

Presupuesto Ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño

Carlos Jesús Fernández Rodríguez*
Carmen Pineda Nebot**

Palabras clave: *Presupuesto, participación presupuestaria, gobierno local, democracia participativa.*

En este artículo¹, nuestro objetivo es el de analizar y evaluar una de las experiencias de participación presupuestaria realizadas en nuestro país, concretamente la puesta en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de Logroño, con el nombre de Presupuesto Ciudadano. Esta experiencia tiene gran interés no sólo por lo que supone el tema en cuestión, al mostrar la tensión continua entre política y administración, democracia representativa y democracia participativa; también por ser una de las primeras experiencias de este tipo en Europa que ha sido diseñada y ejecutada bajo un gobierno municipal de ideología conservadora. No se debe tampoco olvidar la pérdida del gobierno de la ciudad, en las elecciones municipales de 2007, del partido impulsor de este proyecto, y sobre esta cuestión también se hará mención en el artículo.

El trabajo que presentamos combina una parte empírica, en la que se recogen los principales resultados de dicha evaluación, con una reflexión teórica en la que se valora una serie de indicadores que analizan la forma en que la ciudadanía se ha comprometido con la llamada «gobernanza municipal». Hemos dividido el artículo en cuatro apartados. En primer lugar, hacemos una referencia general a «la crisis de la democracia» y sus posibles soluciones, para pasar a continuación en un segundo bloque a repasar algunas cuestiones generales sobre la experiencia de participación ciudadana conocida como presupuesto participativo. El tercer punto describe el funcionamiento del

* *Profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.*

** *Consultora de Administraciones públicas.*

¹ Este artículo fue presentado inicialmente como comunicación en el grupo de trabajo 8 de Sociología Política del IX Congreso Español de Sociología. El proyecto de investigación en que se basa fue financiado con una ayuda concedida por el Instituto de Estudios Riojanos, con referencia S-2030. Quisiéramos agradecer la ayuda de todas las personas que en Logroño colaboraron con la investigación, con mención especial a Ángel Sáinz-Yanguela, además de los comentarios y sugerencias de Miguel Beltrán Villalva que, sin duda, han enriquecido este artículo.

presupuesto participativo de Logroño, con especial atención al papel que juegan los distintos actores en el proceso. Finalmente se planteará un balance a modo de conclusión sobre el resultado de la experiencia, en el que se tomarán en cuenta distintos aspectos tanto positivos como negativos sobre la experiencia.

1. Crisis de la democracia. ¿Democracia representativa o participativa?

A mediados de los años setenta, algunos autores definieron las primeras señales de agotamiento de un cierto método de organización de lo político, el denominado Estado central, tanto desde posiciones de izquierda como conservadoras. Desde la izquierda se hacía referencia a la crisis fiscal del Estado y a los problemas de legitimación del capitalismo tardío, derivados de su incapacidad de hacer frente a las crecientes demandas en diversos ámbitos de los nuevos movimientos sociales, entre otras causas (Habermas, 1999; O'Connor 1981; Alonso 2007). Desde posiciones conservadoras, en un informe que tuvo una gran repercusión, Crozier, Huntington y Watanuki (1975) mencionaban entonces una crisis de las democracias occidentales que se expresaba, esencialmente, en la incapacidad del Estado para responder al conjunto de demandas sociales que recibía. La sobrecarga del aparato de Estado generaba una incapacidad de acción y, por lo tanto, un cuestionamiento de su legitimidad funcional. En los años ochenta, con la revolución conservadora en los Estados Unidos y Gran Bretaña, el tema de la crisis desaparece por un tiempo de los debates, al llevarse adelante políticas drásticas de reducción del gasto público y de reforma de las relaciones industriales. No es hasta mediados de los años noventa cuando se vuelve a mencionar de nuevo la crisis de las democracias modernas causada por la globalización, la recomposición de los Estados y por transformaciones sociológicas profundas. La terminología también cambia: la «crisis de las democracias modernas» se transforma en «crisis de gobernabilidad», que requiere de nuevas herramientas de gobernanza (Kooiman 1993). Este cambio semántico permite hacer hincapié en el hecho de que la crisis no es solamente funcional y no se expresa únicamente en términos de sobrecarga del aparato de Estado, sino, básicamente, en el marco de un doble cuestionamiento: por una parte, de las condiciones mismas de producción de las políticas públicas; por otra, de la legitimidad del poder público (Jouve 2004).

Sin embargo, caeríamos en un error si considerásemos que esta crisis afecta al conjunto de lo político, entendido como un sistema que integra a la vez elementos ideológicos, instituciones, actores (los políticos elegidos) y ciudadanos (Norris 1999). En las sociedades occidentales, existe un consenso generalizado sobre los valores que representa la democracia liberal. Pero no ocurre lo mismo con las instituciones y los actores que, se supone, traducen estos valores en actos: los partidos políticos y los representantes elegidos son los que concentran el mayor descontento. En este contexto, el recurso a la democracia participativa a nivel local es considerado ampliamente como la posible solución al problema de la desconfianza en la relación con lo político. Y aunque ello ha llevado a plantear la idea de que la democracia participativa debería convertirse en el pilar de un sistema político totalmente nuevo con el que sustituir a la democracia representativa, creemos que eso debilitaría los argumentos a favor de crear procesos verdaderamente participativos, cuya importancia reside en la doble capacidad de cuestionar los arreglos representativos existentes y, al mismo tiempo, complementarlos.

La legitimidad de la democracia representativa deriva de la posible participación de todos los ciudadanos a través del voto, mientras que la legitimidad de la democracia participativa descansa sobre el alto grado de actividad de lo que suele ser una minoría mediante instituciones que sean transparentes, abiertas a todos y funcionen según unas normas establecidas de mutuo acuerdo. Las instituciones representativas, basadas en la fórmula de «una persona, un voto», determinan los principios y la dirección general de un gobierno: digamos que conforman el esqueleto.

Es precisamente ahí donde entra en escena la democracia participativa, arraigada en una esfera pública autónoma, en sus formas más radicales. La democracia participativa podría servir para controlar los actos de los representantes. De nuevo, su legitimidad dependería de la intensidad de la actividad y de la transparencia del proceso. Las instituciones participativas generan expectativas de autoconfianza y eso, a su vez, conduce a ejercer presión sobre los órganos representativos elegidos, que se encargan de tomar las decisiones finales. En la realidad, en muchos casos el recurso a la participación a través de la consulta de los ciudadanos viene, paradójicamente, a reforzar las características de los sistemas políticos y el carácter central de los representantes elegidos. Cualesquiera que sean los contextos institucionales, la legitimidad de la elección permanece como uno de los fundamentos esenciales del orden político.

Un proceso de participación popular abierto y autogestionado que se adecuara al asunto en cuestión proponer prioridades detalladas sobre distintos capítulos del presupuesto, fundamentalmente del referido a inversiones gozaría, de acuerdo con estas visiones, de una legitimidad democrática mucho más fuerte que un grupo de funcionarios trabajando a puerta cerrada y, a menudo, cerrando sus propios tratos con determinados grupos sociales e intereses económicos. No obstante, en algunos casos la excesiva institucionalización de procedimientos conduce, inevitablemente, a una de las paradojas más aceptadas y que limita considerablemente el alcance real de la democracia participativa como transformadora del orden político: la obligación del público invitado a las deliberaciones de respetar las reglas del juego impuestas y fijadas desde el ámbito político, no las aprobadas por ellos mismos. El apego de la relación del ciudadano a los procedimientos formales de las instituciones limita considerablemente el impacto de la democracia participativa institucionalizada.

A pesar de estas cuestiones, la democracia participativa puede proporcionar un buen complemento al poder surgido mediante el sistema de elecciones, si se constituye como una esfera pública distintiva y organizada en que los ciudadanos puedan articular, desarrollar y discutir sus reivindicaciones y, finalmente, negociarlas con las instituciones correspondientes.

2. Algunas cuestiones generales sobre el presupuesto participativo

De 1990 a 2005, el presupuesto participativo ha evolucionado de forma considerable. Lo que alguna vez fue un proceso poco conocido de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una práctica dentro de la caja de herramientas de buen gobierno desarrollada por instituciones internacionales de desarrollo. Según como sea de rigurosa la definición que se utilice de presupuesto participativo, éste se ha extendido de algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil (Baierle 2003), a entre doscientos cincuenta y dos mil quinientos lugares de todo el mundo (Allegretti y Herzberg 2004; Pineda y Fernández 2004). Aunque aun son escasos, especialmente fuera de Brasil, los estudios sobre la forma de poner en marcha el presupuesto participativo, y tampoco existen demasiados trabajos comparativos (Sintomer 2004; Cabannes 2003, 2003a y b; Blanco 2002) sobre el diseño e implementación de las experiencias, sí es posible hacer algunos comentarios generales sobre el tema (Pineda 2002 y 2004).

El primero y más importante es que no existe un modelo único o universal de presupuesto participativo. Más allá de la presencia de objetivos y mecanismos institucionales similares, los diversos programas de presupuestación participativa (Pires 2001) desarrollados por gobiernos progresistas en Brasil y otros países responden a realidades políticas, sociales y económicas específicas. Lo que configura efectivamente una experiencia de presupuesto participativo es la gestión pública basada en la participación directa de la población (y/o por intermedio de grupos organizados) en las diversas fases de elaboración y ejecución del presupuesto municipal. No es el nombre dado al proceso

por las autoridades, sino el contenido y el alcance de la participación lo que definen si el presupuesto está siendo efectivamente codecidido. Para ello es necesario que tenga lugar la democratización de un instrumento de poder tradicionalmente controlado por los sectores dominantes: la decisión sobre los gastos de inversión en la ciudad.

Segundo, la mayoría de las investigaciones sobre las experiencias de presupuesto participativo no han sido capaces de dar una respuesta satisfactoria con respecto a por qué algunas de ellas fallan, mientras que otras tienen éxito. En cambio, han sido capaces de mostrar que el presupuesto participativo puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia, en especial, en cuanto a que redirigen recursos públicos hacia los barrios más pobres (Marquetti 2002), extienden la prestación de servicios (Sousa Santos 1998 y 2002), democratizan las organizaciones civiles existentes e incentivan la creación de nuevas (Abers 1998; Baiocchi 2001), incrementan la transparencia y *accountability* (Wampler 2004; Pires 2000), reducen el clientelismo (Abers 1998), y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos (Nylen 2003). No hay duda, por tanto, de que el presupuesto participativo ha cambiado la vida política en muchas ciudades.

Y aunque no sean capaces de explicar el éxito o fracaso de los distintos experimentos de presupuesto participativo, los investigadores nos proponen una serie de características de diseño institucional y unas condiciones previas favorables. Según ellos, influyen en las condiciones iniciales de las experiencias participativas, al mismo tiempo que son determinantes para la calidad y el alcance de los procesos implementados: la voluntad política para ceder parte del poder de decisión en el ámbito de presupuesto municipal (esta voluntad también debe estar asociada a la clara decisión de orientar las inversiones a la población más necesitada de bienes y servicios públicos, y que tradicionalmente ha tenido escasa o ninguna posibilidad de incidir en las decisiones), la capacidad financiera del gobierno local (se debe contar con recursos, instrumentos y capacidad de gestión, además de respaldo y apoyo político) y la experiencia asociativa de la población (el nivel de autonomía y autorregulación de las organizaciones sociales con relación al gobierno), en particular de los sectores pobres y postergados de los beneficios urbanos. Dichas condiciones siguen incidiendo permanentemente en los procesos instaurados, sin embargo su influencia es diferente en cada caso. Para el desarrollo de las experiencias, estos factores se asocian a otras variables del contexto local y nacional (económicas, políticas, sociales o culturales), además de a las características de la gestión pública en cada realidad.

La efectividad del proceso y la constatación de resultados operan como principales estímulos a la participación ciudadana. También influye el hecho de que la participación en el proceso se convierta en la principal vía para la obtención de beneficios. En los procesos donde existe influencia y decisión colectiva sobre las reglas y procedimientos, es necesario mucho esfuerzo por parte de los actores para ir dando formato a estos elementos a lo largo de los años. No existiendo una tecnología que pueda aplicarse y que funcione en todas las situaciones, o que no sufra variaciones o se perfeccione en una misma ciudad entre un año y otro.

En lo que respecta al marco legal y a los procedimientos, a pesar de su importancia, hay que tener en cuenta algunas cosas. La primera es que una exagerada cantidad de normas puede resultar un obstáculo para la participación, en lugar de un estímulo. La segunda es que existe un permanente riesgo de que normas, reglamentos y recursos técnicos se antepongan u oscurezcan las interacciones sociales del proceso, o sea, pasen a ser un fin en sí mismas y no un medio para facilitar el ejercicio democrático y el consenso. Tampoco hay que olvidar que la coordinación del proceso, la convocatoria a las reuniones y la preparación logística corresponden al gobierno local, pero este debe contar con el interés y capacidad de convocatoria de las organizaciones sociales. Dichas organizaciones, además de servir de enlace con la ciudadanía, constituyen una oportunidad más en el proceso de tejer alianzas, presentar demandas, argumentar, negociar e influir en la decisión de uso de los recursos públicos. No se debe olvidar tampoco la creación de espacios institucionalizados de concertación, negociación y deliberación conjunta. Ello significa cambios de cultura política, de aceptación de límites y reglas dentro de las cuales se da la interacción, validación y legitimación del proceso y de los beneficios y costes que ello implica.

El buen cumplimiento de los acuerdos es condición indispensable de legitimidad y sustentabilidad del proceso de concertación y la democratización de la toma de decisiones. Un elemento clave del desempeño de los gobiernos municipales es su capacidad de liderazgo y coordinación del proceso de concertación, tanto en el nivel externo, o sea en la interacción con la sociedad, como en el nivel interno, en la coordinación entre las unidades del aparato gubernamental. En el presupuesto participativo, la Administración municipal debe ser capaz de: generar en forma eficiente y oportuna la planificación de varios elementos de los procesos presupuestarios; preparar proyectos y ejecutarlos: estimar costes, generar, sistematizar, analizar y difundir información sobre la situación del municipio (las finanzas, los gastos, los costes previstos), etc. Otro aspecto fundamental es la publicación y difusión de los compromisos asumidos. En varias experiencias (Porto Alegre, Belo Horizonte, Villa El Salvador y Montevideo) se dan a conocer hojas con la información de cada inversión, lugar, coste financiero y plazo de ejecución. Tales documentos son considerados verdaderos «compromisos de gestión» por los vecinos, quienes se apropian de la información y la utilizan como instrumento de seguimiento y control del desempeño de los órganos municipales (Filgueiras 2004). El control por parte de la población sobre la realización de las obras, el uso de los recursos y la rendición de cuentas son elementos importantes en las experiencias de presupuesto participativo. Dicho control va diseñándose conforme se va avanzando en el proceso.

La gestión del presupuesto participativo exige tiempo y recursos financieros y humanos de la administración local. Sin embargo, los resultados no están garantizados únicamente por tales elementos, pues dependen permanentemente de otros factores, entre ellos factores políticos, electorales y financieros. Tener un lenguaje común y una visión integral del proceso es importante, pues ayuda a construir capacidades individuales y colectivas. Sin embargo, eso no ocurre de la noche a la mañana, se requiere esfuerzos de preparación, capacitación y ejercicio práctico, exigiendo también inversión, tanto de la sociedad como de los organismos gubernamentales. No está de más recordar que la capacidad de concertación, tal como la participación en sí misma, es un bien social escaso y que, existiendo, debe ser permanentemente cuidado. Nunca se debe considerar a ambas como plenamente alcanzadas o definitivamente adquiridas, pues su existencia exige esfuerzo cotidiano y permanente de formación de los actores sociales y políticos, de perfeccionamiento del funcionamiento de los organismos públicos (para que exista capital social vertical es necesario que ambos lados se desarrollen) y de adecuación de las instituciones que trabajan junto a las organizaciones de base. Por último, considerando que lo que distingue una experiencia participativa no es la participación en sí misma, sino la democratización de los centros de poder de gestión, este último elemento es el que marca la diferencia básica entre las experiencias (Filgueiras 2004).

3. Presupuesto Ciudadano: un programa de participación presupuestaria en Logroño

El desarrollo de las experiencias de presupuesto participativo ha pasado por tres fases: a) una primera fase, de 1989 a 1997, que es de *experimentaciones*. En ella se «inventan», en Brasil (Porto Alegre, Piracicaba, Ipatinga, Betim, etc.) y en Uruguay (Montevideo), nuevas formas de gestionar el reparto de los recursos públicos; b) la segunda fase, de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, período durante el cual más de ciento cuarenta municipios brasileños² adoptan el modelo, con variaciones notables³; y c) la tercera fase, del 2000 hasta hoy, puede ser identificada como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*⁴.

² La mayor parte de las experiencias se dieron en ayuntamientos de las regiones sudeste (60) y Sur (56). En el nordeste hubo 16 municipios. En general no muy grandes, el 66% tenían menos de 100 mil habitantes.

³ En esta época ya no todas las experiencias se producen en municipios gobernados por el PT, habiendo hasta del Partido del Frente Liberal (PFL) que en el espectro político brasileño se encuentra en el extremo opuesto del PT.

⁴ En esta fase numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes de presupuesto participativo.

Las experiencias españolas forman parte de esta tercera fase de expansión que se produce en todas las partes del planeta. Comienzan en ciudades andaluzas gobernadas por Izquierda Unida (Córdoba, Cabezas de San Juan) pero en unos años se extiende a otras zonas (Cataluña, Castilla-Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra, Comunidad de Madrid, País Vasco) y a otros partidos (PSOE, CIU y PP). No obstante, siguen siendo mayoritarias las experiencias en municipios gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE). También hay que reseñar la importancia que ha tenido para su expansión en España la aprobación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, tanto por la importancia que concede a la participación ciudadana como por haber creado un marco legal adecuado a la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto (Pineda 2004).

Es en este contexto es donde se desarrolla una experiencia de participación presupuestaria de gran interés, como es la puesta en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de Logroño, gobernado por Julio Revuelta, del Partido Popular, con el nombre de Presupuesto Ciudadano. En este artículo vamos a presentar un estudio de caso, resultado de una investigación financiada por el Instituto de Estudios Riojanos. La metodología utilizada fue una combinación entre análisis de la documentación recogida en el Ayuntamiento de Logroño y entrevistas⁵. Se realizaron en primer lugar entrevistas abiertas, en las que la elección de sujetos a entrevistar se decidió a partir de su implicación en la puesta en marcha de la experiencia Presupuesto Ciudadano. Con este criterio como base se seleccionaron a las siguientes personas:

- El Alcalde del Ayuntamiento de Logroño.
- El Concejal de Participación Ciudadana (y Teniente de Alcalde) del Ayuntamiento de Logroño.
- La Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Logroño.
- Los dos técnicos del Ayuntamiento de Logroño responsables de participación ciudadana.
- El Interventor del Ayuntamiento.
- La Presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Rioja.
- Los responsables de participación ciudadana de los grupos políticos en la oposición: PSOE y Partido Riojano.

Además, se realizaron unas veinte entrevistas estructuradas o cerradas a otros actores que estaban participando en el proceso, miembros de los siguientes organismos: las distintas Juntas de Distrito de Logroño; el Consejo Social de la ciudad; la Comisión de Seguimiento, y otros vecinos de Logroño que estaban participando en la experiencia. El objetivo de estas entrevistas adicionales era el de conocer la opinión y el conocimiento sobre la experiencia de los ciudadanos de Logroño que estaban participando en este momento en el proceso. Asimismo, se procedió al análisis de documentos relacionados con la participación ciudadana, como las sugerencias de los ciudadanos, la documentación institucional de la experiencia o *dossiers* de prensa, con el fin de incrementar el conocimiento sobre la misma.

Presupuesto Ciudadano ha durado, en una primera fase bajo un gobierno del Partido Popular, dos años, sobre los que se realizó esta primera evaluación. Actualmente su futuro es incierto, al perder las elecciones municipales el partido político que estaba impulsando la experiencia, dando paso a un gobierno de coalición entre PSOE y Partido Riojano. En esta sección nuestro objetivo es el describir el funcionamiento de este proyecto de participación, para lo cual vamos a atender a cuatro cuestiones. En primer lugar, prestaremos atención al origen del proyecto y a los objetivos del mismo, según los responsables de su puesta en marcha. En segundo lugar, procederemos a una descripción detallada del funcionamiento de la experiencia, observando tanto los roles desempeñados por los diferentes actores sociales como la organización institucional del proceso. En tercer lugar, describiremos el papel

⁵ Diversas reflexiones sobre esta técnica de investigación se han realizado en Ortí (1990), Alonso (1998) o Vallés (2002).

que las tecnologías de la información y las comunicaciones juegan en esta experiencia. Finalmente, señalaremos las críticas que, por parte de ciertos grupos, se han realizado al proceso, y que se encuentran relacionadas con el grado real de participación en la elaboración del presupuesto.

3.1. Génesis y objetivos de la experiencia

La experiencia Presupuesto Ciudadano tiene su origen en el año 2005. Su impulsor fue el equipo de gobierno del Partido Popular en el Ayuntamiento de Logroño, siendo una de las primeras experiencias de este tipo llevada a cabo por un gabinete conservador en Europa. En el momento en que se puso en marcha el Presupuesto, estos habían sido los resultados electorales (ver Tabla 1).

TABLA 1

Resultados de elecciones municipales

Candidaturas	1987	1991	1995	1999	2003
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	13	12	10	10	11
Alianza Popular- Partido Popular AP-PP	10	13	15	15	14
Centro Democrático y Social CDS	3	1			
Partido Riojano Progresista PRP	1				
Izquierda Unida IU	0	1	2	1	0
Partido Riojano PR		0	0	1	2

Fuente: Ayuntamiento de Logroño.

Como se puede observar, el Partido Popular ostentaba la mayoría absoluta en la tercera legislatura consecutiva. La experiencia nace, según manifestó el concejal de Participación Ciudadana en la primera reunión que mantuvo con las juntas de distrito en marzo de 2005, por varias razones: a) por un compromiso personal del alcalde; b) para dar respuesta a la necesidad de desarrollar ese 5% del presupuesto municipal, recogido en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, como gestión de las juntas de distrito y; c) por el compromiso que se planteó en el programa electoral municipal del PP de dar una mayor relevancia a la democracia participativa. El concejal de Participación Ciudadana que ha desarrollado la experiencia, Ángel Sainz Yangüela, tomó posesión del cargo en el año 2000. La labor del concejal en un principio era la de relacionarse con las asociaciones de vecinos y tratar de solucionar los problemas de los barrios, además de encargarse de temas relacionados con el consumo. Las asociaciones de vecinos por esa época dependían del área funcional con la que se relacionaban: así, las asociaciones ecologistas dependían de la concejalía de Medio Ambiente, por ejemplo.

En 2003 a la concejalía de Participación se añade Asuntos Sociales. Tras una reestructuración debido a reformas legales, pierde las competencias de Asuntos Sociales y pasa a reorganizar los órganos de participación. Ese es el momento en que al equipo del concejal se une Ana de Pablo, adjunta a la jefa de gabinete del alcalde (en temas de agenda y prensa) como coordinadora del área de participación, con capacidad de gestión y de toma de decisiones, y Javier de Soto, funcionario del Ayuntamiento y gestor de relaciones ciudadanas. En 2004 este equipo empieza a poner en marcha los órganos de participación, esto es, la Unidad de Participación Ciudadana. A partir de ese momento lo que hace la Unidad de Participación Ciudadana es encargarse de tener una relación directa con los

vecinos. La filosofía en la que se han basado para poner en práctica la experiencia se fundamenta en la siguiente idea: *En la puesta en marcha de estos programas de participación se ha querido primar al vecino, al que no está representado por las asociaciones de vecinos, que son la mayoría.* El objetivo político ha sido el de la comunicación directa con los ciudadanos evitando el tamiz o filtro de las asociaciones vecinales. De acuerdo con el concejal de Participación Ciudadana, «se trata de establecer un canal de relación directa con el vecino». Eso se lograría con la puesta en marcha de las juntas de distrito y sus elecciones, con el Presupuesto Ciudadano, etc., facilitando la implicación del vecino, sobre todo por parte de los más jóvenes. Según el concejal «los niños, por ejemplo, han participado en el Presupuesto Infantil, no sólo porque se les ha incentivado, sino porque, por una cuestión cultural, saben que el nivel de petición y exigencia al ayuntamiento es mayor que el de sus padres, que hace veinte años. La democracia es para interactuar, y los niños lo ven con mucha claridad».

La Unidad de Participación Ciudadana, consciente de las experiencias existentes de participación presupuestaria tras la asistencia de sus miembros a congresos, jornadas, etc. asesoró sobre esta cuestión al alcalde de la localidad, Julio Revuelta. La decisión última de poner en marcha una experiencia de participación ciudadana con el nombre de Presupuesto Ciudadano es tomada por el alcalde en junio de 2004 y anunciada públicamente en julio de 2004. Hay que destacar también la importancia que tuvo para este proyecto la incorporación de la ciudad a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, ya que esta ley obliga en su artículo 128 a los Ayuntamientos de un determinado tamaño a «crear distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora...» Le corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, así como determina el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto». Con esta ley se ha creado un marco legal para la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto, inexistente hasta ahora en la legislación española (Pineda 2004). Se establece entonces un calendario que comienza con una llamada Fase de Estudio, en la que se estudian las experiencias de participación presupuestaria a partir de contactos con concejales de ciudades en los que estas experiencias ya habían comenzado a desarrollarse: San Sebastián, Albacete o Córdoba además de con la oposición política de lugares como Albacete. Además, en las Jornadas de Participación Ciudadana que se celebraron en noviembre de ese año se habló de los distintos modelos existentes, así como de la percepción de los ciudadanos sobre cada uno de ellos.

El 7 de octubre de 2004 el Pleno del Ayuntamiento aprueba con el voto del PP y el PSOE los nuevos reglamentos de la ciudad, elaborados para adecuarse a la nueva Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, después de unos meses (julio, agosto y septiembre) de información a los ciudadanos y a los partidos de la oposición. El Partido Riojano vota en contra de estos reglamentos excepto en una cuestión, a la que da su apoyo: el Reglamento Orgánico de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones⁶. Tras este proceso se divide la ciudad en cinco distritos (ver Tabla 2) que, según el artículo 58 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana⁷ «ges-

⁶ Esta Comisión es un nuevo órgano de participación. Su objetivo es convertirse en cauce de diálogo, debate, estudio y seguimiento de los problemas que viven los ciudadanos ante la Administración Municipal, para la búsqueda de eficacia en la gestión de los recursos públicos. La Comisión Municipal, está presidida por el concejal de Participación Ciudadana y compuesta por nueve miembros: cinco concejales del PP, tres del PSOE y uno del PR.

⁷ Por poner un ejemplo de algunas de las sugerencias al Reglamento de Participación Ciudadana que se presentaron por las asociaciones de vecinos, podemos ver las presentadas por la «Asociación de Vecinos 7 Infantes». Sugerencias propuestas: «a) Que en la composición de las Juntas de Distrito se incluya a Asociaciones de Vecinos y a vecinos particulares. También a asociaciones de comerciantes; b) Que las Juntas de Distrito puedan elevar materias al Consejo Social y a la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones; c) Que cada una de las Juntas de Distrito tenga un representante en cada uno de los Consejos Sectoriales que existan; d) Que las Juntas de Distrito puedan crear grupos de trabajo o comisiones con carácter sectorial (cultura, urbanismo, deportes, etc.), o territorial (barrios) donde estén representados todos los colectivos implicados; e) Que las Asociaciones podamos intervenir (con los requerimientos que se estimen oportunos) en los Plenos de las Juntas de Distrito así como en la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. Proponemos la intervención en estos dos foros, entendiendo que el Pleno del Ayuntamiento debe quedar reservado para debates políticos, según marca la exposición de motivos de la Ley de Grandes Ciudades. Queremos hacer especial mención en este punto, ya que creemos que las Asociaciones no nos podemos quedar sin voz en los órganos del Ayuntamiento, proponiendo la intervención en los dos foros expuestos anterior-

tionaran un mínimo del 5% del presupuesto previsto para los gastos de inversión por el Presupuesto General del Ayuntamiento de Logroño. Este porcentaje será fijado en su cuantía para cada Distrito y podrá ser aumentada por la Junta de Gobierno local».

TABLA 2
Distritos de Logroño

DISTRITOS	POBLACIÓN	SUPERFICIE (en hectáreas)
Norte	5.660	1.477
Centro	53.813	146
Este	40.378	930
Sur	21.537	3.420
Oeste	23.711	2.118

Fuente: Ayuntamiento de Logroño.

Un mes antes de aprobarse los reglamentos, el alcalde anunció durante su intervención en el debate sobre el estado de la ciudad que los ciudadanos tendrían la oportunidad de participar en la elaboración de los presupuestos municipales de 2006. En su opinión, se habían satisfecho muchos retos antiguos y había que reflexionar sobre nuevas cuestiones que podía querer o necesitar el ciudadano, y que muchas veces no tienen que ver con grandes proyectos, sino con cosas relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos, necesidades íntimas que tenían que ver con sus hijos, con su barrio, con su vecindario, etc. En noviembre de ese mismo año se empieza a trabajar en un modelo de presupuesto participativo, denominado Presupuesto Ciudadano, que se completó sobre las Navidades de dicho año. El período dedicado a la reflexión sobre el modelo a utilizar fue muy pequeño, aunque en opinión del alcalde «estas cosas no hay que evaluarlas en exceso previamente porque si no, no se hacen nunca. Puede que al principio no salga muy bien pero hay que empezar de algún modo».

Así, tras darle forma los primeros días de enero de 2005, en el mes siguiente, febrero, hubo una convocatoria dirigida a las asociaciones de Logroño (en el centro cívico) para explicar el proyecto y hacerlo visible entre la ciudadanía. Para esa época ya estaban constituidas las Juntas de Distrito. Se dio a las asociaciones un plazo de diez días para formular sugerencias, apreciaciones y alegaciones al mismo. Podían variarlo totalmente los miembros de la oposición. Las expectativas para las juntas de distrito y el consejo social permitían esa variación, pero sólo hubo una sugerencia, la cual se incorporó al proyecto: realizar un estudio al año. Poco después, el 3 de marzo del 2005 se acuerda por la Junta de Gobierno Local aprobar unas normas para la aplicación del Presupuesto Ciudadano. Junto a este proceso, también comenzaron a informar a los vecinos sobre lo que era el Presupuesto Ciudadano, al ser la primera vez que se llevaba a cabo y era necesario que se conociera en que consistía y como se podía participar.

El Presupuesto Ciudadano generó un debate entre vecinos y concejalía relacionado con la idea de representatividad. Las asociaciones de vecinos, en las que se agrupaban los sectores más activos de la ciudadanía, manifestaron algunas dudas con el proceso. Según la concejalía, ello se debió a que el abrir la puerta a la participación de los vecinos de forma individual las asociaciones pensaban que podía mermar su influencia. Asimismo, las asocia-

mente».

ciones buscaban convertirse en los representantes de los ciudadanos, cuando según la concejalía los representantes de los ciudadanos eran los políticos, elegidos en las urnas. Se trataba, para el equipo de gobierno, de abrir un canal nuevo para los que no participaban, ya que las asociaciones ya disponían de sus propios canales. En el primer año las asociaciones hicieron muchas aportaciones, mientras que en el segundo éstas han disminuido bastante: ello se debe, de acuerdo con la concejalía, a que las asociaciones han vuelto a utilizar sus canales originales, al comprobar que aunque no participen en el nuevo canal no pierden influencia.

3.2. El proceso de funcionamiento del Presupuesto Ciudadano

Presupuesto Ciudadano es, fundamentalmente, una experiencia de presupuesto participativo, pese a que rara vez se aluda a ella bajo dicho epígrafe.

Uno de los primeros pasos que se dio antes de poner en marcha la experiencia de Presupuesto Ciudadano fue el de unificar la relación con las asociaciones y la gestión de dicha relación en Participación Ciudadana, creando un registro único de asociaciones. No obstante, la Unidad de Participación Ciudadana no cuenta entre sus funciones con la gestión de las subvenciones, porque muchos de los proyectos municipales son una colaboración entre la asociación correspondiente y una concejalía concreta que lleva el proyecto. Lo que sí hace la Unidad de Participación Ciudadana es censurar, apoyar y encaminar las subvenciones a asociaciones, para evitar que se concedan a asociaciones que presenten situaciones irregulares (no estar dadas de alta, etc.).

El proceso de funcionamiento sigue las siguientes fases:

1. Fase de Propuestas

El proceso comienza con una campaña publicitaria⁸ que informa sobre la metodología del proyecto y los plazos existentes para presentar propuestas por los ciudadanos. Para ello el Ayuntamiento, además de distribuir por los buzones de los vecinos folletos informativos, coloca carteles en kioscos y en centros municipales, y reparte por la calle cupones de participación y la revista *Distritos*. También se han dado varias charlas en las juntas de distrito y en el propio Ayuntamiento.

Desde el 15 de marzo hasta el 15 de mayo, los ciudadanos pueden entregar sus propuestas a través de los diferentes canales de participación municipal, como son la Oficina de Participación Ciudadana, el servicio 010, la web municipal (con dirección www.logro-o.org) y los buzones de sugerencias instalados en las dependencias municipales. Si se prefiere, también se pueden entregar directamente a los concejales, a los miembros de las juntas de distrito o a los colectivos y asociaciones de la ciudad. El segundo año se acortó el tiempo previsto de presentación de las propuestas para que hubiera más tiempo para el tratamiento de estas, y para que los miembros de las Juntas de Distrito pudieran estudiarlas con más detenimiento e incluso pudieran efectuar procesos participativos dentro de sus organizaciones.

Aunque sólo existen datos del año 2006, podemos hacernos una pequeña idea de a través de qué medios se han recibido las propuestas ciudadanas:

⁸ En el primer año se editaron 72.000 trípticos con un cheque como campaña de propaganda y el eslogan «Para el Logroño que quieres»; en el segundo fue 'Juntos construimos el Logroño que tú quieres' y en el último año «Con tu participación conseguiremos el Logroño que todos queremos».

- Web municipal: 27,8%
- Buzones de sugerencias: 24,2%
- Oficina de Participación Ciudadana: 21,7%
- Exposición: 15,4%
- Concejales de Distrito: 7,3%
- Servicio 010: 3,6%

A través del Presupuesto Ciudadano, cualquier vecino de Logroño (pues desde el Ayuntamiento se insistió mucho en la idea de que podía participar cualquier vecino, sin necesidad de pertenecer a una asociación, de manera voluntaria y personal) puede presentar sus sugerencias para ser incluidas en el presupuesto municipal. Estas propuestas pueden ser relativas a cualquier tema que consideren necesario para su distrito o barrio: renovaciones del viario, mobiliario urbano, espacios públicos, mejora del transporte urbano, servicio de limpieza, etc. De esta forma, el cinco por ciento, como mínimo, de los gastos previstos en el presupuesto municipal para inversión en los distritos se destinarán a las peticiones realizadas por los ciudadanos. Aunque no existen todavía muchos datos, si podemos saber cuántas personas han participado cada año y cuántas propuestas han presentado (ver Tabla 3).

TABLA 3

Número de propuestas recibidas

	2006	2007
Proponentes infantiles		1.802
Proponentes adultos	1.554	2.026
Propuestas infantiles		5.477
Propuestas adultos	3.321	4.206
Total propuestas	3.321	9.683
Número de propuestas agrupadas	1.288	1.282

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño.

Como vemos en la tabla, el número de propuestas y personas que las han propuesto ha aumentado de un año a otro; no obstante, a pesar de ello el número de propuestas incorporadas al Presupuesto Ciudadano ha disminuido, al realizarse una mayor agrupación de las propuestas. La media de agrupación del Presupuesto Ciudadano 2005 fue de 2,6 propuestas recibidas por propuesta agrupada; en cambio, la del Presupuesto Ciudadano 2007 ha sido de 7,6 propuestas recibidas por propuesta agrupada. También hay que señalar el gran número de propuestas presentadas por los niños.

También es posible conocer cuál ha sido la participación por sexo y la de los colectivos. En el primer caso vemos que se ha modificado de un año a otro, siendo más representativa del perfil demográfico de la ciudad en el año 2007. En cuanto a la participación de los colectivos, además de ser baja, parece que desciende (ver Tabla 4).

Cuando se han recibido todas las propuestas, la Unidad de Participación Ciudadana lo primero que hace es enviar a todos los participantes una carta en nombre del alcalde agradeciendo su colaboración en el proceso, como una forma de dar acuse de recibo.

TABLA 4
Número de participantes

Participantes en el PRESUPUESTO CIUDADANO					
Tipo	Por sexo	2006		2007	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Presupuesto Infantil	Total	0	0,0%	1.802	47,1%
	Hombres	0	0,0%	803	44,6%
	Mujeres	0	0,0%	999	55,4%
	Colectivos otros	0	0,0%	0	0,0%
Presupuesto Ciudadano	Total	1.554	100,0%	2.026	52,9%
	Hombres	792	51,0%	926	45,7%
	Mujeres	724	46,6%	1.070	52,8%
	Colectivos otros	38	2,4%	30	1,5%
Total		1.554	100,0%	3.828	100,0%

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño.

2. Fase de Evaluación

Una vez finalizado el plazo de presentación de las propuestas, la Oficina de Participación Ciudadana ordena y agrupa las propuestas recibidas (tarea lenta y difícil) y las distribuye para su estudio a los llamados Órganos de Participación: las Juntas de Distrito, al Consejo Social de la Ciudad⁹ y a la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. En el segundo año, la oficina de Participación Ciudadana informatizó las propuestas y las agrupó para facilitar el trabajo de las Juntas de Distrito y del Consejo Social (ver Tablas 5 y 6).

Durante los meses de mayo y junio, los tres órganos de participación deben valorar y priorizar las propuestas que quieran posteriormente incluir en el presupuesto. Los criterios para priorizar que se adoptaron el primer año fueron la urgencia, interés general y población. Debido a los problemas surgidos el primer año pensaron que, en el segundo, las prioridades se señalaran en propuestas concretas en vez de utilizar criterios generales:

⁹ El Consejo Social de la Ciudad se constituye el 19 de mayo de 2005 y está integrado por 27 miembros de una especial relevancia pública. La principal función de este órgano participativo es asesorar al Ayuntamiento en la definición de las líneas de política y gestión municipal y generar de esta forma el consenso ciudadano

TABLA 5
Propuestas totales presentadas

Número y distribución por ámbito de <i>propuestas totales presentadas</i>						
Ámbito	Presupuesto Ciudadano para 2006			Presupuesto Ciudadano para 2007		
	Total	Infantil	Adulto	Total	Infantil	Adulto
Ciudad	1.690	0	1.690	6.626	4.554	2.072
Norte	278	0	278	225	61	164
Centro	425	0	425	465	128	337
Este	282	0	282	825	243	582
Sur	355	0	355	985	201	784
Oeste	291	0	291	465	204	261
No válidas	0	0	0	92	86	6
Total	3.321	0	3.321	9.683	5.477	4.206
Total				S/total	56,6%	43,4%

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño.

TABLA 6
Propuestas totales agrupadas presentadas

Número y distribución por ámbito de <i>propuestas agrupadas</i>		
Ámbito	Presupuesto Ciudadano para 2006	Presupuesto Ciudadano para 2007
	Total	Total
Ciudad	439	574
Norte	105	62
Centro	171	137
Este	204	181
Sur	220	196
Oeste	149	128
No válidas	0	0
Total	1.288	1.278

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño.

(Nota: Las propuestas agrupadas no pueden desglosarse por tipo de proponente, ya que la misma propuesta agrupada puede contemplar varias, tanto de niños como de adultos)

CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE PROPUESTAS AÑO 2006

JUNTA DE DISTRITO NORTE

- Adecentamiento de espacios públicos
- Medidas que impulsen el salto del Ebro
- Rehabilitación de viviendas y ayudas para las mismas

JUNTA DE DISTRITO CENTRO

- Ornato público (iluminación, aceras, mobiliario y supresión de barreras)
- Renovación de parques y jardines

JUNTA DE DISTRITO ESTE

- Ornato público (iluminación y mobiliario)
- Mejora de calles, plazas y parques

JUNTA DE DISTRITO SUR

- Instalación de juegos infantiles y deportivos
- Ornato público (iluminación, aceras y mobiliario)
- Medidas de seguridad vial

JUNTA DE DISTRITO OESTE

- Ornato público (iluminación y aceras)
- Instalación de juegos infantiles
- Medio ambiente (jardines y arbolado) y limpieza

CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD DE LOGROÑO

- Criterios estéticos y medioambientales
- Movilidad, accesibilidad y transporte público
- Temas sociales (vivienda, educación, etc.)
- Otros asuntos que exceden de las competencias municipales y se remiten

Posteriormente los técnicos municipales valoran la viabilidad técnica, jurídica y económica de las propuestas, de cuyo resultado informan a las Juntas de Distrito para que estas puedan realizar una nueva priorización, si así lo estiman oportuno. Desde el primer momento ha habido problemas para la valoración, por varias razones: falta de costumbre administrativa, dificultades técnicas, el gran número de propuestas y la imposibilidad de realizar una valoración económica de algunas de ellas.

Al finalizar esta fase del proceso, el vecino recibe otra carta en la que se le dice que su propuesta fue agrupada con otras similares, y si esta ha sido rechazada o incorporada al presupuesto, además de indicarle en qué grupo

y con qué cantidad. Estas cartas las revisa personalmente el concejal de Participación Ciudadana, sobre todo a las que los técnicos del ayuntamiento han dicho que no, para dar una explicación que atenúe el impacto de la negativa (como explicarle que eso no es competencia del ayuntamiento, que no tiene viabilidad técnica, etc.).

3. Fase de Elaboración

Una vez evaluadas todas las propuestas recibidas, la Junta de Gobierno Local las estima en función de criterios objetivos como el interés general, población a la que afecta, urgencia, equilibrio territorial, disponibilidad económica, prioridades marcadas por las juntas de distrito y el Consejo Social, etc. A continuación, se incorporarán las propuestas ciudadanas al presupuesto municipal, que será valorado socialmente por el Consejo de la Ciudad y finalmente, se aprobará en Pleno en el mes de noviembre. Se aprueba como anexo del presupuesto municipal.

4. Fase de Elaboración y Análisis

Una vez elaborado el presupuesto, se inicia el mismo proceso para el Presupuesto Ciudadano del año siguiente, además de valorar la implicación de los ciudadanos en la experiencia. El Presupuesto Ciudadano, según el concejal de Participación Ciudadana, Ángel Sainz Yangüela, «no persigue un objetivo determinado, como superar el número de propuestas recibidas o lograr que participen más ciudadanos», sino que se trata de «una experiencia piloto», que se alargará durante los cuatro primeros años con la finalidad de que sea «*continuamente valorada*». Por ello, en su segundo año se ha creado una Comisión de Seguimiento¹⁰, integrada por representantes de los tres grupos políticos municipales, la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja y técnicos, para según el concejal de Participación Ciudadana «corregir las disfunciones que puedan producirse» y «valorar, analizar y poner en común determinadas cuestiones».

El calendario del Presupuesto, por lo tanto, es el siguiente (Tabla 7):

TABLA 7

Calendario del Presupuesto Ciudadano:

Desde el 15 de mayo hasta el 15 de junio	FASE DE PROPUESTA	Ciudadanos, colectivos y asociaciones, sectores de actividad y Juntas de Distrito	Proponer necesidades para incluir en el Presupuesto Municipal
Desde mayo hasta agosto	FASE DE EVALUACIÓN	Juntas de Distrito, Consejo Social de la Ciudad y Comisión de Sugerencias y Reclamaciones	Recoger, ordenar y valorar las propuestas presentadas según la competencia administrativa
Desde septiembre a noviembre	FASE DE ELABORACIÓN	Junta de Gobierno Local Pleno Ayuntamiento de Logroño	Aprobar el presupuesto municipal
Desde noviembre hasta marzo	FASE DE ELABORACIÓN Y ANÁLISIS	Oficina de Participación Ciudadana	Difundir el contenido del presupuesto y divulgar el alcance

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño.

¹⁰ La Comisión se encarga de estudiar y valorar el funcionamiento de la experiencia. No se debe confundir con las comisiones de seguimiento de otras experiencias que lo que hacen es estar atentos a la ejecución de las propuestas aprobadas e incorporadas al presupuesto municipal.

3.3. El papel de las nuevas tecnologías en el proceso de participación

En este apartado nuestro objetivo es describir el papel de las TIC en el Presupuesto Ciudadano. En los últimos años, la aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC) y su aplicación a todos los ámbitos de la sociedad ha posibilitado que estas también lleguen al campo de la política. Además, actualmente coinciden dos factores que caminan en el mismo sentido: una reivindicación de mayor transparencia y participación en los asuntos públicos en una sociedad globalizada, y el incremento del uso de estas TIC para, entre otras utilidades, fines derivados hacia la acción política (Martín Granados 2005).

En este marco emergen nuevas formas de participación de los ciudadanos en la esfera pública, lo que conocemos como participación ciudadana. Las TIC y los cambios que introducen en la información y la comunicación influyen en los procesos participativos, permitiendo nuevas formas de participación electrónica. Aun cuando quizá es todavía temprano para pensar en una participación ciudadana exclusivamente electrónica, la introducción de mejoras significativas en la participación a través de las TIC permite pensar en modelos de participación mixta en los que la participación presencial se vea complementada por una participación electrónica, preservando los elementos positivos y evitando los elementos negativos de ambos modelos (Colombo 2006). En este apartado y tomando como referencia la escala de Arnstein (1969) que delimita cinco niveles de participación que van desde el grado más elemental de la participación ciudadana –la información– hasta el más elevado –la participación en la decisión–, veremos de qué forma se han utilizado las nuevas tecnologías en esta experiencia.

El nivel más elemental de participación de la ciudadanía, la información, viene dado por la posibilidad de colgar en la página web del Ayuntamiento de Logroño, en el apartado de participación ciudadana, documentos informativos sobre la experiencia. Sobre este punto, aunque en los últimos tiempos se ha incorporado documentación sobre el proceso, queda mucho todavía por hacer. Incorporar más documentación y hacerlo en el tiempo que sea más efectiva mejoraría mucho la comunicación del ayuntamiento con los ciudadanos y además permitiría que la experiencia se conociera fuera de la ciudad. Como medio para que los ciudadanos puedan presentar propuestas al presupuesto, la página web ha sido desde el primer momento el método más utilizado, y aunque no existen datos oficiales, parece que ha ido en aumento su uso.

El nivel siguiente de participación, la comunicación de los ciudadanos con sus representantes y entre ellos mismos, viene dada por la activación de la funcionalidad de las crtas a los concejales, la posibilidad de contactar con todos los participantes o los documentos de trabajo, que permiten hacer aportaciones y comentarios. En este punto, aunque existen mecanismos en la página web del Ayuntamiento, no existe un espacio específico en el apartado del Presupuesto Ciudadano. El siguiente nivel, la consulta a los ciudadanos, se realiza a través de la incorporación de cuestionarios sobre determinados temas que se quiera consultar. La apertura de foros y de grupos de trabajo virtuales supone un nivel de participación más elevado, el de deliberación. Este espacio tampoco ha sido creado, aunque sería muy útil para hacer una evaluación interna de la experiencia en estos primeros años, ya que permitiría conocer mejor la opinión de los ciudadanos. Finalmente el nivel de participación en la decisión, el más elevado de todos, vendría dado por permitir a los ciudadanos que tuvieran un papel más activo en la elaboración de los criterios de priorización de las propuestas, por lo tanto en la decisión de las propuestas que se incorporarían al presupuesto municipal. Aquí tampoco se han obtenido resultados satisfactorios. Quizá, ante la escasa utilización de las nuevas tecnologías en la experiencia, fuese necesaria una mejora significativa en este apartado, no sólo para el funcionamiento del Presupuesto Ciudadano, sino para el proceso de participación ciudadana del municipio en general. Las tecnologías de la información no deberían sólo proporcionar información, sino también establecer vías para mantener una relación constante y continua con los ciudadanos, lo cual, si es importante en cualquier proceso participativo, lo sería más en este, tanto por su dificultad como por su juventud.

3.4. Las críticas al proceso

Esta experiencia contó, desde su origen, con un importante número de detractores. Las críticas han procedido de tres ámbitos: partidos políticos en la oposición, asociaciones de vecinos y los ciudadanos que participan en el proceso de forma individual.

El PSOE contaba con 11 representantes en el consistorio logroñés, y desde la puesta en marcha del Presupuesto Ciudadano había realizado profundas críticas al desarrollo del mismo. Pese a votar favorablemente los nuevos reglamentos de la ciudad, desde entonces plantearon numerosas quejas y reivindicaciones. En general, estas se orientaron al principio a aspectos técnicos del Presupuesto Ciudadano (cantidades asignadas insuficientes; no haber podido discutir las normas del Presupuesto y haber podido participar en su elaboración) y a la falta de una mayor transparencia e información exhaustiva. En el siguiente ejercicio, criticaron la priorización de las propuestas (el dinero se destinó en su opinión a infraestructuras) señalando la necesidad de adoptar criterios alternativos para cribar las propuestas, llevando sólo las reales y novedosas (a lo que el Partido Popular contestó que esa labor correspondía a la Comisión de Seguimiento). El PSOE también indicó la ausencia de propuestas aceptadas relacionadas con cuestiones sociales, y que estas medidas tenían que haber servido para favorecer y motivar la labor de los colectivos, y sin embargo contaban con una mínima participación por parte de los vecinos. Otras críticas se habían dirigido a la aplicación de la Ley de Grandes Ciudades en Logroño y el reparto de los distritos y a las dificultades existentes, desde la aprobación de los nuevos reglamentos, para la participación de los vecinos en los plenos.

La postura del Partido Riojano fue generalmente más crítica que la del PSOE, y bastante menos entusiasta respecto a las cuestiones relacionadas con el Presupuesto Ciudadano, que a su juicio no es una prioridad política. No obstante, tampoco se manifestaron en contra del mismo, aunque expresaron un conjunto de quejas: la escasez de recursos presupuestarios, la mala estructuración del modelo y la escasa participación de los ciudadanos. Creían que deben cambiarse los criterios de funcionamiento, pues perciben que no está funcionando adecuadamente y se está produciendo una desmovilización social. El PR cree que existen varios aspectos que han influido en esta situación: cambiar el funcionamiento del peno ha sido, en su opinión, un aspecto muy negativo; la composición de todos los órganos tiene un excesivo peso político, y donde la obediencia al partido prima sobre los intereses reales de los vecinos. Además, el PR se ha mostrado muy crítico con la utilización que el equipo de gobierno municipal ha hecho del Presupuesto Ciudadano. En primer lugar, le acusa de favorecer las reivindicaciones individuales con el fin de minusvalorar las colectivas, porque así es más fácil actuar ya que la presión que ejerce un individuo es menor que la de un grupo. Además, este sistema le ha supuesto al equipo de gobierno una gran ventaja sobre los partidos en la oposición del consistorio, y es que favorece la comunicación con los vecinos: denuncian que genera una asimetría de información.

Las asociaciones de vecinos fueron también muy críticas con el Presupuesto Ciudadano, expresando su denuncia con protestas como las que se llevaron a cabo en las Jornadas sobre Participación Ciudadana «Ciudad de Logroño» de 2006, donde pusieron de manifiesto una de sus principales demandas: que las propuestas vinieran de las asociaciones de vecinos, pues las presentadas individualmente por los ciudadanos raramente eran novedosas. De hecho, más del 60% eran, en su opinión, de carácter ordinario. Pero las críticas iban más allá: la fundamental era que en las juntas de distrito se había primado, fundamentalmente, la representación política. A su juicio, las asociaciones sí podían decir que eran la voz de la ciudadanía y podían ejercer esa representación en Logroño, aunque reconocían también que su peso es menor en la vida pública que el de los partidos. Para estas asociaciones, los representantes de las juntas de distrito no estaban elegidos democráticamente, pues los elegían los partidos políticos y todo estaba marcado por la representación de los partidos políticos, pero con otro sistema distinto al del pleno. Se pasaban además por alto cuestiones importantes como las sociales, de convivencia, humanitarias o de solidaridad

interterritorial. Consideraban *necesario cambiar el concepto de participación*¹¹. Antes los vecinos participaban en el pleno, en las comisiones de gobierno y en las comisiones informativas, y con los nuevos reglamentos ya no se puede hacer. Además, en su opinión, los procesos burocráticos habían complicado mucho la participación. El discurso de las asociaciones apunta a denunciar lo que ellos consideran una pérdida de influencia en la vida municipal. Para ellos la representatividad de las asociaciones no se podía sesgar, ni disminuir, ni anular. Era bueno incorporar la participación individual, pero sin atacar la colectiva. Las asociaciones de vecinos veían no obstante algunos elementos positivos en este proceso: creían que si la experiencia se hubiera hecho de otra forma podría haberse convertido en otra forma de participación, distinta pero que se podría haber encajado con las existentes.

Entre los ciudadanos individuales que habían participado en las juntas de distrito la opinión general era que el Presupuesto Ciudadano debía de mantenerse, pero con cambios importantes. Los ciudadanos no tenían suficiente información y además faltaba cultura política para plantear las demandas. Creían además que la cantidad destinada era muy baja y que se había trabajado poco en el proceso de puesta en marcha y en los reglamentos. Las dificultades para participar en el pleno por parte de las asociaciones y los ciudadanos individuales era otra cuestión que consideran importante, además de la representación de las juntas de distrito.

5. Conclusiones: una evaluación de la experiencia Presupuesto Ciudadano

A la hora de evaluar la experiencia, nos hemos concentrado en varias dimensiones de análisis: financiero y técnica, relativa a la calidad deliberativa, al seguimiento y control y a la innovación. En el caso de la primera, se podía observar claramente que, para la forma de trabajar que se sigue en una concejalía de hacienda, la introducción del Presupuesto Ciudadano suponía cambios drásticos en la forma de trabajar. Los principales eran los siguientes: el calendario, la mayor complejidad en la elaboración presupuestaria y el equilibrio presupuestario. El Presupuesto Ciudadano implica una serie de cambios técnicos que no pueden obviarse, especialmente en una institución tan compleja como lo es la administración pública. En palabras de Julio Revuelta, el alcalde impulsor de este proceso, «todo lo que es cambiar el sistema de trabajo de una administración es siempre muy complicado, y más difícil aún si hay que tomar decisiones para la ciudad. Tenemos que vencer las resistencias, para empezar la de los propios políticos». Algunos de esos cambios eran la adaptación a los nuevos mecanismos de elaboración del presupuesto, la adaptación a los nuevos plazos del presupuesto y la explotación de los datos. Respecto a la calidad de deliberación, de acuerdo al equipo de gobierno, la calidad deliberativa estaba funcionando a tenor de la calidad de las propuestas presentadas. Había mejorado mucho de un año a otro, estando mucho más elaboradas. Se notaba mucho el trabajo que la concejalía de participación ciudadana habría realizado en el impulso de mejorar el proceso. Se observaba eso sí una notable diferencia entre los distritos en términos de las propuestas que se presentan. Aunque se agregan muchas a nivel de ciudad, los porcentajes son muy distintos entre distritos. No obstante, pese a la satisfacción del equipo de gobierno, en este apartado se habían detectado, a lo largo de la investigación, importantes problemas como la calidad de la comunicación, los mecanismos de admisión y elección de propuestas y la necesidad de una mayor capacidad de decisión de los vecinos.

En cuanto a la dimensión de seguimiento y control, este era evidentemente uno de los elementos claves para que la participación presupuestaria ganase la aprobación de la ciudadanía. En nuestra investigación hemos encon-

¹¹ Para las asociaciones de vecinos no hay en absoluto participación de los ciudadanos, todo es representación de los partidos políticos pero con otro sistema. En lo único que dejan colaborar a los ciudadanos es en decir que se puede cambiar, en dar una opinión. Y dar una opinión no es participar. Para ellas *«participar es formar parte de una decisión y tener capacidad para decidir»*.

trado, en este punto, tanto elementos positivos como negativos. Entre los positivos, debemos señalar que existe una rendición de cuentas pública, aunque no muy bien definida, y datos y herramientas suficientes para que se desarrolle una liquidación separada del mismo. Entre los negativos, destacamos que existe una indefinición en la imputación de gastos a partidas concretas del Presupuesto Ciudadano; no se ha realizado adecuadamente esa rendición pública de cuentas, y el sistema utilizado dificulta el seguimiento de carácter técnico. Finalmente, si prestamos atención a los aspectos innovadores de la experiencia, vemos que de acuerdo a la opinión de los entrevistados, algunas innovaciones importantes son las siguientes: facilita una mejor comprensión del funcionamiento de la política municipal a los vecinos; aumenta la participación ciudadana y es un cauce muy sencillo para expresar reivindicaciones, solicitar mejoras y corregir deficiencias;

Otro problema capital era la actitud, por parte del equipo de gobierno municipal, en relación a las asociaciones de vecinos. Si bien desde nuestro punto de vista buena parte de las medidas adoptadas por ellos fueron correctas y perfectamente legítimas, al ser adoptadas por representantes elegidos democráticamente, en algunas ocasiones faltó mayor voluntad de negociación con las asociaciones. Quizá algunos desacuerdos y tensiones podrían haberse evitado, teniendo además en cuenta la influencia de las asociaciones de vecinos al ser el colectivo más movilizado en cuestiones relacionadas con la participación ciudadana. No obstante, hay dos aspectos generales que debería tener en cuenta el nuevo gobierno municipal: la necesidad de evaluar la experiencia de forma continua, para detectar los problemas y corregirlos, sin temor a afrontar cambios y mejoras; y la necesidad de que tanto los políticos como los técnicos pierdan el miedo a la ciudadanía. Pero también se había detectado algo que consideramos muy positivo, a pesar de las críticas planteadas. Existía un elemento común: nadie quería que desapareciera. Todos querían que sufriera algún cambio, consideraban que no era un modelo perfecto, pero sí era algo que se debía realizar y continuar. Esto es un aspecto que consideramos muy importante, mucho más cuando antes de que finalizáramos la investigación se celebraron elecciones municipales y estas llevaron a la formación de un nuevo gobierno municipal, producto de una coalición del PSOE con el PR, tras los resultados electorales (Tabla 8).

TABLA 8

Resultados de las elecciones municipales de 2007

	2007		
	Escaños	N.º votos	% votos
PP	13	34.515	46,12%
PSOE	12	29.982	40,06%
PR	2	4.992	6,67%
IZQ-IU-IC-LV	0	3.333	4,45%

Fuente: www.larioja.org

En la constitución del Ayuntamiento, celebrada el 16 de junio de 2007, resultó investido alcalde el socialista Tomás Santos, con el apoyo de los concejales del PSOE y el PR (14 votos frente a los 13 obtenidos por la candidata del Partido Popular Cuca Gamarra (cabeza de lista tras la dimisión como concejal de Julio Revuelta). Evidentemente, el hecho de que el nuevo gobierno municipal descansa en un acuerdo de coalición implica la puesta en práctica nuevas formas de hacer política en la ciudad, más cercanas a filosofías basadas en el pacto. Por ello, pese a estos cambios en el gobierno municipal, es posible que el Presupuesto Ciudadano vaya a ser retomado de forma inmediata, si bien también es probable que se haga hincapié en otras formas de participación ciudadana que impliquen más participación de las asociaciones de vecinos.

Aunque se pensó, por las declaraciones que había realizado mientras estaba en la oposición, que la nueva concejala de Participación, Inmaculada Saénz (PSOE), retomaría rápidamente el Presupuesto Ciudadano no fue lo que finalmente sucedió. Las propuestas que se habían presentado para el presupuesto del 2008 no se hicieron públicas ni se discutieron en las juntas de distrito. El 30 de enero de 2008, después de sucesivas reuniones con las asociaciones de vecinos, se informa a la ciudadanía que se van a realizar algunos cambios. El primero, un cambio en la denominación del proceso, que pasa a llamarse Presupuesto Participativo. También se plantea una renovación total del concepto que pasa, en palabras de la concejala, por asumir las asociaciones de vecinos un papel protagonista. Si hasta este año cada ciudadano transmitía sus propuestas directamente al consistorio, a partir de ahora serán las juntas de gobierno de los distritos las que transmitan, en última instancia, a la concejalía de Participación Ciudadana las propuestas que se incluirán directamente en el presupuesto. Para ello, los ciudadanos trasladarán sus propuestas a las asociaciones de vecinos, las cuales también recogerán las propuestas de los colectivos del barrio. Estas contarán con un tiempo para debatir y priorizar las propuestas, para después reunirse y debatir con las asociaciones de vecinos de su distrito. Por último, en el mes de septiembre cada asociación presentará sus propuestas en las juntas de distrito, donde se discutirán con el resto de colectivos representados.

Para saber los resultados de estos cambios realizados habrá que esperar a su desarrollo, ya que muchas veces, aunque parece que con los cambios se mejora la capacidad deliberativa del proyecto, en la realidad no es así. Y es que la participación ciudadana es un proceso dinámico y, como tal, nos puede deparar diferentes escenarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Abers, R. (1998), «Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS.» <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>.
- Allegretti, G., Herzberg, C. (2004), «El «retorno de las carabelas». Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo», en *Transnacional Institute and the Centre for Democratic Policy Making. Briefing Series*.n.º 2004/5. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Alonso, L. E. (1998), *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Arnstein, S. R. (1969), «A ladder of citizen participation», *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Baierle, S. (2003), «La experiencia brasileña en Presupuesto participativo», *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n.º 9*. Porto Alegre.
- Baiocchi, G. (2001), «Activism, Participation and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory», *Politics and Society* 29 (3): 43-72.
- Blanco, I. (2002), «Presupuestos Participativos y Democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas», *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.
- Cabannes, Y. (2003a), «Introducción y Metodología», *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n.º 9*. Porto Alegre.
- Cabannes, Y. (2003b), «Presupuestos Participativos en ciudades europeas y latinoamericanas: lecciones aprendidas de las experiencias», *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al n.º 9*. Porto Alegre.

- Colombo, C. (2006), «Experiencias prácticas de participación política a través de las TIC», *III Congreso Online. Observatorio para la Cibersociedad*.
- Crozier, M., Huntington, S. Watakuni, J. (1975), *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Filgueiras, C. (2004), «Instituciones públicas deliberativas y concertación local en experiencias de participación ciudadana en la decisión presupuestaria». *Working paper. IAF*
- Habermas, J. (1999), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- Jouve, B. (2004), «La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización», *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 116-132.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Marquetti, A. (2002), «Democracia, Equidade e Eficiência: o Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre», en João Verle y Luciano Brunet eds., *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- Martín Granados, I. (2005), «El impacto de las nuevas tecnologías en la transformación de los actores políticos», *Investigaciones Sociales IX* (15): 457-475.
- Norris, P., ed. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nylen, W. (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York, Palgrave Macmillan.
- O'Connor, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Ortí, A. (1990), «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo», en García Ferrando, M., Alvira, F. e Ibáñez, J. eds., *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza.
- Pineda, C. y Fernández, C. J. (2004), «Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 28-29: 119-136.
- Pineda Nebot, C. (2002), «Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 22: 153-161.
- Pineda Nebot, C. (2004a), «Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos», *Temas para el Debate* 113: 41-44.
- Pineda Nebot, C. (2004b), «Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional», *Revista de Estudios Locales* 78: 64-76.
- Pineda Nebot, C. (2005), «Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 298-29 Madrid: INAP.
- Pires, V. (2000), «Límites y potencialidades del presupuesto participativo». *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, 42. <http://www.asip.org.ar/es/revistas/>.
- Pires, V. (2001), *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Editora Manole.

- Sintomer, Y. (2004), «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos». Comunicación presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 noviembre.
- Sousa Santos, B. (1998), *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*. <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>
- Sousa Santos, B. (2002), «Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva», en Santos, Boaventura de Sousa, ed., *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Wampler, B. (2004), «Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities», *Latin American Politics & Society* 46 (2): 73-99.