

Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad

Indicators for analysis of citizens' proposals in participatory budgeting. Towards the right to the city

Indicadores para a análise das propostas dos cidadãos nos orçamentos participativos. Para o direito à cidade

Vicente BARRAGÁN ROBLES
José Manuel SANZ ALCÁNTARA
Rafael ROMERO

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º 129, agosto - noviembre 2015 (Sección Informe, pp. 363-380)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 20-09-2015 / Aprobado: 13-12-2015

Resumen

La creciente importancia de los procesos participativos como complemento de la democracia representativa en los espacios locales ha provocado entre otros resultados un sustancial incremento de las experiencias de presupuestos participativos. Estas experiencias desde sus inicios han estado observadas desde diversos prismas para comprenderlas y, a la vez, establecer si sus objetivos primarios eran realizables. Presentamos una metodología para la evaluación y comparativa de uno de los protagonistas principales de los procesos de presupuestos participativos, las propuestas –equipamientos, obras, actividades y servicios– que plantea la ciudadanía en los que estas experiencias se desarrollan. Proporcionando de este modo criterios cuantificables de análisis tanto cuantitativo como cualitativo de los fines de los presupuestos participativos.

Palabras claves: democracia participativa; propuestas ciudadanas; calidad de vida; evaluación; estudio comparativo.

Abstract

The growing importance of participatory processes as a complement to representative democracy in local spaces among other results have led to a substantial increase in the experiences of participatory budgets. These experiences have been –since its beginning– observed from different standpoints, in order to understand them and, at the same time, determine the possibilities of their primary aims. We present a methodology for the evaluation and comparison of one of the main protagonists of the processes of participatory budgets: the citizens' proposals –equipment, work, activities, and services– in which these experiences are developed. Thereby providing quantifiable criteria for both quantitative and qualitative analysis of the objectives of participatory budgeting.

Keywords: participatory democracy; citizen proposals; quality of life; evaluation; comparative study.

Resumo

A crescente importância dos processos participativos como um complemento para a democracia representativa em espaços locais levou, entre outros resultados, um aumento substancial das experiências de orçamento participativo. Essas experiências, desde a sua criação, foram observadas a partir de várias posturas para entendê-las e, ao mesmo tempo, determinar se os seus principais objetivos podiam ser alcançados. Apresentamos aqui uma metodologia para o estudo e comparação de um dos principais protagonistas de processos de orçamentos participativo, as propostas –equipamentos, construção, atividades e serviços– apresentadas pelos cidadãos, em que se desenvolvem essas experiências. Fornecendo assim critérios quantificáveis das análises quantitativa e qualitativa dos objetivos do orçamento participativo.

Palavras-chave: democracia participativa; propostas do cidadão; qualidade de vida; avaliação; estudo comparativo.

1. La evaluación en los procesos de presupuestos participativos¹

La presencia de presupuestos participativos en todos los continentes ha forzado que estas experiencias se conviertan en uno de los principales referentes de procesos democráticos locales. Sobre estas bases, las experiencias participadas llevan en la actualidad un conjunto importante de estudios evaluativos de sus impactos y alcances, así también como de sus limitaciones. Estos tienen ya cierto recorrido y han procurado información a los procesos de gestión e innovación política que el presupuesto participativo significa. Muchos de ellos se configuran sobre comparativas. En la actualidad existe una considerable representación y han supuesto pensar y repensar lo que en su origen significaban estas experiencias con sus diversas ramificaciones y réplicas extendidas en todo el mundo (Allegretti y Herzberg, 2004; Sintomer, 2005; Sintomer, Allegretti, Herzberg, & Röcke, 2010; Allegretti, 2012; Ganuza y Francés, 2012; Cabannes, 2004; 2014).

No obstante, las evaluaciones de estos procesos, ya sean las que se centran en una única experiencia, como las que amplían sus miras en comparativas, por sus dimensiones y su complejidad, solicitan desgranar todo el entramado que los componen. Componentes que, por la dimensión y ambición final de los procesos, implican desde los aspectos meramente presupuestarios y administrativos, a aquellos más intangibles como la cultura política, el empoderamiento ciudadano o, como es nuestro caso, lo que venimos definiendo como *derecho a la ciudad*. Lefebvre definía este derecho como aquel que nos permite pensar nuestros entornos urbanos cotidianos como espacios de construcción colectiva. Este aspecto de conjunto compartido de los espacios urbanos y rurales que habitamos, como zonas de convivencia común, representa las bases de estructuración de los procesos participativos.

De esta forma, el trabajo que presentamos toma como punto de partida un elemento clave del presupuesto participativo: las propuestas. Y estas representan las demandas que la ciudadanía propone, señalan y elijen como necesarias para su localidad –por medio de las asambleas y espacios habilitados en el presupuesto participativo.

Por supuesto, estas propuestas y sugerencias –ya sean en equipamientos, arreglos, actividades o servicios– se sustentan sobre un conjunto de posibilidades que marcan de por sí los diferentes reglamentos de los procesos y que varían de una localidad a otra. Por lo tanto, las propuestas son uno de los fines últimos de los presupuestos participativos. El fin más tangible, el que comunica a la autoridad administrativa la preferencia de obras, equipamientos, mantenimiento, actividad o servicio que la ciudadanía estima más conveniente para su barrio, zona o ciudad.

¹ Este trabajo se ha desarrollado durante la estancia en CIESPAL del Investigador PROMETEO Vicente Barragán.

Por este motivo, las propuestas, tanto en su dimensión más descriptiva como en su dimensión de co-protagonista del proceso participativo, guardan un conjunto de información necesaria para entender, comprender y evaluar los resultados de las experiencias. Sobre estas bases se ha construido nuestro análisis, cuyos resultados se pueden ver en la parte final del presente texto. Sin embargo, fundamentalmente, las páginas siguientes muestran el proceso metodológico llevado a cabo en este estudio de las propuestas. Estudios que se inician en los presupuestos participativos sevillanos en el que atendimos a localizar lo que denominábamos propuestas transformadoras, o de impacto. Concepto que tendrá gran relevancia en las páginas siguientes. Pudimos ampliar nuestro trabajo de análisis de propuestas en el Proyecto PARLOCAL (2012) en el que se nos invitó a realizar este tipo de análisis evaluativo como uno más de las evaluaciones presentadas. Espacio y momento que nos permitió ampliar el trabajo que veníamos realizando sobre el impacto de las propuestas obtenidas en dinámicas participativas.

2. El análisis de las propuestas ciudadanas

Tras algo más de veinticinco años de experiencias de presupuesto participativo ha quedado patente que lo que en un principio se erigió como una propuesta innovadora, avalada incluso por algunos organismos internacionales, se ha desarrollado como un punto de referencia para la combinación de la democracia participativa y la representativa. En sus inicios nos encontrábamos con modelos de gestión *autónomos o emergentes* que procuraban interaccionar de manera más directa con la ciudadanía, en contraprestación a la rigidez del modelo meramente representativo. La necesaria ruptura con los modelos de gestión y los cambios económicos y sociales exigieron –y siguen exigiendo– una planificación centrada en otras líneas democráticas (transparencia, control, participación). De esta forma, el presupuesto participativo, en sus diferentes variables, proporciona espacios de articulación y toma de decisiones fuera del Estado y del mercado. Las personas toman un papel de participante en la planificación y en la gestión en el ámbito local, *trabajando desde un concepto de calidad de vida que une participación y sostenibilidad para un mejor vivir, hacia ciudades no excluyentes, que potencian la variedad y la convivencia desde la complejidad y la diversidad* (Rosa y Encina, 2004).

La variable participativa (Villasante, 2005), o la inclusión de la participación, es más un medio que un fin para la busca de una administración con intereses más diversos, transparentes y redistributivos (Allegretti y Hezberg, 2004). La dinámica participativa se sustenta en promocionar y reforzar la actividad autónoma vecinal. Por ese motivo, el proceso metodológico impregna las estructuras de reforzamiento del tejido asociativo, procurando sacar a estos de su posición clientelar y posicionándolos frente a espacios de decisión colectiva. Se trata así

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

El panorama actual del presupuesto participativo muestra experiencias en proceso de inicios a otras ya maduras y asentadas, incluso concluidas. Son diversas las formas en las que se han ido realizando en los distintos países. Cada una ha ido adquiriendo y adaptando sus cualidades propias al contexto local. Las propuestas muestran estas diferencias; ya que proporcionan información acerca de las diversas orientaciones de los procesos, las personas participantes y los entornos habitacionales. Por esta razón, se podrían distinguir tres dimensiones básicas de las propuestas: la interna, la subjetiva y la funcional.

Su posición interna viene determinada por ser el canal de comunicación por el cual la población traslada sus preferencias a la administración. Dotan de esta manera a los presupuestos de contenido ya que representan el fin último que es detectar, priorizar, distribuir y ejecutar por medio del gasto público aquellas preferencias que los habitantes de un territorio concluyen como necesarias. En este sentido, como puntualiza Ganuza y Álvarez (2003) los presupuestos participativos se deben entender como un proceso de decisiones compartidas, debiendo permitir reflexionar acerca de los recursos monetarios no como un reparto determinado, ni como una nueva redistribución, sino como un proceso de organización de los recursos existentes con criterios públicos que tiene su canalización por medio de las propuestas.

El momento de presentación y decisión de las propuestas no deja de ser una expresión subjetiva, ya sea de carácter individual o colectivo, debido a que se hace una reflexión y deliberación sobre el lugar que se habita y sus mejoras. Por medio de las propuestas se determina, se hacen saber las necesidades y preferencias de las personas que habitan un lugar en relación a lo que ellos y ellas creen que es mejor para ese sitio. Al ser las propuestas votadas la expresión final del proceso de información y deliberación colectiva, nos acerca a conocer en qué medida la ciudadanía ha podido pasar de ser mera observadora a convertirse en ciudadanos plenos, activos y exigentes con el proceso de presupuestos participativos.

Su dimensión funcional viene acompañada de su capacidad de influencia en la realidad que se habita. Es por ello que se puede afirmar, como lo hace Cabannes (2004; 2015), que en muchas de las experiencias de presupuestos participativos –en especial en las latinoamericanas, e incluso en las africanas– la ciudadanía ha podido tener mayor acceso a recursos básicos como saneamiento de aguas, pavimentación, transporte público, etc.

3. Marco para la definición de indicadores, su codificación y análisis

Un análisis comparativo de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos requiere un marco amplio que permita la inclusión de todas aquellas iniciativas demandadas en cada proceso. En este contexto, se exige que los indicadores, para su eficacia, respondan al conjunto extenso de inquietudes, prioridades y necesidades ciudadanas. De este modo, los indicadores que presentaremos no describen únicamente posibilidades materiales y cuantificables, sino que, en relación con todos los aspectos que convergen en la experiencia de presupuesto participativo, tiene que indagar en las características intangibles que envuelven la propia vida en sociedad. En consecuencia los marcos de reflexión deben incorporar elementos de referencia de aceptación mayoritaria, como equipamientos y necesidades básicas, así como elementos de la vida en sociedad que requieren de una mayor interpretación y dependen de mediciones diversas –como son las relaciones interpersonales, la convivencia, el ocio, la participación política o la equidad. Este conjunto diverso invita a reflexionar sobre las líneas básicas que regentan la vida en ciudades y pueblos. La principal intención es asentar unas bases que permitan ordenar, categorizar y analizar con criterios uniformes el conjunto de propuestas de las diversas experiencias para, de este modo, permitir una definición de variables e indicadores coherentes con las experiencias de presupuestos participativos. Y, asimismo, una homogenización de significados que permitan realizar las comparativas pertinentes.

Para comenzar, es imprescindible enfatizar que el presupuesto participativo se sustenta sobre una doble distribución: la política y la material. La distribución material, o igualdad material, favorece el disfrute de las condiciones económicas, sociales y culturales existentes en la sociedad. La política posibilita obtener los derechos y libertades (Herrera, 2005; Sousa Santos 2005). De este modo, la desigualdad se combate en dos planos: el de los derechos políticos, y en el de los derechos materiales. Los estudios sobre el desarrollo también toman como referencia esta doble dimensión, estableciendo las limitaciones que la pobreza imprime a la propia libertad individual y colectiva. Para conquistar ambos planos, se requiere una cultura y una participación activa de la ciudadanía que lleve a realizar propuestas institucionales y ciudadanas que permitan acceder a los bienes políticos que se propone en el sistema democrático, combinando así las reglas democráticas representativas y participativas. Lo fundamental es la apertura de espacios de decisión, estos son los espacios en los que se tiene que profundizar. Es necesario por ello, un proceso participativo y decisorio que sea ascendente. Para desarrollar un compromiso compartido entre la ciudadanía y la administración.

Estos enunciados entonan una serie de características básicas a procurar: la necesidad de una participación universal, la apertura de espacios para la generación de ciudadanía, un esquema pedagógico basado en la información y la formación, una voluntad política clara que vincule el presupuesto participa-

tivo con un programa de gobierno, y una apuesta por la inclusión basada en una mejora en la estructura distributiva de los recursos públicos. Estos principios inspiradores han sido consagrados por las distintas declaraciones internacionales sobre el presupuesto participativo (Declaración de Porvenir, Antequera, Málaga, Nairobi, etc.). También lo hacen suyos autores muy vinculados a las primeras experiencias latinoamericanas como Souza (2004), Sousa Santos (2006) y Cabannes (2004; 2007).

Nos encontramos así con un conjunto amplio de variables para analizar. Estas van desde las necesidades materiales básicas, hasta los espacios de construcción de ciudadanía. En este sentido, no sólo se alude a los requerimientos habitacionales básicos de salubridad y medioambientales, importante en muchos contextos locales, y colectivos. Sino también a los servicios esenciales para un óptimo bienestar (sanidad, educación, transportes...). Y, asimismo, nos convoca a cuestionar la construcción y uso que hacemos de nuestros espacios de socialización (creación de espacios para la socialización y la participación: zonas de recreo, paseos, construcción de centros cívicos y deportivos, ampliación de horarios, mantenimientos de espacios simbólicos, etc.).

Estos aspectos, no obstante, pueden tener un sustento teórico mayor si partimos de la conceptualización de *la calidad de vida*. Ésta tiene relación directa con la percepción de las vivencias que tiene los sujetos de su entorno. Este concepto nos remite a un análisis multifuncional en el que se tiene que conocer cómo viven los sujetos, sus condiciones objetivas de existencia y qué perspectivas de transformación de estas condiciones tienen, así como evaluar el grado de satisfacción que se consigue. De esta forma, la toma en consideración del concepto de *calidad de vida* es una cuestión que incide directamente en la organización de indicadores que permitan calificar la idea de la vida deseada por una persona. En este ámbito encontramos ocho necesidades fundamentales que representan el núcleo de las dimensiones de la vida: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos (Scharlock y Verdugo, 2003).

Estas premisas nos hacen comprender que un alto nivel de vida objetivo depende de distintos factores como recursos económicos, el hábitat, el nivel asistencial o el tiempo libre; y puede ir acompañado de un alto índice de satisfacción individual en bienestar o calidad de vida. Además, esta satisfacción viene determinada por el ajuste entre éstas características y las expectativas, capacidades y necesidades del individuo, es decir, el sentir de cómo las percibe. Por ello, la segunda premisa definitoria pone el acento en comprender qué sería una calidad de vida óptima, y cómo se estructura sobre la interacción de las personas con su ecosistema, lo que permite un equilibrio tanto en aspectos de sus necesidades como seres vivos, así como en sus relaciones en lo social, cultural y mitológico (Rueda, 1997). Volvemos así a poner el acento en la concepción subjetiva del individuo en relación con sus vivencias de la realidad. Rueda, no obstante propone que estos parámetros, al ser subjetivos, son también influenciados.

El individuo tamiza sus necesidades por medio de expectativas que dependen de las pautas individuales y sociales que a la vez corresponden a una sociedad determinada. Estos componentes subjetivos esenciales del individuo se construyen sobre la base de los matices sociales y colectivos. Por ello, la idea de bien común también se ve interceptada por las expectativas personales y colectivas (Castoriadis, 1995). En consecuencia, para la realización de una calidad de vida en la sociedad es imprescindible el establecimiento de un estándar colectivo que sólo es válido para un momento y contexto específico. Es decir, esta calidad de vida es dinámica, determinada histórica y culturalmente.

Se pueden abrir espacios más amplios si se contextualizan las necesidades humanas en un marco de transformación que implica a los entornos político, social y económico. Esto implica ejercitar las estructuras de tránsito desde planos intersubjetivos hacia los planos políticos, en la exigencia de construcción de opciones viables (Encina y Rosa, 2004). Esto facilita encontrar una función concreta al presupuesto participativo, y ayudar en la clasificación de las necesidades humanas que permiten organizar el conjunto de propuestas a analizar. Para ello, es pertinente anexar un elemento fundamental a nuestro análisis: aquellas propuestas que van más allá de la simple satisfacción de necesidades, aquellas que habilitan una transformación mayor (satisfactores sinérgicos). De este modo, el análisis nos debe orientar a propuestas que conectan las necesidades humanas con la naturaleza y la tecnología; pero también con aquellas que implican la interacción de los procesos globales y locales, de lo personal y lo social, así como la sociedad civil y el Estado (Max-Neef, 1994).

De esta forma, un enfoque de análisis que sea capaz de aprehender la complejidad final de del presupuesto participativo tiene como cometido cuestionarse acerca de los niveles de vida que deben garantizarse universalmente para permitir a todos los ciudadanos y ciudadanas participar en la vida social. Veladamente, se hace necesario establecer el debate acerca de lo que es básico, secundario o de lujo en las necesidades humanas, e interpelar sobre las actuaciones inaceptables por los efectos sociales y ambientales que suponen (Riechmann, 2006).

En este marco el presupuesto participativo privilegia tanto la diversidad como la autonomía, así como un protagonismo del sujeto sobre el espacio que habita. En consecuencia, es prioritario una profundización democrática que destruya dinámicas paternalistas, que active y estimule esquemas de soluciones creativas que vayan de abajo hacia arriba. Por esta razón las necesidades no se entienden exclusivamente en un esquema de carencia, sino también sobre una idea de potencia, de activadores y movilizadores de la ciudadanía a favor de la resolución de sus problemas. Resaltando de este modo su aspecto personal y a la vez colectivo.

Estas referencias abren un espacio importante en nuestro trabajo, ya que en el propio proceso de desarrollo es el elemento de arranque. De esta forma, lo importante no es ya sólo el conseguir las metas de satisfacción de esas nece-

sidades fundamentales, sino que el propio proceso impulse todo un conjunto de mejoras necesarias. En clara consonancia con los objetivos finales del presupuesto participativo, la realización de la necesidad no es únicamente la meta, el proceso metodológico para conseguirla proyecta estructuras más complejas que permiten llegar a otros fines de mayor impacto. En otras palabras, el proceso de selección de las demandas de los ciudadanos para implementar es un medio para estimular propuestas con mayor impacto, ya sea individual como colectivamente –satisfactores sinérgicos.

A razón de ello –y permitiéndonos ampliar los límites organizadores del presupuesto participativo– sus dinámicas y objetivos pueden plantearse como satisfactores sinérgicos en sí. Por su capacidad de impacto, por su posible capacidad final de influencia en la vida social de manera general, implementando una mejora en sentido amplio del espacio habitacional.

Nos permitimos, de este modo, plantear un esquema de análisis que al menos se pregunte si se plantan las bases para colmar las necesidades de forma sinérgica. Sin embargo, y es lo que intentamos analizar en este trabajo, es imprescindible conocer si por medio las metodologías de los presupuestos participativos se permiten transformaciones más allá de la satisfacción de necesidades.

Llegado a este punto, es preciso exponer las variables que se estiman oportunas en el análisis:

- Aspectos *decisivos para el bienestar general de las personas*: trabajo, educación, sanidad, vivienda, servicios básicos y equipamientos.
- Aspectos relacionados *con el medio, con la calidad ambiental*: calidad ambiente atmosférica, el ruido, la calidad del agua, etc.
- Aspectos relacionados con los *aspectos psicosociales fundamentalmente del ámbito interactivo* de los sujetos: relaciones familiares, relaciones interpersonales, ocio, tiempo libre, etc.
- Aspectos referentes al *orden socio-político*: participación social, la seguridad personal y jurídica, etc.

La complejidad está servida, pues, si en algunos momentos los posibles indicadores de análisis se nos presentan claros y concisos, otros se presentan con cierta dificultad para definirlos. Por este motivo, ha sido necesario categorizar y dimensionar introduciendo diferentes niveles por grupos de categorías que ordenaran estos presupuestos teóricos y nos permitieran descubrir los diferentes indicadores necesarios para el análisis, centrados, sobre todo, en los recursos y las posibilidades habitacionales que se generan.

Habitabilidad de la ciudad

Entendemos la habitabilidad como un atributo de los espacios construidos en la medida en que provean de una serie de condiciones que los hagan apropiados para el desarrollo de la vida humana, tanto de los individuos como de los grupos, y en un sentido tanto físico como simbólico. La habitabilidad hace referencia

a las cualidades ambientales y físico-espaciales que permiten el desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona. De la anterior definición se deduce que la habitabilidad es un concepto complejo, en el que se engloban gran variedad de temas desde los que se pueden clasificar las propuestas que estamos analizando.

A fin de hacerlo operativo es importante agrupar los distintos aspectos que incluye la habitabilidad en dos categorías generales: en la primera categoría incluye todas aquellas propuestas que se refieran a la estructura espacial de la ciudad: propuestas sobre movilidad, accesibilidad, o dotación de equipamientos; y en la otra, aquellas propuestas que pretenden influir sobre la calidad medioambiental del entorno urbano.

Por ello es necesario incluir en este grupo de indicadores todas aquellas propuestas que intentan influir en el modelo de asentamiento hacia un desarrollo espacial más habitable, mediante la reducción de la necesidad de desplazamientos (ciudad compacta frente a ciudad dispersa, o ciudad policéntrica frente a ciudad centralizada); o, a través del fomento del carácter equilibrado e integrado de la estructura urbana, evitando el mono-funcionalismo espacial de ciertas áreas así como su aislamiento.

También incluyen aquellas propuestas tendentes al fomento de métodos de desplazamiento más eficientes y menos contaminantes como el transporte público, la bicicleta, o la adecuación del espacio público a usos distintos de los que imponen los requerimientos del transporte privado motorizado.

Calidad medioambiental.

La salubridad y el aumento de la calidad medioambiental de los entornos urbanos pueden llevarse a cabo por diversas estrategias. No obstante, en la actual situación de degradación ambiental en la que la capacidad de regeneración del ecosistema está saturada, los espacios degradados son cada vez más habituales.

La única estrategia sostenible consiste en hacer de las ciudades entornos más saludables al reducir su impacto en el medio ambiente tanto a nivel local como global. La habitabilidad así entendida sería la concreción en el espacio urbano de la sustentabilidad a nivel de todo el planeta. En este apartado incluimos las propuestas que tienden a aumentar la calidad del medio urbano de manera sostenible tanto a nivel local como global.

Calidad de la vida social.

Si en la categoría de habitabilidad se incluía todas aquellas propuestas relacionadas con el aumento de la calidad de vida de los habitantes de los espacios urbanos que dependen de condiciones ambientales y espaciales, la calidad de la vida social intenta ampliar el espectro de las anteriores categorías, al incluir aquellas necesidades cuya referencia de análisis son los factores socioeconómicos de los que depende dicha calidad de vida. Por ello se atiende al conjunto de servicios y posibilidades de mejora colectiva y comunitaria, así como a los espa-

cios que se abren entorno a los aspectos psicosociales fundamentalmente del ámbito interactivo.

Influencia, equipamientos y cultura democrática.

A fin de obtener una idea más precisa de la repercusión de los presupuestos participativos sobre la política local, hemos decidido introducir un grupo de indicadores sobre cuestiones específicas que complementan la anterior clasificación centrada en el aumento de la calidad de vida. Al margen de que algunas propuestas aparezcan ya en la clasificación anterior, este último grupo cumple la función de concentrar la información sobre dos temas que consideramos claves. Por un lado, el impacto de los presupuestos participativos sobre la cultura política democrática; y, por otro lado, la importancia económica y la capacidad a la hora de marcar prioridades de gasto de los presupuestos participativos en los presupuestos municipales. Son evaluables en función de la ejecución de obras producto de propuestas ciudadanas que supongan un gran desembolso económico, así como obras en infraestructuras que vengan a cubrir carencias básicas con lo que esto supone de inclusión de criterios de justicia social y alteración de las prioridades de gasto hacia los sectores tradicionalmente menos atendidos.

4. Matriz de categorización y análisis de las propuestas. Tres grupos de variables (y tres análisis)

La matriz de codificación y categorización pone en relación las propuestas con las variables, dimensiones e indicadores seleccionados. Permite el análisis comparado por localidades. Se categorizan las propuestas en los conjuntos de variables establecidos para conocer su relación con la habitabilidad, influencia y cambios en la cultura política.

Elementos para el estudio comparado de las propuestas			
VARIABLES	DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES
Calidad de vida	Habitabilidad de la ciudad	Estructura espacial	Movilidad (seguridad vial, transporte, pavimentación, peatonalización)
			Accesibilidad (transportes públicos, conexiones, caminos, accesos, puentes)
		Espacios públicos de socialización	Plazas, parques, centros comunales, mercados, mobiliario público, dotaciones.
	Calidad medioambiental	Salubridad	Acometidas diversas de agua y electricidad, limpieza, residuos.
		Problemas ambientales	Espacios verdes, recuperación conservación.
	Calidad de la vida social	Mejoras habitacionales básicas	Viviendas, agua corriente.
		Necesidades educativas	Escuelas, centros de formación (arreglos y equipamientos).
		Necesidades de salud	Clínicas, profesionales, equipamientos, campañas de salud.
		Empleo	Acciones y programas repercuten en el empleo; formación y especialización laboral.
		No discriminación, integración y diversidad	Programas y acciones para colectivos preferentes o excluidos, campañas sensibilización.
Entorno sociocultural		Bibliotecas, centros culturales, equipamientos y programas deportivos.	
Acceso información y fomento participación	Juntas vecinales, centros comunitarios, oficinas municipales para colectivos específicos, programas y campañas.		
Capacidad de influencia o impacto social y/o económico	Equipamientos	Equipamientos básicos	Agua, alcantarillado, viviendas, electrificación, caminos rurales, construcción y arreglos en escuelas, hospitales.
		Equipamientos de relevancia social	Centros cívicos, museos, bibliotecas, equip. municipales, casas culturales, oficina mujer.
Cambios y avances en la cultura política	Ampliación y profundización en democracia y en la vida política y social en distintos niveles	Ampliación y profundización democracia local y co-gestión	Acciones de mejora redistributiva, transparencia e implicación población, apropiación espacios públicos (campañas educativas, participación directa población, sensibilización, centros cívicos, debates, periódicos, web)
		van más allá política local	Las anteriores en referencia a política nacional, internacional, derechos humanos, cooperación
		Género	Pretenden mejorar la condición social y política de las mujeres y otros colectivos como el colectivo LGTB.

En base a lo ya expresado, el estudio de las propuestas se estructura en tres análisis –correspondientes a los tres grandes grupos de variables:

1) *Análisis de la calidad de vida: necesidades y preferencias de la población en los aspectos habitacionales, medioambientales y necesidades sociales.* Las propuestas concretan las demandas ciudadanas definiendo las prioridades de gastos. A partir de su estudio obtenemos información acerca de las necesidades sentidas por una determinada población, pero también sobre las preferencias de esta población respecto a las características de su entorno. Lo que perfila un modelo de desarrollo urbano y convivencial, es decir, un modelo de ciudad determinado.

2) *Análisis del impacto en la política municipal.* Atendiendo al volumen de su dotación económica, a su relación con respecto al total del presupuesto municipal, y al nivel de ejecución de las propuestas podemos dar cuenta de los puntos claves que determinan la posibilidad y el sentido de los presupuestos participativos: compromiso político de las administraciones, empoderamiento de la ciudadanía, aumento de la justicia social.

3) *Análisis de la cultura política, cambios y evolución de los presupuestos participativos y de la participación ciudadana.* El presupuesto participativo supone una apuesta por la mejora de la administración, la inclusión de la ciudadanía en la reflexión acerca del destino del presupuesto municipal y la promoción una gestión más eficaz de los recursos, con el fin de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados al aumentar la transparencia y eliminar las relaciones clientelares. Paralelamente entre sus objetivos encontramos el de profundizar en la democracia a través del fomento de una ciudadanía activa, que sea capaz de participar en la dirección de los asuntos públicos y asuma paulatinamente mayores cuotas de poder político.

5. La matriz inicial de recopilación de las propuestas

El análisis se inicia con una matriz como herramienta para la recopilación de las características y datos esenciales de las propuestas. Respondiendo así a la obligación práctica de ordenar y categorizar la recogida de las propuestas, está fuertemente influenciada por las prioridades marcadas en el presupuesto participativo (vinculación, ejecución, área de actuación, nivel en que se presentan las propuestas, finalidad de éstas, etc.). Dando pie a conocer con mayor cercanía los niveles de consecución de las características que apuntábamos como necesarias para el presupuesto participativo.

VARIABLES DESCRIPTIVAS: engloba aquellos datos básicos que permiten conocer la propuesta: año de presentación, nombre de la propuesta y comentarios necesarios.

VARIABLES LOCALIZADORAS: amplían la descripción de la propuesta y nos sitúa en ámbitos importantes para su análisis como zona de presentación, tipo de

inversión, etc. Estos apartados sirven para un mayor conocimiento de aspectos relacionados con los mecanismos de cumplimiento de los presupuestos participativos y la importancia dentro del presupuesto municipal y envergadura urbanística.

Zona de presentación: determina el lugar físico de presentación. Permite descartar entre zona urbana o zona rural. Esta característica es imprescindible para determinar un número importante de aspectos en el proceso de presupuesto participativo como distribución territorial de los presupuestos, necesidades no cubiertas y preferencias en las zonas (calidad de vida), así como el estudio de cumplimiento en zonas tradicionalmente deprimidas como son las zonas rurales o zonas periurbanas.

Organismo responsable: Nos vincula la propuesta al órgano político o institucional que se hace responsable de su ejecución. Esta variable permite conocer el órgano que ha puesto a disposición de los presupuestos, su montante de inversiones y establecer el grado de implicación de las instituciones participantes. Asimismo, permite a los ciudadanos conocer el órgano competente y mejorar así la transparencia del proceso.

Tipo de inversión: Nos determina la materialización de dicha inversión, es decir el tipo de actividad en el que se ha transformado el presupuesto. En este caso estamos comprobando dos elementos. Uno tiene su correspondencia con la calidad de la experiencia, ya que nos ofrece información sobre el tipo de decisiones que las instituciones facilitan al proceso. Por otra, nos aporta información sobre las preferencias vecinales. Podemos distinguir: *Inversiones en actividades:* Son inversiones cuya finalidad es la ejecución de actuaciones no materiales. *Inversiones en obras:* Son inversiones cuya finalidad es la ejecución de obras nuevas o de reposición que requieren de un proceso administrativo determinado y una infraestructura para poder realizarla que sobre pasa la mera actividad. *Ejecución de la propuesta:* Esta variable responde a la necesidad de conocer el estado final, o su realización. Nos proporciona conocimientos sobre el compromiso de los organismos con el proceso, es decir, evaluamos su nivel de vinculación, así como conocemos las inversiones que se realizan.

Presupuesto: coste de la propuesta. *Incluido o no en los presupuestos municipales:* mide el nivel de compromiso que adquieren las instituciones. Igualmente, que esta información sea pública y de acceso a toda la ciudadanía marca un hito en la transparencia de los procesos.

Nivel de ejecución: la ejecución es fundamental para conocer el estado en el que las propuestas se encuentran y seguir teniendo mayor información sobre el cumplimiento de la vinculación por parte de los estamentos políticos y técnicos con el proceso. Distinguimos: no realizadas, en ejecución y realizadas.

6. Resultados generales

Aplicada la matriz de codificación, el análisis permite conclusiones particulares y generales sobre los presupuestos participativos y la influencia de estos en las localidades que implementan estas experiencias de gestión democrática de los recursos locales².

Los resultados demuestran una tendencia generalizada en los presupuestos participativos referida a las limitaciones que estos procesos encuentran en la propia estructura administrativa. Las experiencias, ya estén en estados iniciales o sean procesos maduros, suelen estar ubicados en que por lo general tienen una importancia limitada en las estructuras de los gobiernos locales. Además, las experiencias habitualmente se conforman en torno a disponibilidades presupuestarias limitadas. Observamos en las distintas experiencias ciertos recelos ante posibles resultados no deseados. De igual modo, bien es cierto que en los procesos más asentados estos recelos van limándose. Salvo escasas excepciones, las posibilidades de una inmersión mayor en asuntos más complejos, con carácter transversal, horizontal y mayor capacidad de influencia tanto económica como planificadora de los gobiernos locales no están siendo tomadas en cuenta. Cabannes (2015) también observa estas tendencias, realizando algunas recomendaciones como incidir en una mayor descentralización que permita una mejora en la distribución de los recursos; la imprescindible conexión de los presupuestos participativos con la planificación general de la ciudad, favoreciendo de este modo una mayor transversalidad del proceso de deliberación y de decisión ciudadana. Todo ello con la finalidad de incidir en la autonomía ciudadana, una actitud más favorable de las autoridades implicadas. Finalmente, y en relación con todo ello, se cuestiona la escala de las propuestas llevadas a cabo. Los temas decididos en los procesos siguen estando muy cercanos a las necesidades más inmediatas y cercanas.

Nuestro análisis no obstante muestra algunas localidades concretas –o incluso, zonas o barrios–, ya sea por la consolidación de los procesos participativos, su tejido social o por una mayor voluntad política, que fuerzan actuaciones una mayor transcendencia, aunque estas estén circunscritas a espacios muy particulares. De igual modo, aquellos presupuestos que de una u otra forma establecen cuestiones transversales y estas las fomentan con asambleas temáti-

2 Resumiremos los resultados más relevante de dos estudios realizados. El primero, publicado (Barragán, Romero & Sanz, 2012) se enmarcaba en el análisis comparativo de 1883 propuestas pertenecientes a localidades de tres países diferentes –República Dominicana, Uruguay y España– en procesos realizados de 2004 a 2011. El segundo, se realiza sobre ocho municipios españoles, cinco son en municipios rurales, todos ellos con menos de 20.000 habitantes. Dos son ciudades medias que superan los 100 mil habitantes, y una gran ciudad con más de 700 mil. Solamente dos localidades no pertenecen a la región andaluza (Getafe y Santa Cristina d’Aro). Entre todas ellas se dan grandes diferencias tanto presupuestarias como de población (Barragán, *et. al.*, en proceso de publicación).

cas o por medio de actuaciones complementarias concretas, llegan a puntuar en mayor medida en las variables de influencias, así como en las de cultura política.

Existe una gran influencia de la propia reglamentación de las experiencias en los recursos que cada presupuesto participativo pone a disposición de la ciudadanía para decidir. Del mismo modo, existen condicionamientos socioeconómicos que definen cada proceso y cada localidad. Las propuestas nos hacen ver lo ya expresado en otros estudios, que *“el desarrollo y la metodología del presupuesto participativo suele ser justificada por las autoridades locales que lo promocionan en la historia política y cultural de cada localidad”* (Ganuza y Francés, 2012).

Habitualmente las localidades centran demandas en propuestas de habitabilidad y calidad medioambiental. El entorno más cercano y cotidiano marca las tendencias. Bien es cierto, no obstante, que los servicios básicos se dan en mayor proporción en las localidades con mayor carencia de estos. Por el contrario, allá donde los servicios básicos están cubiertos, los indicadores predominantes son los relacionados con la habitabilidad de la ciudad y, en concreto, aquellos con incidencia directa en la mejora del entorno más cercano (calles, plazas o barrios). En este sentido las propuestas de movilidad son de las más frecuentes. También, en este plano, el eje rural/urbano muestra diferencias significativas en cuanto a las demandas ciudadanas.

En conclusión, podríamos decir, que el presupuesto participativo no es una metodología cerrada, en su formulación original se incluye la pretensión de su crecimiento y ampliación, pero este desarrollo no se da necesariamente. Es decir, a partir de su puesta en funcionamiento los presupuestos participativos pueden evolucionar hacia el objetivo de crear una ciudadanía organizada, activa y capaz, o por el contrario pueden quedar restringidos a la mera gestión de lo micro (a nivel de los problemas de calle o de barrio) sin mayor repercusión en la política municipal.

Por todo ello, una experiencia de presupuesto participativo que evolucionara hacia una mayor importancia de la participación en las decisiones de la política municipal entendemos se correspondería con las tendencias que apuntamos a continuación en lo que propuestas ciudadanas presentadas y decididas se refiere:

- Tendencia al aumento de su importancia presupuestaria.
- Nivel de ejecución de propuestas cercano al total.
- Tendencia a la desaparición de propuestas referidas a necesidades básicas.
- Tendencia al aumento del número o importancia económica del tipo de propuestas que se refieran a toda la ciudad en contraposición con aquellas que se centran en ámbitos de interés más reducidos como la calle o el barrio.
- Tendencia al aumento del número o importancia económica del tipo de propuestas que se refieran a obras nuevas en contraposición con aquellas referidas a obras de reparación y mantenimiento.

- Tendencia al aumento de las propuestas que posean un contenido político que no se restrinja a la distribución de los recursos económicos. O propuestas referidas al modelo de desarrollo urbano, o a cambios en las relaciones sociales, en la moral o en las normas.

Así pues, el análisis de las propuestas puede aportar claves para interpretar el nivel de evolución de una práctica concreta del presupuesto participativo, así como permitirnros análisis comparativo con otras experiencias; o análisis diacrónico, tomando como referencia la misma experiencia en su inicio.

Referencias bibliográficas

- Allegretti, G. (2012). *Estudio comparativo de los Presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Diputación de Málaga, PARLOCAL.
- Allegretti, G. y Hezberg, C. (2004). *Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Transnacional Institute and the Centre for Democratic Policy Making. Briefing Series, número 2004/2005. Amsterdam y Madrid. Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Barragán, V., Romero, R. & Sanz, J.M. (2012). Análisis de las expectativas ciudadanas expresadas en las propuestas de Presupuestos Participativos. En Allegretti, G. (Ed.) *Estudio comparativo de los Presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Diputación de Málaga, PARLOCAL.
- Cabannes, Y. (2004). 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos. En Programa UN –HABITAT, *Campana Global para una Mejor Gobernanza Urbana*.
- Cabannes, Y. (2007). Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. En *IEPALA: Algo está pasando en Europa*. 23-64, V jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos, Sevilla.
- Cabannes, Y. (2014). Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services. Municipal practices and evidence from the field. *IIED Working Paper*. IIED: London.
- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization*. Vol 27(1): 1-28. International Institute for Environment and Development (IIED): London.
- Castoriadis C. (1995). La democracia como procedimiento y como régimen. *Leviatán: revista de hechos e ideas*, nº 64, 65-84.
- Ganuzo, E. & Francés, F. (2012). *El Círculo Virtuoso de la Democracia: Los Presupuestos Participativos a debate*. Monografía, nº 278. Madrid: CIS.
- Ganuzo, E., & Álvarez, C. (2003). Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos. En Ganuzo Fernandez, E. & Álvarez de Sotomayor, C. (Coord.) *Democracia y presupuestos participativos*. 13-37. Barcelona: Icaria.

- Herrera, J. (2005), La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. En T. Villasante (Coord.) *La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía*/ 10, 87-114, Madrid: CIMAS.
- Max-Neef, M.A. (1994). *Desarrollo a escala humana. Opciones de Futuro*. Ed. Barcelona: Icaria.
- Riechmann, J., (2006). ¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomimesis y autolimitación. En Encina, J., y Barcena, I., *Democracia ecológica. (Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental)*. Democracia participativas/3, 73-92. Sevilla: Atrapasueños.
- Rosa, M. & Encina, J. (2004). Democracias participativas desde la praxis local. En Javier Encina (Coord.) *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. Construyendo ciudadanía / 5. Sevilla: ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.
- Rueda, S., (1997, 30 de junio). Habitabilidad y calidad urbana. En *Ciudades para un futuro más sostenible*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/cs/>
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, en Reforma y democracia. *Revista del CLAD*, febrero.
- Sintomer Y., Allegretti, G., Herzberg, C. & Röcke, A. (2010). Learning from the South: Participatory Budgeting worldwide – An invitation to Global Cooperation. *Número especial de Dialog Global*. N.º 25, GIZ/Bonn.
- Sousa Santos, B. de (2005). *El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Sousa Santos, B. de (2006). *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona: El Viejo Topo
- Souza, U. de, (2004). *La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul*. Revista El Viejo Topo, Número: 189-190, Barcelona.
- Scharlock, R & Verdugo, M.A. (2003). *Calidad de vida: manual para profesionales de la educación, la salud y servicios sociales*. Madrid: Ministerio de trabajo y asuntos sociales.
- Villasante, T., (2005). Los retos de las democracias participativas. En Villasante, T., (Coord.) *La pedagogía de la decisión*. Construyendo ciudadanía/10, 5-30. Madrid: CIMAS.