LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS: UNA EXPERIENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Gloria ALARCÓN GARCÍA
José MOLINA MOLINA
Universidad de Murcia

Resumen

La participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos públicos municipales es un fenómeno que se está produciendo en diferentes entornos geográfico-políticos mundiales. Este trabajo se ocupa, en primer lugar, del concepto de presupuesto participativo y de su viabilidad en la Administración local. En segundo término, se realiza un repaso a los principios presupuestarios, tanto jurídicos como económicos, con el objetivo de verificar si éstos se respetan en este modelo de gestión presupuestaria, para señalar posteriormente los nuevos principios presupuestarios de los presupuestos públicos participativos. Por último, se exponen las experiencias más representativas de los presupuestos participativos, tanto a escala nacional como internacional.

Palabras clave: presupuestos municipales, presupuestos participativos, principios presupuestarios.

Abstract

Community participation in the elaboration of public municipal budgets is a phenomenon that is occurring in different geographical and political environments. This study is concerned, in the first place, with the participative budget concept and its feasibility in local government. Secondly, we review both legal and economic budgetary principles in order to verify whether these are respected in this model of budgetary management so as to go on to specify the new budgetary principles of public participative budgets. Lastly, we set forth the most representative experiences of participative budgets, both on a domestic and an international scale.

Key words: municipal budgest, participative budgest, budgetary principles.

JEL classification: H72.

I. INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

A partir de la promulgación de la Constitución Española de 1978, el municipio es considerado un ente territorial dotado de autonomía para la gestión de sus intereses (1). Este reconocimiento es realizado de una forma explícita en los artículos 137, 140 y 142 de la Constitución Española, no obstante la ausencia de una definición constitucional ya del concepto, ya del contenido de la autonomía atribuida a la Administración municipal.

Tras la elaboración del concepto y alcance de la autonomía municipal por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (2) y por la doctrina científica (3), podemos afirmar que la autonomía municipal se compone de una autonomía política, la referida a la gestión de los intereses propios de las entidades municipales; de una autonomía administrativa, conformada por las competencias municipales, y de una autonomía financiera garantizada constitucionalmente. Esta autonomía financiera comporta la potestad financiera, según la cual las entidades municipales tienen el deber y el derecho de aprobar un presupuesto único anual, el cual ha de constituir la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer. En el presupuesto anual, por tanto, es donde se reflejan las opciones de las políticas públicas tomadas por cada corporación, lo que significa que el presupuesto municipal es el instrumento de sus políticas públicas autónomamente decididas.

Las políticas públicas impulsadas por los entes locales en el marco de su autonomía, y cuyo reflejo es el presupuesto municipal, tienen como cometido aumentar el bienestar social y añadir valor económico a la sociedad, tal y como afirma Albi Ibáñez (1999: 89-100). De igual modo, éstas han de corregir los fallos, y no sólo del mercado, sino también de su organización funcional y de sus formas de gestión, y han de tener presente sus relaciones con la ciudadanía. La participación ciudadana en la selección de los objetivos presupuestarios, en la selección de las políticas públicas, puede ser un instrumento que maximice el bienestar social pretendido.

Los instrumentos de esa política deben generar transparencia, perfeccionar la eficiencia, aumentar la equidad y utilizar la capacidad de las nuevas tecnologías para potenciar la democracia directa. Todo ello está hoy representado en las diferentes experiencias realizadas en diversos países con el modelo del presupuesto participativo.

Por otra parte, estamos siendo testigos de la necesidad de la transformación del *Estado nacional* en un nuevo concepto de *Estado social*, articulador de un con-

junto de organizaciones, redes y estructuras, desde locales a supranacionales, sin olvidar las regionales. Ello es consecuencia de la globalidad internacional, la consecuencia de los efectos de una despolitización de los estados en favor de nuevos centros de poder.

Esta supremacía de las nuevas estructuras globales, unida a la influencia de los nuevos reguladores de los mercados económicos y financieros, donde los gobiernos nacionales son elementos de la articulación de ese conjunto, son una exigencia cosmopolita (Boaventura de Sousa, 2005) de un novísimo movimiento social en el que el poder público debe ser el articulador del conjunto, ya que no es una erosión del mismo, como a veces se quiere presentar, sino una nueva forma de organización política. Es la democratización del monopolio de lo público con el objetivo de comprometerse más directamente con los criterios de redistribución y, por tanto, con los criterios de inclusión y exclusión.

En este artículo pretendemos mostrar los principios presupuestarios a la luz de la nueva experiencia de la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales, así como presentar algunas de las experiencias más significativas de intervención ciudadana en relación con la elección de prioridades para la elaboración de los presupuestos públicos, las cuales se han desarrollado en diferentes lugares, con diferentes culturas y con niveles de rentas muy dispares.

Ya los clásicos de los estudios de la Hacienda Pública, Adam Smith, Keynes, Stammler y Marshall (4), entre otros, analizaron la vida económica como parte de la acción individual y social, en estrecha conexión con la obtención de recursos materiales necesarios para el bienestar (Samuelson, 1960), por lo que nos encontramos con un viejo paradigma. Ello significa que en cada situación económica existen varias posibilidades y que hay que elegir una entre las más convenientes. De igual modo, desde una perspectiva hacendística, se aborda la forma de ordenar las cuestiones de las elecciones presupuestarias según la preferencia de los votantes, y esas preferencias respecto a las necesidades públicas. Así, Musgrave (1969: 130-131) considera que la democracia funciona bien donde existe una considerable similitud en los esquemas de preferencia por el grado de cohesión que proporcionan. Encontrar combinaciones en materias presupuestarias es un catalizador del proceso. En este punto, nos encontramos con la clásica definición de Schmoller (2008) de la Economía nacional, según la cual ésta es un conjunto organizado unitariamente de las actividades individuales y corporativas que existen en un Estado y comprendidas en la Economía financiera del propio Estado.

Samuelson (1960) analiza las imperfecciones que afectan a los instrumentos y las formas en que se producen, así como la necesidad de la intervención pública donde los procedimientos de elección de prioridades presupuestarias, seleccionados por los representantes de la democracia representativa —elegidos por los votos— en representación partidista, también han presentado sus debilidades. Es lo que Musgrave (1969: 119-121) señala como la necesidad de incorporar el análisis de las fuerzas sociales y de la sociedad civil a la investigación sobre la forma correcta en que ha de producirse la intervención pública. Esto es, según las tesis expuestas por este autor, la Hacienda pública ha de estudiar no sólo la puesta en práctica de mecanismos eficientes para la consecución de objetivos concretos, sino también las maneras en que el proceso de elección de objetivos está relacionado con lo que una sociedad democrática debe y puede ser, así como la medida en que los gobiernos, en sus diferentes niveles, pueden contribuir a la consecución de los objetivos.

Estos objetivos a conseguir pueden ser seleccionados de una forma particular, desde sus programas votados en las elecciones, o de una forma compartida, sin descuidar que los grupos de interés presionan para conseguir objetivos en su propio beneficio. Los estudios de autores tan representativos como Stigler (1971), Becker (1985) y posteriormente Mueller(1989), Alesina y Drazen (1991) y Wittman (1995), entre otros, ya se refirieron a ello al indicar que los gobiernos adaptan sus decisiones para contentar las demandas de los ciudadanos, buscan minimizar costes, desarrollar sus propuestas políticas y, por último, dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En contestación a este esquema generalizado de la gestión de la Hacienda pública, las modernas democracias han desarrollado otras formas de identidad colectiva que constituyen apoyos directos para desarrollar la participación. Hoy constatamos la existencia de muchas disfuncionalidades en las sociedades, desde las más avanzadas hasta las que luchan por mejorar su nivel de desarrollo, debido a que la expresión de las preferencias de los ciudadanos mediante el voto periódico de elección en elección resulta imprecisa y distante.

Las demandas insatisfechas, según Wittman (1989), tienden a movilizar a los ciudadanos para conseguir sus aspiraciones, bien

activando sus fuerzas de presión (*lobby*), bien buscando los mecanismos de participación. Los partidos políticos tienen, cada vez más, dificultades para singularizar nítidamente los deseos de los electores. Sus potenciales demandas se posicionan en la sociedad civil de forma incoherente. De ahí que los políticos tiendan a las demandas medias como una forma de convergencia, quedando al margen de los programas políticos los requerimientos de los colectivos menos integrados.

La dinámica particular del ejercicio del poder y su necesidad de producir incentivos de interés para toda la sociedad, los cuales han de coincidir con el interés del gobierno, pone claramente de manifiesto la dependencia que tiene el Gobierno de políticas de bienestar social que aseguren su elección o reelección (Fernández Caínzos, 2004).

II. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Se denomina *presupuesto participativo* al proceso de gestión del gasto público en el que interviene la ciudadanía, y cuya intervención tiene como objetivo decidir y priorizar sobre inversiones y gastos públicos, por lo que es un proceso anual y vinculado a la elaboración de los presupuestos, aun cuando, según el principio de competencia, como señalaremos posteriormente, sea el órgano competente, el Pleno de la Corporación en los municipios, quien los apruebe definitivamente. La Administración que los promueve sitúa los límites cuantitativos y, a su vez, se vincula al proceso y a la estructura ejecutiva de la que depende, siendo la encargada de proponer al Pleno Municipal lo que las asambleas de los presupuestos participativos han acordado. Es por ello por lo que constituye una vía de profundización democrática enmarcada dentro de los límites institucionales presentes, aunque implique nuevos mecanismos de participación democrática.

Los presupuestos participativos exigen un determinado contexto social y político distinto de los escenarios tradicionales de los presupuestos públicos, pues constituyen la base de la democracia directa, voluntaria y universal en el que la población puede discutir y decidir sobre las políticas públicas reflejadas en el documento presupuestario (5). Desde una definición más política, se define a los presupuestos participativos como una esfera pública no estatal para la cogestión (6), algo necesario que se precisa para regenerar la función pública y la democracia, y llevar la ética a la política.

Una definición más académica y más precisa es la que define a los presupuestos participativos como una «esfera pública activa de cogestión del fondo público municipal que combina formas de democracia directa (asambleas) con formas de democracia participativa semidirecta, consejo del presupuesto y foros de delegados» (7), y plenos municipales que son los responsables últimos de las decisiones del presupuesto participativo.

El entorno a partir del cual cada experiencia se desarrolla es importante, puesto que el presupuesto participativo es un proceso dinámico que depende enteramente de los agentes que se impliquen en él, por lo que en cada lugar se concretará de forma particular.

La forma que adquieren los presupuestos participativos es muy dispar, según los casos, y aunque existen diferencias muy significativas en los modelos desarrollados, es constatable que existen unas características comunes a todos ellos, como trataremos de exponer. A modo de resumen podemos señalar las siguientes:

a) Son mecanismos orientados a la ciudadanía.

b) Son mecanismos en los que se crea un espacio de diálogo y comunicación, con los necesarios espacio y tiempo reservados a la información previa y a la discusión, por lo que no son mecanismos de carácter sólo consultivos o informativos.

c) Son mecanismos vinculados a un proceso de decisiones que tiene como objetivo priorizar las necesidades acerca del presupuesto municipal, lo que se traduce en implementar medidas encaminadas a políticas selectivas sin incurrir en posicionamientos políticos, porque lo importante es seleccionar para cubrir necesidades.

d) Los mecanismos presuponen un proceso de elección para las decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo que genera un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares. Creación de un espacio público diferenciado de un espacio privado, lo que avanza una experiencia alrededor del interés público, en contra de la tendencia secular del individualismo.

e) Tienen unos límites y normas que varían de unos modelos a otros, pero hay un compromiso entre el proceso participativo seguido y las actuaciones municipales. De no ser así, la participación se resiste directamente.

Compartir el poder de esta manera tan directa es contrario a muchos políticos, de derechas y de

izquierdas (Barceló y Pimentel, 2002: 114). Sin embargo, este modelo (Pineda Nebot, 2004) demuestra que la ciudadanía está capacitada para ocuparse de la *res publica* cuando la Administración, sea del ámbito que fuere, facilita los canales adecuados la información precisa, y facilita el entendimiento. Ello supone desterrar la tesis elitista de la política por la cual sólo un grupo de «expertos» puede hacer y deshacer, sin transparencia y con escaso control público (Rosanvallon, 2003: 77).

1. Los principios presupuestarios

Según Ingrosso (1956), los principios presupuestarios son «las previsiones (...) de los ingresos y de los gastos hechas en base a reglas fundamentales, que representan otros tantos requisitos esenciales para que el presupuesto se adecue a las exigencias del derecho, que condicionan la legalidad constitucional de la gestión financiera en el Estado moderno». Para Arnal Suriá y González-Pueyo (1991), los principios presupuestarios «son reglas que determinan el ámbito material o contenido y el ámbito temporal del presupuesto, o constituyen una garantía, desde el punto de vista formal, de los derechos del administrado».

Las clasificaciones tradicionales de los principios que rigen el presupuesto distinguen entre principios jurídicos, contables y económicos.

Al primer grupo corresponden los principios de competencia, universalidad, unidad, especialidad, nivelación, no afectación y publicidad (8). Los principios contables son los de presupuesto bruto, unidad de caja y especificación; y por último, los principios clásicos económicos son los de gestión mínima, equilibrio, neutralidad y estabilidad presupuestaria.

Si los principios jurídicos marcan los requisitos legales que han de cumplir los presupuestos, los principios de carácter económico hacen referencia a las condiciones que el presupuesto debe cumplir como instrumento que refleja la actividad económica del sector público, al objeto de que esta actividad no perturbe el desarrollo de la economía privada y, en consecuencia, el del total de la economía municipal (Sánchez Revenga, 1994: 34).

En nuestra opinión, el análisis de los principios presupuestarios, criterios conforme a los cuales se ordenan las políticas públicas, es de gran importancia, pues éstos son reflejo de los criterios políticos existentes sobre el papel de Estado y de los entes públicos en la vida jurídica y económica de una nación, así como de la necesidad de transparencia en la gestión de los caudales públicos (Arnal Suriá y Barril Dosset, 1982: 363). En este sentido, es necesario poner de manifiesto que, desde su enunciado por los clásicos (Smith, 1776), su papel y significado ha evolucionado.

La adaptación a las nuevas concepciones político-sociales implica el nacimiento de nuevos principios y la modificación de los principios rectores del presupuesto, lo que en ocasiones puede generar una desvirtuación del contenido inicial o clásico de la regla. Aun cuando obviemos el análisis de los principios presupuestarios clásicos jurídicos y económicos en estas páginas, sí mencionaremos los nuevos principios que surgen de la presupuestación participativa, al objeto de considerar cuáles son los nuevos principios de este proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos municipales, así como de valorar si los principios clásicos se respetan en este nuevo contexto.

2. Los principios presupuestarios de un presupuesto participativo

Durante los últimos años, una de las mayores preocupaciones de las administraciones públicas ha sido el desafío de un presupuesto público eficiente. Su deterioro ha causado muchas críticas y ha motivado una nueva política presupuestaria. El acento más importante, desde la perspectiva financiera, es la estabilidad y la eliminación de déficit y, desde una visión más socio-política, la participación ciudadana en la elección de prioridades y objetivos presupuestarios.

Como dice el manifiesto publicado por *Alternatives Economiques* en favor de mantener el Estado del bienestar, firmado por Jacques Delors y más de cuarenta mil firmantes (9), las políticas igualitarias y de redistribución dependen de los impuestos, de la aplicación de su sistema tributario y de la forma de proyección de los presupuestos públicos.

A la democracia representativa, dice el profesor Boaventura de Sousa (2005: 365 y 368), hay que añadirle elementos significativos de la democracia participativa, y los presupuestos son un instrumento muy adecuado para alcanzar esa democracia social y evitar tendencias dictatoriales o elitistas. El presupuesto es un magnífico terreno para la experimentación institucional. En él coexisten en el tiempo soluciones distintas y significativas sometidas a los procedimientos de una participación ciudadana socialmente activa.

El agotamiento de un modelo presupuestario donde se ponen de manifiesto las desigualdades de renta disponible no parece haber solucionado con eficacia los fenómenos de la nueva sociedad de la globalización en la Hacienda local debido, como hemos señalado, a los siguientes factores:

a) La nueva situación sociodemográfica.

b) El entorno económico cambiante por la globalización.

c) Las ineficiencias presupuestarias y los costes de gestión del gasto público.

Los principios presupuestarios son una manera de reflejar la evolución histórica del gasto público, su transparencia, la elaboración presupuestaria y la participación en la formulación del documento contable. Con el transcurso del tiempo, se ha pasado de una Hacienda pública clásica a una Hacienda democrática y representativa y, en los últimos tiempos, se está evolucionando hacia una Hacienda pública participativa, donde se valoren como principios la excelencia, la promoción del capital social, la sostenibilidad y la cohesión social.

En este escenario hay que contemplar siempre la necesidad de un proceso político para asegurar la revelación de las preferencias, que, según Musgrave y Musgrave (1992), deben ser votadas y pagadas por los ciudadanos que van a satisfacer sus demandas. Las demandas de las necesidades ciudadanas en el ámbito local son crecientes, los recursos cada vez más insuficientes, las prioridades son claves y su elección adecuada es esencial, las experiencias de participación ciudadana en los presupuestos han supuesto un eslabón muy positivo en esta difícil tarea.

Los principios presupuestarios que surgen de estas nuevas forma de presupuestar pueden ser de naturaleza jurídica o económica, dependiendo de si se recogen en las normas o de si obedecen a nuevos criterios económicos.

Todos ellos representan las nuevas tendencias de la política municipal, por lo que pueden ser calificados de principios políticos, y pasamos a exponerlos sucintamente.

a) *Principio de participación directa de los ciudadanos*

Este principio ordena la integración ejecutivo-legislativo-ciudadano que articula a la sociedad local y sus movimientos ciudadanos, superando, con ello, las carencias de la democracia representativa. Según esta máxima, los objetivos que se pretende alcanzar con la participación ciudadana en la vida presupuestaria pública municipal son los siguientes.

a) Maximizar la información necesaria para la planificación del gasto público municipal.

b) Establecer mecanismos estables de comunicación con la ciudadanía, tomando como base la política presupuestaria municipal.

c) Aumentar la transparencia, erradicar la corrupción y hacer más eficientes los recursos.

Este principio podría atentar contra el principio jurídico de competencia, según el cual el presupuesto ha de ser aprobado por el Pleno de la Corporación. Sin embargo, esto no sucede en los presupuestos participativos pues, como tendremos ocasión de comprobar, éstos son presentados por el Presidente de la Corporación al Pleno y aprobados por dicho órgano, tal y como disponen nuestras normas (10). En todos los supuestos que examinaremos posteriormente, la intervención ciudadana se produce en el proceso de elaboración de los presupuestos, aun cuando ésta pueda darse también en otro momento del proceso presupuestario.

b) *Principio de solidaridad*

La importancia del principio de solidaridad se manifiesta en que, a su través, se analizarán los problemas del municipio de una manera integral, lo que permite priorizar los más urgentes.

Para ello, es necesario considerar las brechas sociales más relevantes que se produzcan en el municipio. A través de este principio, las personas involucradas en el proceso, políticos y sociedad civil, consiguen lograr un entendimiento, hacer trasparentes los problemas y divulgar los objetivos que se han convenido, de forma que quien no ha participado tenga conocimiento de ellos.

La puesta en marcha de este principio exige las siguientes premisas:

a) Que los actores en el proceso sean capaces de ofrecer soluciones viables y cuantificadas presupuestariamente.

b) Que existan recursos cuantificados a disposición de las medidas que se articulen.

c) Que se propicie una reducción de costes públicos.

d) Que se pretenda mejorar el resultado, cada ejercicio, en eficiencia, eficacia, economía y excelencia.

e) Que se logre mejorar la participación ciudadana en asam-

bleas del presupuesto y talleres orientativos.

Tal y como se plantea este principio, no sólo no atenta contra los principios clásicos, tanto jurídicos como económicos, sino que está en la base de éstos.

c) *Principio de sostenibilidad*

Los cambios tecnológicos, económicos y sociales acelerados que están ocurriendo en el medio ambiente, unos de forma natural y otros provocados, han puesto en crisis la gobernabilidad de las instituciones, en especial en el entorno local. El municipio es el lugar donde vive y se asienta el ciudadano con sus problemas. Y son los individuos, sus poblaciones y las instituciones los que tienen que dar nuevos impulsos y formas de gobernabilidad a la sociedad local. El principio de sostenibilidad obliga a tener en cuenta estos factores.

d) *Principio de cohesión social*

El principio de cohesión social obliga a tener en cuenta que ésta es decisiva para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible (11). Los recursos de individuos y colectivos, sus normas, la confianza que generan las redes sociales y las acciones cooperativas promueven la confianza y la ayuda que permite construir una sociedad más estable a partir del desarrollo de las virtudes cívicas. Los presupuestos participativos tienen como fin fijar objetivos y cuantificar estos fines.

e) *Principio de igualdad y perspectiva de género*

El principio de igualdad y la perspectiva de género de las políticas públicas (12) obliga a que las normas presupuestarias incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el fin de evitar las discriminaciones en función del género, así como a que los presupuestos públicos se hagan teniendo presente el impacto que reportan sus actuaciones respecto del género.

Este principio supone la incorporación del objetivo de igualdad a las políticas públicas, la legislación y otras actuaciones de los órganos públicos, y no sólo a las que van dirigidas a la promoción de la igualdad de oportunidades. A esta técnica se le denomina *mainstreaming*, o transversalidad. Una de las traducciones prácticas de este principio es aquella que impone la conexión de la igualdad y de la sensibilidad al género con el instrumento más importante de las políticas públicas, la política presupuestaria.

De este modo, se dará cumplimiento al principio de igualdad y perspectiva de género a partir del principio de la transversalidad en materia presupuestaria cuando las políticas presupuestarias incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades y eviten las discriminaciones en las políticas públicas reflejadas en el presupuesto.

Es importante tener en cuenta que las Cortes españolas aprobaron la Ley 30/2003 *sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*, según la cual todos los proyectos de ley y reglamentos que elabore el Gobierno deberán incluir un *informe sobre el impacto por razón del género de las medidas* que se establecen en ellos, por lo que, en la medida en que los presupuestos generales son elaborados por el Gobierno, esta exigencia jurídica les afecta, por lo que configura un principio presupuestario jurídico que habrá que añadir a los principios clásicos mencionados.

Ciertamente, este mandato no afecta a las ordenanzas municipales, ya que sólo se refiere a las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno. No obstante, nosotros consideramos que hacer unos presupuestos públicos sensibles al género es hacerlos responsables con el objetivo de la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres, a la que sí están obligados todos los poderes públicos, incluido el municipal, a través de la Ley Orgánica 3/2007 antes mencionada. Ello supone un ejercicio de reflexión según el cual este objetivo ha de vincularse a las cuentas públicas, ha de reflejarse en los presupuestos. Este ejercicio de reflexión sobre lo que se hace con las cuentas públicas y su repercusión en términos de género requiere una estrategia concreta (Lobato Astorga, 2007: 3), la cual habrá que poner en marcha en todos los niveles de organización territorial.

Ello supone invitar a la reflexión sobre los sesgos de género de la política presupuestaria como un medio para identificar posibles reorientaciones de dicha política con la *finalidad* de hacerla más acorde con los objetivos de igualdad actualmente asumidos por la sociedad española (Ruiz-Carbonell, 2007: 9).

f) *Principio de priorización de las demandas de los ciudadanos insatisfechas*

Del sistema de precios para asignar eficientemente los recursos, según la teoría clásica, hemos evolucionado a una economía competitiva en la cual la asignación de recursos sea efi-

ciente. En el sector público son los representantes políticos, mediante votación, los que asignan y deciden el gasto público.

Los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, cada cuatro años, en las elecciones políticas, pero existen otros eslabones en la política cotidiana, en la vida local, que precisan de cauces más eficaces (Stiglitz, 2002: 182) para que los ciudadanos puedan exponer sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público u otro. Las elecciones generales sólo trasmiten una información reducida sobre la actividad de los votantes hacia esas preferencias del gasto público.

Todas estas dificultades son puestas de manifiesto en el proceso de participación del ciclo del presupuesto participativo, el cual se inicia con los foros de consultas, tanto sectoriales como territoriales, se evalúa el proceso, se debaten las propuestas de inversión y su viabilidad, se discute en el Foro de Delegados, se expone todo ello para su discusión general en las Jornadas de Análisis Técnico, se presentan las propuestas debatidas a la Asamblea de Ciudadanos o de ciudad, se elevan las compulsiones al gobierno municipal. Se aprueba el presupuesto en su conjunto por el Ayuntamiento, con las partidas del presupuesto participativo en el presupuesto general, se ejecuta en su anualidad y, como final, se rinde cuentas al ciudadano de su ejecución.

Esta metodología ha supuesto:

a) La creación de una ciudadanía responsable.

b) La revitalización de la democracia.

c) La eficiencia en el gasto público.

CUADRO N.º 1

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Principios jurídicos	*Principios económicos*	*Principio nuevos: Participativos (*)*
Competencia.....	Rendición de cuentas	Participación directa de los ciudadanos
Universalidad.....	Transparencia	Solidaridad
Unidad	Estabilidad	Sostenibilidad
Especialidad.....	Eficiencia	Cohesión social
Nivelación.....	Eficacia	Igualdad y perspectiva de género
No afectación.....	Economía	Priorización demandas insatisfechas por los ciudadanos
Publicidad.....	Excelencia	

(*) Es significativo comprobar cómo en la Ley Marco del Presupuesto Participativo en Perú, en los acuerdos de Democracia Participativa y en los de Buena Gobernanza, se refieren siempre a los conceptos de igualdad, tolerancia, respeto a los acuerdos tomados, además de la transparencia: ver web<unhabitat.org/campaigns/governance>.

d) El control y transparencia en las administraciones municipales.

Antes de finalizar este apartado, hemos de indicar, que los principios enumerados en los epígrafes *c)*, *d)*, *e)* y *f)* se sitúan al margen de los principios presupuestarios clásicos mencionados, y se incorporan al proceso presupuestario como respuesta a nuevas preocupaciones socio-económicas presentes en nuestro contexto social actual. Estos principios presupuestarios están en conexión entre sí y se complementan para conseguir el uso eficiente de los recursos públicos. Es lo que Monasterio (2007: 6) califica como la consecución de los objetivos sociales perseguidos por el sector público, los cuales pretenden:

a) Asegurar la transparencia en las actuaciones.

b) Conformar indicadores en las políticas de gasto que permitan comprobar resultados.

c) Permitir a los órganos de control externo realizar auditorías de eficiencia.

El presupuesto participativo puede resultar un instrumento óptimo para reflejar las nuevas inquietudes de la sociedad contemporánea.

Por último, afirmaremos que los nuevos principios de los presupuestos participativos señalados no entran en contradicción con los principios presupuestarios clásicos, tanto los jurídicos como los económicos, ya que los respetan en su integridad, y que, por el contrario, constituyen un complemento importante a los mismos, puesto que incorporan un plus de actuación más allá de las teorías tradicionales del Derecho presupuestario, la Hacienda pública y la gestión presupuestaria.

III. LAS EXPERIENCIAS DE UNA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARTICIPATIVA

Pasamos a exponer sucintamente las experiencias más significativas de los presupuestos participativos en un marco mundial. Para ello, comenzaremos por Sudamérica, donde destaca la experiencia de Brasil, que es la precursora de esta técnica presupuestaria. Posteriormente expondremos las diferentes experiencias que se están produciendo en nuestro entorno nacional y, finalmente, concluiremos este apartado con una breve referencia a las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Por supuesto, somos cons-

cientes de que existe la posibilidad de que falten referencias a experiencias existentes, dada la enorme agilidad y dinamismo de la puesta en marcha de esta práctica en el mundo.

1. La experiencia de Porto Alegre

La ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil, irrumpió en el panorama internacional con su experiencia de los *presupuestos participativos*, que fue expuesta en el ámbito del *Habitat II, Conferencia de las Ciudades*, convocada por la ONU en Estambul (Turquía) en junio de 1996. El Comité Técnico de la ONU para *Habitat II* escogió el presupuesto participativo como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo.

La ciudad se estructuró en dieciséis distritos, y se celebran seis reuniones temáticas donde se discuten temas que abarcan al conjunto de la ciudad. Los resultados son trasladados a un documento aprobado por las asambleas de barrio para que sea entregado por el Consejo de Participación Ciudadana (elegido libremente entre los ciudadanos de cada distrito) al Ayuntamiento. Una vez realizado este trabajo, se inician las reuniones deliberativas de tipo técnico, las cuales son lideradas por el Consejo y por los representantes del gobierno que tienen únicamente derecho a voz, para realizar la redacción final del plan de inversiones. Este documento se elabora a partir de un conjunto de estrictos criterios de redistribución territorial y sectorial de los recursos disponibles, y en él se pretende dar cabida a todas las propuestas.

El modelo es flexible y será la voluntad política del gobierno la que lo ejecute en su proceso. Debe estar dispuesto a asumir nuevas relaciones políticas y actitudes de responsabilidad y legitimidad social. El caso de Porto Alegre resulta ilustrativo, ya que la experiencia pionera del presupuesto participativo parte de la iniciativa de un partido político de izquierdas que, en un período de transición democrática, se convierte en gobierno y se encuentra con una población muy dada a la organización ciudadana y muy activa en reivindicaciones sociales. Sin la apuesta y posterior compromiso del gobierno y la trayectoria de las organizaciones comunitarias, el proceso nunca hubiera sido posible (Barceló y Pimentel, 2002: 112).

El asociacionismo es esencial para el desarrollo de esta experiencia participativa, porque su forma de alcanzar un fin común, que no es lucrativo, produce nuevas formas de relación social a través de las cuales se dan nuevas modalidades de representación de intereses y causas. Sirve, en todo caso, para detectar necesidades e innovar respuestas.

En el caso de Porto Alegre, la tradición del asociacionismo comunitario, representada por las asociaciones de vecinos y grupos civiles de intereses diversos, participó en la creación de un foro de articulación de las demandas y propuestas que hizo posible un diálogo real con el gobierno. En este mecanismo, las demandas surgen como un proceso en el que se identifica algo como un problema colectivo, y en el cual las asociaciones juegan un papel proactivo ejerciendo sus derechos ciudadanos para intervenir constructivamente.

¿Qué beneficios reporta la participación ciudadana en el ejercicio de co-decisión de la aplicación de los recursos públicos? La aceptación y la expansión del presupuesto participativo por parte de amplias capas de la población es uno de los grandes logros de este instrumento de gestión de lo público. Es importante la mejora en infraestructuras urbanas y equipamientos básicos en las áreas más marginales. La redistribución de la renta y de la riqueza en Porto Alegre mejoró, según datos comparativos de otros períodos. Los distritos más marginales crecieron porcentualmente uno o dos puntos, y los distritos tradicionalmente de mayor concentración de rentas recibieron menos inversiones (Rodríguez, 2005: 105 y ss.).

La participación ciudadana fue en aumento. En el año 1990 intervinieron en el proceso alrededor de mil ciudadanos, y en el año 2000, más de 20.000. Posteriormente se han producido algunas inflexiones en el número de participantes, pero han sido resueltas mejorando los equipos de animación. Lo importante es que su procedimiento se ha consolidado y que el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe para el año 2003, menciona los buenos resultados de esta experiencia de Porto Alegre, resaltando que, por ejemplo, en el año 1989 sólo un 49 por 100 de la población tenía acceso al agua potable, y que en 1996 el 98 por 100 de la población disfrutaba de este servicio público. En sanidad se han alcanzado cifras parecidas, con una cobertura sanitaria del 85 por 100 de la población en el año 1996 (Gamuza y Álvarez, 2003: 56).

2. La expansión en América Latina

La experiencia iniciada en Porto Alegre se extiende por todo el continente americano. De hecho, existen más de 2.500 gobiernos locales con proyectos de presu-

CUADRO N.º 2

EL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2002/2003

Fecha	*Reuniones*	*Orden del día*
Marzo/abril (reuniones preparatorias)	Articulación y preparación en los distritos, micro-distritos, temáticas	Revisión de cuentas Presentación del plan inversión Presentación Estatuto Interno Criterios generales y técnicos Presentación del OP estatal Discusión de prioridades temáticas Criterios para la designación de consejeros Sugerencias de prioridades y peticiones por Internet
Segunda quincena abril/mayo: Ronda única	Ronda de Asambleas en los distritos y temáticas	Elección de las prioridades temáticas Elección de los consejeros Definición del número de delegados Revisión de cuentas
Mayo/junio	Distritos y temáticas	Elección de los delegados Priorización de las obras y de los servicios Sugerencias de las peticiones de Internet (Foro de Delegados) Antes de la priorización, revisión por parte de los delegados de las peticiones solicitadas para su conocimiento
Primera quincena de julio	Asamblea municipal	Toma de posesión de los nuevos consejeros Entrega de la priorización de las obras y servicios Discusión de temas de carácter general V Congreso de la Ciudad
Julio/septiembre	Análisis de las peticiones y proyecciones presupuestarias	Análisis técnico financiero de las peticiones Proyecciones presupuestarias
Agosto/septiembre	Votación de la matriz presupuestaria	Discusión y votación de la matriz presupuestaria y de la distribución de recursos para los distritos y temáticas en el COP
Octubre/noviembre	Desglose del plan de Inversiones y servicios	Presentación y votación de la propuesta del PI (análisis técnico/financiero de las peticiones de obras y servicios) en los foros de delegados del GAPLAN, CRC y órganos afines, con el envío previo de la propuesta a los mencionados foros Proyecto político de consulta sobre el plan de inversiones aprobado en el Foro de Delegados Distrito de Nordeste, dotado de Telecentro

Fuente: Boaventura de Sousa (2005: 144).

puesto participativo en la vida pública municipal. En Bolivia son 327 municipios, en Nicaragua 125, y en Perú 1.821 municipios, 194 provincias y 25 regiones. En Brasil son más de 500 municipios y le siguen muy diversas experiencias en República Dominicana, Argentina, Chile, México, etc. El acierto de los presupuestos participativos estribe en la posibilidad de participar en la vida pública aquellos que siempre estuvieron marginados. Las experiencias de los presupuestos participativos en Latinoamérica son de muy diferentes resultados, porque en una sociedad tan desprotegida socialmente siempre existe el intento de los partidos tradicionales de controlar los procesos. Es significativo que las principales confederaciones obreras relacionadas con Evo Morales fueran en principio contrarias a los presupuestos participativos en Bolivia, y que posteriormente el uso de las posibilidades de participación de los presupuestos participativos, y su creciente fuerza popular, les diera el triunfo en las elecciones.

a) *Argentina*

En Argentina, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (promulgada en 1996) estableció en su artículo 52 el carácter participativo del presupuesto, y reservó a una ley la determinación de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de

recursos. Se inició una experiencia piloto en este ámbito. Esta concepción deja de lado la del presupuesto como algo meramente técnico para pasar a considerarlo como algo esencialmente político, en tanto que se someten a la voluntad popular las decisiones relativas a la recaudación y al destino de los recursos públicos.

b) *México*

En México la Delegación de Tlalpan ha puesto en práctica en 2002 una experiencia a la que ha denominado *hacia un presupuesto participativo*, a partir de cuyas propuestas se elaborará el proyecto del Programa Operativo Anual para dicho ejercicio de 2002 y siguientes.

c) *Uruguay*

En Uruguay, en la ciudad de Montevideo, la elaboración del presupuesto municipal se desarrolla desde 1990 entre el Ejecutivo Municipal, la Junta Departamental y los vecinos, los cuales, desde 1993, están representados en los gobiernos locales a través de los consejos vecinales. Esta elaboración da forma a un proceso dentro del cual los diversos protagonistas asumen competencias diferentes y cumplen roles complementarios que se ejercen en sucesivas etapas del mismo. El gobierno departamental busca por este medio dotar de una mayor eficiencia a la gestión pública y conseguir una más justa distribución de los recursos. El proceso de los presupuestos participativos comenzó a aplicarse en el año 2000, siendo sus características esenciales el diálogo, los compromisos de gestión y seguimiento, y el control social del cumplimiento de aquéllos. La iniciativa corresponde al Alcalde, quien, al afrontar la preparación del proyecto de presupuesto, y antes de su envío a la Junta Departamental para su aprobación, abre un diálogo directo con los ciudadanos. El eslabón final de este plan, que pasa por diversas etapas intermedias, es el diseño de las políticas y programas sociales, así como el Plan General de Obras y Servicios para cada año, que serán asumidos como compromisos de gestión por las partes actuantes.

El momento clave en esta organización de participación presupuestaria es precisamente el diálogo que se genera entre el Alcalde y los vecinos, ya que, a través de él, éstos reciben la información necesaria para ejercer su derecho de participación y, a su vez, incorporan sus opiniones, prioridades y propuestas en el presupuesto en la fase de elaboración. Estas propuestas ciudadanas son previamente elaboradas y ordenadas desde los consejos vecinales.

d) *Bolivia*

El modelo boliviano de participación presupuestaria está estructurado en torno a dos leyes: La Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654) y la Ley de Participación Popular (Ley 1551). Ambas son complementarias y radicales porque descentralizan recursos y competencias con un concepto novedoso para Bolivia, como es la incorporación efectiva de la sociedad civil a la planificación y el control de la inversión pública. Tiene varias características: la descentralización radical hacia el nivel intermedio con prefecturas (en los departamentos) y gobiernos municipales. No es una simple descentralización de competencias, sino que se transfieren recursos y la administración de éstos, lo cual implica que cada gobierno local y cada instancia intermedia (prefectura departamental) tiene capacidad de definir cuánto, cómo y en qué invertir sus recursos de acuerdo con una planificación que se realiza con participación de la sociedad civil. Y ésta es otra característica que incorpora a la sociedad civil no solamente en la planificación de sus demandas, sino también en el control de esos recursos a través de los comités de vigilancia. Estos comités son elegidos por la sociedad civil y, entre sus funciones está la de controlar el gasto público realizado por el gobierno local, el gasto de gestión, y procurar que todas las demandas de la sociedad civil sean incorporadas a los planes municipales y ejecutadas eficientemente.

Otro elemento importante es el reconocimiento de las organizaciones tradicionales del país, a través de un ámbito territorial denominado Organización Territorial de Base (OTB). De este modo, más de 14.000 juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas del país tienen personalidad jurídica, es decir, se otorga reconocimiento legal a las organizaciones que vivían fuera del Estado. En el campo económico, la particularidad es que el nivel departamental recibe del Estado el 40 por 100 de los recursos generales del país, otro 20 por 100 lo reciben los gobiernos municipales y un 5 por 100 las universidades. Esto supone que el 65 por 100 de la inversión pública está descentralizada. En los primeros siete años del proceso, los gobiernos municipales han invertido la mayor cantidad de sus recursos en desarrollo humano. Así, se han construido escuelas, centros de salud, saneamiento, deportes, etcétera.

Las dos leyes aprobadas, han facilitado la creación de municipios, pasando de 24 en 1994 a 311 en 2001. Asimismo, las primeras elecciones municipales celebradas en 1995 posibilitaron que

de los 1.600 concejales electos, 460 sean de carácter indígena o campesino. Es decir, se incorporan a la luz pública campesinos e indígenas que nunca ejercieron un cargo público. La participación se está ampliando a nuevos actores.

3. Experiencias en España

a) *El presupuesto participativo del Ayuntamiento de Albacete*

En España, la experiencia de presupuestos participativos del Ayuntamiento de Albacete es un ejemplo de sostenibilidad y consolidación desde el año 2002.

En la elaboración del presupuesto para el 2007, el Consejo del Foro propone una tabla de contenidos y de actuaciones en la que se determinan los temas que se tendrán en cuenta a la hora de definir un formulario que se hará llegar a todas las asociaciones. Este formulario recoge necesidades de ejercicios anteriores y deja margen para la incorporación de nuevas demandas no previstas. Se realiza simultáneamente una priorización de las propuestas, y la asociación ha de remitir el cuestionario debidamente cumplimentado al Consejo del Foro, que realiza una labor de integración. El listado definitivo se envía al Ayuntamiento para su contraste técnico. En todas las propuestas se informa sobre su viabilidad legal, técnica, económica y su tiempo de ejecución. El documento, acompañado del informe técnico pertinente, se devuelve al Consejo del Foro. La Asamblea del Foro deberá aprobar las propuestas priorizadas que posteriormente serán negociadas con el Ayuntamiento. El resultado es comunicado a todos los participantes, a los cuales se mantiene periódicamente informados del seguimiento por el presupuesto de las propuestas incorporadas (Mora y Aguerrea, 2005: 17).

Puede considerarse que las claves del éxito de este proceso de implantación han sido:

— El carácter consultivo del proceso, al menos en la etapa de inicio y consolidación.

— La implicación de los responsables técnicos del Ayuntamiento en la evaluación e interlocución con los participantes.

— El desarrollo de una metodología participativa de análisis de la realidad local, previa a la elaboración de las propuestas.

b) *Ayuntamiento de Madrid: planes especiales de inversión y actuación territorial*

La llegada al Ayuntamiento de un nuevo equipo y del nuevo Alcalde, Alberto Ruiz-Gallardón, del Partido Popular, se inició con cambios en la gestión y las formas de gobierno. Un ejemplo de ello, fueron los planes especiales de inversión y actuación territorial 2004/2008. El objetivo de estos planes es el reequilibrio social y territorial. Los distritos seleccionados fueron: Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálvaro.

c) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sabadell*

La experiencia de los presupuestos participativos de inversiones en Sabadell tiene un carácter pionero en España. El proceso se desarrolló en tres etapas: trabajo de campo; taller de ciudad y los talleres de distrito. En una primera etapa se buscó conseguir tres objetivos: la búsqueda de personas que por su grado de representatividad pudieran trabajar en los talleres, definir la agenda de los talleres y, por último, movilizar y dinamizar a los agentes sociales estimulando el debate social.

d) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Rubí*

En Rubí, la participación se realiza de forma distinta. Son los ciudadanos de la ciudad los que formulan, en el marco de las asambleas territoriales, una lista de cinco prioridades de inversión en la región, independientemente de la discusión sobre los costes y la viabilidad técnica. Después serán los consejos temáticos los que concentrarán esa discusión, elaborando para cada propuesta lo que llamaron «Informes de viabilidad» (Mora y Aguerrea, 2005: 15). Teniendo en cuenta esos informes, y de conformidad con la valoración de nuevos criterios que pretenden una valoración objetiva de las preferencias, el Consejo de Ciudad termina jerarquizando todas las propuestas (García Romero, 2005: 43).

e) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Cabezas de San Juan*

Examinamos esta experiencia por su singularidad y por su interés directo en promover una activa participación ciudadana. Sorprende por su novedad y la forma de divulgar lo que se conoce como cultura popular. Se utiliza la metodología basada en la IAP (investigación-acción-participativa), donde los vecinos no son sujetos que piden, sino sujetos que deciden. En cada barriada y poblado se realizan dos asambleas, una primera de propuestas de obras y actividades del Área de lo Social y la elección de los representantes vecinales; la segunda Asamblea es

la que decide las propuestas, eligiendo dos obras prioritarias por cada barriada o poblado, y una lista de actividades trabajada colectivamente. El 26 de febrero de 2002, el Comité Habitat reconoce a *El Reparto*, como una buena práctica realizada en el Estado Español y selecciona la experiencia para el IV Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas.

f) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sevilla*

Con más de 700.000 habitantes, Sevilla es una de las ciudades europeas más importante que han adaptado el procedimiento de los presupuestos participativos hasta estos momentos. Nace de la iniciativa de un gobierno de coalición de izquierdas y de los compromisos adquiridos en los programas políticos de estos partidos en sus comicios. Se aprueba un «auto-reglamento» siguiendo el modelo de Porto Alegre. Se eligen delegados con mandato imperativo para ordenar las propuestas de conformidad con unos criterios selectivos previamente aprobados por las propias asambleas. Se anotan las propuestas de gasto e inversión para ser seleccionadas por la asamblea. La participación ciudadana se sitúa en una cifra próxima a los 3.000 participantes. El objetivo para el ejercicio 2005 se fijó en una cifra superior, que se consiguió por el efecto demostración de los objetivos cumplidos. Para asegurar el cumplimiento de los compromisos, se constituyeron unas «comisiones de seguimiento» formadas por las personas elegidas en las asambleas, a las que el Ayuntamiento estaba obligado a rendir cuentas. En el presupuesto de 2005 se incorporaron los presupuestos de cultura, educación y juventud, así como la totalidad de las inversiones de urbanismo en barriadas. También se incorporó a los niños y jóvenes a los presupuestos participativos por medio de los centros educativos. La experiencia de los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sevilla es, como dicen Allegretti y Herzberg (2004), una prueba de la resistencia frente al movimiento vecinal organizado, motivado por las prácticas clientelistas y de delegación que se han dado entre el gobierno municipal y los sectores populares. La aplicación estricta de los principios de una persona un voto y del mandato imperativo de la voluntad política, unido, como ocurrió en la experiencia del Gran Consejo de Londres, a la alianza con los movimientos feministas y otros colectivos sociales, salvó en un principio el conflicto inicial con el tradicional movimiento vecinal, que, burocratizado y cooptado como se mantiene, no deja paso con facilidad a otras experiencias más dinámicas. Este movimiento vecinal disfruta de una legitimidad ganada desde la época antifranquista, pero hoy convive con otras organizaciones de corte populista.

g) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Córdoba*

Los presupuestos participativos se iniciaron en el Ayuntamiento de Córdoba en enero del 2001. Es uno de los primeros ayuntamientos que establece el marco normativo de la participación ciudadana en el ámbito local: los reglamentos de participación ciudadana, mediante los cuales se intentó canalizar, en los años ochenta, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El principio básico de los presupuestos participativos en Córdoba es la participación universal de la ciudadanía por medio de asambleas, elemento a partir del cual el proceso se ha desarrollado. Ahora bien, la implementación de mecanismos que recojan la participación directa de la ciudadanía difiere, de alguna manera, de los principios representativos en los que se asientan los mecanismos de participación ciudadana reglados en el ámbito local del municipio de Córdoba, por medio de la representación institucionalizada de los movimientos sociales. Esta diferencia ha supuesto un conflicto permanente en el proceso entre, principalmente, las asociaciones de vecinos y el concepto de la participación universal de la ciudadanía. Esto no ha supuesto la no participación de dichas asociaciones en el proceso, aunque sí una marcada tensión en la convivencia alrededor de él, que de alguna manera ha influido e influye en el mismo (Gamuza, 2005: 2).

h) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Getafe*

El Ayuntamiento de Getafe ha puesto en práctica los presupuestos participativos desde el año 2003, haciendo propuestas y votando la forma de mejorar los barrios. Con el principio de «para el pueblo lo que es del pueblo», el consistorio de Getafe abrió sus puertas a los ciudadanos con gran éxito.

El nivel territorial es el barrio y la ciudad, con ocho territorios en lo que se actúa vertebradamente para dinamizar la participación. Las asambleas son abiertas, y en ellas los ciudadanos debaten y proponen (13). Las propuestas se someten a debate y se votan y deben reunir los requisitos reglamentarios (14). Los consejos de barrio desarrollan sus competencias reglamentarias y las mesas de barrio (ocho) llevan a cabo sus competencias y organizan su tra-

bajo en los plazos que marque el desarrollo del presupuesto participativo de cada año. Los criterios de valoración de las propuestas permiten ordenar el gasto en inversiones para necesidades básicas y para programas generales de población.

i) *Los presupuestos participativos del Ayuntamiento de San Sebastián*

El Ayuntamiento de San Sebastián impulsa desde hace años dinámicas de consultas, debates y participación que buscan la implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones en la gestión municipal. Las formas de participación han sido numerosas y variadas, motivadas por encontrar medios de acercamiento a los ciudadanos y sus necesidades. Estas iniciativas se han ido convirtiendo en ejes básicos de la actuación municipal, tratando de construir una política trasversal de participación que impregne todas las propuestas de actuaciones públicas. Con este espíritu participacionista, se inició la experiencia de los presupuestos participativos. El Ayuntamiento de Donostia participa en la RED 9 «Finanzas locales y presupuestos participativos» del programa europeo URB-AL.

4. Experiencias en Europa

Existe un apoyo institucional al proyecto de expansión del presupuesto participativo. Son muchas las ONG de la Unión Europea que, por medio de su programa de modelo de gestión pública Red URB-AL de mejora de las finanzas locales y presupuestos participativos, junto con la Campaña Mundial para una Buena Gobernabilidad Urbana, *Habitat*, promovido por las Naciones Unidas, han impulsado este instrumento como un modelo para lograr una mejor distribución y equilibrio territorial y, así, alcanzar una mayor equidad y desarrollo social (15).

a) *Francia*

En 2002, la Ley Vaillant estipulaba la creación obligada de consejos de distrito en todas las ciudades de más de 80.000 habitantes. En la mayoría de éstas, la acción participativa es simplemente consultiva y está muy vinculada a las instituciones municipales. No son espacios autónomos apropiados para la autoorganización de sus habitantes. Sus agendas de trabajo son una «cartera de distrito» para tratar problemas de transporte, vivienda, urbanismo, seguridad, espacios públicos. Los ciudadanos pueden, a veces, reunirse para decidir el destino de algunas partidas pequeñas, de inversión en infraestructuras, sujetas a la consideración de los consejos de distrito.

En líneas generales los presupuestos participativos en Francia presentan tres objetivos esenciales:

— Mejora de la Administración pública y de la gestión municipal, con integración de las políticas locales y fomento de las relaciones horizontales entre los actores sociales.

— Mejora del diálogo social y la convivencia.

— Mejora de la democracia participativa.

Desde 2001, en el municipio de Saint Denis se desarrollan los *talleres presupuestarios*, donde los delegados de ciudadanía articulan y estudian las propuestas de los catorce distritos. En Bobigny, se trabaja con un programa denominado *hablemos con franqueza*. En Morsang-sus-Orge han creado las «carteras de distrito», y en Poitiers la participación ciudadana se centra en el problema de la vivienda.

b) *Alemania*

En la Administración municipal alemana es donde existen mayor número de experiencias de presupuestos participativos dentro del espacio europeo, ya que se pueden situar entre 15 y 20 experiencias, según clasifiquemos los proyectos (Allegretti y Herzberg, 2004: 8). Además, los proyectos llevan más tiempo funcionando y se han visto favorecidos por un amplio apoyo de diferentes fuerzas políticas, que han actuado en estos proyectos en coalición.

En Alemania, el modelo está abierto y está definiéndose a medida que se extiende su implantación. El hecho de que el *Länder* de Berlín esté planteándose, en conversaciones con todos los partidos, la iniciación de un proyecto de este signo demuestra que el proyecto de presupuesto participativo en Alemania avanza.

La implantación se suele realizar en tres etapas (Allegretti y Herzberg, 2004: 10):

1) *Información.* Los ciudadanos reciben la información necesaria sobre los ingresos y gastos de la ciudad, con informaciones detalladas sobre impuestos municipales y transferencias procedentes de instituciones, además de un completo dossier de los gastos fijos de personal y generales de mantenimiento, para comprobar lo que resta de los capítulos de inversiones.

2) *Consulta a los ciudadanos.* Esta tiene lugar en las asambleas

públicas, con la ayuda de cuestionarios, que, a menudo, también están disponibles en Internet.

3) *Rendición de cuentas.* Se realiza tras la votación del presupuesto por el consejo municipal.

En los municipios de Grob-Umstadt, Emsdetten, Rheinstetten, Esslingen y Vlotho se ha incorporado a la práctica de los presupuestos participativos una manera sencilla y democrática de priorizar las necesidades del municipio.

c) *Italia*

El impulso en el marco local se produce con el Texto Único de los Entes Locales, promulgado en el año 2000 (Rolla, 2003: 17), el cual modifica la participación en los recursos de una forma simbólica a otra instrumental. Por ejemplo, la ciudad de Roma transforma sus circunscripciones en municipios, dotándoles de un cierto nivel de autonomía de decisión en algunos capítulos del gasto presupuestario, y así se crean las juntas ejecutivas de los municipios, cuyo presidente se elige de una forma directa.

Sin embargo, estas medidas no han fomentado la participación en la gestión del presupuesto, aunque sí se han desarrollado acuerdos, contratos y convenios, que se asemejan a una forma de extender la subcontratación. Hasta el Foro Social del 2001 (16), el apoyo de campañas publicitarias, los movimientos políticos de izquierda y los movimientos sociales unen sus ideas para iniciar experiencias con motivo de las elecciones de 2001. Son más de veinte municipios los que se deciden por esta metodología de gestión, contando con el peso de ayuntamientos como Roma, Nápoles y Venecia. Al margen de que son pocas las ciudades, en todas ellas es más la voluntad del Alcalde, de un asesor, o de un movimiento ciudadano el impulsor de esta acción de los presupuestos participativos (Allegretti y Herzberg, 2004: 14-16). En la legislación italiana está presente la obligación de informar en los presupuestos el ahorro público municipal o el recurso al mercado, dando más transparencia y responsabilidad a la intervención, lo que ha facilitado la labor de información en las experiencias de los presupuestos participativos (Alarcón García, 1995b: 154, y 1995c: 75-91).

La práctica de los presupuestos participativos se amplía y a la cifra de los veinte municipios que se comprometieron en desarrollarla cada año se incorporan nuevas experiencias. En el área de Milán, municipios como Vimercate, Trezzo d´Adda e Inzago están trabajando con modelos de participación. De igual forma, en Pieve Emanuele, Grottammare y el Municipio XI del área de Roma se inician actividades similares.

d) *Reino Unido*

Es interesante estudiar experiencias como la realizada en Consejo del Gran Londres (GLC —Greater London Council) durante los años 1981 a 1986, con una experiencia muy interesante en la implantación de nuevas gestiones realizadas por su líder Ken Levingstone, político carismático muy comprometido con los movimientos sociales londinenses.

Otras experiencias, aparte de la ya expuesta del Gran Área de Londres, es la desarrollada en el Consejo Municipal de Salford, en la zona de Manchester, donde el presupuesto participativo está avanzando con el apoyo de organizaciones sociales que entraron en contacto directo con las experiencias de otros países, y también por el apoyo de éstas desde los organismos internacionales. La ONG Community Pride, creada en 1999 y fundada con el apoyo de algunas organizaciones eclesiásticas y por Oxfam, efectuó intercambios de experiencias con otros municipios y con otros continentes y, en el año 2000, publicaron un informe titulado *A citizens Budget* (Un presupuesto ciudadano), destinado a las administraciones públicas de Manchester y Salford, donde se difundían las ideas de la participación por medio de la articulación de la discusión de los presupuestos públicos, para servir de incentivo a la ciudadanía en lo que le fuera prioritario. El presupuesto público se presentó como un complemento del salario social, explicando que es lo que recibimos en especie a cambio del pago de los impuestos, y por consiguiente la distribución debe hacerse con un análisis de prioridades para que el sistema sea redistributivo en la fase final de la gestión pública. Con el presupuesto se explicaban estos conceptos básicos de la equidad del sistema económico, y es en el cierre de cada año cuando culmina el ciclo de lo que hay que pagar y lo que se recibe a cambio, debiendo entregar más a los que menos han podido aportar, porque es el mecanismo del concepto de la progresividad y de la capacidad económica. Estas ideas fueron bien acogidas por los colectivos ciudadanos, y los mecanismos de divulgación funcionan positivamente en su labor de divulgación cívica-participacionista.

e) *Otras experiencias en Europa*

La influencia alemana, ha sido tomada con interés en países del Este de Europa, también es cierto que, por la presión de instituciones

financieras internacionales, cada vez se habla más de la modernización del aparato administrativo, cuestión que se enlaza en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas. Transparency International considera el presupuesto participativo como un instrumento muy eficaz, para erradicar la corrupción. En países como la India lo están implantando. Recientemente, en San Petersburgo, el Instituto Strategy, que fomenta la investigación en el campo de las ciencias humanas y políticas, divulgó la idea de los presupuestos participativos, con el término de *presupuestos transparentes*, en colaboración con otros asociados en varias ciudades rusas y el apoyo de la Fundación Ford (17).

IV. CONCLUSIONES

1. Podemos afirmar que, partiendo de la riqueza de la autonomía municipal, las instituciones se han visto obligadas a una etapa de adaptación de las ventajas e inconvenientes de la globalización, la cual ha invadido la convivencia social poniendo a prueba la democracia como sistema de gobierno por la enorme influencia que tienen las decisiones económicas que trascienden del ámbito competencial de los políticos nacionales. Por ello, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de que la democracia recupere las políticas sustantivas que defienden la persona y su hábitat frente al *establishment*. El desarrollo constitucional, como compromiso y pacto social entre el Estado y los ciudadanos, tiene que permitir combatir la *democracia contraria*, dominadora del espacio social, que controla los poderes indirectos de nuestros modernos sistemas políticos (18). Con el populismo triunfan las masas negativas (19) y se distorsiona el funcionamiento normal de la democracia. Nos encontramos, por tanto, ante un momento donde se plantea la disyuntiva de impulsar la democracia o prepararse para perderla, dado que las sociedades están cada vez más bipolarizadas entre dos segmentos: en un extremo, los ciudadanos (muy pocos) cargados de privilegios, y en el otro, una mayoría resignada, que no reacciona porque la buena situación económica está sirviendo como el nuevo opio del pueblo. Se precisa fortalecer la democracia no sólo como reto, sino como obligación, y si la participación ciudadana es un elemento revitalizador, utilizando como instrumento los presupuestos públicos, es conveniente activar los mecanismos necesarios para que prospere esta causa tan justa.

2. El presupuesto participativo surge como un nuevo método de asignación de recursos, caracterizado por la participación, en mayor o menor medida, de la ciudadanía. El grado de participación de los ciudadanos puede variar en función de dos criterios:

— El porcentaje de gasto presupuestario que se somete a la decisión popular en la fase de elaboración del presupuesto. La práctica nos indica que éste puede variar desde el 1 por 100 hasta la totalidad del presupuesto público municipal.

— El grado de participación ciudadana a lo largo del proceso presupuestario. Esto es, desde la asignación en la elaboración, la ejecución, hasta el control de la partida presupuestaria que se aprueba. En la gran mayoría de las experiencias estudiadas, la participación ciudadana se concentra en la elaboración. No obstante, en Porto Alegre, existe los denominados consejos de presupuesto participativo (20), que asumen las funciones de supervisión a lo largo de la licitación y seguimiento de las partidas presupuestarias.

3. Los nuevos principios de los presupuestos participativos no suponen una contradicción con los principios presupuestarios clásicos, tanto los jurídicos como los económicos. No sólo los respetan en su integridad, sino que añaden nuevos mecanismos en la selección de las políticas públicas que permiten incorporar las necesidades de la ciudadanía en las mismas.

4. Por las diferentes formas y modelos estudiados bajo la rúbrica de presupuesto participativo, éstos pueden clasificarse del siguiente modo:

— *Experiencias minimalistas*, en las que se somete a debate menos del 2 por 100 del presupuesto total. A este grupo pertenecen buena parte de los presupuestos de los gobiernos locales que inician su andadura en este modelo de presupuesto participativo, en especial si examinamos las experiencias europeas.

— *Experiencias participativas en gastos de inversión*. En estos casos, los gobiernos locales sólo someten a debate su presupuesto de inversión, aun cuando lo pueda ser en una parte significativa. Ello supone que coexisten experiencias que van desde más del 20 por 100 hasta el total del 100 por 100, de las inversiones.

— *Experiencias maximalistas*, según las cuales se somete a decisión popular no sólo el presupuesto de inversión, sino también los gastos de personal y de funcionamiento. No obstante, hay que destacar que las iniciativas maximalistas son muy reducidas.

5. A partir del análisis de los diferentes modelos existentes, podemos afirmar que los presupuestos públicos participativos, no sólo respetan los principios presupuestarios clásicos, sino que incorporan otros cuya vigencia ofrece beneficios, tanto políticos como económicos, a la actividad pública, puesto que:

1) Es un avance en el desarrollo de los principios democráticos y la ampliación de los rígidos márgenes de participación política formal, que suele reducirse al ejercicio del derecho del sufragio.

2) Es un buen instrumento para la racionalización y resolución de conflictos en la gestión municipal, ante su creciente complejidad.

3) Es un fenómeno básicamente urbano. Esta forma de participación ha encontrado su asentamiento en las instituciones locales o regionales, porque es el escenario donde se puede conectar, relacionarse y discutir las propuestas.

4) Se potencia una mayor redistribución de los recursos públicos. La eficiencia y la eficacia presupuestaria mejoran.

5) Es predictora de cambios en la organización administrativa de los entes locales y aumenta los canales de conexión entre su administración y los ciudadanos.

6) Es el mejor sistema para educar en las limitaciones de los recursos públicos, así como, en la necesidad de priorizar entre diferentes alternativas, para seleccionar las más adecuadas social y económicamente.

6. La participación asociativa en el gobierno municipal en España ha tenido un gran desarrollo legislativo durante los últimos años. Se han aprobado normas y reglamentos que establecen cauces por medio de los cuales los ciudadanos pueden realizar sus gestiones, y participar y opinar en asuntos que les afecten directamente en sus relaciones con la Administración. En nuestro ordenamiento jurídico existen posibilidades diversas aplicables a las formas de participación, contamos con legislaciones avanzadas, pero su desarrollo es poco eficaz. Hoy no se estila estar separado de la ciudadanía, pero existen barreras burocráticas y los políticos se justifican con publicar normas que les amparan en su fachada pública. El marco legislativo es muy amplio, aunque la incidencia en la ciudadanía y su capacidad en la participación en la gestión, que es lo que se propugna en todas las normas publicadas, está muy lejos de ser una realidad en la gran mayoría de los municipios (Goma y Font, 2001: 74).

NOTAS

(1) Para profundizar en este tema, veasé Baena del Alcázar (1980: 49-94); Entrena Cuesta (1980: 95-132); Morell Ocaña (1988: 16-17); Alarcón García (1995a), y la bibliografía allí citada.

(2) En relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la sentencia más determinante en la configuración del concepto autonomía municipal es la de 28 de julio de 1981, puesto que señala los límites positivos y negativos de la autonomía municipal. Junto a ella, cabe citar las sentencias 4/1981, de 2 de febrero; 148/1991, de 4 de julio; 213/1988 y 170/1989, entre otras.

(3) Embid Irujo (1981: 437-471); Parejo Alfonso (1981: 133-145; y 1988: 19-100); Martín Mateo (1981: 53-87); Morell Ocaña (1984), entre otros.

(4) Las sociedades deben decidir cómo emplear unos recursos limitados para alcanzar la máxima satisfacción posible de sus necesidades, según se desprende de los planteamientos de los clásicos en materia económica. Los estudios de las causas de insatisfacción y los medios utilizados para cubrir el déficit de la demanda es una preocupación constante en la teoría económica, donde la elección entre fines y medios se ha estudiado en diferentes escuelas.

(5) Esta definición es del economista Ubiratan de Souza (2000: 40), encargado de la puesta en marcha de los presupuestos participativos en Rio Grande do Sul, y que también trabajó en Porto Alegre.

(6) Esta expresión pertenece a Tarso Genro, Alcalde de Porto Alegre del 1993 a 1996 y de 2000 al 2003. Recogida en la publicación de Ubiratan de Souza (2000: 39-42).

(7) Para mayor información veasé la obra de Fedozzi (1997: 172-175).

(8) Los principios vigentes clásicos en la Hacienda municipal están relacionados en el Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

(9) «El coste de la libertad», *El País*, 22 de abril de 2007.

(10) Artículos 22.2 e) y 33.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y 169.2, 174.5, 177.2, 179.2 y 179.4 del Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(11) Banco Mundial, *Informe* del año 1999.

(12) Este principio ha sido acuñado en el ámbito nacional por la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

(13) Ver Reglamento, *op.cit.*

(14) Ver Reglamento, *op.cit.*

(15) Learning Community es un proyecto de KATE, en el cual colaboran instituciones de Alemania, de Francia, de Polonia y de España.

(16) www.unesco.org/shs/wsf.

(17) www.Internationalbutget.org.

(18) Rosanvallon (1995). *Contrademocracia* es un interesante estudio publicado por este sociólogo, que ha profundizado ampliamente en los peligros de las modernas sociedades y sus sistemas políticos.

(19) Canetti (2005). Es un trabajo esencial sobre los efectos que causan en las masas las políticas populistas de agitación.

(20) Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), es el órgano de participación directa de la comunidad, que tiene como finalidad planear, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del presupuesto del municipio. Está constituido por personas elegidas (dos consejeros y dos suplentes) en las diferentes regiones-distritos de la ciudad, por representantes (dos consejeros y dos suplentes) por cada una de las asambleas plenarias temáticas. Un representante y un suplente del SIMPA (Sindicato de Trabajadores Municipales de Porto Alegre) y de la UAMPA (Uniâo das Associaçoes de Moraderes de Por-

to Alegre) y dos representantes y dos suplentes del Ejecutivo Municipal (Gabinete de la Alcaldía). Estos dos tienen derecho a intervenir en el proceso, pero no tienen derecho a voto. Uno procede del CRC (Coordinación de Relaciones con la Comunidad) y el otro del GAPLAN (Gabinete de Planificación). Para garantizar un buen funcionamiento y resultados, el COP está coordinado por una comisión paritaria.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN GARCÍA, G. (1995a), *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Ed. Cívitas, Madrid.

— (1995b), *El presupuesto general de los Municipios*, Ed. Técnos, Madrid: 154.

— (1995c), «Los principios de coordinación y planificación y el presupuesto general de los municipios», *PGP*, n.º 15: 75-91.

ALBI IBÁÑEZ, E (1999), «Nuevos esquemas de gestión pública», *Revista Española de Control Externo*, n.º 1.

ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed», *American Economic Rewiew*, 81: 1170-1188.

ALLEGRETTI, G., y HERZBERG, C. (2004), «Los presupuestos participativos en el contexto europeo», *Transnacional Institute*, número 2004/5: 27.

ARNAL SURIÁ, S., y BARRIL DOSSET, R. (1982), *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid: 363.

ARNAL SURIÁ, S., y GONZÁLEZ-PUEYO, J. M.ª (1991), *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales* (adaptado al nuevo régimen legal), T.I., 3.ª ed., Ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid: 26.

ARROW, K. (1963), *Social Choise and individual Values*, Nueva York, Wiley.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1980), «La ordenación de la Administración central periférica y la actividad administrativa», en VV.AA., *La Administración en la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

BARCELÓ, S., y PIMENTEL, Z. (2002), *Radicalizar la democracia. Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid: 114.

BECKER, G. S. (1985), «Public policies, pressure groups, and dead weight cost», *Journal of Public Economics*, 28: 336-345.

BOAVENTURA DE SOUSA, S. (2005), *El milenio huérfano*, Editorial Trotta.

CANETTI, E. (2005), *Masa y poder*, Alianza Editorial (edición original de 1960).

EMBID IRUJO, A. (1981), «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *CREDF*, n.º 30.

ENTRENA CUESTA, R. (1980), «La Administración local en la Constitución de 1978», en VV.AA., *La Administración en la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

FEDOZZI, L. (1997), *Orçamento participativo. Refexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Ed. Tomo, Porto Alegre.

FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (2004), *Sociología de la Hacienda Pública*, IEF, Madrid.

GAMUZA FERNÁNDEZ, E. (2005), *Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía. Informe.*

GAMUZA FERNÁNDEZ, E., y ÁLVAREZ, C. (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria.

GARCÍA ROMERO, E. (2005), «El presupuesto participativo en el Ayuntamiento de Rubí», en *Análisis Local*, n.º 44, Madrid.

GOMA, J., y FONT, R. (2001), *La democracia local: un mapa de experiencias participativas. Ciudadanos y decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel.

INGROSSO, G. (1956), *Diritto finanziario*, Ed. Jovene, Napoles: 50.

LOBATO ASTORGA, P. (2007), «La experiencia andaluza», en *Impacto de género en las políticas públicas*, IEF.

MARTÍN MATEO, R. (1981), «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista Administración Pública*, n.º 94.

MONASTERIO, C. (2007), «Descentralización y presupuestación por objetivos», en *XIX Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile.

MORA AGUDO, L., y AGUERREA, A. (2005), *Un enfoque económico de los presupuestos participativos: o cómo modelar la elección de los ciudadanos conforme a criterios económicos*, Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos.

MORELL OCAÑA, L. (1984), *La Administración local*, Ed. Técnos, Madrid.

— (1988), «La autonomía local», en *El régimen local español*, Ed. Cívitas, Madrid.

MUELLER, D. C. (1989a), «Control social y elección colectiva», *Información Comercial Española*, n.º 561: 32-44.

— (1989b), «La elección pública», *Instituto de Estudios Economicos*, n.º 2: 249-318.

— (1989c), *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choise*, Cambridge University.

MUSGRAVE, R. A. (1969), *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar.

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992), *Hacienda Pública, teoría y práctica*, Editorial Mac Graw-Hill: 559.

PAREJO ALFONSO, L. (1981), *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. IEAL, Madrid.

— (1988), «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, Cívitas I, Madrid.

PINEDA NEBOT, C. (2004), «Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos», *Revista Temas*, 113.

RODRÍGUEZ, R. (2005), *Ciudadanos soberanos*, Ed. Almuzara.

ROLLA, G. (2003), *La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad*, rolla@inisit.it.

ROSANVALLON, P. (1995), *La nueva cuestión social. Repensando el Estado providencia*, Editorial Manantial, Buenos Aires.

— (2003), *Por una historia conceptual de lo político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

RUIZ-CARBONELL HUERTAS, J. (2007), *Política y género*, IEF, Madrid.

SAMUELSON, P. A. (1960), *Curso de Economía moderna*, Editorial Aguilar.

SÁNCHEZ REVENGA, J. (1994), *Presupuestos Generales del Estado*, Editorial Ariel.

— (1997), *Presupuestos Generales del Estado*, Editorial Ariel.

SCHMOLLER, G. (2008), *Política social y Economía política*, Editorial Tirant lo Blanch.

SMITH, A. (1776), *Principios sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, edición 1987 de CAMBELL y SKINNER.

STIGLER, G. J. (1971), «The theory of economic regulators», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.

STIGLITZ, J. (2002), *La economía del sector público*, Editorial Antoni Bosch: 182.

UBIRATAN DE SOUZA (2000), *El presupuesto participativo: La experiencia de Porto Alegre*, Ediciones del Serval, Barcelona.

WITTMAN, D. A. (1989), «Why democracias produce efficient results», *Journal of Political Economy*, 97 (6): 1395-1424.

— (1995), «The myth of democratic failure: Why political institutions are efficient», *American Politics and Political Economy Series*, Chicago, University of Chicago Press.

ANEXO

CUADRO N.º A.1

DIMENSIONES Y VARIABLES PARA SELECCIONAR LAS EXPERIENCIAS QUE SE DENOMINAN COMO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones	*Variables*	*Mínima participación*	*Media participación*	*Máxima participación*
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia representativa comunitaria	Democracia representativa comunitaria abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, relación con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los ciudadanos	Plenarias temáticas y de barrio	Barrio y temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	Barrio temáticas+ acciones de afirmación, discriminación positiva (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (sociedad civil)	Comisiones no específicas (sociedad civil)
	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, boletín oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia y divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20 por 100	Del 20 al 80 por 100	Más del 80 por 100
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera y fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2 por 100 del presupuesto de inversiones	Del 2 al 100 por 100 del presupuesto de inversiones	100 por 100 del presupuesto de inversiones y 100 por 100 del presupuesto de funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para funcionar el *presupuesto participativo*	Cubre costes equipo municipal	Equipo y su funcionamiento	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre políticas tributarias	Delibera y discute además sobre préstamos y subvenciones

ANEXO

CUADRO N.º A.1 (*conclusión*)

DIMENSIONES Y VARIABLES PARA SELECCIONAR LAS EXPERIENCIAS QUE SE DENOMINAN COMO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones	*Variables*	*Mínima participación*	*Media participación*	*Máxima participación*
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o sólo autorregulado anualmente	Formalizado partes reguladas con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas)	Cultura de participación y participación como derecho
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Sólo *presupuesto participativo* (no existen planes a largo plazo)	Coexistencia de *presupuesto participativo* y PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción *presupuesto participativo* y planificación en un solo sistema
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intermunicipal	Regiones administrativas	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	*Presupuesto participativo* en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversiones de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades, formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Yves Cabannes. UN-HABITAT-2004. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Doc. Base Red URBAL 9. 2005.

ANEXO

CUADRO N.º A.2

MUNICIPIOS EN ESPAÑA EN PROCESO DE IMPLANTANCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Ayuntamiento	*Ejercicio*	*Partidos políticos*	*Población*	*Forma de participación*
Albacete	2002/05	PSOE	159.518	Directa: Foro Ciudadano
Algete	2004	PSOE	17.558	
Callús	2003	Coalición Partidos	1.477	
Córdoba	2001/07	Izquierda Unida	321.164	Directa: asambleas distrito
Figaró-Montmany	2005	Coalición Partidos	1.020	
Getafe	2004	PSOE-IU	157.397	Directa: asambleas distrito
Jerez de la Frontera	2004	PSOE-PA	196.275	
Las Cabezas de San Juan	2002	Izquierda Unida	16.055	Directa: asambleas distrito
Leganés	2005	PSOE-IU	181.248	Directa: asambleas distrito
Logroño	2005	Partido Popular	144.935	Indirecta: consultiva distrito
Madrid	2004	Partido Popular	385.214	Indirecta: consultiva distrito
Málaga	2007	Partido Popular	558.287	Directa: asamblea distrito
Petrer	2004	Izquierda Unida	32.388	Directa: asamblea distrito
Puente Genil	2003	Izquierda Unida	28.543	Directa: asamblea distrito
Puerto Real	2004	Izquierda Unida	37.886	Directa: asamblea distrito
Rubí	2001/07	PSOE-IU	68.102	Directa: asamblea distrito
San Juan (Alicante)	2005	PSOE	19.711	Directa: asamblea distrito
Santa Cristina d´Aro	2004	PSOE-PM	3.983	Directa: asamblea distrito
Segovia	2006	PSOE-IU	55.942	
Sevilla	2004	PSOE	704.154	Directa: asamblea distrito
San Sebastián	2003	PSEE-EE	182.930	Indirecta: consultiva distrito
Tarrasa	2005	PSOE-PM	194.947	
Torreperogil	2005	Izquierda Unida	6.813	Directa: asamblea distrito
Viladelacavalls	2005	CIU	6.890	Directa: asamblea distrito
Tudela	2006	UPN	32.345	Indirecta: consultas

Elaboración propia.
Total población España: 44.108.530 (Censo del 2005).
Población en municipios con desarrollo de presupuestos participativos: 3.315.168.
Porcentaje sobre el total: 7,52 por 100.