido visibilizar el presupuesto público como una decisión política importante.

A pesar de ello, sólo el 42% de las experiencias analizadas consideran la transparencia como uno de los objetivos principales que persiguen con el proceso de presupuesto participativo puesto en marcha. En cuanto al tamaño, es en los municipios de mayor dimensión (47%) y en los más pequeños (100%) donde la transparencia es uno de los objetivos principales. Otras variables no dan resultados que sean significativos, como es la del partido gobernante ya que el porcentaje es muy similar (40%), aunque sin olvidar que el número de experiencias desarrolladas en municipios gobernados por partidos de izquierdas (PSOE e IU) es muy superior al de experiencias en municipios gobernados por partidos conservadores (PP); tampoco es significativa la fecha de creación, pues hay experiencias tanto de los primeros años (Getafe²⁰, Sevilla, Petrer o Santa Cristina d'Aro²¹, Logroño) como de los últimos (Móstoles, Elche, Algeciras o Santo Domingo de la Calzada).

La fiscalización presupuestaria también puede dar contenido suficiente a las actividades de grupos que reivindican estar practicando el presupuesto participativo. En el contexto de la democracia representativa, la fiscalización es una práctica de control de un poder sobre el otro; con el presupuesto participativo se incorpora a este control un conjunto amplio de actores: los ciudadanos. La fiscalización vía presupuesto participativo requiere un «cuerpo-a-cuerpo» mayor entre los que tienen el poder formal y los ciudadanos comunes, en una convivencia cotidiana que tiene un gran potencial para impedir abusos y desvíos por el simple hecho de que se sabe que un mayor número de «ojos y oídos» están atentos (efecto preventivo del control).

La fiscalización o control sólo es el objetivo principal en tres de los municipios que tienen presupuesto participativo, representando el 11,5% de los que han respondido al cuestionario, no teniendo en común ni el tamaño, ni el partido gobernante, ni la fecha de creación. Algeciras tiene más de 100.000 habitantes, está gobernado por una coalición PSOE-IU y la experiencia se puso en marcha en 2008. Petrer es un municipio de tamaño mediano, gobernado por el PP y tiene presupuesto participativo desde 2004 (en aquel momento gobernaban PSOE e IU). Finalmente, Santa Cristina d'Aro es un municipio pequeño de 5.000 habitantes, gobernado por una coalición PSC-ERC, con presupuesto participativo desde 2004. Lo que tienen en común es que los tres han dado más de una respuesta a esta pregunta.

²⁰ Véase López Casas, 2010.

²¹ Para conocer mejor la experiencia, véase Bou, 2010.

El presupuesto participativo puede ser también consultivo. En este caso, el gobierno opta por tomar decisiones después de obtener opiniones, plantear debates, someter propuestas a la crítica y revisar sus propuestas teniendo en cuenta las opiniones recibidas. La voluntad política de oír y respetar los resultados de las consultas puede variar de un caso a otro y de un período a otro. El proceso consultivo puede, con el tiempo o como resultado de alteraciones en la correlación de fuerzas, evolucionar hacia un proceso deliberativo.

Al analizar la documentación sobre las experiencias, se encuentra que la consulta es uno de los objetivos fundamentales de estas; en cambio, sólo seis de ellas han señalado esta opción en el cuestionario, lo que representa el 23% de las que han respondido: dos de mayor tamaño (Terrasa y Algeciras) gobernadas por coaliciones de izquierda, tres de tamaño medio (Puente Genil, Petrer y Segovia) gobernadas respectivamente por IU, PP y PSOE y una pequeña (Santo Domingo de la Calzada) gobernada por el PSOE. Son mayoritariamente municipios gobernados por partidos de izquierda.

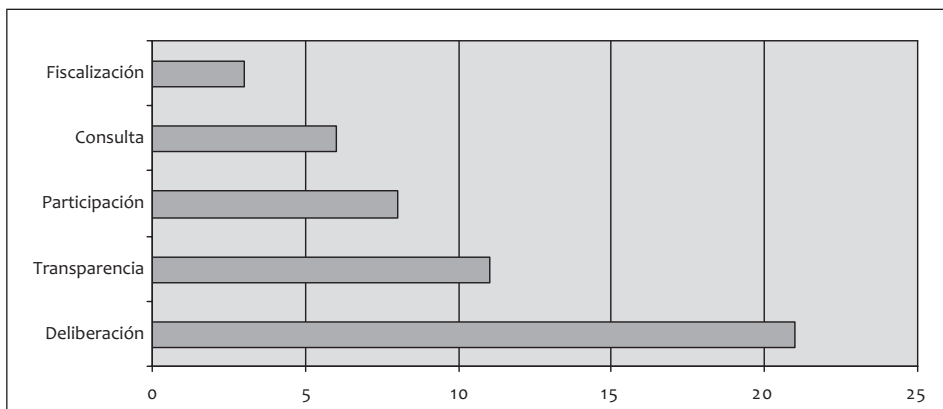
La deliberación, posibilidad de los ciudadanos de decidir junto al gobierno el destino de los recursos públicos, aparece como un elemento definidor ampliamente aceptado por las prácticas de presupuesto participativo en todo el mundo, de forma que algunos no consideran como tal a las prácticas que se limitan a la transparencia y/o a la fiscalización; es decir, cuando el elemento de deliberación compartida está presente no se cuestiona la validez de la práctica como presupuesto participativo. Es preciso, sin embargo, admitir que si tal deliberación ocurre sin transparencia, los ciudadanos comunes pueden ser fácilmente embaucados. Asimismo, si no existe fiscalización, la probabilidad de producirse lo que ha sido decidido disminuye. Por ello, incluir la deliberación en la definición de lo que es presupuesto participativo no basta para darle calidad.

En la mayoría de los municipios donde hay experiencias de presupuesto participativo la deliberación es su objetivo principal, aunque no siempre el único. Un 81% de los que han respondido lo han considerado así, lo que supone una gran mayoría.

Por último, se incluyó en el cuestionario otra opción abierta que fue utilizada por ocho de los que respondieron, es decir el 31%. Lo más interesante es que todos indicaron que la participación era uno de los objetivos principales; aún más, en dos de ellos –Leganés y Tudela–, es el único objetivo que persiguen con el proceso de presupuesto participativo.

En síntesis, como podemos ver en la Figura 1, la deliberación es el objetivo principal de las experiencias, seguida por la transparencia, la participación, la consulta y, por último, la fiscalización o control. Aunque muchas de las experiencias señalan tener más de un objetivo.

FIGURA 1

Objetivo principal de las experiencias de presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia.

— ***Según la fase del proceso presupuestario en que se produce la participación ciudadana: elaboración, aprobación, ejecución y evaluación***

Otro criterio de esta tipología de los presupuestos participativos es el que distingue entre las fases del ciclo presupuestario en el que la participación ciudadana (transparencia, fiscalización o control, consulta o deliberación) es admitida.

El ciclo presupuestario contiene las fases de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación. La fase de elaboración es aquella en la que es concebida y estructurada la propuesta presupuestaria, contemplando la definición de prioridades, programas, proyectos y su adecuación a la estimación de ingresos para el período considerado. La forma más difundida de presupuesto participativo es la que incorpora al ciudadano al proceso deliberativo en esa fase²². Representa una postura de división del poder entre representantes y representados en la definición de prioridades presupuestarias, sin cuestionar los mecanismos de la democracia representativa, ampliando, más bien, el nivel de protagonismo de los ciudadanos y mejorando la calidad de este modelo de democracia.

Definida la propuesta presupuestaria por el gobierno municipal, esta tendrá que ser aprobada por el pleno del ayuntamiento. En esta fase no hay mucho margen para la participación ciudadana una vez que las prioridades que interesan a los ciudadanos ya fueron definidas, quedando únicamente una discusión más político-partidista acerca del futuro presupuesto.

²² Para ello es importante que se acomoden los tiempos de deliberación de los ciudadanos con los de los técnicos, pues en caso contrario perdería mucha efectividad y credibilidad el proceso. Lo que ha ocurrido con algunas experiencias españolas.

La fase de ejecución presupuestaria, aquella en que las decisiones se materializan o no por medio de adquisiciones y contrataciones realizadas por el gobierno con los recursos públicos, es absolutamente crítica para el éxito del presupuesto participativo ya que en esta el grado de efectivo respeto a la voluntad popular puede ser evaluado²³. Pero no siempre la intensidad y la calidad de la participación en la fase de elaboración se mantienen en la de fiscalización o control.

La fase de evaluación no se tiene en cuenta en la gran mayoría de las experiencias de presupuesto participativo. Las tendencias contemporáneas de someter las políticas públicas a evaluaciones más rigurosas, basadas en teorías y métodos que están consolidándose puede cambiar el panorama. Además, la participación ciudadana puede ser un ingrediente que acelere ese avance.

Sobre esta cuestión, los resultados de los cuestionarios no han sido de utilidad al haber entendido la mayoría de los que respondieron que se preguntaba por el propio proceso de participación, no por las fases del proceso presupuestario.

En todas las experiencias españolas, la participación ciudadana se da en la fase de elaboración del presupuesto municipal y en algunas experiencias, muy pocas, en la fase de control de la ejecución, aunque con escaso éxito. Sin embargo, al analizar la documentación de las experiencias uno encuentra que en algunas se señala que los ciudadanos participan en la fase de aprobación del presupuesto, en la realidad eso no se produce ya que en una democracia representativa, como la española, sólo los electos pueden aprobar los presupuestos.

La participación de los ciudadanos en la fase de control del presupuesto, aunque apuntada en muchos reglamentos, no se suele producir por las dificultades que encuentran los ciudadanos para tener acceso a informaciones correctas y comprensibles sobre los asuntos con los que tienen que trabajar (Pires y Pineda, 2010).

— ***Según el objeto de deliberación/consulta o fiscalización: una parte de las inversiones, todas las inversiones, todos los gastos, ingresos y gastos o las directrices de las políticas públicas***

El tipo básico de presupuesto participativo es el que trata de una parte de las inversiones. El gobierno realiza la estimación de ingresos, de ella resta el gasto corriente y las inversiones que decide, y el valor restante es objeto de discusión en las reuniones participativas. El gobierno también puede disponer que una cantidad fija del gasto en inversión sea decidido por los ciudadanos. Cuando la capacidad de inversión es alta, el poder deliberativo de la población es elevado; si, en cambio, la capacidad de inversión es muy baja, el riesgo de frustración es tan grande que conviene

²³ La mayor parte de las experiencias brasileñas de presupuesto participativo combina amplia participación ciudadana en la fase de elaboración con participación ciudadana en la fase de ejecución.

evaluar si el presupuesto participativo debe ser puesto en marcha. El problema se plantea también cuando en una experiencia en marcha, por diversas circunstancias, el nivel de gasto en inversión desciende mucho. ¿Se debe mantenerla? ¿Hay que paralizarla hasta que mejoren las circunstancias? ¿Hay que aprovechar la situación para realizar cambios? Esta situación es en la que se encuentran muchas experiencias españolas debido a la fuerte crisis financiera a la que se enfrentan los ayuntamientos.

En el 81% de las experiencias, el objeto de la deliberación es una parte de las inversiones en forma de un porcentaje de estas, de una cantidad fija²⁴ o de la inversión de unas áreas determinadas.

Un modelo más avanzado es el que abarca todas las inversiones. Este es más atractivo para el ciudadano por ofrecer mayores oportunidades para tener en cuenta sus necesidades inmediatas, pero conlleva un elevado riesgo de excluir inversiones esenciales que, por su baja visibilidad o interés inmediato difuso, pueden ser relegadas.

Sólo una experiencia, la de Santa Cristina d'Aro, señala que el objeto de deliberación de los ciudadanos son todas las inversiones, incluyendo también los ingresos y gastos y las directrices de políticas públicas.

La discusión de todos los gastos implica que los gastos corrientes (de personal, por ejemplo) sean puestos en cuestión. La lógica predominante entre los que reivindican la atención inmediata de sus necesidades va en la dirección de reducir costes para ampliar las inversiones, lo que no siempre es posible o deseable. Lo que es posible, cuando se desea incluir los gastos corrientes en las discusiones del presupuesto participativo, es permitir el control de la productividad de los gastos, teniendo como objetivo eliminar ineficiencias y, con eso, reducir los costes, transfiriendo posteriormente lo ahorrado a inversiones.

Tres experiencias –Albacete, Ferrol y Santa Cristina d'Aro– indican que el objeto de deliberación son todos los gastos. Aunque sería necesario un análisis más detallado del tema, no parece que ello se ajuste a la realidad ya que los gastos de personal, que suelen suponer un porcentaje muy importante, no suelen entrar en el proceso de participación ciudadana.

Discutir el presupuesto como un todo –ingresos y gastos– es un procedimiento extremadamente complejo, aunque la inclusión de los ingresos es bastante deseable una vez que la percepción de la limitación de recursos pasa a ser un dato a considerar al definir prioridades.

La discusión de las directrices de políticas públicas puede ser muy interesante. Supone enfocar un asunto presupuestario desde el ángulo de las políticas públicas. El

24 Por ejemplo, en Petrer son 500.000 mil euros y en Almería 1.000.000 de euros.

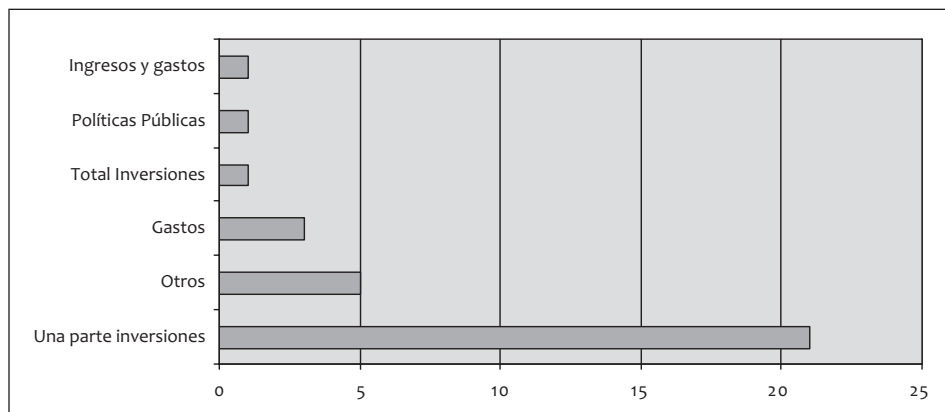
riesgo de este enfoque es que al no llegarse a valores financieros en la discusión, se pueda caer en una lista de intenciones sin mayores compromisos con la materialización.

Hay cinco experiencias que, además de la participación en una parte de las inversiones, incorporan otros objetos en su deliberación: Getafe, los programas comunitarios; Tudela, el gasto corriente; Sant Joan d'Alacant, los gastos; Algeciras, parte del gasto corriente y las transferencias; y Sevilla, una parte de los gastos excluyendo los de personal, gastos plurianuales y gastos fijos.

Como podemos ver en la Figura 2, el objeto fundamental de las experiencias españolas de presupuesto participativo es una parte de las inversiones, seguido muy de lejos por aquellas que, además de una parte de las inversiones, incluyen otras partidas presupuestarias y las que tienen como objeto los gastos.

FIGURA 2

Objeto de las experiencias de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— Según la fuente de poder que lo propone: el alcalde, uno o varios concejales, una ONG o fundación, las asociaciones de vecinos u otras asociaciones

Las experiencias de presupuesto participativo pueden tener distintos orígenes en lo referente a los actores o instituciones que las proponen. Esas circunstancias dan oportunidad para otra tipología.

Pueden ser propuestas por el alcalde²⁵, lo que demuestra un liderazgo político fuerte para la puesta en marcha del proyecto, favorece su transversalidad y la coordi-

ESTUDIOS

²⁵ En Brasil, el éxito de las experiencias de presupuesto participativo ha dependido mucho de la voluntad política del alcalde (Vitale, 2004).

nación dentro de la organización. Posteriormente, aunque lo siga apoyando puede delegar su gestión operativa en otra concejalía que suele ser normalmente la de participación ciudadana. El que sea el alcalde el que lidere un proyecto de esta complejidad facilita la implicación de todas las áreas, algo que no suele ocurrir en la mayor parte de las experiencias, y la creación de órganos de coordinación; además de darle un valor mayor al proyecto. Para que las experiencias funcionen es necesario que todo el gobierno municipal esté comprometido e implicado, comenzando por el alcalde y el área económica.

En el 42% de las experiencias analizadas, es el alcalde la persona de quien partió la iniciativa de ponerlas en marcha, generalmente en ayuntamientos gobernados por partidos que tienen o han tenido la mayoría; existiendo ejemplos tanto en municipios gobernados por el PSOE (Albacete, Logroño o Santo Domingo de la Calzada) como por el PP (Madrid, Málaga o Móstoles).

Existen otros casos, la mayoría, en los que la propuesta parte de uno o varios concejales, normalmente del equipo de gobierno, aunque puede ocurrir que la propuesta parta de un concejal de la oposición, como es el caso de Tudela. Una de las características, en muchos de estos casos, es que el municipio esté gobernado por una coalición de izquierdas formada por el PSOE o el PSC y ERC, IU o CPV. Suele ser una de las condiciones del pacto de gobernabilidad, planteada por parte del partido minoritario, el acceder a la concejalía de participación ciudadana y el poder poner en marcha un proyecto de participación ciudadana en el que el presupuesto participativo esté incluido, es el caso de Sevilla, Elche, Algeciras y Novelda.

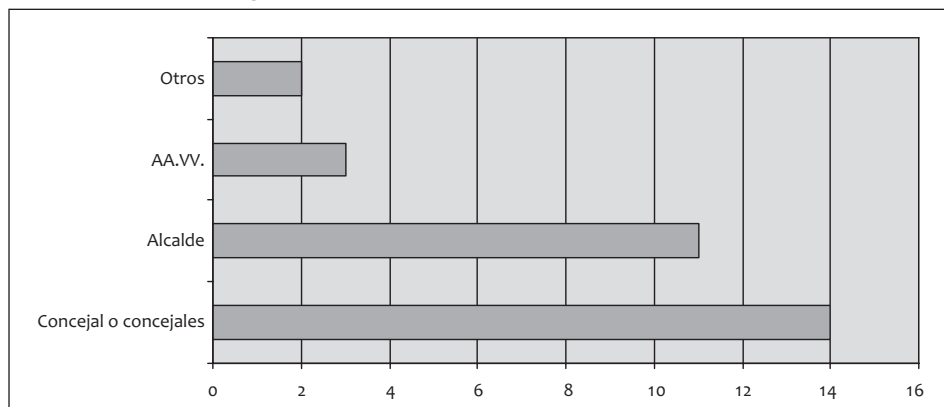
Sólo existe una experiencia, la de Castellón, en que la iniciativa de implantación del presupuesto participativo proviene de las asociaciones de vecinos. En otra, Ferrol, la iniciativa partió de un foro cívico (formado por 80 personas) que participaba en el proceso de reforma del reglamento de participación ciudadana y que demandaron una experiencia piloto (rural y urbana) en 2009.

En otros lugares la iniciativa es compartida, es el caso de Terrasa, Petrer y Santa Cristina d'Aro, entre el alcalde y uno o varios concejales del equipo de gobierno. En Córdoba la iniciativa la comparten entre uno o varios concejales del equipo de gobierno y las asociaciones de vecinos, y en Almería entre las asociaciones de vecinos y el alcalde.

En la Figura 3 se puede ver que en la mitad de los casos es de uno o varios concejales del equipo de gobierno de quienes parte la iniciativa de poner en marcha una experiencia de presupuesto participativo, seguidos por las de los alcaldes. Ello demuestra que casi todas las experiencias propuestas e implementadas por los gobiernos locales son *top-down*, es decir surgen de arriba abajo.

FIGURA 3

Personas u organizaciones que proponen el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

Además, las experiencias suelen estar gestionadas por las concejalías de participación ciudadana con poca implicación de las otras áreas. Esto provoca una cierta debilidad pues estos proyectos plantean una acción pública integral que afecta de forma simultánea a varias áreas y el área de participación ciudadana no suele contar con los recursos necesarios (materiales y humanos) para afrontar todas las tareas, ni tiene la fuerza política suficiente para coordinar su trabajo con las otras. Distinta es la situación cuando otras concejalías, como la de hacienda, asumen un papel relevante en la implantación y gestión de las experiencias, como es el caso de Tudela.

— *Según los criterios para la habilitación de los participantes*

La condición de vecino es la opción más aceptada para participar en la elección de prioridades, elegida por el 73% de las experiencias, exigiéndose en algunos casos el empadronamiento (Torrox, Mollet, Arenys de Mar, Teba, Elche o Antequera) para evitar interferencias externas. También en otras experiencias es necesario inscribirse (Tudela, Viladecavalls o Ferrol) o darse de alta como usuario, es el caso de Callús. En las primeras experiencias puestas en marcha no se hablaba de la edad de los participantes, pero con el tiempo se ha ido haciendo referencia a ello, reduciéndola en la mayoría a 16 años (Santo Domingo de la Calzada, Elche, Paterna o Arenys de Mar), 14 años (Novelda, Antequera, Sayalonga, Torreperogil), 12 años (Parets del Vallés) e incluso a 6 años (Teba, Leganés).

La participación puede ser aceptada a partir de la condición de elector del individuo (lo que requiere una edad mínima de acuerdo con la legislación electoral). Esta opción que es utilizada en experiencias de otros países no se da en las experiencias españolas.

Se puede, también, exigir que la participación sea respaldada por un mandato dado por una organización de carácter territorial (asociación de vecinos, por ejemplo) o temática (sociedad deportiva o cultural, por ejemplo) –sólo existe una experiencia, la de Albacete, que opta por esta opción–; o que sea necesario ser miembro de una asociación, normalmente de vecinos, para poder participar, como es el caso de las experiencias de Almería, Petrer o San Fernando de Henares. En estos dos casos, la amplitud de la participación disminuye.

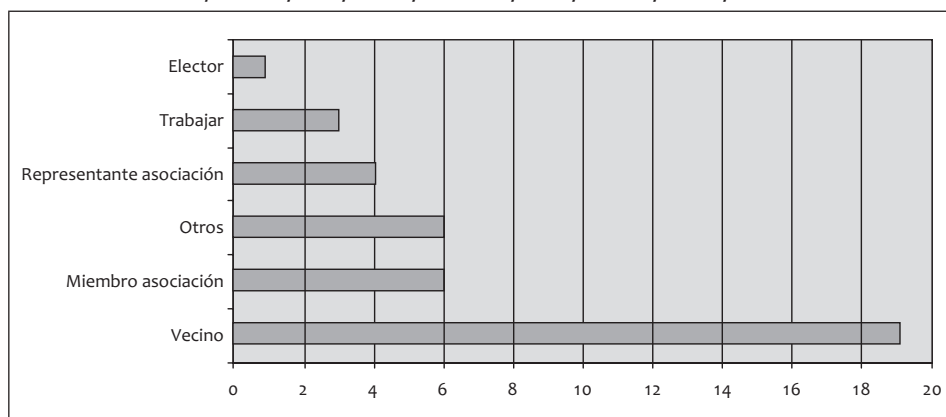
Otra opción es que se trabaje en el municipio. No hay ninguna experiencia que la utilice aisladamente, pero sí que la incorpora con otro elemento. Es el caso de las experiencias de Elche o Leganés.

Hay también otras experiencias con opciones mixtas. En Madrid y Castellón se exige ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento; en Puerto Real y Tudela, ser vecino o miembro de una asociación, y en Málaga y Santa Cristina d’Aro, ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento, miembro de una asociación o trabajar en el municipio. En el caso de Novelda, se exige que sean ciudadanos empadronados o no empadronados pero que desarrollen alguna actividad en el municipio (residencial, comercial, asociativa, etc.). El que se amplíe la participación permite la incorporación de un número más amplio de actores en las experiencias.

La opción mayoritaria, como se puede ver en la Figura 4, es la de exigir para participar que se sea vecino, seguida por la de ser representante o miembro de una asociación, aunque cada vez hay más experiencias que amplían los requisitos para participar, incluyendo a todas las personas que tengan alguna relación con el municipio, ya sea residencial, profesional, académica, asociativa, etc.

FIGURA 4

Requisitos para participar en el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— *Según el ámbito de discusión de las prioridades: territorial, temático, públicos específicos (mujeres, niños, jóvenes...) o mixto*

Originalmente, el presupuesto participativo se basó en la definición de prioridades de acuerdo con criterios territoriales. Los municipios eran divididos en regiones y sub-regiones, realizando en cada una de ellas encuentros y reuniones para la elección de obras y servicios, nombrando delegados para las fases siguientes y para la composición del consejo del presupuesto participativo. Posteriormente se pasó a adoptar también el criterio temático (salud, educación, seguridad pública, empleo, etc.). Muchos consideran que ese fue un paso importante porque redujo el peso y relativizó la importancia excesiva de las reivindicaciones realizadas, basadas exclusivamente en carencias detectadas a partir del lugar donde se vive. Con el paso del tiempo, la combinación de los dos espacios es bastante aceptada, sin estar exenta de complicaciones a consecuencia de la participación de públicos muy diferentes (en formación y demandas) y de la necesidad de compatibilizar criterios muy heterogéneos para llegar finalmente a las prioridades presupuestarias.

Otra clasificación es la que considera grupos específicos de personas o segmentos de población, asumiendo que estas necesitan una atención y metodología especiales que los integre en el territorio como actores de pleno derecho. Es el caso de los niños²⁶, los jóvenes, los inmigrantes, etc.

En España también ha ocurrido algo similar, las primeras experiencias comenzaron con criterios territoriales para pasar a adoptarse criterios temáticos, y en los últimos años se han comenzado a poner en marcha metodologías específicas para niños y jóvenes o a tomarse medidas para incluir a estos en el proceso ya en marcha.

Una parte importante de las experiencias, un 46%, son en estos momentos de base mixta, aunque siguen existiendo bastantes, un 35%, que siguen criterios territoriales. Ello supone que el 81% de las experiencias utiliza como ámbito para discusión de las propuestas el territorial, es decir el espacio más cercano a los ciudadanos. Se utiliza el criterio territorial en Jerez de la Frontera, Madrid, Terrasa, Sevilla, Elche, Castellón, Almería, Logroño, Petrer y Puente Genil. También lo utilizan, pero considerando el municipio como un todo, en Callús, Figaró-Montmany, Viladecavalls, Santo Domingo de la Calzada o Villa de Colmenar; municipios pequeños de menos de 10.000 habitantes en los que no tendría sentido dividirlos en espacios más reducidos.

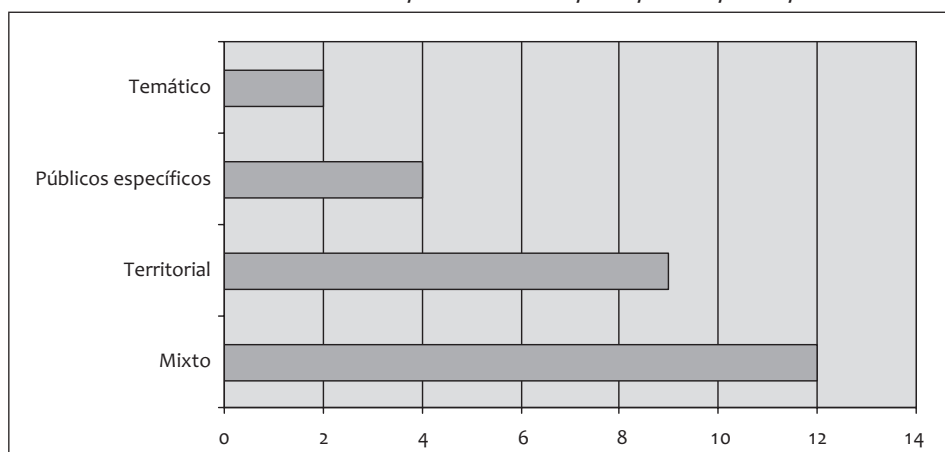
Un criterio mixto, territorial y temático, es el utilizado en Albacete, Getafe, Málaga, Córdoba, Móstoles, Algeciras, Puerto Real, Segovia, Santa Cristina d'Aro, Sant Joan d'Alacant, Segovia y Ferrol.

En los últimos años han comenzado a surgir, en experiencias ya en marcha, metodologías específicas para incorporar a los niños y jóvenes al proceso de los presupuestos participativos, con unos resultados óptimos en el caso de los primeros. Municipios como Sevilla, Elche, Córdoba, Getafe, Puerto Real, Logroño o Santa Cristina d’Aro han incorporado ya a los niños al proceso.

En la Figura 5 se puede apreciar gráficamente la utilización de los distintos criterios por los municipios españoles. Como se puede ver, el criterio mixto es el mayoritario en las experiencias españolas, seguido por el territorial; aumentando significativamente, en los últimos años, la incorporación mediante metodologías específicas de los niños y los jóvenes, sobre todo los niños.

FIGURA 5

Ámbitos de discusión de las prioridades del presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según las formas de participación: investigaciones y encuestas, reuniones y asambleas, canales virtuales y reuniones con responsables de las políticas públicas***

La realización de investigaciones y encuestas para conocer la opinión de la población sobre las prioridades presupuestarias no deja de ser un tipo de presupuesto participativo usado en algunos países (como, por ejemplo, Portugal y Gran Bretaña), a pesar de que, en general, se le suele dar mayor valor al debate mediante la realización de reuniones y asambleas. Estas, a su vez, pueden ser realizadas con medios tecnológicos que permiten hablar del presupuesto participativo virtual. Cada una de las formas tiene sus ventajas e inconvenientes y todas ellas pueden ser aprovechadas para ampliar la calidad del proceso participativo.

ESTUDIOS

Las encuestas e investigaciones pueden ser utilizadas para divulgar los apoyos y cuestionar las opiniones particulares de los actores, del gobierno o de la población; los mecanismos de participación virtual pueden utilizarse para atraer a un tipo de público poco acostumbrado a las asambleas presenciales o que por diversas circunstancias no pueden asistir a ellas, pero que desean participar. Pero, a pesar de incorporar otros mecanismos de participación, las reuniones y las asambleas, como espacios de deliberación, deben seguir siendo importantes en el presupuesto participativo.

En España, casi todas las experiencias utilizan preferentemente las reuniones y asambleas como forma de participación, con excepciones como es el caso del municipio de Callús en el que la participación se realiza sólo por medio de canales virtuales. Es sobre todo en los municipios de tamaño medio en los que se suele utilizar exclusivamente las reuniones y asambleas como forma de participación.

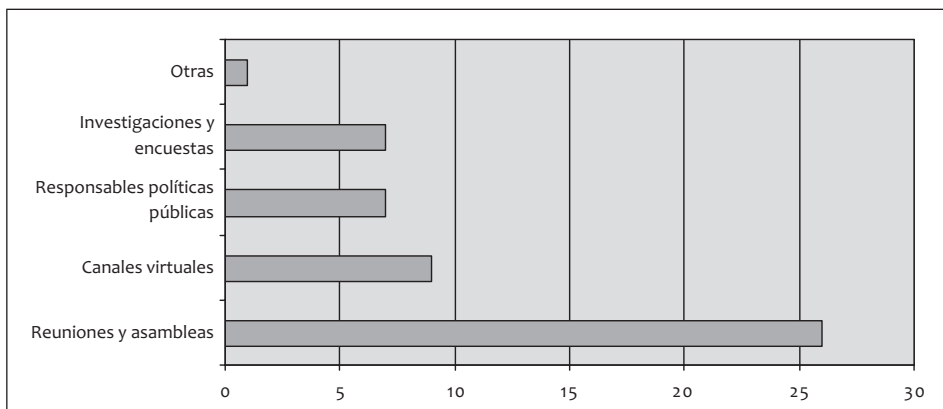
En algunas experiencias se utilizan simultáneamente distintas formas de participación. En Albacete, Madrid, Elche, Algeciras, Logroño, Puente Genil y Santa Cristina d'Aro se utilizan además de las reuniones y asambleas, investigaciones y encuestas para conocer las prioridades presupuestarias de sus ciudadanos.

Otros municipios como los de Córdoba, Getafe, Jerez de la Frontera, Terrasa, Leganés, Málaga, Algeciras, Puerto Real y Santa Cristina d'Aro utilizan canales virtuales junto a las reuniones y asambleas con el fin de ampliar el número de participantes. Es una forma de incluir en el proyecto a personas que por diversas circunstancias no pueden o no quieren asistir a las reuniones, por falta de tiempo u otras razones, pero que en cambio tienen interés en participar en las experiencias. En este caso, la utilización de las nuevas tecnologías amplía la participación y por tanto mejora la calidad de esta.

En Jerez, Terrasa, Leganés, Algeciras y Santa Cristina d'Aro se incluyen además de las reuniones, asambleas y los canales virtuales, las reuniones con responsables de las políticas públicas; y en Algeciras y Santa Cristina d'Aro, también las investigaciones y encuestas.

En la Figura 6 vemos que aunque se utilizan mayoritariamente las reuniones y asambleas como formas de participación, éstas van poco a poco complementándose con otras como los canales virtuales, las investigaciones y encuestas y las reuniones con los responsables de las políticas públicas. La utilización de más canales de participación mejora la calidad de esta.

FIGURA 6

Formas de participación en el presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia.

— ***Según las formas de regulación del proceso: autorregulación, reglamento local, ley o decreto de nivel de poder superior (central o autonómico) y no regulado***

El presupuesto participativo puede tener sus estructuras y procesos regulados por ley o por reglamentos internos discutidos de común acuerdo entre los participantes, procedentes del gobierno o de la sociedad civil. Como ocurre con frecuencia, cada alternativa tiene límites y potencialidades distintos, siendo conveniente la adopción de una metodología mixta. La obligatoriedad de la participación, la periodicidad y los plazos, las obligaciones del gobierno y de los participantes, cuestiones de ese tipo pueden ser definidas por reglamento municipal. Para otros asuntos como la composición de los consejos, los procedimientos para la elección de delegados o los criterios para el establecimiento de prioridades etc., el reglamento puede remitir a los reglamentos internos decididos anualmente por instancias colectivamente definidas.

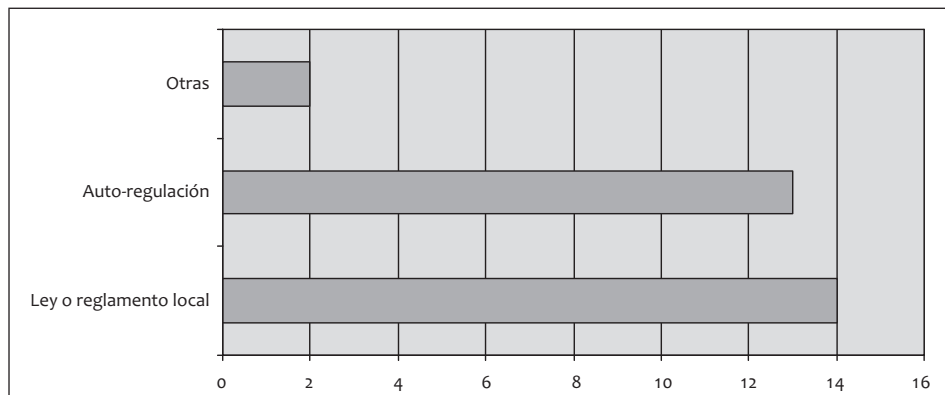
Las experiencias españolas están todas reguladas, la mayoría por unas normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal. Otro porcentaje importante por reglamentos internos discutidos y aprobados por los propios participantes. No existe ninguna normativa de carácter estatal o autonómico que regule este tema, lo que ocurre en otros países de América Latina como Perú.

En este caso sí existen diferencias entre las experiencias puestas en marcha en municipios gobernados por el Partido Popular y por el Partido Socialista Obrero Español, en solitario o en coalición. Las primeras están siempre reguladas por normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal, en cambio en el caso de las segundas se da mayoritariamente la auto-regulación, aunque hay municipios como los de Terrasa, Segovia, San Fernando de Henares, Albacete y Santo Domingo de la Calzada que regulan sus experiencias con normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal.

De todas formas, hay que aclarar que, en la mayoría de los casos, en el primer año las experiencias se suelen regir por unas normas elaboradas por el gobierno municipal que posteriormente pueden mantenerse o convertirse en un reglamento aprobado por dicho gobierno; también puede ocurrir que los participantes de ese primer año discutan y aprueben unas normas de funcionamiento interno, que pueden ir modificando anualmente.

FIGURA 7

Formas de regulación de los presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según de donde provenga la iniciativa de presentación de propuestas: del gobierno, de los ciudadanos, de todos los que estén interesados, de todos los que estén interesados y tengan capacidad para ello o de las asociaciones***

La presentación de propuestas para la deliberación en el proceso presupuestario participativo puede provenir de la población, del gobierno o de ambos. Cuando la iniciativa es del gobierno, este puede presentar una propuesta completa con todos los programas y proyectos, y someterla a debate o, alternativamente, puede discutir con la población para recoger elementos con los que después elaborará su propuesta completa. También es posible una combinación de procedimientos.

Cuando la iniciativa es de los ciudadanos, la fragmentación es inevitable, entonces es necesario un esfuerzo de síntesis y mayor compatibilidad. La falta de visión de conjunto de los problemas es la causa de esa fragmentación. El gobierno puede definir *a priori* algunas áreas en las cuales las propuestas de la población pueden incluirse, evitando así la dispersión.

Es posible, también, adoptar una metodología en la que la iniciativa de la población y la del gobierno ocurran paralelamente, con momentos de discusión para hacerlos compatibles. Los dos conjuntos de propuestas y reivindicaciones son comparados, separándose las cuestiones en las que hay convergencia de las que hay divergencia. Los temas

convergentes no exigen discusión, debiendo canalizarse el esfuerzo hacia el debate de los temas divergentes. Resueltas las divergencias, el gobierno elabora su presupuesto y si constata que las demandas son muy superiores a la capacidad de financiación existente, tiene que realizar recortes. Estos pueden hacerse por el propio gobierno que elaborará una propuesta presupuestaria que discutirá con la población en reuniones y asambleas, o puede optar por celebrar estas para realizar posteriormente los recortes.

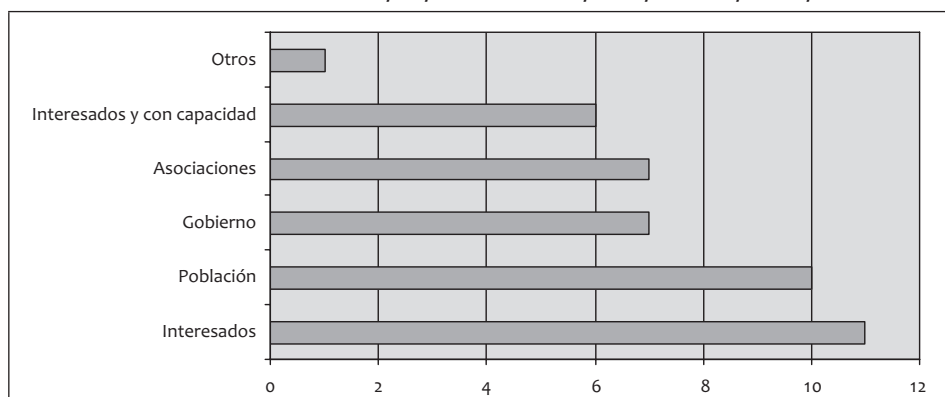
En el caso de las experiencias españolas, solo una de ellas, la realizada en el municipio de Leganés, ha respondido que el gobierno es el único que puede tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto. En cambio, para las experiencias de Terrasa, Sant Joan d'Alacant y Santo Domingo de la Calzada son los vecinos los que pueden tomar la iniciativa. Ampliando el espacio, para las de Córdoba, Sevilla, Málaga, Móstoles, Algeciras, Novelda y Ferrol, son los ciudadanos interesados los que pueden tomar la iniciativa. Pero, en otras experiencias, como las de Elche, Puerto Real, Tudela y San Fernando de Henares, aparece que los ciudadanos no solo deben tener interés, sino además capacidad para tomar la iniciativa.

Hay otras que consideran que el número de actores que pueden tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto es múltiple, es el caso de las experiencias de Albacete y Logroño que incluyen al gobierno, los vecinos y a las asociaciones; o a las de Segovia, Madrid y Santa Cristina d'Aro que además de esos tres incluyen también a los ciudadanos interesados.

Como podemos ver en la Figura 8, en la mayoría de las experiencias, los ciudadanos se consideran los actores principales con capacidad para presentar propuestas sobre el presupuesto municipal. Un sistema mixto en el que trabajaran coordinadamente todos los actores, es decir el gobierno municipal y los ciudadanos organizados o no, sería la mejor opción para solucionar algunos de los problemas técnicos con los que se enfrentan muchas de las experiencias.

FIGURA 8

Facultad de iniciativa de las propuestas de los presupuestos participativo



Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Según el Cuadro 1, fueron identificadas 70 experiencias de presupuesto participativo en España considerando el período 2001-2010. El análisis de 26 de ellas, incluyendo las más significativas, basado en las variables consideradas más relevantes por Pires y Pineda (2008a) para una tipología de este método de gestión presupuestaria, permitió, en la sección anterior, caracterizar a grandes trazos cómo se ha producido la implantación del presupuesto participativo en el país. Los aspectos predominantes de este método en España, desde su puesta en marcha hasta hoy, son sintetizados en el Cuadro 2.

CUADRO 2

Aspectos predominantes del presupuesto participativo en España, 2001-2010

VARIABLES RELEVANTES CONFIGURADORAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES (EN PORCENTAJES) DE LOS CASOS ESPAÑOLES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
Objetivos del proceso participativo	Deliberación: 81%
Fases del proceso presupuestario en que se produce la participación	Elaboración: 77%
Objeto de la deliberación en las reuniones y asambleas ciudadanas	Una parte de las inversiones: 81%
Iniciativa de implantación del proceso participativo	Uno o varios concejales: 54%
Criterios para poder participar	Vecino: 73%
Ámbito de las deliberaciones	Mixto (territorial y temático): 46%
Formas de participación	Reuniones y asambleas: 100%
Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público	Ley o reglamento local: 54%
Poder de iniciativa para presentar propuestas para la deliberación en el proceso participativo	Ciudadanos interesados: 42%

Fuente: Elaboración propia.

De los nueve criterios utilizados en el análisis, sólo cuatro han resultado útiles para obtener unos modelos ideales que incluyan el conjunto de experiencias estudiadas. Las razones para la no utilización de los otros criterios son, en unos casos, como en el de la fase del proceso en la que se da la participación de los ciudadanos, al haber entendido la mayoría de los que respondieron que se preguntaba por el propio proceso de participación y no por las fases del proceso presupuestario, en otros, al no presentar diferencias significativas que fueran de utilidad.

No se han encontrado con modelos puros, sino tres tipos ideales que reúnen algunas características comunes importantes, sintetizadas en el Cuadro 3, pero en las

que también se perciben diferencias, producto quizá de su adaptación al contexto local. Eso significa que casi ninguna experiencia se ajustará del todo a los modelos propuestos, aunque sí compartirán rasgos básicos de los mismos.

CUADRO 3

Modelos de presupuestos participativos

Objetivo	Objeto	Iniciativa de implantación	Formas de participación
Deliberación	Una parte de las inversiones	Uno o varios concejales del equipo de gobierno	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Deliberación Consulta	Una parte de las inversiones	Varias opciones	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Transparencia Deliberación Participación	Una parte de las inversiones Una parte de los gastos	Alcalde	Reuniones y asambleas Investigaciones y encuestas Canales virtuales Reuniones con responsables de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en el Cuadro 3, lo que más diferencia a los distintos modelos es la cantidad y variedad de objetivos y las formas de participación, en cambio existen menos diferencias en cuanto al objeto y la iniciativa de implantación. Ello viene a demostrar que las experiencias están vivas y son dinámicas, algo fundamental si se quiere mantenerlas durante mucho tiempo.

Además se observa en las experiencias españolas de presupuesto participativo, que:

- Excepto en la regulación de las experiencias, no existe una correlación clara entre el partido político que gobierna el municipio y un modelo de experiencia; ni tampoco se ha encontrado, como señala Ganuza (2007: 30), familias de presupuestos participativos más o menos relacionadas a uno u otro partido. Las experiencias gestionadas por el Partido Popular están siempre reguladas por normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal, en cambio en el caso de las experiencias en municipios gobernados por el Partido Socialista, Izquierda Unida o una coalición de ambos, se da mayoritariamente la auto-regulación.
- No se han encontrado fuertes similitudes por el tamaño de población de los municipios que han puesto en marcha las experiencias, ni con la fecha de su creación.
- Existe una gran coincidencia respecto al área del ayuntamiento encargada de poner en marcha e implementar las experiencias, siendo normalmente la de

participación ciudadana la encargada de ello. En Tudela (Concejalía de Hacienda) o Getafe y Albacete (Alcaldía), al depender de órganos con mayor peso político, el proyecto parece tener, en ese aspecto, mayor solidez y mejores posibilidades. Lo contrario puede ocurrir cuando la gestión de la experiencia queda en manos de personas de fuera del ayuntamiento, como es el caso de Logroño y Almería, en los que son las Federaciones de Asociaciones de Vecinos las que gestionan el proceso.

5. CONCLUSIONES

Aunque las primeras experiencias españolas seguían claramente el modelo de Porto Alegre²⁷, la mayoría de las que hay ahora han ido adaptando la metodología a su contexto²⁸. Algo sobre lo que, desde el principio, insistían constantemente los responsables de la de Porto Alegre cuando en España participaban en conferencias, seminarios o cursos. También es cierto que las nuevas experiencias tienen un mayor conjunto de metodologías en las que fijarse, algo que suelen hacer los responsables políticos o técnicos cuando deciden poner en marcha el proceso. Sin embargo, es necesario que se avance en el desarrollo de mecanismos de relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal con el objetivo de garantizar que las formas de participación sean incorporadas a la “cultura política” de la comunidad donde se ponen en marcha.

Pero no sólo se han ido creando metodologías distintas, sino que además estas han ido sufriendo modificaciones ante la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades. La sostenibilidad de las experiencias, es decir su consolidación y mantenimiento en el tiempo, es uno de los mayores problemas con los que se enfrentan y lo que también ha suscitado cambios.

En España, la fuerte crisis financiera que sufren los ayuntamientos, unido a las elecciones municipales, ha provocado durante el año 2011 cambios, retrasos y paralizaciones en muchas de las experiencias existentes. Los resultados de las elecciones municipales, con el triunfo del Partido Popular en muchas de las ciudades donde estaban consolidadas (Sevilla, Getafe, Albacete, etc.), tampoco han servido para clarificar la situación. Es el momento, por tanto, de reflexionar sobre el desarrollo de las experiencias, crear espacios de formación para mejorar el conocimiento de todos los actores y realizar las modificaciones necesarias.

Muchas de las experiencias deben aprovechar esta nueva situación, como se puede apreciar en alguna de las respuestas del cuestionario sintetizadas en la Tabla del Anexo II, para recuperar el sentido del proyecto de presupuesto participativo,

27 Según la tipología elaborada por Sintomer, Herzberg y Röcke, para su investigación, las experiencias españolas están englobadas dentro del modelo Porto Alegre adaptado (Sintomer *et al.*, 2008).

28 Sobre las experiencias de la provincia de Barcelona, véase Blanco y Ballester, 2011.

que consiste en la incorporación de los ciudadanos como actores en la toma de decisiones presupuestarias. Deben diferenciar más claramente cuál es el fin del medio, porque se percibe en muchas de las estudiadas que el medio utilizado, es decir la metodología, se ha convertido en un fin en sí mismo. Lo que más importa en estas experiencias es el proceso y no lo que se pretende conseguir con este.

Pero, a pesar de las limitaciones y problemas que puede presentar una experiencia como esta, tan compleja, los aspectos positivos, como la satisfacción de los ciudadanos que participan, la mayor transparencia del presupuesto municipal, los cambios de cultura política o los cambios en los mecanismos de gestión, entre otros, no pueden olvidarse y así ha sido señalado por muchos organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE o el Consejo de Europa.

Esperamos que las configuraciones presentadas y las tipologías propuestas en este trabajo sirvan para conocer más sobre las experiencias españolas de presupuesto participativo, contribuyan a la diseminación de las prácticas y sirvan para identificar y construir tácticas y estrategias de mejora. También creemos que puede utilizarse como herramienta para realizar investigaciones comparadas a nivel internacional. Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica y las innumerables posibilidades de adaptación de la metodología presupuestaria participativa, las comparaciones internacionales podrán ser muy útiles para comprender las posibilidades de permanencia del presupuesto participativo como innovación institucional y sus potencialidades para impulsar cambios tanto en las técnicas presupuestarias utilizadas habitualmente, como en las formas de relación, en contextos democráticos, entre gobiernos locales y comunidades.

Finalmente, se debe asumir que lo que garantiza el contenido democratizante y eficiente de las experiencias no es tanto la metodología utilizada al principio de su puesta en marcha, sino que la metodología y los procedimientos utilizados vayan mejorando con el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño Yañez, P. (2011), *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizaje*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Baierle, S. (2009), “Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo”, *Coleção Cadernos da CIDADE*, 12(15): 1-43.
- Baiocchi, G. (2001), “Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, *Politics and Society*, 29(1): 43-72.
- Balcão, N. y Maranhão, T. (2002), “Balanço político e desafios de continuidade do Orçamento Participativo”, *Arquivos para Download*. Sao Paulo: Instituto Polis.

En línea: <<http://www.polis.org.br/download/84.pdf>> (consulta: 10 febrero 2011).

- Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J.M. (2011), “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos” en A. Falck y P. Paño, eds., *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Beras, C. (2009), *Orçamento Participativo de Porto Alegre e as possibilidades para a Democracia Deliberativa no Brasil*. Porto Alegre: Dacasa Editora.
- Blanco, I. (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa: CLAD.
- Blanco, I. y Ballester, M. (2011), “¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 5: 117-144.
- Bou, J. (2010), *Refundar la democracia. Presupuestos Participativos en contextos diversos*. Sevilla: Editorial Atrapasueños.
- Brillantes Jr., A.B. (2007), “The Philippines: civic participation in local governance -focus on subnational budgeting and planning”, en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Cabannes, Y. (2005), “Presupuesto participativo y finanzas locales”, *Programa de Gestión Urbana-ALC. UN-HABITAT*. Porto Alegre: Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Carneiro da Silva, E. (2009), “Entre o legal e o real: a autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara”, *Temas de Administração Pública*, 4(5): 1-17 En línea <http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos_temas/no5/elielson.pdf> (consulta: 9 febrero 2011).
- Chávez, D. (2005), “Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional”, *Artículos*. Ámsterdam: Transnational Institute, En línea: <http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar> (consulta: 10 abril 2010).
- Costa, D. (2010), “Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros”, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56): 8-28.
- Fedozzi, L. y Furtado, A. (2009), “Monitorizando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos”, en M. Parés, coord., *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Fernández Rodríguez, C.J. y Pineda Nebot, C. (2010), “La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del «Presupuesto Ciudadano» de Logroño”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 148: 159-189.
- Ganuzá, E. (2007), “Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España”, *Documentos de Trabajo 1307*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Goldfrank, B. (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, 26(2): 3-28.

- Goldfrank, B. (2007), "Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Gómez, E. (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", *Revista Investigación y Desarrollo*, 15(1): 56-77.
- Krylova, E. (2007), "Russia: civic participation in subnational budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lerner, J. y Van Wagner, E. (2006), "Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces", *Articles*. Ámsterdam: Transnational Institute. En línea: <<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm>> (consulta: 5 marzo 2010).
- López Casas, C. (2010), "Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe", *Documentación Social*, 159: 65-83.
- Mantovaneli Jr., O. (2001), "Políticas públicas, gestão estratégica e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo". Tesis doctoral, Universidade Estadual Paulista.
- Marquetti, A. (2007), "Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação", en E. Dagnino y L. Tatagiba, orgs., *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- Marquetti, A., Adriano de Campos, G. y Pires, R. (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. Sao Paulo: Xamá.
- Mendes, D. (2004), *Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros*. Brasília: Esaf.
- Molina, J. (2010), *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local*. Madrid: Aranzadi.
- Montecinos, E. (2009), "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44: 147-174.
- Navarro, C. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40: 81-102.
- Nylen, W. (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Paul, S. (2007), "India: civic participation in subnational budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory Budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Pérez Serrano, J., Castaño, A. y Manjavacas, J.M. (2009), *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Pineda Nebot, C. y Fernández Rodríguez, C.J. (2004), "Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29: 119-136.
- Pineda, C. (2004), "Los presupuestos participativos en España: un balance provisional", *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 78: 64-76.

- Pineda, C. (2004a), "Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 298-299: 333-356.
- Pineda, C. (2004b), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos", *Temas para el Debate*, 113: 41-44.
- Pineda, C. (2009), "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 311: 279-301.
- Pineda, C. y Pires, V. (2011), "El Presupuesto Participativo y los niños: Brasil y España", *Revista de Estudios Locales*, en prensa.
- Pires, V. (2000), "Límites y potencialidades del presupuesto participativo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 42: 81-123.
- Pires, V. y Pineda, C. (2008), "Formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo", *Revista de Estudios Locales*, 113: 54-75.
- Pires, V. y Pineda, C. (2008a), "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308: 206-244.
- Pires, V. y Pineda, C. (2010), "Control social del gasto público: objetivos, mecanismos, requisitos y desafíos", *Revista de Estudios Locales*, 134: 36-55.
- Ribeiro, A.C. y Grazia, G. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil- Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Sousa Santos, B. (1998), "Budgetings in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, 26(4): 461-510.
- Sousa Santos, B. (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", en B. Sousa Santos, org., *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira
- Serafim, L. y Teixeira, A.C. (2006), "Balanço e desafios do Orçamento Participativo – Gestão 2005-2008", *Arquivos para Download*. São Paulo: Instituto Polis. En línea: <<http://www.polis.org.br/download/282.pdf>>. (consulta: 12 febrero 2011).
- Shall, A. (2007), "Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Shall, A. (2007a), "South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.
- Sintomer, Y. (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31: 63-93.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röke, A. (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. París: La Découverte.
- Souza, C. (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", *Environment and Urbanization*, 13(1): 159-184
- Souza, A. (2010), "A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da Transição Política em Porto Alegre (1990-2009)". Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.
- Subirats, J., Blanco, I., Brugue, Q, Gomà, R, Font, J, Jarque, M. y Medina, L. (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- Subirats, J. (2005), "Democracia, participación y transformación social", *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(12): 104-111.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas: CLAD.
- Vitale, D. (2004), "Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: CLAD
- Wampler, B. (2004), "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, 46(2): 73-99.

ANEXO I

CUESTIONARIO ENVIADO A LOS AYUNTAMIENTOS

Municipio: _____

Fecha de inicio: _____

Unidad responsable de las respuestas: _____

Nombre de la persona que responde: _____

1. ¿Cuál es objetivo principal que se persigue con el proceso presupuestario participativo?

a- () Transparencia

b- () Control por parte de la población, para combatir la corrupción y los abusos

c- () Consulta para conocer la voluntad popular

d- () Deliberación compartida con la población

e- () Otros: _____

2. ¿En qué fase(s) del proceso se da la participación ciudadana?

a- () En los planes plurianuales

b- () En la elaboración

c- () En la aprobación

d- () En la ejecución

e- () En el control/evaluación

f- () Otro: _____

3. ¿Si la participación es deliberativa, cuál es el objeto de esa deliberación?

a- () Una parte de las inversiones

b- () Todas las inversiones

c- () Todos los gastos

d- () Ingresos y gastos

e- () Directrices de políticas públicas

f- () Otros: _____

4. ¿De quién partió la iniciativa de implantación del Presupuesto Participativo?

a- () Del Alcalde

b- () De uno o varios concejales del equipo de gobierno

c- () De una ONG o fundación

d- () De las asociaciones de vecinos

e- () Otras asociaciones

f- () Otros: _____

5. ¿Qué se exige a un ciudadano para poder participar?
- a- () Ser vecino
 - b- () Tener derecho al voto
 - c- () Ser representante de una asociación inscrita en el Ayuntamiento
 - d- () Ser miembro de una asociación
 - e- () Trabajar en el municipio
 - f- () Otro: _____
6. ¿Cuál es el ámbito de discusión de las prioridades?
- a- () Territorial (distrito o barrio)
 - b- () Temático
 - c- () Públicos específicos (mujeres, niños, jóvenes...)
 - d- () Mixto
 - e- () Otro: _____
7. ¿Cuál(es) es (son) la forma(s) de participación?
- a- () Investigaciones y encuestas
 - b- () Reuniones y asambleas
 - c- () Canales virtuales
 - d- () Reuniones con responsables de las políticas públicas
 - e- () Otro: _____
8. ¿Cómo está regulada la participación?
- a- () Auto-regulación
 - b- () Ley o reglamento local
 - c- () Ley o decreto de nivel de poder superior (central, autonómico)
 - d- () No regulado
 - e- () Otro: _____
9. ¿Quién puede tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto?
- a- () el gobierno, que consulta a la población
 - b- () la población, que ofrece sugerencias al gobierno
 - c- () todos los que estén interesados
 - d- () todos los que estén interesados y tengan capacidad para ello
 - e- () las asociaciones
 - f- () Otro: _____

TABLA 1

Tipología de presupuesto participativo según varios criterios²⁹

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
<i>Transparencia</i>	<i>Plurianual</i>	<i>Una parte de las inversiones</i>	<i>Alcalde</i>	<i>Vecino</i>	<i>Territorial</i>	<i>Investigaciones y encuestas</i>	<i>Auto-regulación</i>	<i>Gobierno local</i>
Cetafe Sevilla Madrid Móstoles Elche Algeciras Logroño Petrer Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Madrid Santo Domingo de la Calzada	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Málaga Móstoles Almería Logroño Petrer Segovia Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Madrid Terrasa Málaga Móstoles Almería Logroño Petrer Segovia Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Córdoba Getafe Sevilla Madrid Terrasa Málaga Castellón Móstoles Elche Algeciras Puente Genil Puerto Real Santo Domingo de la Calzada	Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Castellón Elche Almería Logroño Puente Genil Santa Cristina d'Aro	Albacete Madrid Elche Algeciras Logroño Puente Genil Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Sevilla Leganés Elche Almería Algeciras Logroño Puerto Real Santo Joan d'Alacant Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro	Albacete Madrid Leganés Logroño Puente Genil Segovia Santa Cristina d'Aro

29 Este cuadro fue elaborado para realizar una lectura horizontal.

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
<i>Control</i>	<i>Elaboración</i>	<i>Inversiones</i>	<i>Concejal equipo gobierno</i>	<i>Elector</i>	<i>Temático</i>	<i>Reuniones y asambleas presenciales</i>	<i>Ley o Reglamento local</i>	<i>Población</i>
Algeciras Petrer Santa Cristina d'Aro	Córdoba Albacete Getafe Frontera Sevilla Madrid Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Almería Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Segovia San Fernando de Henares Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Terrasa Leganés Elche Algeciras Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant San Fernando de Henares Novelda Santa Cristina d'Aro		San Fernando de Henares Novelda	Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Terrasa Madrid Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Almería Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant Tudela San Fernando de Henares Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Jerez de la Frontera Sevilla Terrasa Málaga Castellón Móstoles Puente Genil Petrer Segovia Tudela San Fernando de Henares Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Madrid Terrasa Castellón Logroño Puente Genil Sant Joan d'Alacant Segovia Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
<i>Consulta</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Gastos</i>	<i>ONG-Fundación</i>	<i>Representante de asociación</i>	<i>Público específico</i>	<i>Canales virtuales</i>	<i>Ley o decreto de nivel de poder superior</i>	<i>Todos los que estén interesados</i>
Terrasa Algeciras Puente Genil Petrer Puerto Real Segovia Santo Domingo de la Calzada	Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Málaga Elche Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Ferrol Santa Cristina d'Aro		Albacete Madrid Málaga Castellón Santa Cristina d'Aro	Córdoba Sevilla Elche Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Terrasa Leganés Málaga Algeciras Puerto Real Santa Cristina d'Aro		Córdoba Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Málaga Móstoles Algeciras Segovia Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
<i>Deliberación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Ingresos y Gastos</i>	AA.VV.	<i>Miembro asociación</i>	<i>Mixto</i>	<i>Reuniones con responsables políticas públicas</i>	<i>No regulado</i>	<i>Todos los que estén interesados y tengan capacidad</i>
Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Málaga Castellón Móstoles Almería Algeciras Logroño Puerto Real Sant Joan d'Alacant Tudela Novelda Ferrol Santa Cristina Logroño Puente Genil Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant San Fernando de Henares Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Getafe Sevilla Madrid Elche Algeciras Logroño Puerto Real Sant Joan d'Alacant Tudela Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro	Córdoba Castellón Almería	Málaga Almería Petrer Puerto Real Tudela San Fernando de Henares Santa Cristina d'Aro	Córdoba Albacete Getafe Málaga Móstoles Algeciras Puerto Real Sant Joan d'Alacant Segovia Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Jerez de la Frontera Madrid Terrasa Leganés Móstoles Algeciras Sant Joan d'Aro		Jerez de la Frontera Elche Petrer Puerto Real Tudela San Fernando de Henares