

Experiencias de presupuestos participativos en Andalucía: una necesaria reflexión crítica

José María Manjavacas Ruiz¹

Abstract

There have been some cases of participative budgeting in Andalusia, Spain. Some of these cases emphasize reformist discourses on urban governance whereas others emphasize participative democracy for social transformation. While having a limited impact, they have contributed to debates surrounding the sclerosis of the representative system and, in one reported case, there was a significant, albeit reduced, following of citizens.

In these cases, participative budgeting gradually disappeared due to inaction or due to suppression by conservative governments, which aroused little resistance from citizens. These cases nevertheless compel a reflection on the foundations and development of participatory budgeting in a way that critically approaches their weaknesses and contradictions. In light of current political and social regression in which the party system is increasing discredited, this extends to the mobilization of citizens, as well as resurging demands and proposals to radicalize democracy.

Key words

Democracy, participative democracy, democratic radicalization, citizen participation, participative budgeting

Resumen

En Andalucía se han dado algunos casos de presupuestos participativos. Unos enfatizaron discursos reformistas sobre la gobernanza urbana, otros sobre democracia participativa para la transformación social. Tuvieron incidencia limitada pero contribuyeron al debate sobre la esclerosis del sistema representativo y en algún caso registró seguimientos ciudadanos, aun reducidos, de cierta relevancia.

Pero fueron desapareciendo, por propia inacción o suprimidos por gobiernos conservadores, sin suscitar resistencias apreciables. Ello aconseja reflexionar sobre sus fundamentos y desarrollos, reparando de manera crítica en sus debilidades y

¹ Doctor en Antropología Social y Cultural. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades (Área de Antropología Social) de la Universidad de Córdoba. Coordinador de ETNOCÓRDOBA Estudios Socioculturales (UCO). Estudioso de procesos sociopolíticos urbanos.

contradicciones. Máxime en el actual escenario de involución política y social en que crece el descrédito hacia el sistema partitocrático, se extienden las movilizaciones ciudadanas, y resurgen con fuerza propuestas políticas para la radicalización democrática.

Palabras clave

Democracia, democracia participativa, radicalización democrática, participación ciudadana, presupuestos participativos

El estudio de los presupuestos participativos en Andalucía

Entre 2001 y 2011 se desarrollaron en Andalucía algunos casos de presupuestos participativos. Aquí son referidos los más relevantes según la magnitud demográfica de los municipios o su duración y proyección política y social: Córdoba (2001-2007), Sevilla (2003-2011), Jerez (2004-2007), Puerto Real (2004-2007), Algeciras (2008-2010) y Málaga (2007-2009). Otros, salvo en Puente Genil (Córdoba), afectaron de manera inestable y desigual a un reducido número de municipios menores, sobre todo en la provincia de Málaga.

Estos casos andaluces fueron impulsados o apoyados, con mayor o menor decisión, por autoridades de distintas fuerzas políticas: Sevilla y Algeciras por las minorías de Izquierda Unida (IU) en gobiernos con mayorías del Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Córdoba y Puerto Real por IU en gobiernos de esta misma fuerza, aunque pasarían a ser gestionados –y paralizados- a partir de 2007 por el PSOE; Málaga, por el Partido Popular; y Jerez, originariamente, por el Partido Socialista de Andalucía (PSA) en distintas coaliciones y, finalmente, por el PSOE, que optaría por suprimirlos. A esta diversidad partidista se añadieron distintas sensibilidades personales o de grupo aun dentro de una misma formación política.

El estudio de estos procesos, desde hace años todos desaparecidos, persigue reflexionar sobre sus fundamentos, ubicándolos entre distintas propuestas sobre la democracia local, así como contrastar tales fundamentos con sus desarrollos prácticos, considerando sus deficiencias y contradicciones, pues su limitada incidencia en Andalucía fue a veces acompañada de excesivo propagandismo partidista. Tal reflexión cobra además actualidad en la medida en que el borrador de Ley Andaluza de Participación Ciudadana, impulsada por la minoría de IU en un gobierno autonómico andaluz con mayoría del PSOE, propone la extensión de los presupuestos participativos en ámbitos

locales e incluso a nivel autonómico. Una propuesta cuyo impacto dependerá de los futuros resultados electorales de las candidaturas más críticas y transformadoras y sobre todo de cómo éstas, caso de que accedieran a gobernar, revisaran atentamente las experiencias conocidas.

Junto al análisis bibliográfico y documental, los datos y conclusiones expuestos se soportan en el conocimiento directo, a través de un dilatado trabajo de campo etnográfico, desde una posición de independencia institucional o partidista si bien no neutral en la defensa de los derechos democráticos.

El análisis de sus fundamentos políticos y metodológicos y de sus desarrollos prácticos ha atendido de manera particular a tres variables complejas: compromisos políticos de las autoridades, participación social, e inserción en la burocracia municipal.

Participación ciudadana local y presupuestos participativos: relevancia discursiva y debilidad política

Por lo general, en Andalucía, los presupuestos participativos fueron impulsados desde áreas municipales de participación ciudadana, estructuras institucionales diseñadas para ejecutar programas y actividades dirigidos a barrios y distritos que, comparativamente, suelen contar con recursos muy limitados y una relevancia política periférica en el conjunto de la agenda local.

Las políticas de participación, aunque han sido muy desiguales en diferentes pueblos y ciudades, han conocido durante los últimos treinta años, en sus expresiones más avanzadas, varias fases. En un primer momento de institucionalización, en la década de los ochenta, los primeros ayuntamientos democráticos, con fuerte presencia de partidos de izquierda y ante sólidas asociaciones vecinales promovieron, bajo discursos de “descentralización y proximidad”, nuevas divisiones territoriales, reglamentos de participación, equipamientos cívicos y actividades barriales; acaso pequeñas actuaciones urbanísticas sin abordar debates urbanos sobre el conjunto de la ciudad (Borja, 2006)².

² No fueron habituales visiones integrales que superaran estrechas visiones urbanísticas y territoriales que no refieren sino a una parte del urbanismo: la *urbs*, su soporte físico. Los debates públicos sobre urbanismo han sido a menudo parciales, urbanísticos y unidireccionales, de presentación a la ciudadanía de “soluciones” cerradas por parte de políticos y especialistas. Por el contrario, una gestión democrática de la ciudad debe contemplar el urbanismo como una disciplina integral que aborde la actuación sobre su espacio físico desde la óptica del ejercicio de la ciudadanía (*civitas*) y a través de la participación política (*polis*). La planificación y gestión democrática de la ciudad demanda, pues, mecanismos efectivos de participación de la ciudadanía, prescindiendo de adherencias ideológicas presentadas como máximas neutrales, observando críticamente tópicos y tecnicismos hueros y

En los años noventa, estas estructuras, aun con débil peso político, se consolidaron y, en algunos casos gobernados por sectores de izquierda, abordaron nuevos temas, actualizaron sus reglamentos e impulsaron órganos y procesos consultivos (FAMP, 1995; Brugué, 2000; Pindado, 2002, 2008). Las asociaciones vecinales, muy condicionadas, tendieron a posicionarse en función del signo político de los ayuntamientos y el desgaste de este modelo, de escasa relevancia social, débil incidencia política y no exento de connotaciones clientelares, coincidió con la extensión de las críticas a las limitaciones de la democracia representativa y el surgimiento de nuevas experiencias participativas (Ganuzo y Álvarez, 2003). Algunos espacios institucionales acogieron el debate sobre “innovación democrática local” y en lugares como Córdoba, Jerez y Sevilla se proyectaron los presupuestos participativos³.

Pero estas políticas han continuado siendo un asunto menor, no transversal, con más retórica discursiva que, salvo iniciativas concretas, desarrollo e impacto prácticos. Buena prueba de ello es que, en gobiernos de coalición, las concejalías responsables de llevarlas a cabo, que serían las que impulsarían los procesos de presupuestos participativos, han venido correspondiendo a los partidos políticos con menor representación y no a los grupos mayoritarios que se reservaron el control de las alcaldías y de áreas “importantes” como hacienda o urbanismo. Así, las delegaciones de participación directamente relacionadas con los presupuestos participativos estuvieron gobernadas por minorías de IU en Sevilla y Algeciras y, algo después pasarían a estarlo, también desde posiciones minoritarias pactadas con mayorías de IU, por PSOE en Córdoba y Puerto Real. Incluso en gobiernos de un único partido (Málaga, gobernado por el PP; a partir de determinado momento Jerez, gobernado en solitario por el PSOE; Puerto Real gobernado por IU hasta 2007), tales gobiernos prestaron poca atención a

abordando la planificación de la ciudad en el seno de un proceso de construcción de civilidad (Benavides, 2009. Citado por Manjavacas, 2012).

³ En Andalucía se había dado con anterioridad una experiencia de presupuestos participativos: El Reparto, en Las Cabezas de San Juan, municipio situado a cincuenta kilómetros de Sevilla, con alrededor de dieciséis mil habitantes, en el período de gobierno 1999-2003; proceso que tuvo poca incidencia en los impulsados años después. De la misma forma, las prácticas asamblearias locales de Marinaleda, pequeña población jornalera también en la provincia de Sevilla, referente de importantes sectores de izquierda, no fueron tenidas en cuenta.

estos procesos y optaron, casos de Málaga y Jerez, por suspenderlos (Pérez-Serrano, Castaño y Manjavacas, 2008; Manjavacas, 2012, 2013).

Entre el reformismo democrático local y la democracia participativa para la transformación social

Los presupuestos participativos no dejaron de ser un fenómeno excepcional en la política local andaluza, acaso amplificado por el hecho de que durante unos años se desarrollaron en Sevilla, capital de Andalucía y principal ciudad meridional del Estado Español.

Estos casos andaluces se dispusieron entre dos polos políticos con algunas aproximaciones entre ellos y cierta diversidad interna. Uno de estos polos se inspiró en discursos institucionales moderados de corte reformista, vinculándolos a la mejora de la acción de gobierno y a su mayor legitimación e interlocución con la ciudadanía (Stoker, 2000; Sánchez, 2006); el otro, de mayor radicalidad, presente en ámbitos políticos críticos, enfatizó sus potencialidades sociopolíticas transformadoras (Santos, 1998, 2002, 2004, 2008; Navascués, 2005; Blas e Ibarra, 2006). Málaga y Sevilla ejemplificaron respectivamente estas dos posiciones entre las que se ubicaría el resto de casos analizados, influidos en distintas medidas por discursos críticos dirigidos a orientar la acción de gobiernos locales progresistas (FAMP, 1995; Brugué y Gomà, 1998; Blanco y Gomà, 2002; Brugué y Jarque, 2002; Subirats, 2002; Pindado, 2002, 2008; Font y Blanco, 2003; Brugué, Gomà y Subirats, 2005; Anduiza y de Maya, 2005; Borja *et al.* 2006).

En ese amplio espectro “intermedio” se encuadraron otras propuestas en favor de sistemas o redes integrales de participación para la gestión de las ciudades y la profundización democrática que sostuvieron sectores del PSOE en Sevilla y Jerez o de IU en Córdoba. Pero el PSOE observó los presupuestos participativos con recelos, privilegiando otros instrumentos y procesos (consejos consultivos, planes de barrio, contratos programa con entidades vecinales, planes estratégicos...). IU sí apostó con mayor decisión por los presupuestos participativos si bien sus principios políticos no fueron del todo coincidentes y oscilaron, según fuera mayoría o minoría en los gobiernos, entre la posición progresista “intermedia” de Córdoba y otra de mayor radicalidad en Sevilla que también, en este último caso, mostró diferencias en distintos períodos según qué sector de la coalición estuviera al frente de la delegación de participación ciudadana y del proceso.

Este último enfoque de pretensión transformadora combinó un discurso reformista “sencillo” dirigido a la ciudadanía con otro, más elaborado, recurrente entre dirigentes y especialistas, en que la democracia participativa fue esgrimida como un proceso social “autónomo”, acaso contemplando mecanismos institucionales ajenos al bipartidismo y permeables a reivindicaciones sociales, para construir poder social y realizar reformas alternativas (Blas e Ibarra, 2006). Tomó referentes del originario Orçamento Participativo de Porto Alegre y de otras expresiones de la “nueva izquierda latinoamericana”, entendiendo “lo local” como espacio para la radicalización democrática (Genro, 1997; Santos, 2004; Chávez y Goldfrank, 2004) con un sentido estratégico: la transformación social; y una concreción táctica: los presupuestos participativos (Recio y Falk, 2008).

Tal discurso fue sostenido por un sector del PCA e IU⁴ y por sus asesores que incorporaron metodologías de Investigación-Acción Participativa (IAP) no sin polémicas con otros especialistas independientes. Y mientras otros casos quedaban inactivos o eran desactivados (Puerto Real, Córdoba, Jerez), Sevilla, con este discurso, llegaría a ejemplificar un modelo que sería asumido, al menos hasta avanzado 2008, por las minorías que continuaron impulsando los presupuestos participativos en Andalucía. Así se puso de manifiesto, en julio de 2008, en la constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos en Antequera (Málaga), donde concejales de algunos ayuntamientos españoles, sobre todo andaluces (Sevilla, Córdoba, Algeciras, Puerto Real, Jerez, Puente Genil, Diputación de Málaga), en su mayoría pertenecientes a IU, culminaron un proceso iniciado meses atrás por varios dirigentes del PCA y algunos especialistas próximos.

Este encuentro, protagonizado por cuadros políticos y técnicos contratados de los presupuestos participativos de Sevilla, reunió en realidad a un número de casos reducido. Entre ellos, los había tan solo en fase de proyecto (Algeciras o Antequera, que finalmente no prosperó); otros, como Jerez, Puerto Real o Puente Genil, cuestionaron su continuidad; y entre los de mayor recorrido, Córdoba parecía hacer lo mismo. En una sesión específica titulada “Investigación y Formación en Presupuestos Participativos”, con aún menor asistencia, intervinieron líderes de redes político-académicas,

⁴ El Partido Comunista de Andalucía (PCA) constituía -y constituye- la fuerza dominante dentro de la coalición Izquierda Unida (IU), de manera muy sensible en la ciudad de Sevilla.

especialmente vinculados al “modelo de Sevilla”⁵. Por el contrario, en los actos no estuvieron presentes agentes sociales ni asociaciones o personas que pudieran considerarse bases ciudadanas de los procesos.

Este limitado seguimiento social de los presupuestos participativos en Andalucía y su debilidad política e institucional contrastaron, en la formalización de la constitución de la Red, con una puesta en escena caracterizada por el triunfalismo de sus promotores y por un desigual protagonismo, en cuanto a jerarquización del espacio y uso de la palabra, entre dirigentes y resto de asistentes. La etnografía registró en los discursos numerosas frases del tenor de “los presupuestos participativos contribuirán a lograr un nuevo tipo de hombre y un nuevo tipo de mujer”, “hoy es un día histórico para la democracia”, “estamos ante un acto muy importante para España, Europa y el resto del mundo”, “la Red tendrá larga vida, larga historia”...

El encuentro aprobó sus Estatutos y una declaración en favor de un modelo de presupuestos participativos

autorreglamentado, vinculante, universal, socialmente controlado y deliberativo [para] una gestión participativa que supere las limitaciones de la democracia representativa, fortalezca a la ciudadanía y a las instituciones públicas y fomente redes internacionales para la gobernabilidad democrática que articulen lo local y lo global⁶.

¿Profundización democrática?

¿Constituyó este modelo de presupuestos participativos en Andalucía, como sostuvieron sus más decididos defensores, una vía para la profundización democrática derivada del empoderamiento de la ciudadanía o de sectores relevantes de ella?

Para que así fuera deberían haber concurrido tres factores clave: uno, compromisos políticos sustanciales por parte del conjunto de autoridades que formalmente los impulsaron; dos, participación social amplia y plural; y tres, acertada inserción en la burocracia técnico-administrativa municipal. Pero, por el contrario, además de importantes deficiencias metodológicas y organizativas, los casos andaluces de

⁵ Representantes de CIMAS, IEPALA, FIM (Fundación de Investigaciones Marxistas) e investigadores del Postgrado Derecho a la Ciudad de la Universidad Pablo de Olavide, todos ellos vinculados -a través de convenios de asesoría o de relaciones políticas directas- con los presupuestos participativos de Sevilla.

⁶ Declaración de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Antequera (Málaga), 4 de julio de 2008. Un texto anterior sirvió como borrador (Declaración de Málaga, abril de 2007). Estos principios estuvieron presentes sobre todo en los autorreglamentos de los presupuestos participativos de Sevilla.

presupuestos participativos, y en concreto los guiados por el modelo hegemónico a partir de los hechos comentados, tuvieron una relevancia política marginal y una escasa repercusión e incidencia social. Los compromisos más extendidos entre las autoridades fueron, cuando existieron, más allá de las minorías más decididas, débiles y contradictorios; y su parálisis, por agotamiento o inacción (Puerto Real y Algeciras) y/o por desactivación desde el propio ayuntamiento que lo había impulsado (PSOE en Córdoba y Jerez a partir de 2007, PP en Málaga a partir de 2009), o por su eliminación por parte de nuevos gobiernos locales más conservadores (PP en Sevilla en 2011), no suscitó resistencias ciudadanas. De la misma forma, tuvieron una deficiente, en ocasiones muy conflictiva, inserción en las estructuras municipales y éstas, a diferencia de lo que habían pronosticado sus impulsores directos, no se modificaron en un sentido democratizador apreciable. De manera general, sin menoscabo de algunas situaciones y logros que serán referidos más adelante, los presupuestos participativos en Andalucía cursaron sin demasiada pena y sin demasiada gloria.

Cierto es que promovieron, aunque de manera desigual y controvertida, programas y actividades socioculturales, pequeños y medianos equipamientos y obras, novedosos espacios de sociabilidad, vías de expresión para algunos colectivos minorizados... e impulsaron asambleas y reuniones ciudadanas de las que emanaron expedientes administrativos asociados a numerosas propuestas populares. Y ello obliga a constatar al menos dos elementos a su vez interrelacionados: uno, que es posible promover experiencias participativas de innovación democrática; otro, que existen sectores políticos, sociales y técnicos con disposición para desbordar los estrechos márgenes del sistema formal representativo.

Pero esta última consideración queda un tanto eclipsada en la medida en que, lejos de observarla con autocomplacencia, debe ser entendida como una movilización de minorías; salvo excepciones, de minorías poco significativas teniendo en cuenta las magnitudes de los padrones de habitantes, los censos de votantes o incluso la densidad e incidencia social de unas entidades y asociaciones locales que, salvo parcialmente en Córdoba y Jerez y en otras condiciones en Málaga, permanecieron al margen de los procesos. Es preciso reconocer igualmente que las prioridades políticas de los gobiernos locales discurrieron por cauces ajenos a estos procesos o que la relevancia económica de las actuaciones derivadas de los presupuestos participativos y, en conjunto, las dotaciones económicas de las propuestas ciudadanas, que en no pocos casos quedaron sin ejecutar, fueron reducidas frente a las grandes cifras presupuestarias de los

ayuntamientos. Además, a grandes rasgos, muchas de estas actuaciones e inversiones vinculadas a propuestas no referían sino a intervenciones que ya se venían ejecutando, que las administraciones tenían previsto ejecutar o que podrían haberse ejecutado igualmente a través de otros procesos o mecanismos, incluida la negociación con asociaciones o con órganos ciudadanos ya existentes.

Cierto es también, y debe ser valorado en su justa medida, que nunca antes procesos de estas características, articulados en asambleas y otros espacios vecinales, habían alcanzado semejante incidencia. Particularmente en Sevilla y, en sus primeras ediciones, en Córdoba y Jerez. Por su parte, los casos de Algeciras o Puerto Real fueron poco relevantes, así como los de Córdoba y Jerez a partir de 2007 y el de Málaga de 2009.

Los casos más destacados, en los períodos referidos, contribuyeron también a difundir entre algunos sectores ciudadanos nuevos discursos sobre participación ciudadana y democracia participativa, y los círculos más vinculados a los presupuestos participativos conocieron, aun en dimensiones reducidas y con implicaciones desiguales, deliberaciones sobre diversos asuntos urbanos territoriales y temáticos.

Es pertinente reparar también en las dificultades contextuales –sociales y políticas- que los presupuestos participativos debieron sortear: poca receptividad e incluso abierta oposición de dirigentes políticos e institucionales acomodados a los marcos “representativos” tradicionales, así como de sectores corporativos –empresariales, profesionales, partidistas, mediáticos- que observaron estos procesos, sobre todo al principio, como amenazas a sus canales de interlocución con el poder político local.

Los elementos referidos denotan importantes esfuerzos por parte de algunos de los actores –políticos, técnicos y ciudadanos- más comprometidos con estas iniciativas. Pero el análisis obliga a introducir reflexiones críticas sobre los propios principios formales metodológicos y políticos de los presupuestos participativos, sobre sus logros y sobre las argumentaciones de quienes los impulsaron y defendieron con mayor vehemencia y con escaso espíritu autocrítico.

Necesarias reflexiones críticas sobre su diseño metodológico y su desarrollo práctico

Por lo general, a partir del año 2008, el diseño de los presupuestos participativos andaluces que continuaron activos se fundamentó en una propuesta en exceso regulada y uniforme, resultando poco operativo, complejo y complicado; sobre todo entre sectores sin motivaciones “fuertes” políticas o profesionales, con tiempo limitado o sin

experiencias organizativas de cierta entidad. Esta uniformidad y rigidez se justificó como recurso imprescindible para la salvaguarda de principios fundacionales tales como su “autonomía de las instituciones” y su “autorregulación ciudadana”, el carácter “vinculante” para las autoridades de sus decisiones, el “control social” de los procesos, su dimensión “deliberativa y universal” y su “finalidad redistributiva”.

A la luz de las prácticas conocidas y analizadas estas premisas deben ser matizadas.

El denominado carácter “autorreglamentado” de los presupuestos participativos cabe ser cuestionado pues, más allá de las formalidades reglamentarias, los actos de discusión y aprobación de autorreglamentos reunieron, cuando existieron, a grupos reducidos, con pobre debate y poca representatividad social. En cambio, dirigentes y otros miembros de partidos políticos y especialistas “de confianza”, ejercieron un claro protagonismo que incluyó reuniones y acuerdos al margen de los espacios ciudadanos.

Asimismo, merece un apunte crítico el pretendido carácter “vinculante” de las decisiones ciudadanas. Es pertinente no pasar por alto que hubo relevantes “propuestas ciudadanas” promovidas por las propias autoridades municipales y los propios dirigentes de los presupuestos participativos que, en asambleas bien preparadas por los destacamentos partidistas, obtenían con facilidad un apoyo mayoritario. Por otra parte, las propuestas debían sortear filtros elaborados con criterios coherentes pero, aun seleccionadas, eran o no definitivamente incorporadas a los compromisos presupuestarios municipales en función de criterios y procedimientos políticos y técnicos que hubieran requerido unos mecanismos ciudadanos de control que no existieron o que cuando existieron fueron inestables.

Los presupuestos participativos estuvieron muy condicionados por decisiones de autoridades y dirigentes políticos y técnicos, reservando a la ciudadanía participante un papel propositivo sobre aspectos muy concretos, con escaso margen para la deliberación y sin posibilidad de presentar propuestas y tomar decisiones sobre los “grandes temas” presupuestarios y urbanos. Fueron los responsables políticos, acaso con trámites en consejos u otros órganos distritales, quienes decidían sobre asuntos y partidas susceptibles de acoger propuestas ciudadanas; incluso estos responsables se adscribían o no discrecionalmente a los procesos, quedando las propuestas “vinculantes” sujetas a múltiples contingencias que podían complicar o impedir su efectiva ejecución.

En este contexto, los mecanismos de “control social” tuvieron demasiado de “declaración de intenciones”. Ni siquiera fue fácil constituir y mantener estables unos

órganos de control ciudadano que sufrieron numerosos abandonos y dimisiones, ya fuera por su complicado funcionamiento o por el desencanto ante la dispar receptividad de autoridades y estructuras municipales hacia unas propuestas que, en muchos casos, se retrasaban en su ejecución o no llegaban a materializarse. Por su parte, las asambleas u otros actos denominados de “rendición de cuentas”, ideados para informar a la ciudadanía de la marcha de las actuaciones decididas, cuando se celebraron, fueron deficientes, con escasa asistencia y pobre calidad de la información y del debate. Ante estos hechos, calificar los procesos como “socialmente controlados” reduce esta supervisión social a una expresión ínfima y ajena a sectores sociales relevantes y plurales.

Su carácter “universal”, en la mayoría de casos su exclusivo carácter universal, dirigido únicamente a la población a título individual, sin contar con el tejido asociativo para proponer, votar o acceder a órganos ciudadanos, esgrimió la esclerosis de parte del asociacionismo para excluir a organizaciones y colectivos sociales. Muy contestada desde el asociacionismo vecinal, esta formulación contribuyó objetivamente a suprimir, cuando se aplicó, a sectores organizados “incómodos” sin cuestionar que, en cambio, partidos, estructuras municipales y especialistas o colectivos próximos pudieran incidir de manera decisiva, a través de personas “a título individual”, de forma coordinada.

A diferencia de otros pequeños encuentros, donde dirigentes y especialistas resolvían con facilidad sobre las bases políticas y organizativas de los procesos, algunas asambleas de propuestas reunieron, en algunos lugares y momentos, a grupos más amplios de ciudadanos y ciudadanas, estimulando experiencias participativas novedosas y de mayor alcance. No obstante, aun en estos casos, se trató de experiencias contradictorias que suscitaron críticas, decepciones y abandonos. Además, estos espacios estuvieron muy condicionados por sucesiones de propuestas y votaciones, quedando las deliberaciones circunscritas a otros encuentros de menor asistencia ciudadana ya referidos. Y descontando la presencia de algunos grupos de escolares, dominaron elevadas edades medias, sin participación apreciable de jóvenes, de personas de etnia gitana, de población inmigrada o de otros sectores más precarizados y excluidos. En cualquier caso, no se ajusta a los hechos observados y analizados que constituyeran procesos de “planificación comunitaria” urbana pues tal planificación, que moviliza gran parte de recursos y decide sobre temas “importantes”, discurrió al margen de los presupuestos participativos. En este mismo sentido, no constituyeron instrumentos de “redistribución social”, pues el grueso de estos mecanismos redistributivos depende de

políticas y proyectos supralocales y las limitadas competencias municipales en estas materias estuvieron ausentes, salvo de manera muy parcial en Córdoba, de los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos tuvieron una elaborada fundamentación política y un pormenorizado diseño metodológico pero éstos quedaron muy desdibujados en las prácticas. De hecho, miembros de organizaciones sociales, empleados públicos, autoridades políticas y especialistas en participación no seguidores del “modelo de Sevilla” cuestionaron su rigidez y su centralidad e impugnaron la viabilidad de unos procesos tan complejos y con seguimientos sociales tan limitados para realizar intervenciones menores o ejecutar sólo parcialmente sus decisiones.

¿Empoderamiento ciudadano para la transformación social?

Estas críticas fueron contestadas enfatizando las potencialidades de los presupuestos participativos para generar “capital social” y dinamizar nuevos entramados asociativos, para el “empoderamiento popular”. Pero las evidencias apuntan en otra dirección. Por un lado, los presupuestos participativos, estrechamente tutelados por dirigentes partidistas y asesores próximos a éstos, no podían erigirse en el espacio central de una acción sociopolítica que debe recaer sobre movimientos, organizaciones, colectivos y redes sociales, sobre sus demandas y sobre su autonomía política y organizativa. Por otro, no es sostenible argumentar el valor de “lo concreto” como espacio de “lucha por reformas” en una idealizada y renovada estrategia de “acumulación de fuerzas revolucionarias”, “dentro y fuera de los aparatos del Estado” pues, al margen de lo expresado por algunos textos, los presupuestos participativos no fueron un terreno de lucha social, siquiera de lucha reformista táctica. En gran medida no hicieron sino escenificar distintas estrategias partidistas y de grupo: pugnas entre partidos políticos o entre distintas facciones en el interior de éstos, y estrategias de determinados grupos académicos o de consultoría para posicionarse en un espacio especializado que llegó a obtener financiación institucional y alguna relevancia en la actividad científica social. La contribución de los presupuestos participativos en Andalucía al “empoderamiento ciudadano” solo pudo “observarse” desde estos intereses corporativos o desde unos desmedidos actos de fe.

Apostar por una única herramienta para la participación ciudadana institucionalizada, los presupuestos participativos, desestimando otras, y privilegiar un único un modelo político-metodológico de éstos para promover la democracia participativa, con

pretensiones de validez universal actuó, además de como ejercicio de bandería partidista o profesional, como “alternativa” muy corta de miras, pues desatendió la extraordinaria diversidad de contextos locales de Andalucía, entre sus comarcas y ciudades e incluso entre distintos distritos y barrios de una misma ciudad.

Contradicciones contextuales

Y es que, junto a las deficiencias señaladas, no faltaron contradicciones de envergadura con los contextos en que se desarrollaron. La pretensión de movilizar a “toda la ciudadanía” generó incompreensión, abierta oposición o indiferencia en mayorías gobernantes y partidos de oposición (PSOE, PP o PA, en general; la propia IU en Málaga), en distintos sectores del PCA e IU (Sevilla, Puerto Real, Córdoba), en órganos participativos preexistentes, en estructuras administrativas y entre profesionales locales, en los principales planes y proyectos urbanos, en gran parte del asociacionismo vecinal y ciudadano, en colectivos autónomos críticos y alternativos, en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, entre unos y otros casos de presupuestos participativos entre sí y, desde luego, entre la generalidad de la población llamada a participar. Si a priori hubiera sido imaginado un listado de sectores desafectos hacia los presupuestos participativos difícilmente hubiera alcanzado tal extensión.

Este restringido seguimiento podría apuntar a distancias contextuales entre los municipios andaluces y otros tomados como referentes; y, de manera directa, a las propias formaciones políticas partidistas, a su responsabilidad en las desconfianzas de amplios sectores de la ciudadanía y en las críticas de las minorías sociales más activas hacia las instituciones, incluidas aquellas con orientaciones “progresistas” o “de izquierdas”.

Los presupuestos participativos andaluces, con relativa salvedad en el caso de Córdoba y en menor medida de Jerez, no surgieron de una demanda social sino de decisiones gubernamentales o de pactos entre partidos negociados en paquetes políticos para constituir o mantener gobiernos. En el PSOE andaluz no figuraba entre sus prioridades ni, al menos hasta 2008, en todos los sectores del PCA e IU. El PP sólo lo planteó, por motivos muy concretos de estrategia municipalista, en Málaga. Finalmente, respondieron a una apuesta casi exclusiva de un sector del PCA e IU, minoritario en ocasiones dentro de su propia organización y en general en los gobiernos locales. En buena medida, en sus prácticas, los presupuestos participativos se revelaron como una

expresión más, aun desde un discurso de negación, de un sistema político partitocrático del que el caso andaluz y español han venido siendo paradigmáticos.

Mención particular merecen las dificultades para su adecuada inserción en las estructuras y dinámicas municipales por diferentes causas: rémoras propias de la burocracia municipal, ralentización en el desarrollo de los procesos por incapacidad o desatención financiera, normativas legales y de fiscalización del gasto, dificultades derivadas de asentadas dinámicas de trabajo de unidades y profesionales, cruce de legitimidades entre técnicos locales –funcionariado vitalicio de perfil profesional y legalista- y políticos –actores democráticos pero eventuales y regidos por lógicas partidistas y electoralistas-, así como, en lugar destacado, por la confusa transmisión de orientaciones hacia unos profesionales sabedores del ínfimo interés de la mayoría de autoridades hacia los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos fueron presentados como una vía próxima y sencilla para “dar la palabra a la ciudadanía” pero recurrieron a una batería conceptual muy ideologizada y de difícil comprensión. Las pertinentes críticas de sus impulsores hacia los modos y lenguajes dominantes entre políticos y técnicos contrastaron con los intentos de añadir legitimidad a los procesos subrayando su valoración en lejanos “foros internacionales” o la presencia de “expertos” ideológicamente próximos. En este sentido, suscitaban desconfianzas las denominadas “redes internacionales”, espacios piramidales, no reticulares, sin sectores ciudadanos “de base” y protagonizados por políticos y consultores.

Reflexiones finales

De lo expuesto cabe concluir que aunque algunos de los casos de presupuestos participativos andaluces más significativos mantuvieron cierta base social, sus deficiencias y contradicciones alejaron, por razones dispares, a sectores menos receptivos a los discursos y prácticas de los partidos de izquierda, a los partidos de izquierda que no los impulsaban directamente, al grueso de entidades y organizaciones sociales más sólidas y a los círculos ciudadanos más autónomos, críticos y alternativos. También a otras muchas personas, no asociadas ni ideológicamente muy definidas que, motivadas por la resolución y tratamiento de problemas concretos, observaron en los presupuestos participativos procedimientos complicados y lentos, con demasiadas dificultades para alcanzar sus objetivos.

Los impulsores de los presupuestos participativos, en ocasiones más atentos a estrategias e intereses partidistas o de grupo que al desarrollo y control de los propios procesos por amplios sectores de la ciudadanía, sobreactuaron en su intento por desmarcarse de “la política tradicional”. En la práctica, a pesar de sus referencias democrático-participativas y asamblearias, acabaron siendo, en buena medida, unas expresiones más de la política al uso: discursos legitimadores de referencias idealizadas, tuteladas movilizaciones de expectativas, evaluaciones positivas de las acciones propias acaso torcidas por la acción de “los otros”...

Estos procesos políticos institucionales y las estrategias de sus impulsores fueron desbordadas poco tiempo después por iniciativas sociales autónomas: el llamado “movimiento 15M” que, en mayo de 2011, protagonizó masivas movilizaciones también en Andalucía. Estas redes, autogestionadas por activistas sociales, encontraron amplio seguimiento en su respuesta a las consecuencias de la especulación financiera y de la degeneración del sistema representativo, mostrándose muy celosas en su independencia de instituciones, partidos políticos y otras grandes organizaciones. Sus reivindicaciones y propuestas apuntaron a temas nucleares y sistémicos, con claro protagonismo de las generaciones jóvenes y una orientación sin precedentes de las metodologías participativas y de las nuevas tecnologías al servicio de la acción sociopolítica. La sintonía con sus acciones fue muy amplia entre la ciudadanía, desdibujando la formal y poco consistente dualidad partidista entre “derecha e izquierda”.

Sus núcleos más activos no parecían pretender tomar el poder político o acceder a controlar parcelas del mismo. Desde la diversidad de planteamientos, presentaron un propósito distinto: que la ciudadanía más crítica y activa se movilizara e hiciera y discutiera propuestas, estimulando la participación ciudadana desde fuera de las estructuras políticas existentes para incidir sobre un poder político del que cuestionaban su legitimidad.

Constituyó un ejemplo de participación social y ciudadana muy diferente a las prácticas desarrolladas por los presupuestos participativos. Porque éstos, al menos desde los planteamientos sostenidos en los casos comentados, discurrieron entre una doble impotencia: no podían, desde su posición minoritaria, insertarse convenientemente en las estructuras institucionalizadas para la participación pero, dado su carácter precisamente institucional, limitado –a temas no centrales- y partidista, tampoco consiguieron calar en sectores ciudadanos relevantes. Una pretensión inviable pues los

presupuestos participativos, tal como discurrieron en Andalucía, no consiguieron, a pesar de su retórica, generar una movilización social autónoma y transformadora. No dejaron de ser una pieza periférica, en un ámbito institucional marginal, la política de participación ciudadana, coyunturalmente dirigido, en el mejor de los casos, por minorías partidistas alojadas en gobiernos locales que observaron estos procesos con poca convicción.

Las consideraciones expuestas no pretenden en absoluto invalidar la propuesta de los presupuestos participativos pero sí persiguen reflexionar críticamente en varias direcciones. Por una parte, sobre las magras potencialidades de las instituciones formalmente democráticas, por sí mismas, en el actual contexto político partidocrático y al margen de la acción social y ciudadana, para una regeneración fundamentada en la democracia participativa. En segundo lugar, sobre la inconsistencia de focalizar la participación ciudadana y la democracia participativa, en exclusiva, hacia los presupuestos participativos; más aún, hacia un modelo político-metodológico único de presupuestos participativos con pretensión de validez universal. En este sentido, y en tercer lugar, sobre la importancia de las particularidades –políticas y metodológicas- que cada proyecto de presupuestos participativos debería contemplar, de ponerse en práctica, a la luz de las condiciones concretas de cada lugar concreto.

Estas reflexiones pueden tener utilidad ante expectativas de cambio de correlaciones de fuerzas en favor de partidos de izquierda en los ámbitos locales. Tal posibilidad, o la de que opciones electorales críticas surgidas de procesos ciudadanos ajenos a las direcciones partidistas llegaran a gobernar o a influir en algunos ayuntamientos, ambas posibilidades aún inciertas en el momento de escribir estas líneas, está reactualizando propuestas en favor de la radicalización democrática y de la implementación, llegado el caso, de nuevos procesos de presupuestos participativos.

Si esto ocurriera, si algunos ayuntamientos andaluces gobernados por coaliciones o plataformas transformadoras volvieran a poner sobre la mesa procesos de presupuestos participativos, no estaría de más que lo hicieran desde una profunda revisión crítica de las experiencias conocidas. En particular de las más próximas.

Referencias bibliográficas

Libros:

Borja, Jordi, Sánchez, Joan, Subirats, Joan (2006), *Organización política y participación ciudadana*. Barcelona: UOC.

- Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (Eds.) (2004), *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Del Río, Eugenio (2003), *Poder político y participación popular. Libertad, desigualdad, fraternidad*. Madrid: Talasa Ediciones.
- Fedozzi, Luziano (1999), *Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Font, Joan (coord.) (2000), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ganuzá, Ernesto y Álvarez Carlos (2003), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- Genro, Tarso (1997), *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*. Sao Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.
- Manjavacas, José María (2012), “Presupuestos Participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas”. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.
- Pérez-Serrano, Julio, Castaño, Ángeles y Manjavacas, José María (2009), *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Pindado, Fernando (2008), *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Recio, Joaquín y Falck, Andrés (coords.) (2008), *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Málaga: Atrapasueños-Diputación de Málaga.
- Rodríguez Villasante, Tomás y Garrido, Francisco Javier (2002), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanías*, 3. Madrid: IEPALA-CIMAS.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004), *Democracia e participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democratizar a democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Río de Janeiro: Record.
- Subirats, Joan (coord.) (2002), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Ziccardi, Alicia (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: IISUNAM-COMECOSO-INDESOL.

Capítulos de libros:

- Gutiérrez, Virginia (2007), “Los presupuestos participativos como oportunidad”, en Joaquín Recio y Andrés Falck (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Málaga: Atrapasueños-Diputación de Málaga.
- Hernández, Javier y Manjavacas, José María (2005), “Presupuestos Participativos y desarrollo local. La función mediadora de los técnicos municipales”, en III Congreso Internacional de Investigación y Desarrollo Socio-Cultural. Povoá de Varzim: AGIR.
- Manjavacas, José María (2008), “A propósito de los presupuestos participativos de Sevilla: participación ciudadana en la construcción de ‘la ciudad de las personas’. Aportaciones a y desde la antropología para una intervención interdisciplinar”, en Mercedes Jabardo, Pilar Monreal y Pablo Palenzuela. *Antropología de la orientación Pública*. Donosti: Ankulegi.

Montañés, Manuel (2004), "Diseño de una estrategia participativa conversacional con la que propiciar la formulación participativa del plan local de inmigración", en Javier Encina y Monserrat Rosa. *Democracias participativas*, 2. Sevilla: Atrapasueños.

Moreno, Isidoro, Hernández, Javier y Manjavacas, José María (2006), "El tercer pilar: los técnicos municipales en los presupuestos participativos", en VV.AA. *Pedagogía de la decisión*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla - CIMAS.

Navascués, Javier (2007), "Autonomía y conocimiento. La democracia participativa y la transformación social en la globalización", en Joaquín Recio y Andrés Falck (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Málaga: Atrapasueños-Diputación de Málaga.

Revistas:

Blas, Asier e Ibarra, Pedro (2006), "La participación: estado de la cuestión". *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, 39.

Ganuzo, Ernesto y Gómez, Braulio (2008), "Control político y participación en democracia. Los presupuestos participativos". *Estudios de Progreso*, 38. Fundación Alternativas.

Manjavacas, José María (2014), "Políticas locales de Participación Ciudadana: entre la desdemocratización política y social, la innovación democrática local y las estrategias partidistas". *Revista de Historia Actual*. En Prensa.

Otros:

Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP (2005), *Participando, creando e innovando. Un enfoque local*. Sevilla: Diputación de Sevilla. Sociedad Siglo XXI.

Stoker, Gerry (2000), *Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) para el Comité de Ministros de la Unión Europea*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer..