

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL PUERTO DE SANTA MARÍA (CÁDIZ).

THE PARTICIPATORY BUDGETS IN EL PUERTO DE SANTA MARÍA (CÁDIZ)

Virginia Gutierrez-Barbarrusa

vgutbar@upo.es

Universidad Pablo de Olavide

Resumen:

Los Presupuestos Participativos han venido siendo objeto de interés social y político, por las oportunidades que ofrecen desde su potencialidad para promover una ciudadanía activa, responsable y con capacidad de incidencia en las políticas públicas. Asimismo, sugieren la posibilidad de formular un modelo de participación que incida en la concepción de Democracia Participativa. El objetivo de este trabajo es analizar los límites y potencialidades de los presupuestos participativos, a través del proceso desarrollado en El Puerto de Santa María (Cádiz) entre 2016 y 2017. La metodología aplicada incluye el análisis de los datos de participación, de las propuestas ciudadanas y del grado de ejecución de estas. Las conclusiones confirman a los Presupuestos Participativos como experiencias que alimentan la noción de Democracia Participativa.

Palabras Clave: presupuestos participativos, metodologías participativas, democracia participativa, El Puerto de Santa María

Summary:

Participatory budgets have been the object of social and political interest, because of the opportunities they offer with regard to their potential for promoting an active, responsible citizenship with the capacity to influence public policies. They also suggest the possibility of formulating a model of participation that can result in the genesis of participatory democracy. The aim of this work is to assess the limits and potentialities of participatory budgets by analyzing the process developed in El Puerto de Santa María (Cádiz) between 2016 and 2017. The applied method includes analyses of participation data, citizen proposals and the degree of implementation of citizen proposals. The conclusions confirm that participatory budgets are experiences that nurture the notion of participatory democracy.

Key words: *participatory budget; participatory research; participatory democracy; El Puerto de Santa María*

Cómo citar: Gutiérrez-Barbarrusa, Virginia (2018). "Los presupuestos participativos en el Puerto de Santa María (Cádiz)".

ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales 17, 153-180. <http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2018.i17.08>

1. Presupuestos Participativos y Democracia Participativa

“El presupuesto participativo es una emanación de la Democracia Participativa... tan anclada en la tradición política moderna, como la Democracia Representativa. La pregunta fundadora de esta tradición - ¿cómo es posible el orden en una sociedad de hombres libres? - tuvo muchas respuestas, pero en todas ellas estuvo presente la tensión entre participación y representación, entre deliberación y delegación, entre decisión democrática y elección democrática de decisores” (Santos, 2003, pág. 8)

Entendemos los Presupuestos Participativos como prácticas concretas de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y, siguiendo a Santos (2003), lo contemplamos como una emanación de la Democracia Participativa, complementaria a los límites que presenta la Democracia Representativa. Ante la variedad de modelos implementados desde diferentes experiencias de Presupuestos Participativos que están teniendo lugar en diferentes partes del mundo, en este artículo nos centramos en el modelo que se desprende de la aplicación de unos principios, los recogidos en la Declaración de Antequera (FAMSI, s.f.), y de una metodología, la propuesta por la Investigación Participativa, para ver hasta qué punto está puede ser implementada, que obstáculos encontramos en su desarrollo y qué oportunidades nos ofrece.

Haciendo un recorrido a través de diferentes propuestas, Chávez (2012), nos invita a hacer una revisión sobre la forma en que la ciudadanía está siendo incorporada en diferentes experiencias de participación. Desde este punto de vista, la Democracia Participativa responde a muy diferentes definiciones dada la complejidad y la heterogeneidad de las realidades en las que se han venido desarrollando procesos concretos que tratan de adecuarse a diferentes principios y objetivos y propuestas teóricas que ponen el énfasis en diferentes elementos.

Desde la idea de la democracia como “proceso por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y en particular sobre el Estado” (Navascués, 2012, p.236), con Chávez (2012) entendemos que la Democracia Participativa, en general, “alude a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública” (p.145).

Los principios de vinculación, autorreglamentación y universalidad recogidos en la Declaración de Antequera, suponen un desafío a las formas habituales de entender la participación como algo instrumental o circunscrito a determinados ámbitos, o teniendo en cuenta únicamente su dimensión social o comunitaria (Ziccardi, 2007; Cunnill, 1991). Destaca en este sentido, la necesidad de asumir una concepción eminentemente política que integre aspectos como la delegación, la deliberación, la capacidad de autogestión, y de toma de decisiones en los asuntos públicos. Por su parte, las metodologías participativas nos aportan un *modus operandi* que se apoya en unos supuestos epistemológicos que suponen un cambio de perspectiva al concebir a los sujetos como parte activa de los procesos de toma de decisiones. La utilización de diversas herramientas que forman parte del cuerpo tecnológico de estas metodologías aportan a las prácticas y experiencias concretas la capacidad de dar respuesta a los principios sobre los que nos apoyamos para hacer efectiva la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

1.1. ¿En busca de un modelo?

Cumplidos casi 30 años de experiencias de Presupuestos Participativos, encontramos una importante literatura sobre la definición de los procesos, los objetivos perseguidos, los requisitos necesarios, los procedimientos establecidos, los resultados obtenidos, etc., elaborada sobre la base de diferentes trabajos de investigación que analizan dichas prácticas desarrolladas, en diversos contextos (Cabannes 2004a, 2014; Sintomer y Ganuza, 2011, 2014, Allegretti, 201; Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009, Garrido y Montecinos, 2018). En este epígrafe tomaremos como referencia algunas investigaciones y trabajos publicados que presentan algunos elementos y criterios de referencia, tratando de analizar algunas de las conclusiones alcanzadas por los mismos que nos permitan avanzar hacia un modelo teórico y que nos ayuden a situarnos en la concepción de los Presupuestos Participativos como emanación de la Democracia Participativa.

Los Presupuestos Participativos se han venido poniendo en marcha por parte de diversas administraciones del ámbito local desde la última década del siglo XX, existiendo un acuerdo más o menos consensuado por situar su origen en la ciudad de Porto Alegre (capital de Río Grande do Sul, Brasil) en el año 1989, aunque en algunas ocasiones se refieren experiencias previas (Goldfrank 2006). En su mayoría, estos se han implementado en contextos locales, pero existen otras prácticas pioneras en ámbitos diferentes. En este sentido, por el interés que a nivel internacional ha acaparado, cabe reseñar la experiencia de Kerala (India), una práctica a nivel territorial de estado, que en 1995 inicia su “Campaña de Planificación Popular” (Isaac y Franke, 2002), con un proceso propio conocido como “Modelo de Kerala”, y que también ha venido siendo reconocido y comparado con la experiencia de Porto Alegre por diferentes autores (Wright y A. Fung, 2003; Heller y Thomas, 2005).

A partir del reconocimiento por parte de algunos organismos internacionales que plantean la necesidad de apoyar este tipo de prácticas, la experiencia de Porto Alegre adquirió a finales de los años 90 del siglo XX una notoriedad internacional de primera importancia, dando lugar a que en otras ciudades se desarrollaran experiencias similares. En el Documento Base elaborado por Cabannes (2004a) para el Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal Presupuestos Participativos y Finanzas Locales, se estimaba que las nuevas iniciativas estaban teniendo lugar en otras ciudades latinoamericanas y europeas, teniendo como referencia la experiencia de Porto Alegre. Primero en Brasil y posteriormente, en otras ciudades latinoamericanas, a partir del año 2000 empiezan a desarrollarse diferentes experiencias en algunas ciudades europeas. Más adelante, las prácticas se extienden a África y Asia (Sintomer *et al.*, 2014, Cabannes, 2014). Algunos estudios calculan entre 1.269 y 2.778 experiencias demostrables en todo el mundo (Sintomer *et al.*, 2014. p.12), Cabannes (2014) señala más de mil setecientos gobiernos locales en más de 40 países.

Desde el análisis de las experiencias desarrolladas en diferentes contextos, los estudios e investigaciones realizadas sobre las mismas han pasado por diferentes momentos y fases (Montecinos, 2009, Garriso y Montecinos, 2018; Sintomer y Ganuza, 2011), marcadas por un cambio de perspectiva en los análisis de los procesos. Parece ser que, a medida que ha ido aumentando el número de procesos, también han ido cambiando los intereses y los objetivos de las investigaciones. En los primeros estudios, el énfasis iba dirigido a analizar o bien las “bondades y virtudes” de experiencias concretas o bien al análisis y comparaciones entre procesos concretos. Posteriormente, con la extensión de estas, se ha tratado de indagar

sobre los procedimientos y los diseños con el fin de establecer algunos parámetros para la puesta en marcha de futuros procesos de acuerdo con un esquema determinado.

No obstante, hemos de tener en cuenta que “la multiplicidad de contextos en que se han experimentado los Presupuestos Participativos y las formas que han tomado podría hacer que la unidad de este fenómeno fuera muy superficial” (Sintomer y Ganuza, 2011, p.9), y después de un periodo amplio, los estudios se han diversificado tanto, que difícilmente se pueden generar resultados acumulativos.

Del mismo modo, en cuanto a la concepción de los Presupuestos Participativos, existe una posición más o menos compartida sobre la adopción de una definición genérica acerca de los mismos, entendiéndolos como un dispositivo, un proceso, por el que la ciudadanía participa, se implica directamente, tomando decisiones sobre el reparto, la distribución o el destino de los presupuestos públicos, o de una parte de estos. (Sintomer y Ganuza., 2011; Goldfrank, 2006; Allegretti, 2011; Cabannes, 2004b)

Sin embargo, cuando se hacen referencias a cuestiones más particulares de los procesos, las definiciones se van distanciando. Entre ellas encontramos las que aluden a la relación de una serie de características que se deben cumplir, (Sintomer y Ganuza, 2011), como la dimensión presupuestaria, que debe ser discutida explícitamente; el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración); la repetición en el tiempo del procedimiento; que se incluyan formas de deliberación pública; o que se rindan cuentas sobre los resultados. O como la que sostienen otros autores, como Cabannes, a partir de Souza, o Goldfrank quienes, partiendo de la experiencia originaria de Porto Alegre, mantienen lo siguiente:

... proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde 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, una conquista a ser preservada y calificada. (Cabannes, 2004b, p. 21)

El proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. (Goldfrank, 2006, p. 4)

Atendiendo a la especificidad de las definiciones dadas, éstas dejarían fuera de las mismas a muchas de las prácticas que son denominadas como tales, pues parece que ha surgido hace ya unos años una tendencia cada vez más fortalecida dirigida a desarrollar procesos de Presupuestos Participativos más parecidos a buenas prácticas participativas o transformados en procedimientos administrativos, alejándose de esa forma de la propuesta que concebían tales procesos como una emanación de la Democracia Participativa: “En estos casos los PPs sufren diferencias, a veces significativas” (Cabannes, 2004b, p. 86).

Podemos decir que la propuesta de desarrollar experiencias locales de Presupuestos Participativos al haber sido acogidas por instituciones de desarrollo internacional y haber sido aplicadas por gobiernos de diferente tipo político han ido siendo

adaptadas a diferentes objetivos e incorporando elementos que se van alejando de la propuesta impulsada en la Ciudad de Porto Alegre. La diversidad de contextos, o la expansión de éstos en tan diversas localidades traen como consecuencia que los procedimientos y las metodologías se hayan diversificado y que la influencia del modelo originario se haya difuminado, dando lugar a diferentes modelos.

Sintomer y Ganuza (2011) incluyen algunos elementos que nos permiten establecer diferencias claras y suficientes entre modelos: el carácter decisorio o solamente consultivo del proceso; las experiencias basadas en la participación individual, y aquellas que dan preferencia a la participación de los grupos organizados; la importancia de los temas y los recursos discutidos; la existencia o no de un control desde abajo; el grado de formalización y de institucionalización del procedimiento; el hecho de que la estructura participativa esté o no claramente articulada con el funcionamiento de la Administración; o que existan o no mecanismos pensados para hacer participar a los grupos más dominados.

Cabannes (2004) hacía una propuesta sobre las condiciones necesarias para la implantación del Presupuesto Participativo, los principios que debían regir los procesos, así como las dimensiones a tener en cuenta en las experiencias de Presupuestos Participativos. Entre las “condiciones básicas”, se incluyen la voluntad política del Alcalde o Alcaldesa, la presencia y el interés de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, la definición clara de las “reglas del juego”, la necesidad de capacitación de la ciudadanía y los funcionarios municipales, la información a través de todos los medios posibles y la priorización de necesidades a través de unos criterios justos para lograr la justicia social. En cuanto a los principios, el autor se refiere a los principios de la Democracia Participativa y los de la Buena Gobernanza, aunque universales, deberán ser adaptados a cada realidad local (entre estos: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos, a los que añade principio de coestión de los recursos públicos). En cuanto a las “reglas del juego”, éstas deberán ser definidas claramente al inicio del proceso, para lo que se debe tener en cuenta una serie de “principios operativos”: participación universal, transparencia, flexibilidad, objetividad, enfoque de género y enfoque pluricultural-multiétnico.

Goldfrank (2006), incide en que tanto los objetivos planteados, como el diseño institucional de los procesos son dos aspectos fundamentales que deben incidir en el éxito de los mismos, señalando algunas de las razones del fracaso en algunos procesos de Presupuestos Participativos: dada la proliferación de casos desarrollados en el contexto latinoamericano y a partir de su análisis en distintas ciudades, identifica las “condiciones previas”, que debían ser tenidas en cuenta para explicar el éxito o el fracaso de las experiencias: Voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido, recursos suficientes, plataforma legal y descentralización política. Además de tener en cuenta el diseño institucional, en el que incluye: enfoque de necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo, informal vs formal, deliberación, supervisión centralizada, reglas e informes asequibles. Porque, según el autor, la extensión de los Presupuestos Participativos se ha realizado en muchos casos sin tener en cuenta ambas dimensiones, condiciones previas y diseño institucional, al haber sido impuestos desde leyes nacionales donde los responsables políticos han tenido que cumplir un cierto procedimiento establecido desde arriba, pero sin tener claros los objetivos y sin una voluntad política decidida, lo cual ha traído consigo una desvirtuación de los objetivos, basando en esta circunstancia el fracaso de algunos de los proyectos.

Montecinos (2009) nos señala la tendencia que están asumiendo los trabajos más recientes, los “estudios de tercera generación”, sobre Presupuestos Participativos, analizando de qué forma las instituciones participativas se complementan o se subordinan a las instituciones representativas. Según algunas investigaciones que referencia en su trabajo, parece ser que el diseño institucional representativo no permite la articulación, sino que actúa subordinando las instancias participativas a las representativas.

Los trabajos de Wright y Fung (2003), sobre “Gobiernos Participativos con Poder de Decisión”, abordan, entre otras, el análisis de las experiencias de Porto Alegre y de Kerala. Wright, (2010) plantea la necesidad de complementar las instituciones propias de la Democracia Representativa, con las de la Democracia Asociativa y la Democracia Directa, identificando en cada una de ellas los elementos habilitantes que posibiliten el control del gobierno por parte del pueblo. Las tres formas de democracia, necesarias, según el autor, deben complementarse de tal forma que cada una de ellas se articule con las demás apoyándose y reforzándose entre sí, proponiendo una serie principios generales: Participación habilitada de abajo arriba: con garantías para que las decisiones sean tomadas a partir de un proceso de participación popular; Orientación pragmática: con objetivos y logros concretos; Deliberación: o el modo según el cual se adoptan las decisiones; Devolución y descentralización: por el que las decisiones que son tomadas por la maquinaria del Estado se devuelvan a las estructuras locales de acción; Descentralización coordinada: por el que las unidades locales no actúan como entes autónomos y atomizados, sino conectados con una autoridad central que coordina; Institucionalización centrada en el Estado: implicando a las instituciones formales de gobierno estatal; Poder de contrapeso: precisado de movilización popular.

En el cuadro 1 presentamos las similitudes entre los criterios que fijan los diferentes trabajos expuestos, sistematizando un conjunto de elementos comunes, que consideraremos como los requisitos que deben contemplar los procesos en su puesta en marcha y desarrollo. El cuadro 2, como síntesis, junto a la necesidad de que se den las condiciones previas que incidirán en el desarrollo de los procesos, se rescatan los requisitos, y la necesidad de dotarse de una metodología que concrete las acciones a desarrollar para lograr un desarrollo exitoso de las prácticas de Democracia Participativa.

Cuadro 1. Principios, Condiciones y Requisitos de los Presupuestos Participativos

Cabannes	Sintomer	Goldfrank	Wright y Fung
<p>Condiciones básicas: Voluntad política; Presencia de organizaciones sociales y ciudadanía; Definición clara de las "reglas del juego"; Capacitación de la ciudadanía y los funcionarios municipales; Información a través de todos los medios posibles; Priorización de necesidades a través de unos criterios justos para lograr la justicia social.</p> <p>Principios de la Democracia Participativa: Participación, Transparencia, Igualdad, Tolerancia, Eficacia y eficiencia, Equidad, Competitividad, Respeto y Gestión de los recursos públicos.</p> <p>Principios operativos: Participación universal; Transparencia; Flexibilidad; Objetividad; Enfoque de género; Enfoque pluricultural-multiétnico.</p>	<p>Carácter decisorio o consultivo</p> <p>Participación individual o a través de grupos organizados</p> <p>Importancia de los temas y los recursos discutidos</p> <p>Existencia o no de un control desde abajo</p> <p>Grado de formalización e institucionalización del procedimiento</p> <p>Estructura participativa esté o no claramente articulada con el funcionamiento de la Administración</p> <p>Existencia de mecanismos pensados para hacer participar a los grupos más dominados</p> <p>Orígenes de los procesos</p> <p>Organización de reuniones</p> <p>Naturaleza de la deliberación</p> <p>Peso de la sociedad civil en el procedimiento</p>	<p>Condiciones previas:</p> <p>Voluntad política</p> <p>Capital social</p> <p>Personal competente</p> <p>Tamaño reducido</p> <p>Recursos suficientes</p> <p>Plataforma legal</p> <p>Descentralización política</p> <p>Objetivos perseguidos</p> <p>Diseños realizados</p> <p>Necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo</p> <p>Informal vs formal</p> <p>Deliberación-supervisión centralizada</p> <p>Reglas e informes asequibles</p> <p>Resultados conseguidos. (éxito o fracaso)</p>	<p>Orientación pragmática</p> <p>Participación habilitada de abajo arriba</p> <p>Devolución / descentralización</p> <p>Descentralización coordinada</p> <p>Deliberación</p> <p>Institucionalización centrada en el Estado</p> <p>Poder de contrapeso</p>

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2. Síntesis Condiciones previas, requisitos, metodología

CONDICIONES PREVIAS	
1.- Voluntad Política	VOLUNTAD POLÍTICA
2.- Presencia de Organizaciones Sociales y Ciudadanía	IMPLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
3.- Formación de la ciudadanía y de los funcionarios municipales	EXISTENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
REQUISITOS	
4.- Definición clara de las "reglas del juego"	
5.- Información accesible a través de todos los medios posibles	CARÁCTER DECISORIO-VINCULACIÓN
6.- Carácter deliberativo	CARÁCTER DELIBERATIVO
7.- Priorización de necesidades y aplicación de criterios de justicia social	REGLAS DEL JUEGO AUTORREGLAMENTO
8.- Articulación de necesidades inmediatas con planeación a largo plazo	PARTICIPACIÓN UNIVERSAL
9.- Existencia de mecanismos que atraigan la participación de grupos dominados	FORMACIÓN / CAPACITACIÓN
10.- Participación universal	INFORMACIÓN / ACCESIBILIDAD
11.- Carácter decisorio	CONTROL CIUDADANO
12.- Control ciudadano	CRITERIOS DE JUSTICIA SOCIAL
DISEÑO METODOLÓGICO	
	ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN QUE ASEGURE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS A TRAVÉS DE UN CICLO QUE SE REPITE EN EL TIEMPO

Fuente: Elaboración propia

1.2. Presupuestos Participativos en Andalucía

La experiencia acumulada en relación con el desarrollo de Presupuestos Participativos en el contexto español nos permite identificar diferentes periodos, que coinciden con los mandatos municipales que tienen desde que iniciamos el nuevo siglo. Partimos de una primera fase (1999-2003) de procesos incipientes que tienen lugar en algunos municipios del Estado Español: Rubí (Barcelona), Rivas Vaciamadrid (Madrid), Las Cabezas de San Juan (Sevilla), Puente Genil (Córdoba) y Córdoba capital, (Villasante y Garrido, 2002) muy influenciados por el modelo de Porto Alegre, sobre todo en lo referente a los objetivos políticos perseguidos, pero con características metodológicas propias, y algunos de ellos promovidos desde las prácticas de investigación realizadas en el Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid, en el Máster Desarrollo Sostenible de la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Experto en Investigación Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

En la segunda fase (2003-2007) se da un cierto desarrollo de los procesos de Presupuestos Participativos en el Estado Español, y en concreto, en Andalucía. La incorporación de Sevilla, (Rodríguez Villasante, Gutiérrez y Recio, 2006) de cuatro municipios de la provincia de Málaga (Pizarra, Campillos, Cuevas de San Marcos y Humilladero) (Falk et al, 2006), de Torreperogil (Jaén) o la continuidad de Córdoba, propician que Andalucía vaya posicionándose como referente de muchas de las prácticas que se ponen en marcha en este periodo. En esta fase, la iniciativa tomada

por el Ayuntamiento de Sevilla de organizar las Jornadas Internacionales anuales promueve la creación de una red de municipios con Presupuestos Participativos que hace que los ayuntamientos que vienen participando en las mismas se vayan decantando hacia un modelo. Fuera de Andalucía, experiencias como Petrer (Alicante) (Ganuzo y Francés, 2012), Getafe (Madrid) o Santa Cirstina de Aro (Gerona) (Bou, 2010), se suman a esta red, y otros Ayuntamientos van tomando el modelo como referencia para posibles experiencias futuras.

En el tercer periodo (2007-2011), podemos hablar de consolidación de los procesos. En Andalucía, a los procesos de Sevilla, Córdoba, Torreperogil o Humilladero, se suman nuevas experiencias locales promovidas por la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, (Morillas et al, 2011; FAMSI, s.f.) que logra sumar a la red una veintena de ayuntamientos.

El cuarto periodo (2011-2015) coincide con el cambio político de gobiernos locales provocados por los resultados electorales y que significan la caída de los procesos que habían ido consolidándose en el periodo anterior, que habían sido promovidos básicamente por coaliciones basadas en pactos electorales entre el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida. Sin embargo, algunos de los municipios de la provincia de Málaga continúan con sus procesos (Humilladero, Casabermeja, Archidona, El Burgo, Alameda, Benalauría, Benarrabá) y surgen otros nuevos, como Peligros (Granada), Torredonjimeno (Jaén) Medina Sidonia o Conil (Cádiz). De las ocho provincias andaluzas, Córdoba, Cádiz, Sevilla, Málaga, Granada y Jaén cuentan con algún proceso de Presupuesto Participativo. De hecho, en el mismo periodo en que se desarrolla el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, desde la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, se promueve la puesta en marcha de estos procesos en Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes a través de la convocatoria de “subvenciones para proyectos de dinamización de procesos de elaboración presupuestaria”.

Actualmente nos encontramos en un periodo (2015-2019) al que asistimos a una proliferación de Presupuestos Participativos en diversas ciudades españolas, en las que los gobiernos locales se decantan por iniciar este tipo de procesos. En consecuencia, se hace necesario un análisis de esta figura y de cómo ha ido evolucionando desde las diferentes experiencias desarrolladas. Ello requiere de una investigación en profundidad, que nos ayude a resituar y a continuar el debate sobre las aportaciones de dichos procesos a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, a sus posibilidades de incidir en los asuntos públicos y a proponer herramientas y metodologías para avanzar en la formulación de la Democracia Participativa. Así, encontramos algunos trabajos que analizan algunas de estas prácticas (Neópolis, 2017; Nebot, 2018; Borge et al, 2018, Cebrián et al, 2018), destacando, entre otras cosas cómo se han incorporado sistemas de participación on-line o el uso de plataformas digitales en su desarrollo, como un elemento de innovación social que se suma y adquiere un papel central en el debate sobre el carácter transformador de los Presupuestos Participativos.

Queremos aportar algunas reflexiones a través de una práctica concreta y reflejar en este artículo el proceso desarrollado en El Puerto de Santa María, que cumple actualmente su tercer ejercicio, destacando los principales elementos procedimentales y metodológicos que consideramos que estos procesos deben incorporar en su diseño y desarrollo.

2. La experiencia de El Puerto de Santa María (Cádiz)

2.1. Contextualización

El Puerto de Santa María es un municipio de la provincia de Cádiz, que cuenta, según los datos del padrón 2016, con una población de 88184 habitantes y se extiende en un territorio de 159,3 Km² (IECA). Forma parte, junto a los municipios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, Puerto Real y San Fernando, de la Comarca Bahía de Cádiz (Jurado, 1991) con un alto componente ecológico, al estar catalogada dicha zona como Parque Natural.

Su ubicación en el litoral, por un lado, define sus principales características como municipio costero, con un alto grado de atracción turística en los meses de verano; por otro lado, su cercanía a la campiña jerezana, le otorga una posición destacada en la producción vitivinícola. La producción bodeguera, así como el desarrollo del sector terciario, han sido las actividades económicas principales que han ocupado a su población, afectadas actualmente por las condiciones provocadas por la crisis económica general y los cambios en el sistema productivo vinculado a la forma mecanizada de obtención del vino en las épocas más recientes. Ello ha dado lugar a un alto componente de vulnerabilidad social provocadas por el desempleo que afecta a un alto índice de su población.

El Puerto de Santa María está compuesto por un núcleo urbano principal y por 30 núcleos diseminados (según datos del IECA, consultado en junio 2018), concentrándose la mayor parte de su población en el casco histórico, ubicado en la rivera del Río Guadalete.

Imagen 1. Mapa de situación de El Puerto de Santa María



Fuente: <https://www.google.es/maps/>

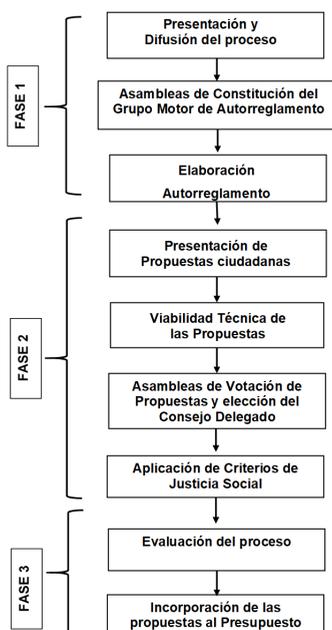
Tras las elecciones municipales del año 2015, el gobierno municipal queda constituido por un pacto tripartito suscrito entre el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), Levantemos El Puerto e IU (Izquierda Unida), organizaciones que acuerdan la puesta en marcha del proceso de Presupuestos Participativos. Este artículo es la descripción y análisis de este proceso en sus dos primeros 2016 y 2017.

En el mes de enero de 2016 se hace pública la propuesta municipal, en unas Jornadas de formación a las que fueron invitadas otras experiencias que ya se estaban

desarrollando en el ámbito andaluz. A partir de las experiencias que participaron en las jornadas formativas, El Puerto de Santa María, se acoge a un modelo, el que se establece en las Declaraciones de Málaga y de Antequera (FAMSI, s.f.), que plantean tres principios fundamentales que los procesos deben cumplir: que sean autorreglamentados, vinculantes y universales.

El proceso de Presupuestos Participativos de El Puerto de Santa María, se estructura en diferentes fases, que se representan en el siguiente gráfico .

Gráfico 1. Fases de los Presupuestos Participativos de El Puerto de Santa María



Fuente: Elaboración Propia (memoria del proceso de Presupuestos Participativos 2016-2017)

2.2. El ciclo del Proceso: Resultados

2.2.1. Fase 1

Presentación y difusión inicial (enero –abril)

Aunque la difusión es continua a lo largo de todo el proceso, en el mes de enero de 2016, la Concejalía de Participación Ciudadana celebró unas Jornadas Abiertas, para hacer público el compromiso institucional de poner en marcha este proceso en el municipio. En estas participaron otras experiencias que ya contaban con una trayectoria: Torredonjimeno (Jaén), Sevilla, Málaga, Conil (Cádiz) y Rota (Cádiz).

Asambleas de constitución del Grupo Motor de Autorreglamento. Como forma de descentralizar y acercar el proceso a las distintas barriadas y barrios, en El Puerto de Santa María establecieron tres zonas para la descentralización del proceso, que son: Zona Centro – Valdelagrana, Zona Norte – Periferia, Zona Sur – Costa Oeste

De acuerdo con esta división territorial, se celebran tres Asambleas, una por zona, para informar sobre el inicio del proceso en el 2016, y sobre la marcha de este en el segundo ejercicio (2017), y elegir a las personas que llevarían a cabo la tarea de elaborar el Autorreglamento, en ambos ejercicios.

Elaboración y presentación del autorreglamento (mayo – junio)

El Grupo Motor de Autorreglamento. La autorreglamentación se asume en el proceso de El Puerto de Santa María como uno de los principios básicos del modelo al que se acoge. Entre los meses de mayo y junio el Grupo Motor en el primer ejercicio elaboró el Autorreglamento del proceso. A través de la consulta de otros Autorreglamentos, de las Declaraciones de Málaga y de Antequera y de las aportaciones realizadas, los debates que se han dado y los consensos alcanzados por las personas que han conformado el Grupo Motor se ha elaborado el Documento que regirá para el proceso de El Puerto de Santa María en el 2016. En el segundo año, las personas elegidas para conformar el Grupo Motor tienen como función revisar el documento e incorporar todos aquellos aspectos de mejora que se han detectado en el ejercicio anterior. Desde el Área de Participación Ciudadana se abrió un plazo de presentación de enmiendas que pueden ser realizadas por cualquier vecino o vecina para su inclusión en el documento. El criterio para incorporar dichas enmiendas ha sido incluir todas aquellas propuestas recibidas siempre y cuando no contravengan los principios inspiradores del proceso.

Cuadro 4. Principales aspectos recogidos en el Autorreglamento

Principios básicos	Universalidad – Vinculación - Autorreglamentación - Transparencia Cogestión pública - Justicia social
Estructura Territorial	Zona Norte – Periferia Zona Centro-Valdelagrana Zona Sur - Costa Oeste
Estructura Organizativa	Asambleas de Constitución, Informativas y de Propuestas Grupo Motor de Autorreglamento Consejo Delegado y de Seguimiento Grupos Dinamizadores.
Pueden participar con derecho a voto los mayores de 16 años residentes en El Puerto de Santa María.	

Fuente: Elaboración propia

Asamblea Informativa. Para la difusión y la convocatoria de las Asambleas Informativas de Autorreglamento el primer año se contó con un equipo de cinco dinamizadores de perfiles diversos que ayudaron a realizar la difusión en las zonas acompañados por los miembros del Grupo Motor. En el segundo año, se ha contado con el apoyo de nueve personas de diferentes perfiles profesionales: un técnico informático, para realizar la gestión digitalizada del proceso, una auxiliar administrativa y 7 personas del ámbito psico-social, educativo y de la animación sociocultural más apropiadas para el apoyo de dinamización en los barrios y de apoyo al Grupo Motor del Proceso.

Una vez elaborado el Autorreglamento, el documento se presentó en una Asamblea Informativa, en la que se explicaron los contenidos trabajados, incluidos en el anterior cuadro. En el segundo año, en la respectiva Asamblea Informativa se presentaron las enmiendas recibidas y el posicionamiento de la CAR respecto a las mismas. En caso de discrepancia por parte de alguna persona asistente a la asamblea con alguna de las enmiendas, ésta se vota, quedando asumida y recogida en el documento en caso de ser aprobada por la mayoría de las personas presentes en la asamblea, o decaída en el caso en que no reciba respaldo suficiente.

Las principales modificaciones incluidas en el Autorreglamento 2017-2018, se refieren a cuestiones de procedimiento y transparencia, haciendo hincapié en la necesidad de disponer de las viabilidades de las propuestas con antelación, transmitir esta información con tiempo suficiente a las personas proponentes y habilitar la web y un sistema de comunicación más efectivo. Se incorporan algunas modificaciones relativas a la nomenclatura de los espacios de participación del proceso, como llamar

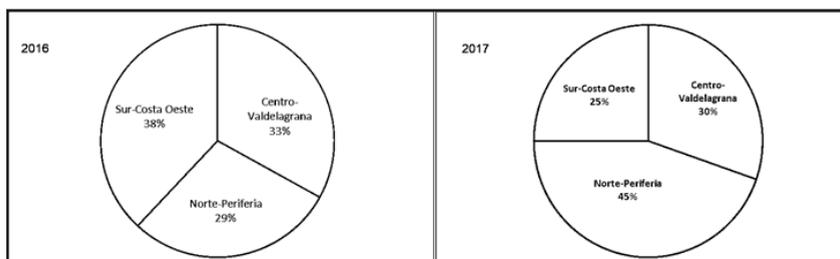
Comisión de Autorreglamento (CAR) al grupo ciudadano que asume esta función, distinguiéndolo de Grupo Motor, encargado de la dinamización, la difusión y la comunicación en las diferentes zonas. Se incorporan también limitaciones económicas de las propuestas que pueden ser debatidas, teniendo en cuenta la cuantía destinada a los Presupuestos Participativos, para que se dé un reparto más ecuánime entre las propuestas y las zonas afectadas. Todas las enmiendas recibidas y asumidas van en la dirección de incluir mejoras en el proceso incidiendo especialmente en la responsabilidad institucional de proporcionar la información de manera adecuada.

2.2.2. Fase 2

Presentación de propuestas (julio)

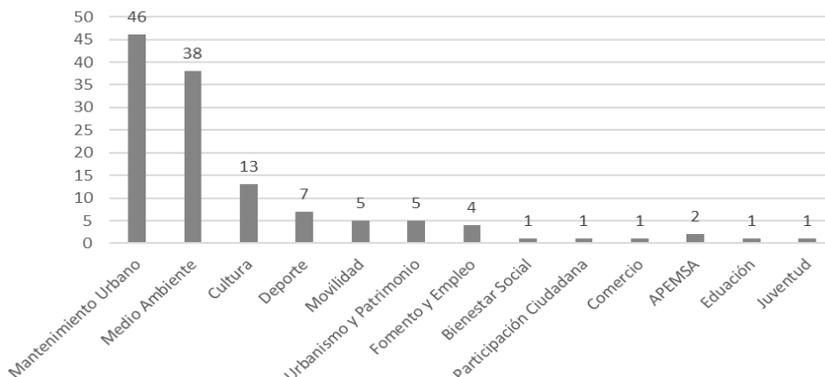
Dinamización para la presentación y recogida de propuestas. El siguiente paso se ha centrado en la realización de una campaña de difusión y dinamización en las zonas. Conforme a las necesidades sentidas por la ciudadanía portuense y las partidas que se ponen a debate, se destinan 300.000 € para los capítulos 2 y 4 del Presupuesto Municipal. En esta fase, en el año 2016 se han recibido 121 propuestas de gasto provenientes de 73 vecinos y vecinas. En 2017 se han recibido un total de 133 propuestas, con una participación de 58 proponentes. Las propuestas recibidas se han asignado a las diferentes áreas de gestión municipal, según el contenido de estas. La distribución de las mismas aparece graficada más abajo, en la se observa la variedad de propuestas recibidas, a pesar de ser las áreas de Mantenimiento Urbano y de Medio Ambiente las que acumulan mayor número de peticiones.

Gráfico 2. Distribución de propuestas recibidas por zonas

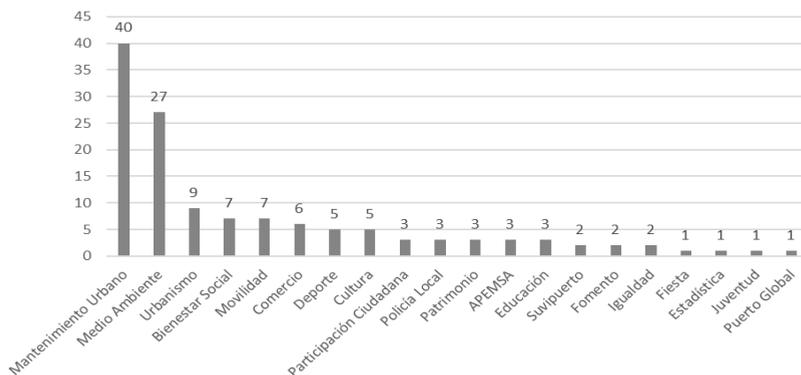


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de propuestas registradas por el área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María

Gráfico 3. Número de propuestas recibidas clasificadas por áreas municipales (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la web del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María: <http://elpuertodesantamaria.eparticipa.com/ES/propuesta>

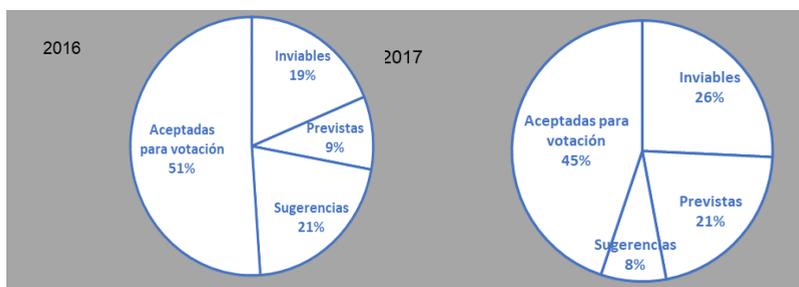
Gráfico 4. Número de propuestas recibidas clasificadas por áreas municipales (2017)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la web del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María: <http://elpuertodesantamaria.eparticipa.com/ES/propuesta>

Viabilidad técnica (agosto – septiembre - octubre)

En el proceso de El Puerto de Santa María, periódicamente se celebran reuniones con los técnicos municipales para establecer el procedimiento de viabilidad de las propuestas recibidas. A partir de los informes técnicos, las propuestas se clasifican de acuerdo con las siguientes situaciones:

1. Propuestas viables aceptadas a votación, con la estimación económica de cada una de ellas.
2. Propuestas inviables, no realizables por alguna causa de tipo jurídico, técnico o competencial.
3. Sugerencias, propuestas que corresponden a otras administraciones o a tener en cuenta para la mejora de la gestión municipal.
4. Propuestas previstas en algún plan municipal.

Gráfico 5. Distribución de propuestas clasificadas por estado

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de inscripción a las asambleas 2016 y 2017

Priorización: Asambleas de propuestas (noviembre)

Las asambleas de Propuestas constituyen el hito central del proceso. En ellas se presentan y defienden las propuestas que han sido declaradas viables técnicamente y se votan conforme al criterio una persona un voto, respetando de esta forma la universalidad del proceso. Para las Asambleas se ha elaborado un documento en el que se describe el desarrollo de las mismas, entregado junto con el listado de propuestas que pasan a votación, la papeleta de voto y la credencial para votar.

De las 121 propuestas recibidas en el año 2016, el 51% son aceptadas para votación, y de las 133 propuestas recibidas en el año 2017, el 45% se han votado en las asambleas de propuestas, mientras que el resto son declaradas inviables, sugerencias, o previstas.

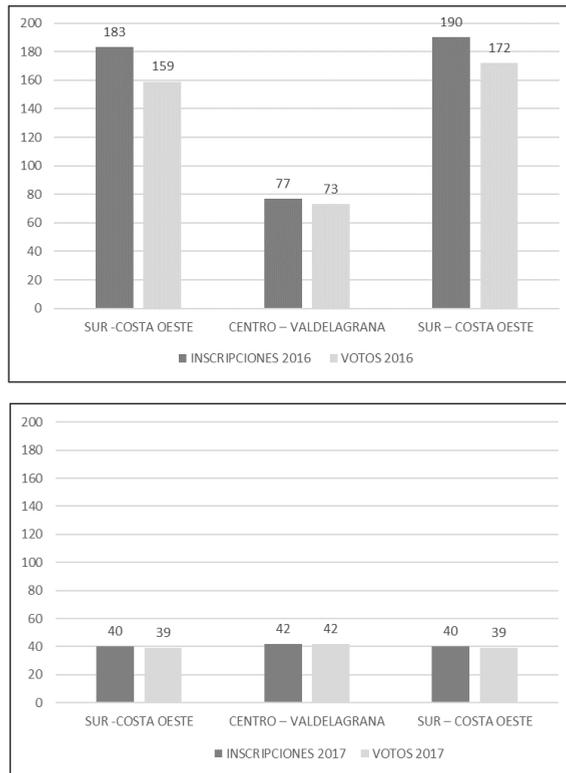
Cuadro 5. Datos de Participación Asambleas de Propuestas 2016 Y 2017

ZONA	INSCRIPCIONES 2016	VOTOS 2016	INSCRIPCIONES 2017	VOTOS 2017
SUR -COSTA OESTE	183	159	40	39
CENTRO – VALDELAGRANA	77	73	42	42
SUR – COSTA OESTE	190	172	40	39
TOTAL	450	404	122	120

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de las Asambleas 2016 y 2017

Respecto a la participación, destaca en el primer año la elevada participación de las zonas Norte-Periferia y Sur-Costa Oeste, y respecto a la evolución de la participación podemos observar la caída producida en el segundo año, cuyos motivos exponemos más adelante. Por su parte, la zona Centro-Valdelagrana, aun bajando respecto al primer ejercicio, y habiendo sido la menos nutrida en 2016, presenta un nivel de participación un poco mayor que las otras dos zonas.

Gráfico 6. Datos de Participación en las Asambleas de Propuestas 2016 Y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de las Asambleas 2016 y 2017

Priorización: Consejo Delegado y de Seguimiento (octubre - noviembre)

Como recoge el Autorreglamento del proceso, en las Asambleas de Zonas se han elegido a las personas que compondrán el Consejo Delegado encargado de aplicar los criterios de Justicia Social y velar por el cumplimiento de las propuestas que finalmente se incluyan en el Presupuesto Municipal. Una vez concluida su primera tarea, las propuestas que en la priorización resultante de las votaciones y de la aplicación de los criterios hayan obtenidos una mayor puntuación, serán incluidas en el Presupuesto Municipal. De las propuestas votadas en las asambleas y priorizadas por el Consejo Delegado, en el año 2016 se incorporan definitivamente al Presupuesto Municipal 8 propuestas, y de las votadas en 2017, son 9 las que quedan recogidas en el documento presupuestario.

2.2.3. Fase 3

Seguimiento de la ejecución del presupuesto

Aprobado el Presupuesto Municipal se inicia la tercera fase del proceso. Por un lado, las personas que han formado parte del Consejo Delegado se constituyen en Comisión de Seguimiento para velar por el cumplimiento de las propuestas finalmente asumidas por el Ayuntamiento. Dada la imposibilidad de ejecutar un Presupuesto que no ha contado con apoyos suficientes en el Pleno Municipal, la constitución de esta comisión ha quedado aplazada, hasta la aprobación del Presupuesto Municipal de 2018, que incluye las propuestas de los dos ejercicios, momento a partir del cual debería constituirse este espacio de cara a validar el cumplimiento del proceso. Por otro lado, en esta fase, se ha realizado la evaluación de los distintos aspectos desarrollados previamente, con el objetivo de incorporar las mejoras detectadas por diferentes vías: revisando el Autorreglamento del siguiente ejercicio, (ya hemos visto las mejoras incorporadas en el segundo año, muchas de ellas reflejo de las evaluaciones realizadas) y asumiendo las mejoras por parte de los distintos actores que concurren en el proceso: reforzando la voluntad política, implicando al personal técnico e incorporando las propuestas de mejora en cuanto a procedimientos y transparencia, informes de viabilidad o relaciones con la ciudadanía, o revisando las funciones de los grupos ciudadanos constituidos.

3. Una propuesta metodológica basada en la Investigación Participativa

En el cuadro 2 se explicita la necesidad de aplicar una metodología que concrete los objetivos perseguidos en los procesos de elaboración participada de los presupuestos municipales, partiendo de unas condiciones y unos requisitos previos. Según Herrera (2006), el Presupuesto Participativo debe ser orientado según el principio de “distribución del poder político”, expresado en la “construcción de espacios de igualdad material” (Herrera et al 2006; Barragán et al, 2014). Por tanto, el diseño metodológico, a través de la creación de espacios, procedimientos e instrumentos deben asegurar y garantizar los objetivos perseguidos en cada proceso.

En el modelo que analizamos, desarrollado en El Puerto de Santa María, hemos contrastado la aplicación del esquema que aparece más abajo, y la utilización de algunas técnicas propias de la Investigación Participativa, que han sido desarrolladas en diferentes ámbitos y procesos de Presupuestos Participativos. (Allegretti, G. Leiva y Paño, 2011, Francés, Carrillo y Sanchís, 2014; Red CIMAS, 2015)

En una primera fase, deben quedar claros los objetivos perseguidos, el presupuesto que se pone a debate y los principios que definen el proceso, a través de la negociación inicial con los responsables de la iniciativa y los grupos y organizaciones sociales que debemos implicar desde el inicio. Técnicas de identificación de actores y grupos sociales, como el sociograma (Martín, 1999; Villasante y Martín, 2007) nos ayudan a situar los distintos actores presentes en el territorio, el lugar que ocupan respecto a la política que se pretende impulsar y las relaciones existentes entre los mismos. Éste es importante para lograr constituir un Grupo Motor ciudadano, teniendo presente los diferentes grupos organizados, y personas que de manera voluntaria se quieran sumar al proceso participativo (Red CIMAS, 2015, Francés, Carrillo y Sanchís, 2015).

El diseño y la estructura del proceso, quedan recogidos en un Autorreglamento (Ganuza, 2003; Allegretti, G. Leiva y Paño, 2011; Francés, Carrillo y Sanchís, 2014) que recoge las normas de funcionamiento y los aspectos básicos del mismo. A través de dinámicas grupales, trabajadas en sesiones de deliberación y debate donde las personas que han sido designadas (de forma electa o como se determine en cada situación) para esta tarea logran consensuar los aspectos más relevantes de cara a la autogestión y organización ciudadana del proceso.

En una segunda fase, con el objetivo de ir definiendo las propuestas, que más tarde serán incorporadas como partidas presupuestarias una vez realizada la priorización de estas, se abordarán las necesidades y prioridades más sentidas por la ciudadanía. Para ello, la Investigación Participativa aplicada a los Presupuestos Participativos, incorpora la realización de diagnósticos participados a través de talleres de construcción colectiva para localizar esas necesidades sociales. Basándonos en técnicas utilizadas en el Diagnóstico Rápido Participativo o DRP (Chambers y Guijt, 1995), podremos situar los principales problemas identificados por las personas que podemos convocar para este cometido (componentes del Grupo Motor, pertenecientes a grupos organizados, o ciudadanía que pueda estar interesada en participar en estos espacios). Por otro lado, se emplean formularios para la recogida de propuestas ciudadanas que pueden ser enviados *online* o presentados en los registros municipales. En muchos casos éstos se distribuyen por el propio Grupo Motor en reuniones abiertas a las que se convocan a los vecinos y vecinas para debatir y recoger los problemas más sentidos. Una vez recibidas las propuestas ciudadanas, el análisis de viabilidad técnica requiere la necesidad de articular espacios de debate entre la administración y la ciudadanía (asambleas informativas, foros de propuestas,... reciben distintos nombres en cada experiencia) y buscar soluciones a los problemas detectados que puedan ser canalizados a través de partidas presupuestarias. (Allegretti, G. Leiva y Paño, 2011; Francés, Carrillo y Sanchís, 2014).

La tercera fase está dirigida a establecer las prioridades sentidas por el conjunto de la ciudadanía. Para ello, nos apoyamos en técnicas de priorización que integren las distintas propuestas recogidas. La votación de las propuestas, por lo general a través del voto ponderado es la técnica más utilizada en este tipo de procesos: el voto presencial en la asamblea, el voto en urna en un plazo de tiempo determinado o el voto on-line, son algunos de los mecanismos más utilizados en los Presupuestos Participativos. Además, la priorización incluye la aplicación de unos criterios de justicia social que son aplicados de diferente forma según cada experiencia (Allegretti, G. Leiva y Paño, 2011; Francés, Carrillo y Sanchís, 2014). La priorización dará como resultado el conjunto de propuestas que deberán ser incluidas en el Presupuesto Municipal, es lo que podríamos asemejar al PAI, o el Plan de Actuación Integral que contemplan algunas versiones de la Investigación Participativa (Red Cimas, 2015). Como resultado

del proceso de priorización, las propuestas más votadas son traducidas a partidas presupuestarias, que deben ser ejecutadas posteriormente atendiendo a las decisiones tomadas por parte de la ciudadanía en cumplimiento del principio de vinculación. Para ello, una Comisión de Seguimiento Ciudadana, será la responsable de velar por el cumplimiento del proceso participativo, constituyendo este último la cuarta fase del proceso, e iniciándose el siguiente ejercicio, que incorporará todos los aspectos de mejora detectados una vez realizada la evaluación del mismo.

Cuadro 3: Aplicación metodológica a los procesos de Presupuestos Participativos

CONDICIONES PREVIAS	REQUISITOS	METODOLOGÍA Principios Básicos y Ciclo del Proceso		TÉCNICAS Y OPERACIONALIZACIÓN DEL PROCESO
Voluntad Política Implicación Técnica Tejido Social	Carácter decisorio – Vinculante Universalidad Definición de las Reglas Información / Formación Deliberación Priorización Criterios de Justicia Social Control Ciudadano	Compromiso político Metodología a seguir Cumplimiento Principios Básicos	FASE I Negociación Inicial	Definición del proyecto: Concreción de objetivos, contenidos, tareas y tiempos Información/difusión Constitución de los Grupos Motores
		Autorreglamento Propuestas - Necesidades Espacios Deliberativos	FASE II Diagnóstico Social Foros propuestas	Diagnóstico de necesidades Análisis relacional EL SOCIOGRAMA TALLERES: Aplicación de Técnicas: DAFOS, MATRICES DE NECESIDADES, DIAGRAMAS DE FLUJOS, TRANSECTOS, ENTREVISTAS Y GRUPOS DE DISCUSIÓN
		Priorización: Toma de Decisiones Justicia Social Ejecución Control Ciudadano	FASE III Asambleas Consejos Ciudadanos	Talleres de propuestas Asambleas y otras técnicas de priorización Aplicación de criterios de justicia social
			FASE IV Evaluación Comisiones de Seguimiento	Cumplimiento y control ciudadano: Constitución de la Comisión de Seguimiento Espacio de encuentro técnico – ciudadano Aplicación de técnicas de evaluación
FORMACIÓN / CAPACITACIÓN INFORMACIÓN / DIFUSIÓN TRABAJO SECTORIAL: JUVENTUD, INFANCIA, POBLACIÓN INMIGRANTE, SECTORES DESFAVORECIDOS EMPODERAMIENTO CIUDADANO				Plan de Formación Dinamización territorial y sectorial

Fuente: Elaboración propia

4. Análisis: participación, propuestas, grado de ejecución

Para realizar el diagnóstico sobre el desarrollo del propio proceso, analizamos dos cuestiones clave: por un lado, la participación, - el número de participantes y la evolución que esta ha experimentado durante los dos años que se describen en este trabajo; y por otro lado, las propuestas presentadas, -identificando las áreas municipales a las que van dirigidas y su grado de ejecución. Desde la propuesta de García Leiva et al (2011), en este caso nos hemos servidos de los datos existentes en el área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María relativos al proceso y de la información incorporada en el Presupuesto Municipal del año 2018. De forma complementaria, la implicación en el desarrollo metodológico del proceso ha permitido la coordinación con el área de Participación Ciudadana y otras áreas municipales involucradas, así como la presencia en las asambleas y reuniones de distinto tipo celebradas. Todo ello ha facilitado el seguimiento permanente y la recolección de la información producida sobre el diseño, el desarrollo y los resultados del proceso durante los dos ejercicios analizados.

En relación con el grado de participación, queremos señalar dos elementos, las características del tejido social de la localidad y la relación entre la legitimidad del proceso y el grado de participación que se ha dado.

La existencia de organizaciones sociales y de un tejido social estructurado (Sintomer y Ganuza, 2011; Cabannes, 2004b; Goldfrank, 2006; Fung y Wrigh, 2003), ha marcado el desarrollo del proceso en lo que se refiere al conjunto de las personas que han participado y al perfil de estas. La participación dada en estos dos ejercicios ha estado muy determinada por la presencia del conjunto de asociaciones vecinales que confluyen en la Federación Local de Asociaciones de Vecinas, FLAVE, quienes desde el inicio de la experiencia se han involucrado a través de la participación de algunas de las personas que lideran esta organización de una forma cotidiana en la misma, formando parte del Grupo Motor, de las Comisiones que se han ido conformando, haciendo propuestas, llamando a la asistencia a las asambleas, etc. Por otro lado, se percibe una cierta cercanía de otros participantes, militantes o simpatizantes de los partidos políticos que impulsan los Presupuestos Participativos. En menor medida, la presencia de personas más vinculadas a movimientos sociales, como la asamblea de parados, organizaciones feministas, ecologistas, o a organizaciones de carácter más social y que intervienen en sus respectivos barrios.

Es en la zona Norte donde más activismo y participación se ha detectado, aunque en el segundo año se percibe un cierto descenso de esta zona, frente a una mayor presencia de otros colectivos, como el de los comerciantes de la zona Centro, de algunas asociaciones de la zona de Valdelagrana o de algunos jóvenes de Sur - Costa Oeste. El cambio en la pauta de participación se vincula a una caída en general, como puede observarse en los datos de participación en las diferentes asambleas en el segundo año, que pasan de las 450 inscripciones en el año 2016 a las 121 en el 2017, un descenso que se acentúa especialmente en la asamblea Norte- Periferia, la más nutrida en el primer ejercicio, atribuible a la falta de ejecución de las propuestas aprobadas el primer ejercicio como veremos más adelante. La escasa participación percibida, agravada por la caída producida en el segundo año incide de forma negativa en la legitimidad del proceso.

Sobre este aspecto, se plantea la necesidad de un trabajo de dinamización que mantenga el nivel de participación alcanzado y que incorpore a nuevos actores que conforman el tejido social organizado o dirigido hacia aquellos sectores poblacionales

que se mantienen más al margen de los procesos de toma de decisiones. Para ello, nos remitimos a algunas experiencias desarrolladas referentes a la participación infantil (Ruiz et al, 2006) o el trabajo desarrollado con organizaciones sectoriales y sociales de distinto tipo, (Recio, 2006) con cuya implicación se hubiera podido involucrar a esos sectores de la población que por lo general se encuentran más alejados de los espacios decisionales o más escépticos ante propuestas institucionales de diferente tipo.

Atendiendo a las propuestas recibidas, debemos atender las tres dimensiones que las mismas encierran. Siguiendo la propuesta de Barragán, Romero y Sanz (2017), la primera, interna, referente al proceso de decisión sobre la distribución de los recursos; la segunda, subjetiva, determinada por un proceso de deliberación y reflexión sobre las necesidades y la proyección de la ciudad que nos gustaría habitar; y la tercera, funcional, por la capacidad de influencia para determinar las políticas públicas y obtener un mejor acceso a los recursos públicos.

En nuestro caso, habría que mencionar la fuerte presencia de las propuestas destinadas a Obras y Mantenimiento Urbano y a Medio Ambiente, que representaron en 2017 casi un 70% entre las dos, frente al 30% restante, repartido entre otras áreas (Bienestar Social, Cultura o Deportes, que fueron las que finalmente fueron aceptadas para votación) de lo que se deduce una mayor preocupación por parte de las personas proponentes a la mejora de espacio urbano en general. Hay que señalar que en ambos ejercicios se reciben propuestas destinadas a diferentes áreas de gestión municipal que inciden más en aspectos de mejora a través de programas y actividades. Esto se puede valorar de forma muy positiva, pues además de traducirse en actuaciones más abordables económicamente hablando, este tipo de propuestas pueden atraer también a colectivos y sectores sociales más variados: deportivos, juveniles, mujeres, personas con diversidad funcional, etc. a través de las propuestas dirigidas a áreas como Juventud, Igualdad, Deportes, Bienestar Social, Cultura, etc.

Desde la dimensión subjetiva, los espacios de deliberación y reflexión se han limitado a las reuniones internas del grupo motor, aunque la celebración de asambleas presenciales ha permitido debatir determinados aspectos de la ciudad entre las personas que han participado. Desde este punto de vista es importante fortalecer espacios de deliberación para reforzar la capacidad de análisis sobre las necesidades colectivas o sobre las posibilidades de traducir dichas necesidades en partidas presupuestarias que puedan ser incorporadas al Presupuesto Municipal.

La dimensión funcional, únicamente se podrá valorar en la medida en que se vean ejecutadas las propuestas realizadas, incidiendo de esta forma en el carácter más pragmático del proceso, lo que se traduce en la capacidad de incidencia ciudadana sobre la elaboración concreta de las políticas públicas, a través de la ejecución de las partidas presupuestarias que recogen las necesidades traducidas en propuestas.

Frente a la variedad del tipo de propuestas, como característica reseñable en los dos años de la experiencia, una cosa distinta, y quizá de mayor calado de cara a la continuidad del proceso, es el grado de ejecución de estas, como concreción del principio de vinculación recogido en el Aturrogamiento, y en las declaraciones de Málaga y de Antequera (FAMSI, s.f.), como expresión de la condición de la voluntad política que se recoge como requisito de los procesos en la sistematización realizada a partir de las investigaciones consultadas (Cabannes, 2004b; Goldfrank, 2006), y como componente principal de la dimensión funcional de éstas. Un factor al que se puede atribuir la acusada caída de participación en las asambleas de propuestas en el segundo año es la falta de ejecución de las propuestas aprobadas en 2016 incluidas en

el borrador del Presupuesto Municipal de 2017. Por falta de apoyos en el Pleno Municipal, el equipo de gobierno se ha visto obligado a prorrogar el Presupuesto Municipal de 2016, quedando las propuestas aprobadas en los dos ejercicios (2016 y 2017) incluidas en el Borrador del Presupuesto Municipal de 2018 (aprobado inicialmente en el Pleno de 23 de julio, pendiente de aprobación definitiva, según consta en la web municipal) que constituyen un total de 704.999,60 euros repartidos en 17 propuestas aprobadas por la ciudadanía en las asambleas de los Presupuestos Participativos.

Otras consideraciones que habría que tener en cuenta en el desarrollo del proceso, que inciden en el tipo de propuestas recibidas, así como en la gestión posterior de éstas dentro del proceso de participación, están vinculadas con la implicación del personal técnico, la claridad acerca del origen de los recursos destinados y la concordancia entre las propuestas recibidas y la posibilidad de verlas realizadas.

La implicación del personal técnico, como requisito apuntado en nuestra sistematización inicial (Sintomer y Ganuza, 2011; Cabannes, 2004b; Goldfrank, 2006) está relacionado con la voluntad política y la capacidad institucional de vincular la maquinaria administrativa del Ayuntamiento, este es un elemento fundamental para conseguir resultados exitosos. Si bien es verdad que en el desarrollo de esta experiencia se han celebrado de forma periódica reuniones de coordinación de carácter técnico, la presencia y la articulación con estos se ha dado de manera irregular. Podemos atribuir esta circunstancia a diferentes motivos, dependiendo además de la implicación que desde cada área de gestión se ha de asegurar. El área de Participación Ciudadana como área que promueve, coordina y articula el proceso carece de personal suficiente y adecuado para el desarrollo de este, motivo por el cual desde el ayuntamiento se recurre a una contratación externa. El área de Hacienda, el otro pilar de los Presupuestos Participativos, y a pesar de la voluntad expresada, ha visto mermada su capacidad por la imposibilidad de ejecutar los presupuestos anuales, habiéndose visto obligados a funcionar con los presupuestos prorrogados de 2016.

La orientación pragmática (Sintomer y Ganuza, 2011; Cabannes, 2004b; Goldfrank, 2006; Fung y Wrigh, 2003), relacionada con las áreas vinculadas o el monto disponible y el origen de los fondos destinados a los procesos ayuda a clarificarlos, no solo hacia la ciudadanía, sino hacia los propios trabajadores municipales, quienes han manifestado en las distintas reuniones y conversaciones la carencia de fondos propios para acometer la ejecución de las propuestas recibidas, además de contar con numerosos informes de inviabilidad económica, en los que se expresa la imposibilidad de realizar las propuestas por falta de presupuesto. La sensación de la existencia de una partida presupuestaria al margen del quehacer cotidiano visibiliza de cara a la ciudadanía y a los propios trabajadores municipales el Presupuesto Participativo como algo extraordinario, y esto incide en la falta de articulación y de asunción por parte de la administración municipal de los Presupuestos Participativos como una nueva forma de gestión que implica a la ciudadanía en la distribución de los recursos públicos.

Por último, es necesario indicar la falta de concordancia en el proceso que analizamos entre las propuestas recibidas y las que finalmente son incorporadas en el Presupuesto Municipal. 121 propuestas recibidas en 2016 y 133 en 2017, se ven reducidas a 17 que son las que quedan finalmente recogidas en el Borrador del Presupuesto Municipal 2018, quedando diluida la orientación más pragmática que se busca en los procesos participativos. La limitación de los recursos (Sintomer y Ganuza, 2011; Cabannes, 2004b; Goldfrank, 2006; Fung y Wrigh, 2003) incide en la implicación ciudadana y técnica del proceso.

La falta de expectativas para que la ciudadanía pueda ver sus necesidades respaldadas en las asambleas e incluidas finalmente en el Presupuesto Municipal puede llevar a un cansancio y una falta de interés para conseguir cosas a las que se puede tener la sensación de poder resolver “por otras vías”. Más presupuesto, o menos propuestas, pero más consensuadas puede ser una vía para atraer a la ciudadanía y hacer converger las demandas a través de pactos y consensos alcanzados en espacios deliberativos previos a las asambleas decisorias, que no se han habilitado en ninguno de los ejercicios analizados.

Esta discordancia afecta especialmente a áreas como Mantenimiento Urbano o Medio Ambiente, cuyos técnicos se ven obligados a valorar un elevado número de propuestas previamente a las asambleas, cuando finalmente van a recoger a lo sumo dos o tres propuestas por cada ejercicio. Quizá sea este el escollo más notorio relacionado con el trabajo técnico atribuible a una falta de planificación por parte de las personas encargadas de la dinamización del proceso, de la inexistencia de espacios de deliberación previos a las asambleas y de espacios en los que la ciudadanía pueda directamente expresar al personal técnico cuáles son sus necesidades, de cara a poder realizar un diagnóstico adecuado que sea asumible en otras previsiones o planes municipales en los que integrar dichas demandas. De lo que se desprende la necesidad de que desde el inicio quede claro el presupuesto que se destina, así como los límites y capacidades competenciales entre diferentes áreas de gestión, para evitar la sensación de una carga de trabajo extra frente a los quehaceres habituales son cuestiones que han estado presentes por parte de los trabajadores municipales en los dos años de la experiencia que estamos analizando.

5. Conclusiones

De la experiencia descrita extraemos algunas conclusiones que pueden ofrecer algunas orientaciones de cara al desarrollo y análisis de los procesos de Presupuestos Participativos que están implementándose en diferentes localidades actualmente. Se ha tomado una experiencia que se adecúa a un modelo concreto, aunque se es consciente de que la proliferación de procesos de Presupuestos Participativos en el momento actual requiere de un estudio en profundidad que nos ayude a marcar los aspectos necesarios para incidir en los elementos que entendemos como esenciales en la propuesta de profundización democrática que defendemos en este trabajo.

Para dar respuesta a los supuestos que entendemos que deben guiar la formulación de los Presupuestos Participativos, consideramos que éstos deben quedar suficientemente materializados a través de una metodología adecuada, y no solo plasmados en una simple declaración de principios.

El primer principio que destacamos es el de vinculación, es decir, el cumplimiento por parte de los responsables públicos de las decisiones ciudadanas que, en Presupuestos Participativos se expresa a través de la ejecución de las partidas presupuestarias aprobadas por la ciudadanía. La voluntad política expresada en la negociación inicial, como primera fase que apuntamos en la propuesta metodológica, debe ir acompañada por la implementación de una metodología que posibilite la concreción de los principios enunciados y por la definición de unos objetivos suficientemente claros de cara a la ciudadanía y a los técnicos implicados. Es decir, lo que se pone a debate debe quedar claro desde el principio: cuánto dinero, de dónde sale y para qué cosas se pueden hacer propuestas. En la última fase del proceso, la vinculación se

cumplirá en la medida en que el presupuesto municipal es ejecutado. Y esto es esencial para que la gente participe, en la medida en que los resultados son palpables.

El carácter abierto y universal de los procesos, como otro de los principios que incorporan las metodologías participativas, y desde la propuesta de profundización democrática de este modelo de Presupuestos Participativos, se precisan de unas técnicas de dinamización, además de contar con una información adecuada sobre todos los aspectos del proceso. Este es un elemento a reforzar en las distintas fases metodológicas, que debe asegurar el mantenimiento de unos niveles mínimos de participación. La falta de participación ciudadana en los asuntos públicos es una queja constante y un hecho palpable para quien conoce el desarrollo de estos procesos. Pero para que la gente participe se requieren herramientas y estrategias. Contamos con las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías como herramientas de difusión y movilización para atraer a determinados sectores poblacionales, pero no podemos descuidar otras estrategias de dinamización presencial, para lograr la implicación de quienes no disponen de recursos suficientes para acceder a estos medios, pues como apunta Sala (2014), la brecha digital es el riesgo más evidente para lograr la redistribución del poder y de los recursos presupuestarios.

El haberse sabido dotar de unas reglas por parte de la ciudadanía a través de un Autorreglamento, que incluya los aspectos clave del proceso, la estructura y las normas de funcionamiento, aunque en algunos casos se perciba como algo tedioso y aburrido, es un elemento esencial para seguir avanzando en la autonomía y el empoderamiento ciudadano, al ser la propia gente quien decide las reglas del juego.

La existencia de espacios deliberativos, o la celebración de asambleas presenciales, como lugar privilegiado para la toma de decisiones de forma directa, respondiendo al principio de universalidad, entendemos que han de ser aspectos a mantener en un momento donde el debate entre la participación presencial y la participación on-line está definiendo características esenciales sobre el modelo a construir. Estando de acuerdo en las ventajas que nos ofrecen las nuevas tecnologías, pues a través del debate abierto sobre su uso, podemos contrastar el mayor grado de participación, o una mayor agilidad en los trámites y procedimientos, desde otra perspectiva, corren el riesgo de dejar fuera aspectos esenciales en la construcción de un modelo más democrático, como la responsabilidad ciudadana, la construcción de la colectividad, o la articulación de redes y organizaciones sociales, en los casos en los que la implantación de las herramientas tecnológicas no se ven acompañadas de la creación de espacios apropiados para la deliberación, la discusión y el debate para generar ciudadanía crítica (Nebot, 2018). Por ello, sería importante analizar cómo están resultando los procesos que incorporan este tipo de participación on-line, de qué forma se pueden conjugar herramientas y cómo podemos seguir avanzando en la construcción de una ciudadanía responsable.

La formación de los actores políticos, técnicos y ciudadanos, más allá de la dimensión pedagógica que el propio proceso incorpora de por sí, es otro de los elementos que habían sido identificados en la propuesta inicial. La división social del trabajo sitúa a los actores de forma diferenciada y legitimada por la posición que ocupan en el espacio público. Para ello, la formación de los agentes implicados debe posibilitar el paso de la *tecnoburocracia* a la *tecnodemocracia* que, en palabras de Santos (2003), requiere el poder ofrecer a la ciudadanía las herramientas necesarias para poder intervenir en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, y al mismo tiempo, debe asegurar que los trabajadores y trabajadoras públicas aprendan a trasladar a la

ciudadanía soluciones a partir de las necesidades expresadas y a utilizar lenguajes claros y entendibles.

La disponibilidad de personal técnico adecuado debe ser otra cuestión a tener en cuenta. Como ha quedado dicho en la descripción del proceso que hemos analizado, sin la implicación técnica no es posible realizar un proceso de este tipo, tanto para el desarrollo de las propuestas ciudadanas, que han de ser valoradas técnica, económica y competencialmente, y ejecutadas por las áreas de gestión municipal, como para el desarrollo del proceso en sí, que requiere de personal suficiente y formado en la aplicación de la metodología y de las técnicas participativas necesarias, por lo que en muchos casos, al carecer la administración de este perfil profesional, se recurre a la contratación de equipos externos.

Muchas veces queda pendiente la incorporación de los criterios de justicia social. En nuestro caso se ha entendido como una forma complementaria de priorizar las propuestas ciudadanas para construir una sociedad más igualitaria. Ello requiere de un debate de fondo, pues contraponer la participación directa a través del voto, con un espacio donde un grupo de personas electas valoran las propuestas priorizadas en función de un conjunto de criterios de baremación que busquen una mayor equidad entre las propuestas, requiere de una revisión que ponga en una medida justa la combinación de ambos principios: el de la Democracia Directa, basado en la fórmula de una mujer/un hombre un voto y el de Justicia Social, encaminando hacia la consecución de una sociedad más equilibrada socialmente.

Los límites que por lo común encontramos en estos procesos, nos remiten a la falta de una cultura participativa en general por parte de la ciudadanía. Esta viene determinada en parte, por una maquinaria institucional que se rige por una forma de funcionamiento legitimada por la lógica de la representación y del conocimiento técnico. Por ello, es importante destacar la potencialidad de las metodologías participativas para conformar una ciudadanía crítica, con capacidad de intervenir en los asuntos públicos de forma cotidiana. Estas nos ofrecen técnicas apropiadas para la generación de espacios más horizontales, de debate y deliberativos en los que se promueva la articulación del tejido social, la co-gestión de los recursos públicos y la responsabilidad ciudadana, permitiendo avanzar así hacia una mayor profundización democrática.

Referencias bibliográficas

- Allegretti, G., y Herzberg, C. (2004). El "retorno de las *carabelas*": *los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. Amsterdam/Madrid: Transnational Institute/Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Allegretti, G., Barragán, V., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez, V., Navascués, J., ... y Sanz, J. M (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Centro de Ediciones de Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.
- Allegretti, G., Garcia Leiva, P., y Paño Yáñez, P. (2012). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA.
- Barragán, V., Sanz, J. M., y Romero, R. (2014). Midiendo Las Experiencias Participativas. El Caso De Los Presupuestos Participativos De Sevilla. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, (16).
- Barragán, V.; Sanz, J. M.; y Romero, R. (2017). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (15), 33-52. doi:10.12795/anduli.2016.i15.02
- Borge, R., Balcells, J., Padró-Solanet, A., Batlle, A., Orte, A., Serra, R. (2018). La participación política a través de la plataforma Decidim: análisis de 11 municipios catalanes. In *IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP*.
- Bou, J. (2010). "Características y aprendizajes de los presupuestos participativos en el municipio de Santa Cristina d'Aro" En Bou (Coor) *Refundar la Democracia. Presupuestos participativos en contextos diversos. presupuestos participativos en contextos diversos*. Atrapasueños Editorial. Pp 143-206
- Cabannes, Y., y Alcaldía Municipal de Porto Alegre (2003) "Programa de Gestión Urbana. Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento base". Seminario de Lanzamiento de la Red URB-AL N°9. En: Serie: *Cuadernos de Trabajo*, No. 137, Quito.
- Cabannes, Y. (2004a). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP.
- Cabannes, Y. (2004b). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. (72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting). Quito: PGU-ALC, UNHABITAT, UNDP.
- Cabannes, Y. (2014). *Contribuições dos Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos Experiências locais e lições aprendidas. Documento de Trabalho. Setembro*. London: IIDE: International Institute for Environment and Development. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/contribuicaoorcamentoparticipativofinal3.pdf (última consulta 13 de octubre de 2017)
- Cebrián, E., Tomás, E., Esteban, E., Gómez, J.D., Romero, S. (2018). Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza 2018 (2ª edición). Zaragoza. Disponible en <http://www.zaragoza.es/contenidos/gobierno-abierto/presupuestos-participativos/evaluacion-presupuestos-18.pdf>
- Chambers, R., y Guijt, I. (1995). *DRP, cinco años después. ¿ Donde nos encontramos. Forests, Trees and people*, Newsletter, (26/27).

- Chávez, D. (2012). "Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa". En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 23-46.
- CIMAS, R. (2015). *Metodologías participativas: sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Cunill, N. (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Pp. 41-72. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002> (última consulta el 11 de febrero de 2019)
- Falck, A., Lardoeyt, S. H., Morillas, A., Díaz, J., Muñoz, I., Martínez, J. A. C., y Lama, M. (2006). "Primeras experiencias de presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria en la provincia de Málaga". En Recio, J. y Falk, A. (Coord). *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños. Pp 32-52
- FAMSI, RED FAL (s.f.) "Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos (eds.). *Los Presupuestos Participativos y sus Redes*. Málaga. CEDMA.
- Francés, F.; Carrillo, A.; Sanchís, M.J. (2015). Presupuestos participativos. Guía metodológica para la implementación de un presupuesto participativos. Disponible en <https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2017/01/Monográfico-GUÍA-PRESUPUESTOS-PARTICIPATIVOS1.pdf> última consulta consulta agosto de 2018
- Fung, A., y Wright, E. O. (2003). *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Univesidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Ganuzo, E., Fernández, E. G., y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Vol. 278). CIS.
- García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J. M., Hombrados, M. I., Palacios, M. S., Marente, E., y Gutierrez, V. (2011). Evaluación de los presupuestos participativos en la provincia de Málaga. En MA Morillas, M. Fernández y V. Gutierrez. *Democracias participativas y desarrollo local*. Málaga: Atrapasueños.
- Garrido, F. y Montecinos, E. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿ Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.3>
- Genro, T., y Sousa, U. (2000) *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Barcelona: El Serbal. Patronat Flor de Maig.
- Goldfrank, B (2006). "Los procesos de presupuesto participativos en América: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 26 (2), 3-28. doi:10.4067/s0718-090x2006000200001
- Gutiérrez, V., Bastante, M., Castro, J. A., y Peláez, C. (2012). "Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento al debate actual". En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 281-309.

- Herrera Flores, J., Sabariego Gómez, J., Medina Martín, R., Barragán Robles, V., y Lorente Martín, G. (2006). "La democracia en proceso participativo: principios, fundamentos y requisitos". En Recio, J., Gutiérrez, V. y Bastante, M. (eds.) *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 87-114.
- Heller, P. Thomas, T. M. (2005). La política y el diseño institucional de la democracia participativa: las elecciones de Kerala, India. En Santos, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (pp. 519-560). Fondo de Cultura Económica.
- Isaac, T. T., y Franke, R. W. (2002). *Local democracy and development: The Kerala people's campaign for decentralized planning*. Rowman & Littlefield. doi:10.2307/3518298
- Jurado Almonte, J. M. (1991). Delimitaciones comarcales en Andalucía. *Revista de estudios andaluces*, (17), 1-38. doi:10.12795/rea.1991.i17.01
- Mansbridge, J. (2003). "De la Acción a la Reflexión y de la Reflexión a la Acción". En Fung, A., y Wright, E. O. *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Martín, P. (1999). El sociograma como instrumento que desvela la complejidad. *Empiría. Revista de metodología de ciencias sociales*, (2), 129-152. doi:10.5944/empiria.2.1999.713
- Montecinos, E. (2009). "El Presupuesto Participativo en América Latina". ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (44).
- Morillas, A., Fernández, M., Gutiérrez., V., Campos, J., Castro, J. A., Lama, M., y Díaz, J. (2011). Los Presupuestos Participativos en la provincia de Málaga. En M. A. Morillas, M. Fernández y V. Gutierrez, *Democracias participativas y desarrollo local. Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. Atrapasueños*. Pp. 39-90.
- Neópolis (2017). IX Neobarómetro de Presupuestos Participativos Presupuestos participativos. Análisis de 16 experiencias, disponible en <https://www.oidp.net/docs/repo/doc127.pdf>
- Navascués, J. (2012). "Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos". En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 387-409
- Nebot, C. P. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265-292. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Recio, J. (2006). "Próxima estación: Presupuestos Participativos. Redes y estrategias colectivas en Sevilla". En Recio, J. y Falk, A. (Coord). *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños. Pp. 53-60
- Rodríguez Villasante, T., y Garrido, F. J. (2002). Metodologías y presupuestos participativos. *Construyendo ciudadanía*, 3. Madrid: CIMAS-lepala
- Rodríguez Villasante, T. y Martín, P. (2007). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de complejidad social. *Política y sociedad*, 44(1), 125-140.

- Ruiz Morales, J., Valderrama Hernández, R., Rubio Juárez, M., Limón Domínguez, D., y Carrasco Calero, J. L. (2006). La democracia participativa: De los presupuestos a los supuestos participativos en la Ciudad de Sevilla. En Recio, J., Gutiérrez, V. y Bastante, M. (eds.) *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 115-129.
- Sala, J. F. A. (2018). Una contribución de internet contra el déficit democrático: prerrogativas, riesgos, límites y alcances del presupuesto participativo electrónico. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 9, 249-265.
- Santos, B. S. (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona: Editorial Viejo Topo.
- Santos, B. (2005). Two democracies, two legalities: Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. In B. De Sousa Santos & C. Rodríguez-Garavito (Eds.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality* (Cambridge Studies in Law and Society, pp. 310-338). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511494093.013
- Sartori, G. (2005) [1992]. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza
- Schumpeter, J. A. (1996) [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., y Alves, M. L. (2014). "Les budgets participatifs dans le monde, Étude transnationale". *Dialog Global*, (25).
- Sintomer, Y., y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Amsterdam: TNI.
- Ziccardi, A. (2007). "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local". En José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*, México, D. F.: UNAM. Pp. 160-172.