

FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y TIPOLOGÍA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

CONTEXTO POLÍTICO E TIPO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO¹

POLITICAL BACKGROUND AND TYPE OF PARTICIPATORY BUDGETING

Vicente Barragán²

Rafael Romero³

José M. Sanz⁴

Sumário: 1. Fundamentos políticos de los Presupuestos Participativos; 1.1 Teorías sobre la democracia; 1.2. Democracia representativa y elitismo competitivo; 1.3. La democracia participativa; 1.4. El momento actual de la democracia; 2. Principios básicos de los Presupuestos Participativos; 2.1. Tipología de los Presupuestos Participativos; 2.2. Innovación en la gestión y para la ciudadanía; 2.3 Igualdad del poder político y distribución del poder para el empoderamiento en las prácticas de la democracia participativa; 2.4. Principios y componentes: fundamentaciones políticas; 3. Bibliografía.

1 FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La democracia en la actualidad disfruta de un auge histórico nunca antes conocido, se ha instalado como modelo hegemónico no sólo en occidente, sino en casi todo el planeta. A mediados de los años 70 sólo un tercio de los estados podían considerarse democráticos; hoy en día son dos tercios los que pueden considerarse democracias. Sin embargo, las características de cada uno de estos regímenes democráticos, lo que dicen o lo que hacen, es radicalmente diferente.

En el campo de la teoría política se han definido un consenso de mínimos respecto de las características que ha de cumplir un sistema político para ser considerado como

¹ Artigo recebido em: 19/11/2010. Aceito para publicação em: 03/12/2010.

² Professor na Universidade de Sevilha – Espanha. Contato: Universidad de Sevilla. C/ S. Fernando, 4, C.P. 41004-Sevilla, España. Centralita exterior: 954551000. E-mail: miraquetediga@hotmail.com.

³ Contato: Universidad de Sevilla. C/ S. Fernando, 4, C.P. 41004-Sevilla, España. Centralita exterior: 954551000.

⁴ Contato: Universidad de Sevilla. C/ S. Fernando, 4, C.P. 41004-Sevilla, España. Centralita exterior: 954551000.

democrático. Como exponente de este consenso podríamos atener a la definición formal de Norberto Bobbio⁵, quien identifica estos componentes:

- Elecciones libres en las que el voto de todos los ciudadanos tiene el mismo valor.
- Sufragio universal.
- Gobierno producto de una mayoría salida de las votaciones.
- Libertades políticas:
 - derecho a oponerse al gobierno y a presentarse a elecciones,
 - derecho a formar asociaciones,
 - libertad de pensamiento, información y expresión en todos los asuntos públicos.

A pesar de la mayor o menor adecuación de las democracias existentes a estas características, lo cierto es que la Democracia se ha convertido en el principio fundamental de legitimación política. De hecho, sólo existen en el mundo cuatro estados que no se autodenomina democracias, estos son: Ciudad del Vaticano, Arabia Saudita, Myanmar y Brunéi. Sin embargo, en aquellas que consideramos como democracias estables y arraigadas, las de Europa occidental, Japón y EE.UU, desde hace algún tiempo se está produciendo una creciente insatisfacción pública con la política y con los representantes políticos. Esto se traduce en un descrédito de las instituciones y en el descenso de participación electoral⁶.

El barómetro sobre la calidad de la democrática en España, año 2010, elaborado por el IESA-CSIC, concluye que la visión de la democracia expresada por la población difiere bastante de las aportaciones teóricas anteriormente apuntadas. Según este informe, las características con que la gente identifica la democracia son, de mayor a menor importancia, las siguientes⁷:

1. *Pleno empleo.*
2. *Pocas diferencias de riqueza.*
3. *Información sobre los asuntos importantes.*
4. *Libertades políticas.*

En contraste con la definición formalista de Bobbio, la población tiene una concepción de la democracia que va más allá del mero procedimiento. Incorporando valores y resultados como elementos definatorios de la noción de democracia.

⁵ N. Bobbio, *Qué es socialismo*, 1987. Citado por David Held, en *Modelos de Democracia*, 6ª edición, Alianza Editorial, 1996.

⁶ S.J. Phar y R.D. Putman (editors). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, 2000.

A estas diferencias expuestas, hay que añadir, el amplio descontento respecto a la actuación de los partidos políticos, y de lo que se ha dado en llamar la democracia de partidos, consagrada como base de nuestro sistema político⁸. Una muestra de este descontento general, queda recogido en el Barómetro Global de la corrupción 2007, elaborado por la ONG Transparency International: los partidos políticos son la institución más corrupta, en opinión de la ciudadanía española, con una valoración de 3,9 sobre un máximo de 5, para más del 60% de los encuestados.

No obstante, pensamos que no se puede hablar de una deslegitimación de la idea de democracia entre la ciudadanía; sino, más bien, de insatisfacción con respecto a su funcionamiento y sus resultados. Existe una gran distancia entre las expectativas y las experiencias que la población tiene con respecto a la democracia y a su actualización en el modelo liberal existente.

1.1 Teorías Sobre la Democracia

En la lucha entre las diferentes posturas teóricas por definir su contenido, destaca la discusión por determinar si la idea de democracia implica alguna forma de poder popular. Para las distintas corrientes, la democracia puede hacer referencia a una forma de vida en la que los ciudadanos participan en su autogobierno; puede referirse a un método en el que la ciudadanía participa de alguna manera en la toma de decisiones; o puede entenderse únicamente como modo de legitimar las decisiones de los elegidos para ejercer el poder.

Siguiendo estas diferencias, David Held establece que los modelos de democracia pueden dividirse en dos tipos generales:

- Un primer tipo denominado Democracia Liberal o Representativa, caracterizadas por ser un sistema de gobierno formado por cargos electos que asumen la representación de los intereses de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley. Giovanni Sartori lo define como un sistema político en que el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo⁹.
- El segundo tipo lo representa la Democracia Directa o Participativa, esta se define como un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente.

Para la actual discusión sobre el alcance y los límites de la democracia en el mundo, tenemos que centrarnos en una serie de teorías desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX. Todas estas teorías están referidas a sociedades capitalistas, industriales y en el marco del estado nación.

⁸ En concreto, para el caso español, la constitución consagra este principio en su artículo 6º.

⁹ G. Sartori, *Aspectos de la democracia*, 1965. Citado en *Hacia una democracia participativa*, de Ana María Silva, Revista de Derecho, Valdivia, Vol. VIII, diciembre 1997, pp. 113-122.

1.2 Democracia Representativa y Elitismo Competitivo

Esta corriente surge en conexión con la teoría liberal, y servirá de sustento teórico de los sistemas democráticos de estados de bienestar occidentales de posguerra. Se presenta como una teoría *realista*, identificando la forma de democracia existente con el ideal de democracia. Es una línea teórica fuertemente orientada hacia la legitimación del *estus quo* y la búsqueda de la estabilidad institucional.

Las teorías elitistas plantean la democracia como un método para obtener decisiones políticas que aseguren la eficiencia de la administración y de la economía, y que a la vez sea sensible a la opinión pública. Según Schumpeter la democracia es un método; es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas, confiando a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de su éxito en el sistema electoral. Estas ideas quedan recogidas en los dos autores principales de esta corriente elitista: Schumpeter con “*Capitalismo, socialismo y democracia*” (1942), y Frederic Hayek, que con su obra “*Camino de servidumbre*” (1944) inaugura el pensamiento neoliberal.

La idea neoliberal o neoconservadora de la democracia, pasará a ser la dominante desde principio de los años 80, con la extensión de la globalización y el debilitamiento de la URSS. Difiere de la línea original al abandonar el compromiso que la teoría elitista mantenía con el Estado como mecanismo central para la regulación de la económica y de la sociedad, y otorga este papel al mercado.

a) Los fines de la democracia en la teoría elitista

En opinión de Schumpeter, la democracia puede servir a una gran variedad de fines, pero es importante no confundir estos fines con la democracia misma. Para esta corriente es la forma de tomar decisiones lo que es democrático, no el contenido de esas decisiones.

La búsqueda de fines sociales como la igualdad y la justicia social quedan al margen de la política democrática. En su versión neoliberal, Hayek considera que el Estado debe abandonar toda función redistributiva; el Estado va más allá de sus límites cuando se propone como instrumento para promover la igualdad, y obliga a unos a ayudar a los otros. Para esta visión, las cuestiones que incumben a las desigualdades económicas, sociales, de género o de raza son consideradas asuntos privados y fuera del ámbito de la política. Para Hayek, la democracia no es un fin en si mismo, sino un mecanismo, un instrumento útil para salvaguardar el fin social más elevado que no es otro que la libertad del individuo dentro del mercado.

b) Democracia y capitalismo en la teoría elitista

La teoría de la democracia elitista implica una economía capitalista con escaso control político. El papel regulador del Estado sobre los mercados debe quedar en manos de funcionarios de carrera, técnicos expertos que actúen con independencia de los gobiernos. En la versión neoliberal, el Estado debe abstenerse por completo de

intervenir en la economía, su única función es la de mantener las condiciones para la libertad de mercado. El buen funcionamiento del sistema económico necesita quedar al margen de la discusión política.

c) La participación en la teoría elitista

La participación de la ciudadanía en la política debe limitarse a la elección de representantes. La forma de legitimación de un sistema político viene únicamente dada por la existencia de elecciones. Para estos autores el sistema representativo y el sistema de partidos son en sí la Democracia.

De esta forma, la ciudadanía queda dividida entre una élite que posee capacidad, conocimiento y compromiso con los asuntos públicos; y una gran masa de población, carente de conocimiento y de interés por lo político.

Asimismo, desde esta perspectiva se entiende la lucha política como un sistema de mercado, un terreno de prueba para los líderes potenciales, en el se elimina a los débiles y se eleva al poder a los más competentes mediante los votos. Las elecciones no tratan sobre programas o ideas, las elecciones sirven para medir la popularidad o credibilidad de un determinado grupo de líderes o de élites políticas.

Para Schumpeter, la democracia no significa, y no puede significar que el pueblo gobierne realmente, sólo significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernar. La democracia es el gobierno de los políticos, y la política, es una carrera profesional. Los ciudadanos deben comprender que una vez elegido a un líder, la acción política ya no es asunto suyo. De hecho, este autor considera la pasividad de la ciudadanía como uno de las condiciones imprescindibles para un funcionamiento satisfactorio de la democracia. Como expone posteriormente Sartori, la democracia depende de la calidad de su liderato no de la de su ciudadanía.

Para los demócratas elitistas los votantes no deben intervenir en política, deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos profesionales, se deben limitar a entregar su confianza a los políticos y no deben retirarla tan fácilmente entre una elección y otra.

En las democracias liberales, formalmente, todo el mundo es libre para competir por el liderazgo, pero la participación política depende tanto de la voluntad como de la capacidad real para participar, y estas teorías no toma en consideración las enormes desigualdades de poder político y económico que se dan entre clases, ni el acceso diferencial a los medios de comunicación que poseen. Así, la política se ve reducida a la lucha entre líderes políticos rivales organizados en partidos; no puede ser de otra manera debido al sistema electoral y al coste publicitario de las campañas electorales. La función de la ciudadanía consiste de este modo, en escoger y autorizar un a gobierno para que actúe en su nombre.

Como hemos visto hasta ahora, las teorías elitistas de la democracia poseen un concepto restringido de política. La economía, la cultura y la vida cotidiana quedan excluidas del ámbito de la política y esta se reduce a la lucha por el poder entre los

distintos líderes o élites. De esta forma, para Schumpeter, como para el resto de teóricos de esta corriente, su teoría presenta a las democracias contemporáneas en su funcionamiento real. Sin embargo, si aplicamos sus criterios, se llega a una definición tan restrictiva que lo que diferencia un sistema autoritario de uno democrático sería sólo la existencia de una competencia pacífica entre los miembros de la élite para ocupar el poder, es decir, la posibilidad de sustituir un líder por otro y protegerse del riesgo de que los políticos sean inamovibles.

Los estudiosos de la democracia coinciden en afirmar que toda definición de democracia contiene una parte descriptiva y otra prescriptiva. Las teorías de la democracia elitistas se presentan así mismas como teorías realistas y carentes de ideología, ocultan de esta manera su dimensión normativa por medio de la identificación entre el ser y el debe ser. Pero el hecho de que la democracia funcione en la práctica como estas teorías la describen no implica que haya que aceptar esta realidad como inamovible. Bien podemos usar su descripción de la forma en que operan las democracias reales, como un punto de partida para evaluar sus limitaciones y plantear alternativas a la forma actual de democracia.

1.3 La Democracia Participativa

La Democracia Participativa representa una rama del pensamiento político resultante del desarrollo de las nuevas fuerzas políticas surgidas durante los años 60; de los debates internos de la izquierda durante esos años; y de la insatisfacción tanto con la herencia de la teoría política liberal como marxista. Esta rama está constituida por ideas inspiradas en Rousseau, ideas anarquistas y por posturas marxistas que podríamos denominar como “libertarias”. Carole Pateman y C.B. Macpherson van a ser los autores que inician esta corriente con sendos libros publicados en 1970 y 1977 respectivamente¹⁰.

La democracia participativa surge vinculada los movimientos que protagonizan el llamado mayo del 68: los nuevos movimientos sociales y a las luchas por democratizar el lugar de trabajo. No se desarrolla como un contraataque a la teoría neoliberal o *neoon*, sino que parte de una necesidad propia de estos movimientos, de su insatisfacción con el socialismo real y con el estado de bienestar.

Para estos grupos veinte años continuados de socialdemocracia no habían conseguido reducir las diferencias de poder ni de riqueza en las sociedades occidentales, las políticas socialdemócratas se centraron en pequeñas reformas que no alteraron las desigualdades sociales.

La teoría liberal asume que los derechos formalmente reconocidos tienen un contenido real, pero al dejar fuera del ámbito de lo político tanto la propiedad de los medios de producción privados, como las desigualdades de clase, género o raza,

¹⁰ Carole Pateman, La participación y la teoría democrática (1970); y C.B. Macpherson, La democracia liberal y su época (1977).

tampoco tienen en consideración como las grandes asimetrías de poder afectan al contenido de la igualdad y de la libertad a la hora de ponerlas en práctica.

Para los autores de la corriente participativa, la democracia no es sólo un método, posee también una dimensión ética. Apostar por la igualdad y la libertad implica la defensa de ciertos medios y fines sociales; medios y fines que abarca no sólo a las instituciones gubernamentales, sino también aquellos espacios en los que se decide lo que afectan al conjunto de la sociedad, como es el caso de las decisiones económicas.

a) Insatisfacción con la democracia representativa

Pateman considera que la poca participación y las desigualdades sociales están íntimamente unidas. Sólo mediante la participación puede alcanzarse la igualdad de derechos. Para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo. En palabras de Macpherson, la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente con la participación directa de los ciudadanos en la regulación de la sociedad y el estado.

Según esta corriente, la democracia representativa es claramente insuficiente y produce una serie de efectos que van en contra de la participación de la ciudadanía. La democracia representativa aleja las instituciones de la ciudadanía y de sus intereses. La delegación que supone el sistema representativo, con la reducción de la participación al voto en las elecciones, no consigue generar ciudadanos, crea consumidores o súbditos en su relación con las instituciones.

El sistema de partidos, en que se sustenta, no responde a las inquietudes de la población. Los partidos políticos son solamente máquinas electorales carentes de democracia interna. Producen políticos profesionales vinculados a los intereses de grandes corporaciones y alejados del sentir ciudadano.

Al contrario que la teoría liberal, aquí no se consideran al Estado como una autoridad independiente o un regulador imparcial, sino que se le observa como responsable del mantenimiento y la reproducción de las desigualdades. En consecuencia, esta corriente entiende el sistema representativo, y la delegación que este supone, como un mecanismo insuficiente para garantizar la responsabilidad y el control ante la ciudadanía de las fuerzas realmente implicadas en el gobierno.

Desde la democracia participativa se propone dos líneas de acción, democratizar el Estado y al mismo tiempo democratizar la sociedad civil. El estado debe ser democratizando haciendo al parlamento, a las burocracias estatales y a los partidos políticos más accesibles y responsables ante los ciudadanos. A la vez, se debe democratizar la sociedad mediante el aumento de la participación ciudadana en los movimientos sociales: movimientos feministas y ecologistas o vecinales, y por medio de la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas.

Sobre esta idea, Macpherson plantea un sistema político que combine la representación mediante partidos políticos con organizaciones de democracia directa. Un sistema compuesto por partidos políticos participativos, operando dentro de las estructuras parlamentarias, y estas completadas y controladas por organizaciones de

autogobierno en los lugares de trabajo y en las comunidades locales. Una concepción piramidal de la democracia, con democracia directa en la base, y democracia representativa en los niveles superiores. Según este autor, la participación directa llevada a cabo en la política local y en otras áreas de la sociedad, lograrían un control real sobre la vida cotidiana y reducirían el ámbito de la política nacional representativa.

El sistema de partidos a su vez, debería organizarse internamente de acuerdo con principios que haga a los dirigentes responsables ante sus afiliados, es decir, con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa.

b) Participación y ciudadanía activa

La participación en la vida política no es sólo necesaria para la protección de los intereses de los individuos, sino también para la creación de una ciudadanía informada, capaz y comprometida. Pateman desarrolla esta idea y plantea que la democracia participativa descansa en dos hipótesis: por un lado, la función educativa de la participación; por otro, el rol central del trabajo en la sociedad¹¹.

La atomización social y la apatía solo pueden ser combatidas a través de la participación en las cuestiones que son de absoluta relevancia en la vida cotidiana de las personas.

Existe, según esta autora, la posibilidad de acabar con la relación que se da en las democracias liberales entre apatía política y escaso sentimiento de pertenencia política concurrente en los sectores de bajo estatus socioeconómico. Esta correlación desaparecería si la democracia contase en la vida cotidiana de las personas, es decir, si se extendiera la esfera del control democrático a aquellas instituciones en las que la mayoría de las personas desarrollan sus actividades.

Si las personas son sistemáticamente marginadas o pobremente representadas, es probable que piensen que raramente se tomara en cuenta su opinión; en consecuencia, encontrarán pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas. En las democracias liberales muchos ciudadanos de clase obrera, mujeres, personas pertenecientes a minorías étnicas o inmigrantes, tienen esta concepción de la democracia. Por el contrario, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que participen activamente.

La evidencia demuestra que se aprende a participar participando; también que las personas están más interesadas y tienen una opinión más formada en los problemas y asuntos que afectan a su vida de forma directa.

Para Pateman la democracia participativa reduce la sensación de enajenación respecto al poder y fomenta la sensación de eficacia política, contribuye de este modo a la formación de una ciudadanía activa, capaz de actuar políticamente, preocupada por los problemas colectivos y conscientes de las cuestiones de gobierno.

¹¹ D. Held, Modelos de Democracia, Ibid.

1.4 El Momento Actual de la Democracia

El momento actual de globalización capitalista trae con sí una mutación en las democracias liberales. El sociólogo británico Colin Crouch identifica una serie de tendencias que apuntan hacia la disminución de la calidad democrática en los sistemas políticos representativos¹²:

- Desplazamiento de las instituciones parlamentarias por centros de poder no elegidos y delegación del estado de asuntos claves en manos del mercado.
- Creación de mecanismos que otorga una amplia libertad a los grupos de presión para influir en los gobiernos.
- Extensión del desinterés respecto a la política entre la ciudadanía.

Todas estas tendencias las resume en el concepto de “pos-democracia” y deriva de ellas una serie de consecuencias que observamos en muchas sociedades. Entre ellas destaca la reducción del Estado de Bienestar, que pasa secuencialmente a convertirse en algo residual, algo que tiene que ver exclusivamente con los pobres y los necesitados, en lugar de constituir un derecho para el conjunto de la ciudadanía.

Destaca asimismo, el aumento de las diferencias sociales y creación de amplios grupos de población marginados sin perspectivas de integración; acompañado de la pérdida paulatina del carácter redistributivo del sistema impositivo y disminución del poder de los sindicatos. Con respecto al sistema político, la lucha electoral tiende a centrarse cada vez más en la personalidad de los líderes, con el consiguiente empobrecimiento del debate político e ideológico. Los partidos políticos y los gobiernos están cada vez más atentos a los intereses empresariales. Como consecuencias se produce un importante descenso de la participación electoral, y un gradual desinterés en el proceso político por parte de los grupos sociales más desfavorecidos.

a) ¿Qué puede aportar la participación en este contexto?

Desde el punto de vista que aquí se defiende, la forma de contrarrestar estas tendencias, consiste en aumentar la participación ciudadana; democratizando las instituciones y fomentando la construcción de una ciudadanía con capacidad real para ejercer influencia sobre los asuntos políticos.

Las teorías de la democracia participativa, con su apuesta por la inclusión de formas de democracia directa dentro del sistema representativo, suponen una vía de innovación democrática que puede aportar alternativas a la situación actual.

En concreto los intentos de implementación a nivel local de formas de democracia participativa, a través de Presupuestos Participativos, suponen un salto cualitativo en las formas de participación ciudadana. Implican una cesión de poder real y efectivo, ya que los resultados de este proceso se verán recogidos en el documento capital de la política municipal, el presupuesto. A la vez, incorpora una dimensión pedagógica y

¹² C. Crouch, *Posdemocracia*. Taurus editores, 2004.

capacitadora, ya que la toma colectiva de decisiones obliga a preguntarnos “*qué hace*” y “*qué debería hacer*” el Ayuntamiento, que se refuerza con la puestas en práctica de las decisiones tomadas.

b) La participación retos y peligros

Últimamente instituciones tan dispares como la OCDE, la ONU, o la Unión Europea, han establecido programas orientados a profundizar en la democracia y a reducir la distancia entre ciudadanía y administración.

El Banco mundial y la OCDE incluyen en sus programas la participación como forma de gestión de manera más eficaz y menos conflictiva sus actuaciones. Pero este tipo de participación no incluye la posibilidad de alterar las relaciones de poder entre estas instituciones y las poblaciones que las sufren, ni la de incorporar nuevos temas a la participación al margen de los que vienen ya definidos. El objetivo que se busca desde estas instituciones es, únicamente, la legitimación de las decisiones que se adoptan.

2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Las experiencias de Presupuestos Participativos son diversas y heterogéneas allá donde se producen. El conjunto de procesos comenzados a partir de la experiencia brasileña de Porto Alegre no ha hecho más que diversificarse y adaptarse a los contextos locales y nacionales, siguiendo una criterio básico de los procesos participativos: las prácticas no pueden ser similares en contextos diferentes. Tanto es así, que nos encontramos en este apartado con una clara dificultad para determinar aquellos principios básicos y criterios rectores que pueden definir las prácticas de Presupuestos Participativos.

Aunque la metodología brasileña de participación ha tenido un éxito mundial, la continúa adaptación y concepción los Presupuestos Participativos es muy diferente en cada experiencia; como Sintomer apunta: no se encuentra *una metodología que pudiera llamarse “presupuestos participativos”*. Los procesos son heterogéneos y desarrollan bases diferentes de actuación cuanto más se abre el espectro de análisis. A este respecto, las metodologías latinoamericanas difieren sustancialmente de las europeas. Y a la vez, entre estas últimas, las diferencias son diversas en función de sus referencias políticas y administrativas, así como de la cultura política de cada estado nación. De esta forma, no es de extrañar que en las investigaciones de Sintomer la definición de Presupuesto Participativos, para el caso europeo, se quede en un enunciado mínimo: “*tema político*” [sic] y *un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público*¹³.

No obstante, a nuestro parecer, creemos conveniente acogernos a definiciones más restrictivas que permitan conocer la finalidad de las diferentes experiencias. Nuestra

¹³ Y. Sintomer, Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, en **Reforma y democracia**, Revista del CLAD, febrero de 2005.

intención será definir, aunque sea mínimamente, los conceptos para los que fueron concebidos los Presupuestos Participativos; para ello, tomaremos como referencia diferentes autores, distintos consensos surgidos de foros y reuniones (Foro Social Mundial y Foro de Autoridades Locales, por ejemplo¹⁴) y las experiencias implementadas. En especial, nos referiremos al marco consensuado de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos en España y de la Red FAL, ya que pueden servir de referente por el posicionamiento político consensuado acerca de los principios y criterios básicos.

Para conseguir una labor sintetizadora y organizada de los elementos que consideramos básicos en un marco ideal de los Presupuestos Participativos, es conveniente distinguir varios aspectos que no dejan de estar entrelazados. Con esta finalidad, estructuraremos el epígrafe en cuatro apartados:

1. Para el inicio de nuestra argumentación, expondremos diferentes definiciones de la materia que permitan reconocer actores, criterios y objetivos.
2. Haremos un pequeño paréntesis aprovechando estas definiciones y consideraremos las tipologías de Presupuestos Participativos y las características que los determinan.
3. Seguidamente, analizaremos la única idea compartida por la gran mayoría de experiencias y estudios de Presupuestos Participativos: la innovación administrativa y ciudadana que estas prácticas implican.
4. A continuación, desarrollaremos una de las primeras consecuencias de la idea anteriormente apuntada: el cambio de paradigma en la gestión de los recursos públicos al valerse de la herramienta participativa implica un cuestionamiento de las relaciones de representación, reinterpretando la idea de poder. Analizaremos también *el principio de distribución del poder político*.
5. Concluiremos con los principios y objetivos que persiguen estas prácticas. Atenderemos igualmente, diversos criterios que permiten el desarrollo de los anteriores puntos.

Comenzaremos el análisis con el profesor Herrera, según el cual los Presupuestos Participativos son el medio para desarrollar un *proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos municipales*¹⁵.

¹⁴ En este caso, el Foro de Autoridades Locales y como parte de la Plataforma Mundial de los Presupuestos Participativos se acogen, en lo que concierne a Presupuestos Participativos, a la declaración de Málaga, marzo 2007. Esta *reconfirmación* viene recogida en el *Compromiso de Belém. Una agenda de futuro para las Autoridades Locales*. IX Foro Social Mundial. III Asamblea Mundial de la red FAL. Belém do Pará, 31 de enero de 2009.

¹⁵ J. Herrera Flores, La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. En **La Pedagogía de la Decisión**. Construyendo ciudadanía/ 10. CIMAS. Páginas 87 a 114.

Esta definición marca una tendencia concreta a nivel político, ya que pone apellido a la democracia a desarrollar. Hablamos de democracia participativa, ya comentado en el epígrafe primero, y la voluntariedad y universalidad del proceso como grandes principios organizadores.

Desde una perspectiva instrumental, es preciso resaltar en la definición la implicación otorgada a la ciudadanía en toda la fase presupuestaria: el debate (capacidad deliberativa y decisoria del proceso) y el correspondiente control y seguimiento (transparencia y fiscalización). Igualmente se marcan los contextos como características a tener presentes, ya que determinarán en gran medida la puesta en práctica de los Presupuestos Participativos. También, con la última afirmación, los procesos se desvinculan de la correspondiente ligazón política que, en un principio, puede levantar reticencias. Este último aspecto sólo reafirma el carácter amplio de gestión de los Presupuestos Participativos, así como impone la idea de que la democracia, como gran discurso que opera en nuestras sociedades, no puede desvincularse de la participación ciudadana.

Teniendo presente la amplia definición anterior, debemos atender ahora a la interpretación de Cabannes: *es un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos*¹⁶.

En la misma línea y destacando la potencialidades de los procesos, Ubiratán de Souza aporta que, (...) *el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa (...)*.

Es de vital importancia aclarar que en los Presupuestos Participativos se ponen las bases para discutir sobre los recursos públicos, por lo tanto se establece un marco novedoso para la definición de las políticas públicas. El protagonista principal en este marco tiene que ser el pueblo y la ciudadanía en general. En este sentido, el nuevo protagonismo ciudadano reorienta la representación democrática ampliando los campos de actuación de la ciudadanía. Siguiendo a Herrera de nuevo, estas prácticas pretenden aprovechar los resortes de la democracia formal, a la vez que expanden las posibilidades internas de la propia democracia para ampliar los campos de decisión y de gestión compartida. Este protagonismo de la ciudadanía procura las bases para profundizar y garantizar la democracia, y hacer de la política un ejercicio permanente de participación en la vida de las ciudades por todas y todos¹⁷.

Lo esencial, en cualquier caso, es el papel activo y fiscalizador de la ciudadanía en los procesos. No sólo es necesario que se ponga a disposición de la ciudadanía un

¹⁶ Y. Cabannes, 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos, extraídas de la publicación de mismo nombre lanzada en agosto de 2004 en el marco de la **Campana Global para una Mejor Gobernanza Urbana**. Programa UN –HABITAT.

¹⁷ *Ibidem*.

proceso deliberativo sobre la utilización de los recursos públicos, sino que, a la vez, se imponga la rendición de cuentas de aquellas decisiones tomadas. En este sentido, los ciudadanos pasan de ser meros administrados a participantes activos de la gestión.

2.1 Tipología de los Presupuestos Participativos

La serie de experiencias existentes tienen en común, como hemos comentado, la intervención de la ciudadanía en las decisiones sobre las prioridades de gastos de una administración local. No obstante, sería un error obviar la importancia del modelo Porto Alegre, debido a su carácter precursor y a su gran prestigio internacional, ha sido tomada muchas veces como punto de referencia, sobre todo en América Latina, donde constituye la base común de un conjunto de variantes producto de su adaptación a un gran número de experiencia local.

Aunque hablemos de metodológicas diferentes, podemos definir cuatro características compartidas por todas ellas¹⁸:

1. La participación tiene como objeto la discusión de las finanzas públicas, es decir todos los presupuestos participativos tienen como objetivo común reflexionar sobre el destino de los recursos públicos.
2. Todas las experiencias se desarrollan en escenarios que implican un conjunto de sub-unidades territoriales (barrios y distritos) y un espacio general que los incluye a todos (la ciudad).
3. Las experiencias son periódicas, es decir se implementan de forma continuada, anualmente o con otra periodicidad, y siempre de manera estable
4. El proceso incluye la rendición de cuentas de los resultados del proceso, permitiendo a la ciudadanía valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación

Una vez establecido este marco común, existen una serie de variaciones metodológicas en función de las cuales podemos clasificar los distintos modelos de presupuestos participativos.

Así, en función de los actores que participan, podremos clasificarlos en presupuestos participativos de base asociativa, aquellos en los que las asociaciones de vecinos son los únicos participantes de derecho en los procesos; presupuestos participativos de base individual, abierta a la participación de todos los ciudadanos; y presupuestos participativos de base mixta, combinando individuos y asociaciones.

Según quien define las normas del proceso, tendremos procesos heterorregulados, en los que el diseño procedimental queda exclusivamente en manos del ayuntamiento, o autorregulados, en este caso el reglamento se diseña por los propios participantes, dotando a la ciudadanía de la capacidad de cambiar las reglas del proceso según este

¹⁸ Basado en los criterios definidos por Ganuza, E. y Gómez, G. *Control político y participación en Democracia*. Revista de Estudios de Progreso, nº 38, Fundación alternativas, 2008.

evolucione. Existe aquí la posibilidad de ampliar el alcance del proceso y su importancia en la política municipal.

Según la función de la participación podremos clasificarlos como meramente consultivos, las decisiones adoptadas no obligan a la administración. Procesos decisivos, en donde las decisiones adoptadas por los participantes son vinculantes para la administración. Y, por último, procesos congestionados, en los que los participantes asumen responsabilidades en la gestión e implementación de lo decidido.

Los distintos modelos de presupuestos participativos pueden clasificarse también dependiendo de la manera en que estos se comprometen con la consecución de los siguientes fines:

- **Reforma de la administración.**

Se busca la mejorar de la administración pública local, su modernización según criterios de eficacia, la reducción de la corrupción y del clientelismo; esto implica una mayor transparencia tanto en la ejecución como en la presentación de las cuentas públicas a la ciudadanía

Y por otro lado, se fomenta la descentralización administrativa y a la búsqueda proximidad con ciudadanía. Este objetivo está muy ligado a las teorías de la nueva gestión pública (New Public Management) y a la democracia de proximidad (países como Alemania, Francia, Bélgica, justifican su interés en estas nuevas tendencias).

- **Creación de una democracia participativa y fortalecimiento del tejido social.**

Se pretende la transformación de la sociedad utilizando como herramienta política la participación ciudadana (esta preocupación se observa principalmente en las experiencias latino americanas; no obstante, las experiencias españolas e Italianas basan sus principios inspiradores en esta opción).

- **Redistribución justa de los recursos públicos.**

Las metodológicas de presupuestos participativos comprometidos con este objetivo se caracterizan por la inclusión de mecanismos de justicia distributiva que permitan una inversión de prioridades a favor de los pobres (aunque todas las experiencias tienen presente ésta mejora de la gestión a favor de una mayor equidad, las experiencias latinas son las que mejor las reflejan en sus principios inspiradores).

Otra forma de clasificación surge en atención a la calidad democrática de las decisiones. Se podrán distinguir procesos deliberativos, en los que las decisiones culminan en un proceso más amplio, proceso que incluye la discusión y priorizan de necesidades o las de líneas de actuación de la política municipal para una zona o para el conjunto de la ciudad. Al contrario, encontraremos procesos no deliberativos, en los que la participación se reduce a la presentación y votación de propuestas y sugerencias.

Por último podemos clasificar las distintas metodologías de presupuestos participativos en función de su importancia dentro de la política municipal.

Para evaluar la centralidad de los presupuestos participativos en un ayuntamiento concreto habrá que tener en cuenta el efecto real del proceso, es decir los resultados de la participación; esto se concreta en el porcentaje del presupuesto municipal puesto a discusión, en el número de delegaciones municipales que participan y la importancia de las mismas, o en si se introducen, o no, cuestiones referentes a la planificación estratégica municipal.

2.2 Innovación en la Gestión y Para la Ciudadanía

Una de los puntos de referencia en los que la gran mayoría de los autores están de acuerdo, es en que los Presupuestos Participativos se conciben como una fórmula innovadora en la gestión de los presupuestos locales y, por ende, en la administración de los recursos públicos.

Nos encontramos ante nuevos modelos de gestión que procuran interaccionar de manera más directa con la ciudadanía para la que están destinadas. Las rupturas con los modelos de gestión y los cambios económicos y sociales nos exigen una planificación centrada en otros conceptos. Rosa y Encina los califican de *modelos autónomos o emergentes*. Estos modelos proporcionan espacios de articulación y toma de decisiones fuera del Estado y del mercado. El ciudadano toma un papel de participante en la planificación y en la gestión en el ámbito local, *trabajando desde un concepto de calidad de vida que une participación y sostenibilidad para un mejor vivir; hacia ciudades no excluyentes, que potencian la variedad y la convivencia desde la complejidad y la diversidad*¹⁹.

Sobre las bases de implementación de un cambio en las relaciones administrativas y proyección de una mejora de la gestión, se impone la idea de la variable participativa. Como comenta Allegretti, la inclusión de la participación es más un medio que un fin para la busca de una administración con intereses más diversos, transparentes y redistributivos²⁰. Sin embargo, esta elección ya implica en sí un cambio de perspectiva que impone una creación de espacios paralelos a la propia administración con poder decisorio. Esta condición rompe con la propia rigidez del concepto de representación, ampliando los tiempos y momentos en los que la ciudadanía toma parte del proceso de decisión. Frente a la desafección democrática, se busca una metodología de mayor participación.

Estas dinámicas buscan a la vez reforzar esa actividad autónoma vecinal. Las dinámicas impregnan las estructuras de reforzamiento del tejido asociativo, procurando

¹⁹ M. Rosa y J. Encina, "Democracias participativas desde la praxis local". En **Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía 5)**. Javier Encina (coord). ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.

²⁰ G. Allegretti y C. Herzberg, *El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. En la Web de la Delegación participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.

sacar a estos de su posición clientelar y posicionándolos frente a espacios de decisión colectiva.

Se trata de la construcción de unas relaciones que fomenten la interacción de los ciudadanos con la Administración; cuyo fin más ambicioso puede ser el de transformar la estructura social y vital.

a) Cambios políticos en el Estado y en la sociedad civil

Se busca un reencuentro con lo político. Éste versará sobre dos aspectos: un cambio del Estado y otro de la posición de la sociedad civil (Held y Santos, anteriormente esta idea fue desarrollada por McPherson, como señalamos en el primer apartado). En cierto modo, se apela a una renovación democrática paralela del Estado y de la sociedad civil. Ambas van unidas. Santos relaciona el cambio con un necesario abandono por parte del Estado de los criterios exclusivistas empresariales, para conectar con la comunidad. Acentúa la necesidad de mirar hacia la comunidad (entendiendo esta como el conjunto de la ciudadanía, sobre la base de un proyecto social equitativo). Continúa el autor considerando que estamos asistiendo al nacimiento de una estructura sociopolítica en la que el Estado está inmerso y potenciará su papel, aunque esta nueva relación no esté aún clarificada. (...) *A mi entender, estas transformaciones son tan profundas que, bajo la misma denominación de Estado, está surgiendo una nueva forma de organización política más vasta que el Estado; una organización integrada por un conjunto de híbridos de flujos, redes y organizaciones en el que se combinan e interpretan elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, y del que el estado es articulador...* Esta nueva red, que no tiene un centro, se coordina sobre una aparente desregulación, produciéndose un ajuste más fuerte, que por medio de la fragmentación, da respuesta a la heterogeneidad de la sociedad de la información. Santos, nos describe un entramado político que recoge las características propias de la era global y el siglo *informacional*. Esta estructura de red responde a las especificidades propias de la estructura social y política emergente²¹.

La heterogeneidad de visiones, actores y estamentos administrativos que conforman la realidad²² -distintos agentes, con concepciones distintas- perfilan una línea necesaria de actuación política que reformule al Estado, y a la sociedad civil, sobre “*obligaciones políticas horizontales*”, asentándose los valores en el concepto de comunidad más que en el de ciudadanía. No obstante, el pacto político debe consolidarse sobre la ciudadanía. (...) *Desde un punto de vista de la nueva teoría de la democracia, resulta tan importante reconocer los límites del Estado en el mantenimiento efectivo de ese pacto como su insustituibilidad en el mantenimiento efectivo de las reglas del juego y las reglas políticas que deben inspirarlo.* Continúa la aclaración: *Los caminos para una política progresista se perfilan hoy en día en la*

²¹ Para profundizar más en esta idea: Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la democracia, reinventar el estado*. Edit. Sequitur (libros del ciudadano). Madrid, 1999. Página 77 a 87.

²² Santos conceptualiza esta multitud de actores como *subcontratación política* estableciendo un símil de profunda actualidad. *Ibidem*.

*articulación virtuosa entre la lógica de la reciprocidad propia del principio de comunidad y la lógica de la ciudadanía propia del principio del Estado*²³(...).

Algunas características de la sociedad civil en un sistema democrático en la sociedad de la información
<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de tipos de familias y fuentes de información, instituciones culturales, grupos de consumidores, etc. (recogidos por el principio de participación directa).
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios comunitarios, como el cuidado de niños, los centros de salud o la educación, organizados sobre el principio de participación directa, estableciendo las prioridades de los usuarios. • Prioridad de inversión en el marco público fijadas mediante deliberación general y decisiones gubernamentales, pero amplia regulación mercantil del resto de los bienes y del trabajo.
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una diversidad de asociaciones y grupos autogestionados en la sociedad civil.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y experimentación con empresas autodirigidas (de propiedad nacional, si se trata de industrias vitales, y si no, de propiedad social y cooperativa). • Diversas formas de empresas privadas para promover la innovación y la flexibilidad económica. • Economía multisectorial y pluralización de las pautas de propiedad y posesión.
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a soluciones no estatales y no mercantiles en la organización de la sociedad civil.
<ul style="list-style-type: none"> • Experimentación sistemática de diferentes formas de organización democrática en la economía.
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de recursos a quienes ocupen las posiciones sociales más vulnerables, para defender y articular sus intereses.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los esquemas de presentación *del modelo IXa autonomía democrática* y *el modelo IXb democracia cosmopolita* en D. Held, *op. cit.* pp. 362 – 363 y pp. 398 – 399, respectivamente.

En este punto, se propone un modelo que va más allá. Procura una *democracia en la vida cotidiana* o la *democracia de la cotidianidad* (Santos, Rosa y Encina). *Pueden abrir espacios de articulación y tomas de decisiones entre el estado y la ciudadanía, encaminados hacia una planificación estratégica que recoja la complejidad de los grupos sociales, de sus necesidades y de sus formas de organización y relación*²⁴.

Los Presupuestos Participativos se han impuesto en la estructura política mundial, sobre todo en aquellas propuestas políticas progresistas, como herramienta de un nuevo concepto de relación administrativa.

b) Los procesos comienzan con el replanteamiento de los presupuestos.

Para comprender el proceso, como señala Santos, es necesario comenzar nuestro análisis entendiendo la implicación política de los presupuestos.

²³ *Ibidem.*

²⁴ M. Rosa y J. Encina, *op. cit.* pag. 23.

El presupuesto (municipal) es la herramienta por la cual el ejecutivo (local) lleva adelante sus políticas. *Las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales*. Es el instrumento con el cual el gobierno pone en práctica sus políticas y desarrolla su programa de gobierno. *El presupuesto es el instrumento básico del contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato*. Y es igualmente, como señala Santos, *el instrumento de control ciudadano sobre el Estado*²⁵. De tal forma, en el momento en el que el ejecutivo -por decisión política- cede parte de esta prerrogativa a los ciudadanos, se apuesta por cambiar las relaciones clásicas de relaciones políticas y administrativas entre el gobierno y los ciudadanos, haciéndole copartícipe y reorientando las relaciones de poder, en mayor o menor grado según las experiencias. Al menos, en lo que a la ejecución presupuestaria de las políticas se refiere.

Así, con este cambio de paradigma, *nos encontramos con una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición patrimonialista de las políticas públicas (...)*²⁶. De nuevo volvemos a la idea que de este apartado, se introduce una relación diferente entre gobierno y ciudadanía en la que el primero voluntariamente cede poder de decisión, otorgando más capacidad de decisión y control al segundo. Este principio es el que analizaremos a continuación.

2.3 Igualdad del Poder Político y Distribución del Poder Para el Empoderamiento en las Prácticas de la Democracia Participativa

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

Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre (1993-96 y 2001-02) y ministro de educación de Brasil.²⁷

“La pasión por los objetos de consumo debe ser remplazada por la pasión de los asuntos comunes”

Cornelius Castoradis, Una sociedad a la deriva (1974-1977)

²⁵ B. de Sousa Santos, Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya-Yala. 2004.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Citado por F. Francés y A. Carrillo en *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*. Colectivo PREPARACIÓN, Alicante, 2008.

Pensadores clásicos como Tocqueville valoraban la democracia por ser un sistema que permite la crítica. De esta forma, la confrontación abierta de diferentes pareceres no es posible si no abre espacios a la igualdad, proporcionando una práctica educativa que conquiste prácticas determinadas de tolerancia y proporcione autonomía a los participantes. Si volvemos a confiar en el análisis de Tocqueville debemos entender que la democracia, en su base, tiene el objetivo de ampliar espacios, es su razón de ser: *a medida que se echa hacia atrás el límite de los derechos electorales, se siente la necesidad de echarlo más hacia atrás; porque, después de cada nueva concesión, las fuerzas de la democracia aumentan, y sus exigencias crecen con su nuevo poder*²⁸. El modelo de democracia participativa -y los presupuestos participativos como instrumento de ésta- se mueven en esta premisa, fuerzan los límites de la democracia representativa para compartir con los representantes la posible toma de decisiones.

Los representantes políticos electos no pierden funciones, no hacen dejación de funciones, como en muchos casos se ha escuchado al comenzar un proceso de este tipo, sino que deben seguir realizando sus tareas legislativas. La diferencia estriba en que ahora su poder representativo está más fiscalizado, más controlado, más orientado, gracias a la apertura de canales horizontales de comunicación (Souza, Navascues).

Los Presupuestos Participativos como herramienta participativa se sustentan en la consolidación de los procedimientos, la cultura política y las instituciones democráticas. Aspectos que nos sitúan en un espacio de replanteamiento de las relaciones de poder, por lo tanto del concepto de política. Nuestras sociedades ya no pueden mirar la democracia sin ampliar el concepto de *lo político*. El concepto no se puede limitar al simple juego de la gobernabilidad, sino que necesita ampliarse; para ello, es necesario entenderlo de forma dinámica, como la capacidad de los ciudadanos para mantener o transformar su medio, social o físico²⁹. De esta forma, ampliamos el concepto de política a la vez que abrimos considerablemente los caminos y ámbitos de decisión y participación, ya que esta extensión del campo de trabajo requerirá de un número más amplio de cuestiones fundamentales y de personas afectadas. El poder se hace de esta forma consensual y es inherente a la existencia misma de la comunidad política. La importancia, de esta forma, pasa al procedimiento más que a la decisión misma³⁰.

a) Aportaciones desde la teoría crítica

Así, participar implica proceder a un intercambio sobre la interpretación de la realidad. Se abren campos para una construcción colectiva. Estas interpretaciones pueden ser contrarias o diferentes a las expresadas por las instituciones. De esta forma, se está dando protagonismo a la ciudadanía, dotando a grupos sociales de la posibilidad de tener una visión propia de la realidad. Siguiendo este procedimiento, se fomenta la

²⁸ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835-1840). Nuestra edición, selección de textos de *La democracia en América*, Edit. Orbis. Barcelona, 1985. Pag. 42.

²⁹ D. Held, entiende la participación en estos términos, *op. cit.* pag. 346.

³⁰ Rafael del Águila, “*La política: el poder y la legitimidad*”. En *Manual de Ciencias Políticas*. Rafael del Águila (coord.) Editorial Trotta. Madrid, España, 1ª edición 1997, 2ª edición 2000. Página 29 a 34.

autonomía de los sujetos, así como una apertura de espacios de socialización, haciéndose público lo estatal y acercando lo privado al estado; *una descentralización y autonomización de las decisiones*³¹. Se enfatiza el procedimiento y nos centramos en la participación, y ésta comienza a ser un sistema redistributivo del poder.

No obstante, una cuestión tan compleja como *el poder* -o los mecanismos políticos que permiten ejercer tal privilegio- en la participación debe observarse desde una doble vertiente. Por un lado, está la relación entre los ciudadanos y al ejecutivo por medio de la administración (permitiendo discrepar al primero con el segundo). Y por otro, la misma participación muestra las diferencias estructurales, las asimetrías, a veces veladas, que se produce dentro de la propia sociedad civil. La heterogeneidad de visiones y posiciones sociales quedan sobre la mesa cuando la participación entra en juego, y, al colocarse de manera abierta sobre la arena política participada, requiere, inevitablemente, del debate y de la reflexión de estas posiciones. Este encuentro comunitario tiene como objeto derribar las posiciones del plano individual a favor del desarrollo de una consciencia colectiva, permitiendo, como exponen Rosa y Encina, no sólo una construcción social de la realidad sino, a la vez, la posibilidad de una *desconstrucción en la medida que permite poner en cuestionamiento los sistemas individuales de significación*³². De esta forma se cumple el *principio de igualdad de poder político* analizado por Herrera en base a los procesos participativos y a la democracia directa³³.

Se pretende participar de la construcción de significaciones imaginarias sociales – como las definiría Castoriadis-. Quiere esto decir que la metodología participativa debería tener en su interior la finalidad de trasladarnos por medio de la praxis a un conjunto de herramientas sociales (lenguaje, maneras de hacer, normas, valores, etc.) con otras estructuras lógicas y subjetivas que encadenen nuevas relaciones (representaciones). Como significaciones se desarrollan para orientar y dirigir la vida social; como imaginarias, no responden a la razón u objetividad, sino a la parte creativa de las personas, a la imaginación colectiva³⁴.

Principio de distribución del poder político	
ar a	Nace de las luchas sociales. La democracia no se otorga, se conquista.
	Complementa el concepto de libertad otros, tales como el de igualdad material; o lo que es lo mismo, conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales.
	En la raíz de la democracia están los aspectos decisorios. Estos son los aspectos en los que se tiene que profundizar.

³¹ Estas reflexiones sobre las aportaciones de la participación pertenecen a Montse Rosa y Javier Encina, *Ibid.*

³² *Ibidem.*

³³ J. Herrera Flores, *Ibid.*

³⁴ C. Castoriadis, *Las significaciones imaginarias*, en *Una sociedad a la deriva*. Katz editores, Buenos Aires, 2006.

Distribución del poder político como base para el disfrute por parte de todas y todos del estado de derecho y la libertad.

Los consensos deben ser explícitos al contrario del Principio de igualdad de poder político donde los consensos son implícitos. Nos debemos comprometer a todas y todos explícitamente en la construcción de espacios de igualdad material.

Se requiere de una participación activa de la ciudadanía que llegue a realizar propuestas institucionales y ciudadanas que permitan acceder a los bienes políticos que se propone en el sistema democrático.

El consenso se establece como mecanismo para que la representación, credibilidad y eficacia institucional tenga el objetivo preciso de empoderar a la ciudadanía.

De esta forma, con este principio se profundiza en democracia, que supone un proceso participativo y decisorio que sea ascendente y no al revés.

La libertad no termina donde comienza la del otro, como si de individuos egoístas se compusiese la sociedad. La libertad comienza cuando comienza la del otro, pues sólo a través de procesos colectivos y solidarios podremos llevar a la práctica lo que intuitivamente entendemos por democracia (J. Herrera)

Lo realmente característico del proceso comenzado es que la Participación se revaloriza más allá de su concepción utópica. Las nuevas visiones sobre la gobernanza han posicionado a la participación, convirtiéndola en una herramienta que posibilita mejorar la eficiencia y eficacia gerencial (Kliksberg). Esto es debido a que se genera mayor autonomía en las comunidades que experimentan con la participación³⁵. La gerencia que incluye participación aporta excelencia a los proyectos implementados gracias al empoderamiento que ofrece a la población; se posibilita el desarrollo de nuevas habilidades organizacionales y, en consecuencia, un fortalecimiento de la organización comunitaria. A este respecto, los proyectos participativos alimentan dos aspectos de la subjetividad. Por un lado, se produce una elevación de la autoestima individual y colectiva, otorgando potencialidades. Por otro lado, refuerza los sentimientos de pertenencia a los proyectos, que rebasan la propia concepción inicial de la experiencia.

Esta optimización en la gestión viene avalada también por su propio esquema metodológico: se parte de un esquema activo o pragmático que va reduciendo riesgo, ya que funciona sobre el ensayo y el error; y se sustenta sobre una evaluación continuada. Esto es, al ser la comunidad beneficiaria y parte activa, está ayudando a la detección de necesidades y a las priorizaciones necesarias de los proyectos. Son los participantes/beneficiarios los que nos advierten de las necesidades y dificultades. Igualmente, el esquema de funcionamiento se construye sobre los saberes de la comunidad, favoreciendo la retroalimentación continuada y una generación de

³⁵ A este respecto, B. Kliksberg, en *Siete tesis no convencionales sobre la participación*, apoya estas tesis en un número nada despreciables de experiencias de desarrollo en las que la participación ha sido esencial para el éxito de los objetivos. En Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos/18. Pp. 5 a 10.

información, gracias al esquema de devoluciones. Esto se ve apoyado por un mayor control y fiscalidad por parte de la comunidad en general.

En resumen, nos encontramos con un esquema que centra el impulso en lo subjetivo: los actores y sus valores como activos del proceso, más que el fin propio de las experiencias. La autoconstrucción permite rescatar un modelo de interacción entre lo individual y lo colectivo; entre la dependencia y la autonomía. Influenciado siempre por los contextos sociales y de relaciones que lo posibilitan. El fin es el reconocimiento y el fortalecimiento de las *estrategias colectivas de vida* desde la cultura, las *identificaciones*, y los valores y prácticas propias³⁶.

Un *modelo local participativo de base comunitaria* se construye desde una orientación política cuya intención es la creación de nuevos valores desde la práctica social. La descentralización en la planificación y la gestión se compagina con la ampliación de espacios deliberativos. La estrategia de actuación *enlaza los distintos objetivos estratégicos: políticos, técnicos y vecinales*³⁷.

La propuesta que hemos tratado, sin embargo, no está asentada sobre un esquema fijo, al contrario, está en un ámbito más difuso, cargado de interacción y subjetividad, que cuestiona los espacios y el *tiempo* actuales. Esta conceptualización de la democracia tiene una orientación más radical, democratiza las estructuras. La participación que nos debe interesar es aquella que implica y beneficia a una amplia mayoría y crea instituciones nuevas. El día a día se construye desde la práctica y desde la ruptura con los caminos esperados para elaborar un futuro de decisiones compartidas. De esta forma, en el camino de apertura de espacios y canales, se recogerán y materializarán las verdaderas demandas de la población.

2.4 Principios y Componentes: Fundamentaciones Políticas

Para atender a los principios y componentes que los desarrollan, es necesario atender, como apuntábamos, a la trayectoria histórica de las experiencias y apuntar aquellos posicionamientos políticos e ideológicos consensuados³⁸. Las redes conformadas en torno a las prácticas participativas municipales, así como las declaraciones surgidas de sus encuentros, clarifican en gran medida las características sociopolíticas que subyacen a los planteamientos de los Presupuestos Participativos; a saber:

³⁶ Estos puntos pertenecen a un conjunto de elementos inspiradores del modelo de intervención participativa señalados por Montse Rosa y Javier Encina. Las cursivas son conceptos propios de los autores. M. Rosa y J. Encina, *ibid*.

³⁷ Este párrafo señala los aspectos que estos autores vinculan a su denominado *modelo local participativo de base comunitaria*. M. Rosa y J. en *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía* (construyendo ciudadanía, 5). Javier Encina Coord. Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.

³⁸ Recomendamos observar el anexo I[0]

- a) La democracia participativa como instrumento de transformación social; como alternativa del deterioro institucional y de la ciudadanía que lleva a cabo la globalización neoliberal. Fortalecimiento de ciudadanía e instituciones públicas como alternativa contra el ataque feroz del mercado. Defensa de lo público.
- b) La democracia participativa como nueva forma de gobierno fundamentada en desarrollar procesos participativos que generan espacios públicos y desarrollan sus propias estrategias para intervenir en el entorno.
- c) La democracia participativa para facilitar el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía. Especialmente de la población más excluida. Herramienta para la inclusión social.
- d) El objetivo principal es la promoción de la ciudadanía activa.
- e) Los Presupuestos Participativos como instrumentos para combatir la corrupción; como herramienta de planificación local basada en la transparencia.
- f) Fomento de una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y la gestión participada del territorio.

De este esquema interpretativo de los procesos se desprenden, como apunta Herrera, dos exigencias que reinterpretan la comprensión de la democracia, estas son³⁹:

1. *La exigencia "política"*, de ir más allá del mero hecho de la representación para promover una gestión de los recursos democráticos de forma equitativa y eficiente.
2. *La exigencia "social"*, que nos sitúa ante la necesidad de accionar las capacidades cognitivas de la sociedad en general (individuos, comunidades, organizaciones públicas y privadas, sindicatos, partidos políticos, etc.) para desarrollar proyectos e iniciativas de detección de problemas y propuestas de soluciones.

Estas dos exigencias son condiciones para generar un proceso de empoderamiento ciudadano, en lo que lo democrático sea entendido como un proceso secuencial en los que se suman los criterios de información, participación, deliberación, decisión y control de dicha decisión.

No obstante, cualquiera podría alegar que esto no es más que un posicionamiento ideológico. Ciertamente, como señala Castel, desde el momento que nos posicionamos en estos principios, estamos realizando juicios de valor. Tomamos partido con la intención de primar la cohesión social o *el mantenimiento de una solidaridad orgánica entre los miembros de una sociedad como finalidades de la existencia humana superiores a la maximización de la productividad a cualquier precio*⁴⁰.

³⁹ J. Herrera Flores, *Ibid.*

⁴⁰ R. Castel, *La sociología y la respuesta a la demanda social*. En *Programas de subversión/sociología crítica*. Revista Archipiélago, N° 53/2002. Madrid.

De todos modos, Santos nos orienta aún más a este respecto: en el momento en que la modernidad acciona los principios de ciudadanía y derechos humanos, el universalismo es tenido en cuenta políticamente; y es referencia como aspecto reductor de las desigualdades y la exclusión. Se acciona como elemento emancipador de la ciudadanía, de la población; como dispositivo ideológico de lucha contra la desigualdad y la exclusión⁴¹. Evitándose de este modo toda desigualdad y exclusión que puede estar basada en aspectos jerarquizados, contradictorios en la base con la idea del gobierno del pueblo.

Hechos estos apuntes, las propias redes y declaraciones imponen una serie de criterios o sentidos mínimos a los presupuestos que recogen, de manera pragmática, los posicionamientos políticos sobre los que descansan los Presupuestos Participativos.

a) Proceso universal

La universalidad del proceso hace referencia a la apertura de la participación de la ciudadanía no organizada. Esto es lo que Francés y Carrillo entienden como dimensión de *inclusividad*⁴². En cierto modo, con esta variable nos estamos preguntado la apertura del proceso en cuestión a la ciudadanía no organizada. Generalmente, las experiencias que se llevan a cabo están abiertas a la participación de todos los habitantes de la ciudad⁴³.

B. Santos afirma que una de las características básicas del proceso es que todas y todos los ciudadanos tengan derecho a participar (ya que existen diversas organizaciones comunitarias como consejos, comisiones, tribunales de cuentas, foros, etc. que establecen ciertas prerrogativas a la participación). No obstante, el conjunto de experiencias, sobre todo en Europa, está marcado por una diversidad de ejemplos que se establece desde la participación total y no restringida de la ciudadanía (Sevilla), a la participación por medio de las asociaciones legamente constituidas y registradas (Albacete). Igualmente, nos encontramos procesos con diversos papeles y grados de importancia en las votaciones de las propias asociaciones y grupos organizados. Estas diferencias nos sitúan ante una pregunta ¿qué tipo de *inclusividad* se requiere en los procesos?

Los Presupuestos Participativos, como herramienta de democracia participativa, experimentan sobre la base de ofrecer a la ciudadanía espacios compartidos que construyan lugares comunes para la deliberación y la decisión política. Para ello, se

⁴¹ Boaventura concretamente fija estas características en el *universalismo antidiferencialista*. En Boaventura de Sousa Santos, *El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política*. Edit. Trotta, 2005. Pag. 195 a 202.

⁴² F. Francés García y A. Carrillo Cano, *Ibid.*

⁴³ Es habitual en las enmiendas periódicas al autorreglamento de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla, siendo la participación en el proceso de carácter universal, encontrar debate sobre las condiciones que habilitan a los residente de la ciudad como participantes de las asamblea del proceso, en función de la edad, el lugar de trabajo o residencia, documentos acreditativos de residencia, etc. Cuestiones que dejan ver la importancia de la *inclusividad*.

procura establecer mecanismos que posibiliten la concurrencia de los ciudadanos en espacios comunes para que esas decisiones sean decisiones compartidas. Se quiere consagrar un espacio público que se base en lo común y en la necesaria reflexión sobre la gestión de los recursos públicos. A este respecto, se entiende *lo público* como un espacio compartido por todos. Y, a la vez, la participación se entiende en términos implicativos⁴⁴. La ciudadanía se comprende desde una dimensión activa (reflexiona y decide). De esta forma, no se queda en el simple hecho de la toma de decisión, sino que, a la vez, quiere llevar a cabo dinámicas de toma de conciencia.

Desde estas características, entendemos que la participación debe ser universal y no privilegiar la ciudadanía organizada. Ciudadanía que, además, tiene aparte otros cauces para ejercer su representación y participación, basados en órganos de consulta o control.

La participación y la asistencia al proceso, no debe ser un mero resultado cuantitativo, sino que tiene como obligación un resultado cualitativo que permita que la ciudadanía profundice en los principios expuestos anteriormente: proceso pedagógico, inclusión social y proceso abierto y ciudadano. Esto implica desarrollar un proceso que desborde esta herramienta que son los Presupuestos Participativos, a favor de un aumento de la participación con un contenido en la acción participativa. *Además, el principio orientador de participación individual se traduce, en términos de asistencia, en que los individuos no pertenecen ya tanto a grupos singulares como a redes sociales, lo que les confiere una dimensión mayor al hecho participativo*⁴⁵.

b) Deliberación y planificación. Cogestión y corresponsabilidad

Se pretende generar un procedimiento político y ciudadano que habilite espacios para la discusión y búsqueda de criterios para la planificación pública. En la base está posibilitar la realización de una estructura horizontal y simétrica entre el gobierno y las instituciones que hagan surgir procedimientos de toma de decisión conjunta.

Igualmente, se opta por hacer copropietaria a la ciudadanía. El debate no es sobre cuestiones individuales y particulares, no es el reparto de los recursos lo que está en juego simplemente, sino la organización de los existentes siempre limitados⁴⁶. Debate que se fundamenta sobre criterios públicos y de manera participada. De esta forma, es necesario un entendimiento que parta de bases consensuadas entre los criterios técnicos y vecinales, fundamentándose al máximo en la ausencia de arbitrariedad.

Tenemos que consolidar una serie de ideas. La corresponsabilidad y la cogestión están vinculadas con la toma de decisión. Es necesario producir un procedimiento de toma de decisiones. Para ello, es necesario distinguir entre aquellos métodos que

⁴⁴ E. Ganuza y C. Álvarez, *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, en **Democracia y presupuestos participativos**, Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Icarías edit., 2003. Pp. 27 a 29.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ E. Ganuza y C. Álvarez, *ibid*.

impulsan un proceso deliberativo y aquellos que se quedan en la mera consulta a la ciudadanía.

Ésta es una de las líneas más finas para caracterizar las experiencias. La *influencia*, como capacidad de impacto real de los procesos, es el punto de partida para determinar o distinguir un proceso de carácter consultivo de aquel que establece fórmulas deliberativas.

Llamamos participación a todo un intervalo que abarca, desde la simple solicitud de información a la ciudadanía, hasta aquel que propicia una relación horizontal y asimétrica entre ciudadanía e instituciones de gobierno (que representaría la categoría más avanzada).

Los procesos consultivos priman la participación pasiva de los consultados. A este respecto, las características se sitúan desde la propia transmisión de información y alegaciones -donde los participantes tienen una influencia escasa; a las dinámicas en la que los participantes pueden tener cierto campo de actuación en lo que respecta a la aportación de opiniones y preferencias.

Al contrario, los procesos deliberativos están estructurados sobre diversas variables interconectadas que, unas y otras, dan pie al desarrollo de una lógica compacta, siendo imprescindible la activación de la primera para que el propio proceso se desarrolle con satisfacción:

- a) Se produce un aporte de información, que fundamenta el traspaso de conocimiento por parte de la administración (representantes políticos y técnicos) a las vecinas y vecinos. Esta información se suele compaginar con algunas dinámicas de formación y conocimiento compartido de la propia estructura de la administración y el presupuesto público, en un nuevo intento de acercamiento del conocimiento especializado y técnico al ciudadano.
- b) Se establecen espacios y canales de comunicación. Los espacios permiten desarrollar el conjunto de factores ya mencionados que impulsan la construcción colectiva (políticos-técnicos-vecinos y vecinos-vecinos). El establecimiento de canales y reglas de debate fomentan la reflexión. *La deliberación constituiría una de las pocas soluciones apropiadas en sociedades marcadas por el pluralismo de valores*⁴⁷.
- c) Se recogen aportaciones y se puede llegar a tomar decisiones.

Como señalábamos en el apartado de tipologías, una de las características principales es el establecimiento de discusiones de carácter vertical y horizontal. Estas dinámicas han sido clave en los presupuestos participativos de Porto Alegre, intentándose una aproximación por parte de las experiencias españolas, italianas o portuguesas⁴⁸. En muchos casos esta dinámica es conocida como *planificación*

⁴⁷ Y. Sintomer, *El imperativo deliberativo*. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 24. 2004.

⁴⁸ Y. Sintomer, *Los Presupuestos Participativos en Europa: retos y desafíos*. Ibid. Pag. 4.

comunitaria en ella se implementa esta combinación. La discusión presupuestaria en Rio Grande do Sul versa sobre el conjunto del presupuesto y las políticas públicas. El presupuesto se abre por entero al debate: (...) *el gasto de personal, deuda pública, servicios esenciales, inversiones y actividades finales, proyectos de desarrollo, así como los recursos extrapresupuestarios...* haciendo partícipe a la población de la gestión completa, tanto del gasto como de la recaudación; compaginando un profundo trabajo de capacitación técnica y mecanismos mixtos de control y diálogo⁴⁹. Para ello, se intercala el nivel territorial, por medio de las asambleas de barrio, con asambleas temáticas, que permiten a la vez una reflexión transversal sobre las políticas públicas a adoptar. Se fundamenta así una metodología con criterios concretos de distribución y planificación que dista mucho de las experiencias europeas, en el que la decisión es básicamente sobre un porcentaje del presupuesto y las inversiones o actividades concretas a realizar con esta exigua cesión presupuestaria. El verdadero debate político se sitúa aquí, en este concepto primero de planificación que rompen con los métodos consultivos o de mera voluntad de cesión.

Par finalizar, estas relaciones horizontales igualmente pueden entenderse en mayor o menor grado de responsabilidad compartida, podemos encontrar:

- La implicación parcial en el poder de decisión por parte de la ciudadanía. (...) *El proceso deliberativo conduce no sólo a consensos y acuerdos respecto al bien común, sino que además, estos consensos se plasman en decisiones ejecutivas a partir de la existencia de un compromiso institucional de llevarlas a cabo*⁵⁰.
- Un paso más avanzado desarrollaría una toma de decisión y gestión conjunta. Permitiendo la elaboración de políticas públicas conjuntas (corresponsabilidad) que se compaginan con la vigilancia y seguimiento de las decisiones tomadas.
- Como última alternativa, nos encontramos con la posibilidad de desarrollo de relaciones horizontales y simétricas. Estaríamos hablando propiamente de relaciones de cogestión de la acción pública y las políticas acordadas.

c) Proceso vinculante

Aunque podríamos considerar este apartado como una reiteración de lo anteriormente comentado, hemos querido destacarlo como un criterio o principio con un grado de importancia considerable.

Este criterio de organización del proceso no es tomado en cuenta siempre, o puede ser tratado de forma arbitraria, se ha convertido, con la diversificación de las experiencias -como atestigua la Declaración de Antequera- en un elemento básico a defender y tener presente. Este criterio está ligado intrínsecamente con la fase de

⁴⁹ U. de Souza, *La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Sul*. Revista El Viejo Topo, número: 189-190, 2004. Pag.88.

⁵⁰ F. Francés García y A. Carrillo Cano, *Manual de presupuestos participativos*, *Ibid.*

ejecución de los procesos; fase crucial ya que los resultados son el elemento de refuerzo de las acciones decisorias previas.

Normalmente, el proceso se topa con dos grandes dificultades a este respecto:

- La asunción de los procesos como propio. De esta forma se avanza en la coparticipación y en la idea de decisiones conjuntas que ofrecen soluciones colectivas a la comunidad.
- Es imprescindible emplear tiempo, esfuerzos y ganas ya que el proceso no deja de ser una metodología implicativa de la comunidad en general.

Realmente que los procesos sean vinculantes sólo hace referencia a la necesidad imperiosa en favor de la credibilidad del proceso, de su eficacia real. Esto quiere decir, que las decisiones (o propuestas) son incorporadas de manera efectiva en las decisiones ejecutivas. De esta forma, se vuelve a reiterar la diferencia entre un proceso meramente consultivo, y otro de carácter deliberativo. Hay fórmulas diversas para formalizar estos acuerdos y compromisos entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía: actas de compromiso, declaraciones vinculantes, acuerdos de pleno, convenios, etc. La fórmula adoptada por los presupuestos de Sevilla se plasma en la aprobación de las partidas presupuestarias vinculadas a cada propuesta votada (como anexo al presupuesto municipal) junto con el presupuesto municipal.

El carácter de proceso vinculante tiene una doble cara: el control que ejercen las vecinas y vecinos por medio de la rendición de cuentas.

Como ya hemos comentado, el proceso pretende un reenfoque de la relación entre administración y administrados, incidiendo en la transparencia de la gestión de los asuntos públicos. A este respecto, los procesos implementan diversas medidas para reclamar a las instituciones del gobierno información continua sobre el desarrollo del proceso y las decisiones adoptadas por los participantes. Este control y seguimiento se ejerce de formas distintas, desde comisiones de representantes con funciones de auditores, a foros y asambleas de rendición de cuentas; también se producen dinámicas que combinan varias actividades (por ejemplo Sevilla).

En definitiva, los Presupuestos Participativos se edifican sobre los cimientos de los resultados. Aun siendo el último producto de todo el proceso, es la clave de la credibilidad, por encima de otros aspectos más transformadores como la pedagogía permanente, la ciudadanía activa e implicativa, o la información bien fundamentada.

Pero los resultados también abarcan todas las implicaciones del proceso. Es por ello que el proceso en conjunto debe ser objeto de evaluación permanente y compartida. Esta evaluación facilita la reorganización de aquellas partes mal orientadas, así como un seguimiento pormenorizado de la metodología. Es necesario destacar que, fundamentándonos en las metodologías de Investigación Acción Participativa, la comunicación directa y continuada con los vecinos, basada en la devolución de conclusiones y resultados, formará parte del reforzamiento del proceso.

d) Proceso autorregulado y espacio abierto a la ciudadanía

Los Presupuestos Participativos, como parte de un procedimiento administrativo que es, y como proceso de decisiones de carácter político, se basan en una reglamentación específica. En este sentido, aunque la mayoría de los casos los Presupuestos Participativos están enmarcados dentro de la reglamentación de participación ciudadana, lo realmente característico y en lo que no pocas experiencias coinciden, es en someter el proceso y la participación a una regulación autoconstitutiva.

Estos estatutos internos están determinados por las propias personas implicadas, en un marco que organiza la participación y las distintas fases del proceso, con un carácter abierto, es decir, adaptable a las necesidades del propio grupo que las define en función de las evaluaciones y mejoras que se quieran aportar a la metodología adoptada. Esta autorregulación es importante ya que asienta las pautas en las que se va a desarrollar el diálogo y la comunicación de todas las personas participantes. Igualmente, será la encargada de determinar los momentos para la información y la discusión. El autorreglamento, denominación de estos estatutos, son a la postre la base constitutiva de todo el proceso y el temporizador de las distintas fases. A la vez, el autorreglamento, por su condición consensuada, termina siendo uno de los momentos de deliberación fundamentales en toda la experiencia.

Los Presupuestos Participativos como acción democrática, parten generando un contexto conflictivo. Se reconoce un espacio plural de intereses y necesidades. Es necesario implantar espacios para que esa heterogeneidad delibere y llegue a acuerdos. Por medio del autorreglamento, este espacio de participación queda condicionado por unas reglas que organizan el debate.

Subyace a este esquema una concepción amplia de *lo público*. Los Presupuestos Participativos son al fin y al cabo una metodología de la que valernos para distinguir espacios públicos de carácter común. Llevando de este modo la gestión de lo público a entenderlo como algo compartido.

Para asentar estas dinámicas de diálogo y cambio es imprescindible la herramienta pedagógica. La metodología que marca los procesos impone un requisito más a los aspectos implicativos (activos) de la ciudadanía. A saber, se fundamenta en una información continuada y adaptada a los ciudadanos, que, por medio de un trabajo pedagógico, debe establecer una estructura semiótica compartida. A este respecto los tres actores deben entenderse entre sí para organizar el proceso y para ello es necesario una comprensión activa de todos ellos de las realidades existentes (administrativas, vecinales, políticas...) y desarrollar una comunicación directa entre estas posiciones *aparentemente enfrentadas*.

e) Aplicación de Criterios de Priorización y Justicia redistributiva

La puesta en debate de la gestión de los recursos públicos pone sobre la mesa, inevitablemente, las diversas necesidades de la colectividad, así como la distribución efectiva y futura que se desea. No es posible escapar en el transcurso de la puesta en marcha de un proceso de presupuestos participativos de este debate, como acierta a señalar Ganuza. Así, el encuentro, como proceso democrático, se hace imprescindible.

La mayoría de los procesos establecen una serie de criterios de priorización, que en base a ciertos criterios socioeconómicos y demográficos de la población de referencia impulsan una tendencia redistributiva de los recursos puestos a debate. Debemos preguntarnos por qué se produce este hecho.

La primera fundamentación es política. Los Presupuestos Participativos como herramienta de la democracia directa es un proceso abierto a toda la ciudadanía que tiene como base la ruptura con una democracia de carácter censitario. Es decir, la ampliación de la participación se realiza para romper con una política oligárquica y restringida en la que prevalezcan las influencias económicas o políticas por encima del carácter universal. En este sentido, la redistribución de los recursos es básica. Es imprescindible satisfacer las necesidades de la población para una participación efectiva en política.

Acogiéndonos a la justificación de Santos sobre la igualdad, en el momento en que la igualdad, la libertad y la ciudadanía se reconocen como principios emancipatorios de la vida social. La desigualdad y la exclusión tienen que ser justificadas como excepciones o incidentes de un proceso social que en principio no les reconoce legitimidad alguna. Y frente a ellas, la única política social legítima es aquella que define los medios para minimizar una y otra⁵¹. Los Presupuestos Participativos son de este modo una herramienta de inclusión.

Fuentes: gráfico de elaboración propia a partir de los principios inspiradores del autorreglamento 2008 - 2010 de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

3 BIBLIOGRAFÍA

Águila, R. del, *La política: el poder y la legitimidad*. En *Manual de Ciencias Políticas*. Rafael del Águila (coord.). Editorial Trotta. Madrid, España, 1ª edición 1997, 2ª edición 2000.

Allegretti, G y Herzberg, C. *El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. Web Delegación participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, referencia:

http://www.sevilla.org/html/portal/com/bin/contenidos/participacionCiudadanaDistritos/presupuestos_participativos/biblioteca_documentos/retorno_carabelas/1140437577264_bb_alegretti.pdf

Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, 2008-2010. Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla, 2008.

Kliksberg, B. *Siete tesis no convencionales sobre la participación*. Centro de documentación en políticas sociales. Documentos/18.

Cabannes, Y. *Instrumentos de articulación entre PP y Ordenamiento territorial*. En *Algo está pasando en Europa*, V Jornadas Internacionales de PP. Sevilla 14 a 16 de noviembre de 2007. Editan: Ayto. Sevilla y IEPALA. Sevilla, España, 2007.

⁵¹ B. de Sousa Santos, *El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política*. *Ibidem*.

- *72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos*. En la publicación *Campana Global para una Mejor Gobernanza Urbana*. Programa UN – HABITAT, agosto 2004. Referencia web: http://www.cuenca.gov.ec/urbal/download/R9-A1-04/FAQ1_procesado_por_Ivone_de_Souza.pdf

Castoriadis, C. *Las significaciones imaginarias*, en *Una sociedad a la deriva*. Katz editores, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Crouch, C. *Posdemocracia*, Taurus editores, Madrid, España, 2004.

Declaración de Antequera, Declaración del Porvenir y Declaración de Málaga en Cuadernos para el nuevo Municipio, Los Presupuestos participativos y sus Redes. Editan FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga y la Red Estatal por los PPs. Málaga, España, 2010.

Francés García, F y Carrillo Cano, A. *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Colectivo PREPARACIÓN, Alicante, 2008. Referencia web:

www.presupuestosparticipativos.es

E. Ganuza y C. Álvarez, *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, en *Democracia y presupuestos participativos*, Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Icarías edit., Barcelona, España, 2003.

Ganuza, E. *Democracia y participación*. Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2004.

Ganuza, E. y Gómez, G. *Control político y participación en Democracia*. Revista de **Estudios de Progreso**, nº 38, Fundación alternativas, 2008.

Held, D. *New forms of Democracy*. The Open University. London, UK, 1986.

- *Models of Democracy*. 1ª edición. Blackwell Publisher, Oxford, UK, 1987. Nuestra edición, 6ª edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 1996.

Herrera Flores, J. *La reinención de los Derecho Humanos*. Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2008.

- *Manifiesto inflexivo: consideraciones intempestivas para una nueva cultura radical*. En *Lo público y los Privado en el contexto de la globalización*. Ana Mª Rubio Castro y Joaquín Herrera Flores (coord.). Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía, Sevilla España, 2006.

- *La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos*. En *La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10*. CIMAS, Madrid, España, 2005.

- *La Participación Política en Jhon Rawls y el concepto de participación democrática*. En Revista de las Cortes Generales, nº 5, Madrid, España, 1985.

Navascues, J. *Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?* En *La pedagogía de la decisión. Construyendo ciudadanía/10*. CIMAS, Madrid, España, 2005.

Rosa, M. y Encina, J. *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía, 5)*. Javier Encina Coord. ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2004.

- “*Democracias participativas desde la praxis local*”. En *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía 5)*. Javier Encina (coord). ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.

Silva, Ana María. *Hacia una democracia participativa*, Revista de Derecho, Valdivia, Vol. VIII, diciembre 1997.

Sintomer, Yves. *¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y en Porto Alegre*. Texto perteneciente a un seminario titulado: “*O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores*”. Porto Alegre, 31/05-2/06/2001

- *El imperativo deliberativo*. En **Revista de Estudios Políticos**, nº 24. Medellín Colombia, 2004.
- *Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*, en **Reforma y democracia**, Revista del CLAD, febrero de 2005.
- *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*. En colaboración con Herzberg, C. y Röcke, A. IJUPR review, 2005.

Sintomer, Y. Herzberg, C. y Röcke. *Participatory Budgets in Europe: between civic participation and modernisation of public administration. Typology of procedures*. Estudio realizado para la fundación Hans Böckler Stiftung. April, 2006.

Sousa Santos, B. de, *Reinventar la democracia, reinventar el estado*. Edit. Sequitur (libros del ciudadano). Madrid, España, 1999.

- *Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito, Abya- Yala. 2004.
- De Sousa Santos, B. *El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política*. Edit. Trotta, Madrid, España, 2005.

Souza, U. de, *La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul*. Revista El Viejo Topo, Número: 189-190, Barcelona, España, 2004.

Tocqueville, A. de. Selección de textos de *La democracia en América*, Edit. Orbis. Barcelona, España, 1985. Título original, *De la démocratie en Amérique* (1835-1840).

**CUADRO I.- COMPARATIVA DE DECLARACIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
A NIVEL ESTATAL Y GLOBAL.**

REDES Y DECLARACIONES	RED INTERNACIONAL DE PPS/ RED FAL (AÑO 2001)	DECLARACIÓN DE MÁLAGA (AÑO 2007)	RED ESPAÑOLA PPS (AÑO 2008) DECLARACIÓN DE ANTEQUERA (AÑO 2008)	DECLARACIÓN DE PORVENIR (AÑO 2009)
Nacimiento	Comisión de inclusión social y democracia participativa.	Encuentro de gobiernos locales en Sevilla. Previamente Jornadas Internacionales de PPs en Málaga	II Asamblea de la Red estatal de los PP. Contexto de crisis económica internacional.	
	Proyecto conjunto URBAL 9 (sede Barcelona)	Trabajos de Málaga y conclusiones grupo de trabajo Democracia Participativa y presupuestos participativos de la FAL en Nairobi.	Grupos de trabajo PP de la Red FAL	
	2005 Unificación con movimiento mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)		Red municipalista abierta a la participación de movimientos sociales, investigadores y vecinos	
Criterios centrales	Democracia participativa como instrumento de transformación social. Fortalecimiento de ciudadanía e instituciones públicas y como alternativa a la globalización neoliberal	Democracia Participativa como alternativa del deterioro institucional y ciudadanía de la globalización neoliberal. Fortalecimiento ciudadanía e instituciones públicas contra el ataque feroz del mercado.	Democracia participativa como nueva forma de gobierno fundamentada en desarrollar procesos participativos que genere espacios públicos y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno.	Los PP como instrumentos para combatir la corrupción. PP como herramienta de planificación local basada en la transparencia.
	Los PP deben ser un elemento articulador de las diversas iniciativas de democracia participativa.	Preocupación porque el nacimiento de experiencias desvirtúe su potencial de movilización ciudadana y transformación social.	Es necesario impulsar nuevas formas de gestión participativa que favorezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas Generen empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía. Especialmente de la población más excluida.	Los PP son una oportunidad para la organización social y sectores más desfavorecidos.

	Objetivo principal democracia participativa es la promoción de la ciudadanía activa.	Herramienta para la inclusión social Defensa de lo público Fomento de una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y gestión participada del territorio	
Modelo de presupuestos participativos	Autorreglamentado	Autorreglamentado	Servir de referente a gobiernos locales y la ciudadanía
	Vinculante	Vinculante	
	Delegados con mandato imperativo	Espacios deliberativos previos al proceso	
	espacios deliberativos previos al proceso	Seguimiento y control social	
	Democracia directa	Rendición de cuentas	
	Seguimiento y control social		
	Rendición de cuentas		
	Inclusión social y superación desigualdades		
	Formación para la propia ciudadanía		
	Instituciones al servicio del proceso		