

## **MIDIENDO LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS. EL CASO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA**

**Vicente Barragán  
José M. Sanz, Rafael Romero**

### **Resumen:**

*El año 2004 supuso el inicio de un periodo en Sevilla caracterizado por la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos. Esto representó un hito en las experiencias de presupuestos participativos en el estado español. La autorreglamentación ciudadana, como elemento clave de transparencia y vinculación de las decisiones, ha sido una de las referencias del proceso sevillano. Sin embargo, la calidad democrática de este tipo de experiencias depende de otras variables basadas en la propia gestión presupuestaria, los procedimientos de información y control, las tendencias participativas de la ciudadanía así como de la consecución de una ciudadanía activa. Igualmente, la experiencia sevillana requirió de la descentralización administrativa de la ciudad, la activación de grupos motores y personas facilitadoras del proceso.*

*El estudio que se presenta es el resultado de un trabajo longitudinal que permite conocer la evolución de los distintos elementos implicados en los presupuestos participativos de Sevilla.*

**Palabras claves:** *Democracia participativa, cultura política, participación ciudadana, autorreglamento ciudadano, participación activa.*

## **Measuring the participatory experiences. The participatory budget process in Seville**

### **Abstract:**

*2004 marked the beginning of a period in Seville characterized by the implementation of Participatory Budgeting. This represented a milestone in the experiences of participatory budgeting in the Spanish state. Citizen self-regulation as a key element for rendering the decision making process transparent and binding has been one of the references of the process in Seville. However, the democratic quality of these experiences depends on other variables linked to the budget management itself, control and information procedures, the participatory trends of citizenship as well as to the achievement of active citizenship. Similarly, the participatory budgeting experience in Seville required an administrative decentralization of the city, the activation of core groups and process facilitators as well.*

*The study herein presented is the result of a longitudinal research that provides an insight into the evolution of the different elements involved in participatory budgets in Seville.*

**Keywords:** *Participatory democracy, political culture, civic participation, self regulations, citizen involvement.*

## 1. Introducción.

En la entrada del siglo XXI la cuestión de la participación se ha convertido en uno de los elementos centrales dentro del debate político en el estudio de lo público o de lo común (Harnecker, 2005). La cuestión de la participación ciudadana se introduce en los programas electorales de los partidos políticos –ya sea en España como en el resto de los países europeos- con el fin de pretender justificar un incremento de la participación en la gestión pública. Este hecho y otros muchos, nos permite afirmar que las prácticas participativas se han convertido en un elemento de actualidad política a nivel global.

Bien es sabido que estas prácticas han surgido en el Sur. Países y territorios donde la realidad cotidiana hace necesaria nuevas formas de organización social para actuar en el ámbito local, introduciendo la participación como elemento de control y transparencia; como comenta Díaz (1991), la propia idea de sociedad civil alude a la necesidad de instrumentar mecanismos participativos que trasciendan de la democracia representativa. Pero a raíz de sus “renombrados éxitos”, estas experiencias participadas se comienzan a implementar en ciudades con “niveles mayores de desarrollo”. De esta forma, las políticas municipales iniciaron hace ya una década procesos para poner al alcance de la ciudadanía instrumentos para que ésta sean protagonista en mayor o menor medida de la gestión municipal, acercando la política municipal a la ciudadanía y dando un paso hacia adelante en democracia. A su vez, además de buscar una mayor eficiencia de las políticas, se ha buscado una salida a la crisis de legitimidad de las políticas y de la democracia representativa alejada de la ciudadanía.

¿Pueden de este modo las prácticas participativas dar una salida a la profunda falta de transparencia y falta de eficacia de las políticas públicas? La desestructuración del modo de vida moderna y la fragmentación de las relaciones parecen haber alejado a la burocracia del Estado de sus mecanismos de relegitimación. Por esta razón, hay que insistir en que el proceso de mercantilización y oligarquización de la política en las democracias representativas es un problema general de ciudadanía que afecta de forma exponencial a aquellos grupos poblacionales con menos recursos materiales y sociales. De hecho, la denominada crisis de la política, e incluso la llamada crisis de los partidos políticos, son fenómenos con varias aristas. Una es la *crisis de verdad*, la dificultad de representación real de los intereses, deseos e ilusiones de los de abajo; otra es, como se ve lo mismo en Estados Unidos de Norteamérica como en Italia, los problemas de adaptación y reestructuración de los sectores políticos cohabitan en los gobierno de las naciones con la presión de los otros poderes: a la presión del poder económico, del poder judicial y cada vez más, del poder de los media (Buey, 1997)

Parece obvio que en un Estado de Derecho, que además sea democrático, el camino hacia una

profundización y el camino hacia una sociedad más democrática hace necesaria una mayor participación ciudadana de tal modo que se complemente y perfeccione la democracia representativa y su avance hacia nuevas formas de participación. Existe pues la posibilidad de utilizar lo ya existente, que por otro lado responde a años de lucha y de conquistas ciudadanas, y a la vez alcanzar soluciones más cercanas a la ciudadanía y profundizar en la democracia, con la participación.

Sin embargo, para ello es necesario definir participación. Existen diversos significados. Unos aluden sobre todo a la incorporación activa de la ciudadanía al sistema político por medio de la representación. Otros se refieren a ella como al lugar donde la ciudadanía se incorpora a los distintos niveles de decisión política. Esta última definición es la que alberga este trabajo: el análisis de la participación por medio de la codecisión

Para abordar esta idea de participación es importante atender al concepto de "Igualdad del Poder Político" y el "Principio de Redistribución del Poder Político" en Herrera (2005). Definiciones que buscan el empoderamiento ciudadano por medio de la práctica de democracia participativa. El principio de igualdad de poder político nos garantiza el derecho a participar de lo político a través de nuestros representantes ejerciendo las libertades y derechos civiles reconocidos en la Constitución de 1978, donde en el artículo 23 se dice: "*Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*". Todo ello dentro del marco de la democracia representativa o formal.

Pero además de la igualdad política, Herrera nos propone profundizar en el concepto de democracia por medio del principio *de redistribución del poder político*. En otras palabras, la participación política tiene relación directa con la lucha por el libre acceso a bienes materiales y no materiales que hacen digna la vida que vivimos. De este modo la libertad que se ha conseguido tras años de lucha y que se refleja en la Carta Magna, propone Herrera, hay que complementarla con el conjunto de condiciones económicas, sociales, y culturales que permitan de forma explícita poner en práctica el principio de igualdad político.

De esta manera, no basta con la confianza ciega y la participación en los procesos electorales, sino que se debe profundizar en los aspectos decisorios que están en la base de la democracia, pues esta no se otorga sino que se conquista. Se muestra que es preciso distribuir el poder político lo máximo posible para que todos alcancemos las condiciones materiales e inmateriales oportunas para poder disfrutar de la libertad y del Estado de Derecho. A través del *principio de distribución del poder político* todos debemos comprometernos de manera explícita, ya que se debe producir por medio de luchas, en la construcción de espacios de igualdad.

Llegados a este punto vemos que los mecanismos institucionales deben tender en esta dirección, con el objetivo del empoderamiento ciudadano, mediante la profundización en la democracia desde abajo hacia arriba y de modo participado.

Uno de los instrumentos para ir haciendo posible esta realidad son los Presupuestos

Participativos, como ejemplo concreto de experiencias de democracia participativa. Los presupuestos están en la base de la democracia representativa como mecanismos para la toma de decisiones más relevantes a través de los parlamentos, la participación ciudadana en el proceso presupuestario puede permitir, por medio de la cogestión, superar la crisis en la que se encuentra la democracia representativa a comienzos del nuevo milenio, donde lo público ha ido disminuyendo y donde la producción de bienes y la responsabilidad de provisión de los mismos se ha ido transfiriendo del Estado a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro.

Para que el proceso de presupuestos participativos sirva efectivamente para empoderar a la ciudadanía el proceso debe ser guiado por el principio de la cogestión, entre habitantes, equipos técnicos y representantes políticos. Actuar cogestionando aumenta el grado de credibilidad de la ciudadanía hacia la administración (siempre y cuando se cumpla lo decidido) y confianza mutua.

Existen diversos puntos que se deben tratar especialmente para que se produzca un proceso de democracia participativa y/o presupuestos participativos, y se cumplan los principios de igualdad de poder político y la distribución del mismo. Uno básico es la información constante, aprendiendo como presentar los temas de la manera más clara y directa posible, evitando vacíos informativos, especialmente en lo que respecta a la cantidad de dinero disponible y al conocimiento técnico. La transparencia en el gasto es de suma importancia, esto evitaría procesos de corrupción política.

Tras la información la deliberación en este compromiso de cogestión es básica para que construcción colectiva sea real, ya se ha comentado la necesidad de fomentar espacios de encuentro que deben atender a la vez a la disposición temporal de todos. Esta deliberación debe desembocar en una toma de decisiones y en consecuencia a procesos de seguimiento y control de las mismas.

Los presupuestos participativos deben desarrollarse de modo transversal a toda la acción política municipal independientemente de la organización establecida, existe pues la necesidad básica de una voluntad política y de una colaboración decidida de los técnicos municipales implicados en el proceso, esto respondería a un cambio en la cultura del trabajo en el ámbito público. El fin es contribuir al desarrollo económico y social de las ciudades, y a corregir las desigualdades sociales.

A su vez, el proceso debe de ir acompañado, a lo largo del tiempo, por la idea de descentración, que iría más allá del concepto de descentralización pues no solo se pretende con él la creación de nuevos centros más cercanos territorialmente sino que persigue a su vez un reparto equitativo de poder (atendiendo a los diversos espacios).

El proceso de presupuestos participativos debe de aumentar paulatinamente la cantidad de dinero a debate (Blanco, 2002), esto suele conllevar el aumento de participación. La participación de la ciudadanía debe empoderarla para transformarla de mera observadora a protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, atendiendo a sus propias necesidades.

Cada vez más se hace necesario discutir a nivel mundial las diversas formas de participación de la población en la gestión pública local. Es en la ciudad donde el poder Estatal está más cerca de la

ciudadanía y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos y representativos. Es donde viven las personas y donde en la mayoría de los casos desean resolver sus problemas y mejorar su calidad de vida:

La ciudad es el “lugar” por excelencia, es decir, el único lugar común donde es posible una experiencia compartida que favorece la creatividad y el desarrollo de la actividad encaminada a la satisfacción de las necesidades humanas. La ciudad es, por tanto, el principal satisfactor de las necesidades humanas, permitiendo el desarrollo de las capacidades humanas, mediante el acceso directo a lo diferente y a lo diverso. La experiencia y el uso compartido de un espacio que es público, es lo que permite la comunicación y la acumulación de saberes, es lo que permite también la alteridad, el reconocimiento de lo diferente y de los otros en un espacio común que enseña a cada uno a proyectarse en los otros, más allá de sus intereses individuales e inmediatos. La relación y la interacción de lo diferente define a la vez la diversidad y la densidad, la coexistencia, que no puede ser sin pensar que lo diferente está próximo entre sí, en lo físico y en el reconocimiento mutuo (Alguacil, 2003).

El artículo que presentamos pretende, a través del estudio del proceso de presupuesto participativos de la ciudad de Sevilla, aportar datos de interés para la implementación de esta herramienta de participación ciudadana, a la vez que analizar los principales logros y debilidades del propio proceso, relacionados con las cuestiones teóricas anteriormente mencionadas. Mostrando datos relacionados con la transparencia del proceso, la evolución de la participación durante los años en los cuales se desarrolló y la dinámica e eficacia del proceso a la hora de verificar el impacto y el grado de cumplimiento de la cogestión ciudadana.

## **2. Los Presupuestos Participativos de Sevilla.**

El Ayuntamiento de Sevilla inició los Presupuestos Participativos en el 2004, con el objetivo y la voluntad política de profundizar en la aplicación de la democracia representativa, ampliándola e incorporando democracia directa por medio de la gestión con la ciudadanía. El modelo a seguir en un principio fue la experiencia de Porto Alegre. Pero la solución final sevillana fue un híbrido entre las experiencias Latinoamericanas y algunos referentes en el territorio español (Allegretti, 2005).

La aplicación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Sevilla se basa en la metodología de la Investigación-Acción-Participativa que pretende por un lado que se produzca conocimiento para la transformación social y por otro, y más importante que sean los propios vecinos y vecinas los que generen este conocimiento y transformaciones.

La planificación inicial incluía una descentralización administrativa y se tomaron como puntos geográficos de referencia los Centros Cívicos. A partir de estos se conforman quince zonas de referencia territorial para iniciar el proceso e involucrar al mayor número de personas posibles.

Siguiendo la metodología de la IAP se ligaron a cada uno de los Centros Cívicos quince Grupos

Motores, uno para cada zona. Esta es una de las principales innovaciones desde el punto de vista metodológico. Se trata de grupos de personas voluntarias que asumen la dinamización y la interlocución con los vecinos de la zona. Se organizan por sí mismos, y cuentan con el apoyo administrativo y de medios del Centro Cívico, además de los técnicos de presupuestos participativos. Sus componentes en la práctica son miembros de las asociaciones de vecino, las Ampas<sup>1</sup> y de otras organizaciones y/o de otras personas sin organizar que han llegado al proceso por diversas razones. Las convocatorias se abrieron a los colectivos inscritos en los Concejos de Participación Ciudadana, a los usuarios de los Centros Cívicos, y a todas aquellas personas interesadas en el proceso. Los Grupos Motores son en definitiva lo que en la metodología de la IAP llamamos Grupos de Investigación-Acción-Participativa (GIAP).

La estructura de los presupuestos participativos sevillanos, al igual que otros presupuestos, es cíclica, de carácter anual, en cada presupuesto se decide las inversiones del año siguiente. El ciclo presupuestario queda así dividido en dos partes. Una primera, previa a la aprobación de los presupuestos municipales, en el que se genera todo el proceso de presentación y aprobación de propuestas; y una segunda de la ejecución, en el que el protagonismo principal lo ejerce los técnicos municipales y la ciudadanía tiene en sus manos el seguimiento, por medio de las comisiones de seguimiento. Este proceso, evidentemente se solapa con un nuevo ciclo de presentación y aprobación de propuestas.

La presentación de propuestas se produce entre enero y febrero. A la vez, si ese año hay revisión de autorreglamento se comienza también las asambleas y comisiones de autorreglamento. El autorreglamento en los primeros años tuvo una vigencia anual. Sin embargo en los últimos años se decidió pasar a una revisión bienal. Esta cuestión, no obstante no es baladí, pues esta descompensación con los ciclos de presupuestos puede estancar el proceso, ya que el autorreglamento es a la vez una herramienta de mejora del proceso presupuestario y participativo.

Abril y mayo son los meses de revisión, subsanación y presentación por parte del ayuntamiento de las propuestas que podrán pasar a votación. El mes de junio concentra las Asambleas de votación, realizándose en las asambleas de zona. Los meses de julio a septiembre concentran las reuniones de las Asambleas Delegadas de Distrito y el Concejo de Ciudad que con la ayuda y asesoramiento de los técnicos municipales, ponderan y priorizan las propuestas. Las personas pertenecientes a estos órganos son delegadas de las asambleas de zona, pero están abiertas a toda la ciudadanía. Esta priorización consiste en el reordenamiento de las propuestas tras la aplicación de los criterios de justicia social del autorreglamento. Esta corrección busca hacer efectivos los principios de solidaridad y equilibrio entre territorios y grupos sociales. Paralelamente estas propuestas son analizadas por las Áreas y Distritos con la finalidad de evaluar su viabilidad técnica, legal y económica, así como estimar su coste económico.

---

<sup>1</sup>Asociación que engloba a los padres y madres de cada uno de los colegios de primaria y secundaria de la ciudad.

Cuadro 1.- Instancias participantes en los procesos de presupuestos participativos	
Instancias de la administración municipal	Instancias de participación
<p>Delegaciones municipales</p> <p>Organismos municipales</p> <p>Distritos municipales y Centros Cívicos</p>	<p>Asambleas de votación</p> <p>Órganos de evaluación de propuestas</p> <p>Órganos de seguimiento</p> <p>Asambleas de rendición de cuentas</p>

**Cuadro 1.- Fuente: elaboración propia**

El resultado final es una relación ordenada por Organismos y Tipo de Gasto de propuestas priorizadas y viables, con un coste económico determinado. Dicha relación señala el orden en que deberán aplicarse los créditos presupuestarios que definitivamente apruebe el Ayuntamiento de Sevilla. Cabe señalar que el propio autorreglamento prevé la alteración del orden citados por razones de equilibrio territorial en el caso de que los créditos presupuestarios consignados fueran insuficientes para asegurar la ejecución de al menos una propuesta por Distrito y Zona de cada uno de los Organismos y Tipo de Gasto (Autorreglamento, 2004: art.36)<sup>2</sup>.

En el mes de octubre, antes del comienzo de un nuevo ciclo, se producen las asambleas de rendición de cuentas en las que el ayuntamiento informa sobre el estado de ejecución de las propuestas.

### 3. Otros elementos claves de la estructura orgánica de los presupuestos participativos.

#### 3.1. Las asambleas de zona.

Están definidas como “*órgano decisorio principal de los Presupuestos Participativos que interviene en todos los aspectos fundamentales del proceso*” (Autorreglamento, 2008: art.6). Tienen como núcleo el centro cívico y cuentan con los grupos motores para su realización, difusión, información y coordinación de la misma. Es considerado el órgano base del proceso, realizando las elecciones de delegados y delegadas. Es también el lugar de información a la ciudadanía, de presentación de las propuestas, y el espacio para el debate del autorreglamento. Todo ello preservando el principio de

<sup>2</sup>Respecto a las anotaciones que se realicen de los artículos de los autorreglamentos, se recogerá siempre el año del autorreglamento en el que se realizó la última modificación del artículo citado.

democracia directa, que garantiza asambleas públicas, con participación universal, tomando decisiones vinculantes con mandato puntual e imperativo.

Los participantes son todas aquellas personas, mayores de 16 años y que residan en la zona. Son los propios vecinos y vecinas las que dirigen el funcionamiento de la asamblea, dado que son dos miembros del grupo motor los que componen la mesa que coordinan la asamblea, además de un responsable técnico y otro político.

### **3.2. La Asamblea Delegada de Distrito y Consejo de Ciudad.**

En las diferentes asambleas de zona se aprueban las propuestas ciudadanas sobre gasto de las diferentes áreas que entran a debate, y se eligen a los delegados y delegadas que aplicaran los listados de criterios de justicia social con los que se reordenaran los listados de propuestas. Estos delegados constituyen la Asambleas Delegada de Distrito y Consejo de Ciudad, estos se diferencian por la naturaleza de las partidas presupuestarias, de modo que la Asamblea Delegada de Distrito trabaja las propuestas de inversiones y mantenimiento y programas y actividades de distrito, mientras que el Consejo de Ciudad tiene competencia en las propuestas que afectan a toda la ciudad.

Las personas que han formado parte de la Asamblea Delegada y del Consejo de Ciudad entran a constituir la Comisión de Seguimiento, que se encargan de velar por la realización de las propuestas según lo acordado en las asambleas y en los plazos previstos.

### **3.3. El Autorreglamento: principales innovaciones.**

La decisión de desarrollar un reglamento interno de los Presupuestos Participativos de Sevilla muestra la voluntad política de dotar al proceso de una garantía propia y referente constante para la praxis participativa, la deliberación y decisión ciudadana. Porto Alegre fue uno de los referentes para la generación de esta herramienta.

Existe la necesidad de respeto al Principio de Legalidad Democrática, por lo que tiene en cuenta los órganos de representación política y asociativa establecidos y reglamentados previamente en la ciudad de Sevilla. Por tanto estos textos han compatibilizado tanto elementos de la democracia representativa, como de la democracia directa.

Aunque ha sido una norma sin carácter legislativo, la redacción del texto produjo una de las crisis más fuertes del proceso (Navascués, 2005). Se evidenció el gran potencial de la ciudadanía a la hora de reconfigurar las estructuras tradicionales para la participación desde la participación, desarrollando y profundizando en el concepto clásico del término.

Los principios básicos más destacables, que exponemos a continuación, responden a diversas reivindicaciones de los movimientos sociales y al principio de redistribución del poder político (Herrera, 2005).

- **El principio de paridad.** *La puesta en marcha de este proceso tiende a generar un modelo de ciudad educadora y social, en la que tenga cabida aquellas colectivas y personas que*



*por lo general permanecen excluidas o subrepresentadas de los procesos de toma de decisiones. En virtud de ello, todas las comisiones de delegados y mesas de representación serán paritarias (Autorreglamento, 2004:art.36 y ss).*

- **Criterios de Justicia Social.** Principios básicos que explicita *la redistribución de la riqueza por zonas y sectores sociales y sexos. Atendiendo prioritariamente en la inversión a aquellas más desfavorecidas, de acuerdo a criterios de necesidades básicas. Además, se promoverá la discriminación positiva de los sectores más desfavorecidos garantizando cuotas de participación. De esta forma los presupuestos participativos aportan una perspectiva solidaria para construir nuestra ciudad basada en la concienciación acerca de los problemas comunes y la educación (Autorreglamento, 2004: declaración de principios).* En su aplicación más práctica, este principio tiene en cuenta la reducción de los desequilibrios entre barrios, zonas y distritos.
- **Sistema asambleario con vocación de participación universal.** De este modo, el texto garantiza la participación-deliberación directa y sistemática de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso. Incluso en aquellas fases del proceso donde la representación a través de los delegados está más presente, como en la fase de seguimiento de la ejecución de las obras o la priorización de las propuestas, los representantes actúan por mandato imperativo de la asamblea, con lo que los márgenes de decisión son realmente estrechos.

Resulta interesante reparar en que el texto abre la participación a todos los colectivos. Se incluye aquí a las personas migrantes residentes en los barrios. De esta forma este colectivo también se integra como parte esencial de las estructuras sociales, económicas y culturales de la ciudad, para que ejerzan como actores legítimos en el proceso, en concordancia con las tesis de Allegretti (2004) cuando plantea que los presupuestos participativos hablan directamente al habitante, como persona que vive, habita y por tanto contribuye a producir cultura, sociedad y economía en un territorio.

#### 4. Los parámetros de medición de los presupuestos participativos en Sevilla.

Las experiencias de presupuestos participativos comienzan con el cuestionamiento del presupuesto municipal. El presupuesto municipal es la herramienta por la cual el ejecutivo local lleva adelante sus políticas y desarrolla su programa de gobierno. Las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales. Por esta razón, representa el instrumento básico de contrato público subyacente a las relaciones políticas, y establece las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. Pero también, es el instrumento de control ciudadano sobre el gobierno. De tal forma que, en el momento que el ejecutivo cede parte de esta prerrogativa a los ciudadanos, se está apostando por cambiar las dimensiones clásicas de relaciones políticas y administrativas entre el gobierno y éstos. Se les hace partícipe, y se reorientan las relaciones de poder - en mayor o menor grado según las experiencias-. Se pretende de esta forma situar en primer plano la racionalización de los gastos municipales, con el fin de conseguir una administración más eficaz y un

mayor rendimiento de las inversiones municipales.

Tras siete años de presupuestos participativos en Sevilla, estos consiguieron su consolidación e identidad propia. Por esta razón, un estudio de esta experiencia requiere desplegar un trabajo que abarque distintos aspectos, principalmente aquellos que configuraban la experiencia sevillana. Para esta labor, se ha tenido presente la aplicación de los criterios comunes y necesarios para el cumplimiento de los procesos participativos. Estos criterios han estado basados en la observación de tres líneas: la transparencia, la información y la capacitación técnico política de la población.

#### **4.1. La construcción de la confianza en la democracia participativa**

El poder político en la concepción liberal de la democracia se organiza como un sistema de contrapesos, en este esquema la división de los tres poderes estatales se complementa con un cuarto poder localizado en la sociedad civil, y basada en la publicidad de la esfera política.

Si en la democracia representativa la opinión pública y el acceso a la información cumple un papel esencial como forma de control de la social del poder estatal, en las formas de innovación democráticas centradas en la participación, como es el caso de los presupuestos participativo, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información tienen un papel, si cabe, más importante.

En este caso la importancia no estriba tanto -o únicamente-, en el sentido liberal de controlar los excesos del poder, sino, más bien, en el de habilitar la acción y la capacidad transformadora de una ciudadanía implicada en los asuntos comunes y que no delegue toda responsabilidad sobre los mismos en las instituciones.

Pero al contrario que para la democracia representativa, en la que la desconfianza hacia las instituciones no representa un problema fundamental, o incluso es entendida por algunos autores como una sana actitud ciudadana, para la democracia participativa supone un serio obstáculo que imposibilita su misma existencia.

Los procesos participativos, debido a su naturaleza, necesitan de la colaboración y, por ende, de la confianza entre los distintos actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos), cuando la sociedad desconfía de sus representantes y de las instituciones esta desconfianza puede transformarse en deserción, en repliegue del individuo en la esfera privada. Para implicar de nuevo a una gran parte la ciudadanía en la política institucional es necesario restablecer la confianza pública, y para ello se hace imprescindible la existencia de mecanismos que permitan un acceso rápido y amigable a la información.

#### **4.2. La ejecución en los Presupuestos Participativos**

La participación en este tipo de experiencia está supeditada a que las decisiones finalmente sean llevadas a la práctica. Esta ejecución es la que da credibilidad del proceso. De ahí que la participación también tiene que estar presente en esta fase final, pues es necesario que las decisiones se lleven a

cabo, en la medida de lo posible, sobre las bases en las que los propios participantes del proceso la decidieron. Es por ello que, los propios ciudadanos por medio de los mecanismos establecidos –foros, comisiones de seguimiento y grupos motores- deben ser partícipes de esta parte final del trayecto teniendo toda la información y conociendo todas aquellas circunstancias que han acaecido en la ejecución de cada propuesta presentada y aprobada.

Frente a un posicionamiento meramente consultivo de otras prácticas, cuyo valor no debemos negar, la realización de las decisiones tomadas en un proceso como los presupuestos participativos hacen efectiva la deliberación exigible al proceso democrático, debido a que este es el momento que marca el antes y el después de la construcción de agendas políticas alternativas. Se hace valer otra lógica: el control lo ejerce la ciudadanía. En la ejecución es cuando las instituciones rinden cuentas con el proceso, y con los y las participantes (Francés y Carrillo, 2010).

A lo largo del proceso sevillano no pocas veces se ha puesto el acento sobre este aspecto ejecutorio. No obstante, como proceso administrativo que es, debemos tener en cuenta que la administración se ve marcada por unos tiempos y procedimientos. Estas dificultades tienen que hacerse presentes a la ciudadanía desde el comienzo del proceso para que los posibles contratiempos no devengan en desconfianzas. Igualmente, la administración no puede escudarse en su naturaleza para eludir sus responsabilidades con la experiencia participativa. Esta situación es un equilibrio difícil de tratar por los presupuestos participativos. No obstante, lo que queremos destacar en este apartado es que la devolución de información, como la rendición de cuentas, tiene que velar por equilibrar estas solicitudes de la ciudadanía, con los pormenores de la ejecución administrativa.

### **4.3. Proceso vinculante**

Los procesos de presupuestos participativos aspiran a conseguir que la ciudadanía asuma como propia la experiencia para, de esta forma, avanzar de forma fehaciente en la coparticipación y en la idea de decisiones conjuntas que ofrezcan soluciones colectivas a la comunidad. Asimismo para ello es imprescindible emplear tiempo, esfuerzos y motivación, ya que el proceso no deja de ser una metodología dinamizadora de la comunidad en general.

El aspecto vinculante de los procesos hace referencia realmente a la necesidad imperiosa en favor de la credibilidad del proceso, de su eficacia real. Esto quiere decir que las decisiones son incorporadas de manera efectiva en las decisiones ejecutivas. Hay fórmulas diversas para formalizar estos acuerdos y compromisos entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía: actas de compromiso, declaraciones vinculantes, acuerdos de pleno, convenios, etc. La fórmula adoptada por los presupuestos de Sevilla fue la aprobación de las partidas presupuestarias vinculadas a cada propuesta votada como anexo al presupuesto municipal, y votado posteriormente en el pleno de la corporación como parte del presupuesto municipal global.

Pero los resultados también abarcan todas las implicaciones del proceso. Es por ello que el proceso en conjunto debe ser objeto de evaluación permanente y compartida. Esta evaluación facilita la

reorganización de aquellas partes mal orientadas, así como un seguimiento pormenorizado de la metodología. Es necesario destacar que, fundamentándonos en las metodologías de IAP, la comunicación directa y continuada con los vecinos, basada en la devolución de conclusiones y resultados, formará parte del reforzamiento del proceso.

## 5. El análisis del caso sevillano.

Los presupuestos participativos desarrollados en España se caracterizan principalmente por combinar los principios establecidos en Porto Alegre con las diferencias sustanciales relativas a las prioridades vitales de la situación social y económica europea. En este sentido, si los presupuestos participativos que se producen en España tiene un marcado carácter de inclusión social y reparto del poder político y económico (como principio), también se dan características propias de las experiencias europeas: nuevo diálogo entre la ciudadanía y la administración; al igual que la búsqueda de otras formas de utilizar la democracia en favor de una mayor participación ciudadana en las instituciones (Sintomer, 2005).

No obstante, los procesos españoles se caracterizan por ser procesos activados desde las propias instituciones, que no favorecen la inversión en prioridades sociales, sino más bien un proceso de asesoramiento conjunto entre las instituciones y la ciudadanía sobre las inversiones y actividades concretas, predominando el proceso consultivo más que el deliberativo. Se tiende hacia proceso de modernización de la administración diferente al que se puede estar produciendo en América Latina.

Estas características aportan a los procesos participativos una diferencia en cuanto a los actores del proceso. Si en América Latina los presupuestos están originados, basados y articulados por una base social popular, aunque nunca deja de tener una participación universal, en nuestro territorio los actores son más heterogéneos y con contextos sociopolíticos y económicos diversos. Siendo más bien (...) “[un tema] político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público” (Sintomer, 2005:1).

Así y todo, el proceso de presupuesto participativos de la ciudad de Sevilla combina una marcada tendencia de inclusión social, representada por el autorreglamento y los criterios de priorización de propuestas, así como una adaptación al contexto local.

## 6. Tendencias de los presupuestos participativos en Sevilla.

Sobre los parámetros apuntados, se atendió a elaborar un análisis que permitiera profundizar en las dinámicas establecidas en los presupuestos participativos de Sevilla, pero extrapolables a los requisitos analíticos de cualquier proceso de estas características. Igualmente, y a la vista de que un estudio de este tipo no se ha realizado aún de Sevilla, ni de otras experiencias, estimamos que los resultados obtenidos en este artículo, correspondientes al estudio global (Barragán, Romero y Sanz, 2013), puede servir de referencia para otros análisis similares, ya que, una de las grandes dificultades encontradas ha sido la obtención de estudios de referencia que permitieran comparativas. Del mismo modo, el seguimiento del proceso, en favor de una mayor transparencia y evaluación de su calidad,

requiere -como veremos- de un análisis pormenorizado de todos los elementos que concurren en la experiencia. A la vez, la devolución de información no es posible sin un conocimiento exhaustivo de cada una de las fases y estructuras que se generan en los presupuestos participativos. En la tabla que mostramos a continuación se exponen dichas variables:

**Cuadro 2.- Datos primarios de referencia por ejercicios presupuestarios**

		2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	
<b>Asistencia</b>	Acumulados	x	x	x	x	x	
	Distritos y asambleas	x	x	x	x	x	
	Género	x	x	x			
<b>Proponentes</b>	Acumulados		x	x	x	x	
	Distritos y asambleas		x	x	x	x	
	Repetición		x	x	x	x	
	Género	Estimación: elaboración propia					
<b>Propuestas</b>	Acumulados	x	x	x	x	x	
	Distritos y asambleas	x	x	x	x	x	
	Tipo propuestas	Presentadas	x	x	x	x	x
		Admitidas a votación	x	x	x	x	x
		Inviabiles				x	x
		Sugerencias y previstas		x	x	x	x
	Perfil de las propuestas	Ciudad, distritos, zona, barrios		x	x	x	x
		Actividades o inversión		x	x	x	x
	Colectivo objeto propuestas	x	x	x	x	x	
<b>Ejecución</b>	Acumulados	x	x	x	x	x	
	Distritos y asambleas	x	x	x	x	x	
	Áreas	x	x	x	x	x	
	Presupuestos por ejercicios	x	x	x	x	x	
	Propuestas inviables	x	x	x	x	x	

**Cuadro 2.- Fuente: elaboración propia**

El análisis es así un estudio de las dinámicas de los presupuestos participativos de Sevilla y en concreto de algunos de sus elementos básicos como asistencia a las asambleas de votación de propuestas, propuestas presentadas y votadas, perfil de los proponentes, y especialmente la fase de ejecución.

El estudio global citado pone el acento sobre la información que puede ofrecer el análisis pormenorizado de los elementos que conforman los procesos de presupuestación ciudadana. Ya que, al profundizar en las dinámicas de los ciclos presupuestarios, ayuda a entender su evolución, con el fin de realizar seguimientos y evaluaciones de las experiencias. Pero, a la vez, también facilita el trasvase de información a la ciudadanía. En este orden de cosas, se pretendía clarificar algunos aspectos de los presupuestos sevillanos y su relación con los requisitos teóricos expuestos en las páginas anteriores.

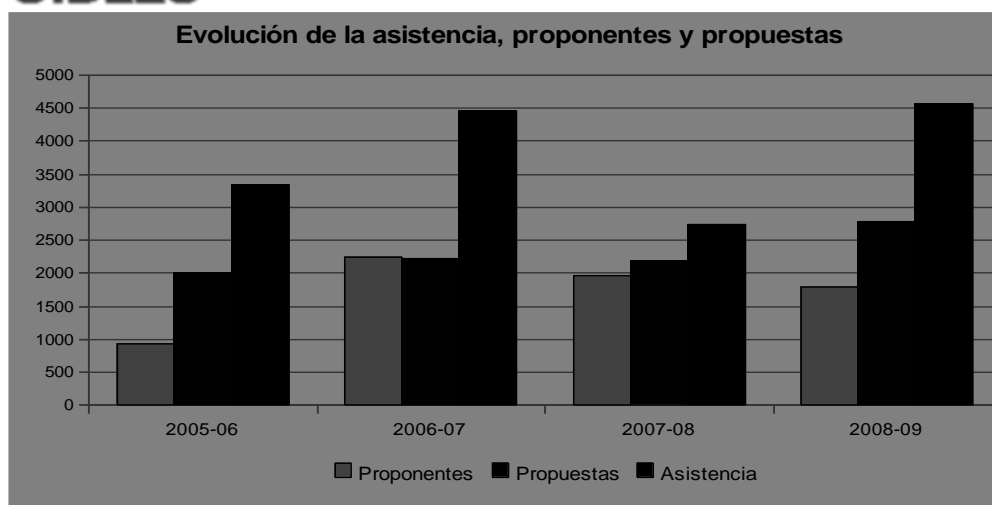
**Cuadro 3.- Variables en presupuestos participativos para el estudio de la calidad democrática - participativa**

<b>Parámetros</b>	<b>Variables de los presupuestos participativos</b>	
<b>Información</b>	Propuestas	Asistencia
<b>Transparencia</b>	Asistencia	Propuestas
<b>capacitación</b>	Propuestas	Proponentes
<b>Ciudadanía activa</b>	Asistencia	Proponentes
<b>Vinculación</b>	Propuestas	Ejecución

**Cuadro 3.- Fuente: elaboración propia.**

### **6.1. La asistencia a las asambleas de votación**

Se podría afirmar a la vista de los datos que, aun no siendo un proceso masivo, los presupuestos participativos sevillanos han experimentado un proceso de afianzamiento en lo que asistencia se refiere. La asistencia global ha sido de un 2,5% de las personas mayores de 16 años convocadas (más de 20.000 personas). En conjunto ha existido un crecimiento continuo de la asistencia, pasando de 2.985 personas asistentes en el primer presupuesto (2004) a 4.800 del último presupuesto analizado (2010). De hecho, el incremento de la asistencia fue en los últimos dos ciclos presupuestarios una de las prioridades de la delegación municipal responsable de los presupuestos, incrementándose las actuaciones de difusión, y apoyándose en un trabajo activo de los grupos motores con apoyo de los técnicos municipales de distrito. Los frutos obtenidos se traducen en una media anual de crecimiento del 17% en cada ejercicio; del primero al último ejercicio el incremento se ha concretado en un 67,5%. Esto no obstante, no tiene que estar relacionado directamente con la calidad del proceso, no se debe confundir calidad y cantidad.



**Gráfico 1.- Evolución de las variables estudiadas.**  
Fuente: elaboración propia a partir datos extraídos.

## 6.2. Propuestas presentadas, votadas e inviables.

Las propuestas representan la expresión de la ciudadanía en los presupuestos participativos. Son la parte del proceso en el que la población participante traslada sus preferencias a la administración y dotan a los presupuestos de entidad frente al conjunto de fases decisorias y deliberativas que conforman el proceso de presupuestos.

Las propuestas desde el inicio de la experiencia sevillana han tenido una serie de ajustes necesarios para responder de forma acertada a las necesidades de los actores de los presupuestos, ya fuera la población, los técnicos o los responsables políticos, pero con una intención clara de facilitar la transparencia. A este respecto los autorreglamentos han permitido realizar un recorrido concreto de los cambios que las propuestas han necesitado para su mejor formulación y transparencia en el proceso. Esta preocupación directa por las propuestas y sus sucesivos cambios en la reglamentación no hace más que marcar su importancia dentro de los procesos y como la información y la claridad, como señala Navascués (2005), son los aspectos claves para una dinámica correcta del proceso. A este respecto en Sevilla han sido importante aspectos como la correcta redacción de las propuestas, que se salvó con la creación de personal técnicos de apoyo; o la posibilidad de unificar propuestas parecidas, siempre que las personas proponentes estuvieran conformes, para no dividir votos; también, la posibilidad de, por medio de informe, declarar una propuesta inviable, que ofreciera información a la ciudadanía sobre su imposibilidad de tomarse en consideración o de realizarse; aumentar el conocimiento de la ciudadanía de las áreas municipales que formaban parte del proceso por medio de que el *“Gobierno Municipal deberá hacer pública la información relativa a las áreas sometidas a debate, a los gastos fijos, que tipo de propuestas se deben realizar y otra información de carácter relevante para que las propuestas cumplan los requisitos exigidos”* (Autorreglamento, 2008: art.35.4); procesos de subsanación de errores o, finalmente, la limitación de los montantes monetarios permitido a los distritos para obras, que permiten

así diferenciar las competencias de estas unidades administrativas de las áreas municipales. Asimismo la realización de los foros de propuestas abiertos a toda la ciudadanía aportaba como elemento adicional un espacio deliberativo de mayor calidad, ya que ponía en contacto a la ciudadanía con la parte técnica. Los foros fueron incorporados en el cuarto año, incluyéndose en el autorreglamento.

**Cuadro 4.- Evolución articulada sobre propuestas en los autorreglamentos**

	Autorreglamento 2004-06	Autorreglamento 2005-06	Autorreglamento 2006-07	Autorreglamento 2007-08
Requisitos de las propuestas/ naturaleza	--	Sí	Sí	Sí
Inviabiles	--	Sí	Sí	Sí
Guía metodológica	--	Sí	Sí	Sí
Información del gobierno municipal	--	Sí	Sí	Sí
Unificación propuestas	--	--	Sí	Sí
Proceso de subsanación	--	--	Sí	Sí
Sugerencias	--	--	Sí	Sí
Inviabilidad sobrevenida	--	--	Sí	Sí
Escucha activa personal técnico	--	--	Sí	Sí
Priorización propuestas: criterios justicia social	Sí	Sí	Sí	Sí

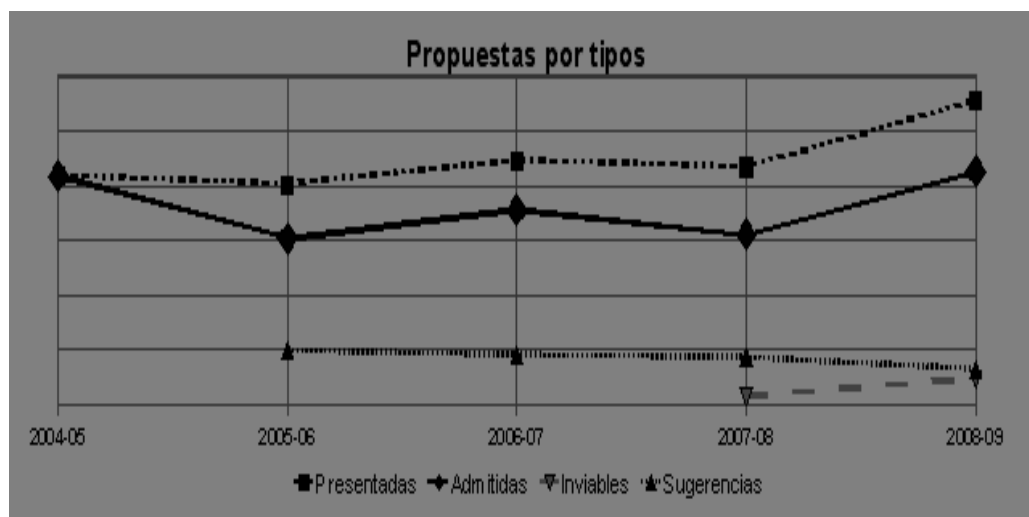
**Cuadro 4.- Fuente: elaboración propia a partir de los distintos autorreglamentos.**

El análisis parcial de las propuestas muestra una tendencia de consolidación del proceso a lo largo de los ciclos. El total de propuestas presentadas desde el comienzo del proceso es de 14.577 propuestas -este número suma el total de propuestas presentadas desde el primer ejercicio 2004-2005 hasta el último en 2009-2010. Situándose el suelo de propuestas presentadas en 2.000, y el momento más álgido en 3.295 propuestas (ciclo presupuestario 2009-2010). Se contabiliza alrededor de 0,7 propuestas de media por persona asistente a las asambleas de votación.

Las propuestas que finalmente son admitidas a votación rondan el 75% en términos absolutos; siendo el presupuesto 2007-2008 el de menor propuestas con un 72%. Las propuestas inviables se reparten de forma dispar en los diferentes presupuestos, pero siempre por debajo del 10%. No obstante, estas propuestas no han sido recogidas en los diferentes ciclos de forma similar. Resalta también las propuestas calificadas como *sugerencias* entorno al 14% de las propuestas. Representan de esta forma un elevado porcentaje respecto al total, dando muestra de que los presupuestos participativos se han



convertido en un lugar de solicitudes ciudadanas, que, por motivos de desconocimiento real de las competencias de las delegaciones y distritos por parte de la ciudadanía, tiende a recoger peticiones de otras áreas y organismos (tanto municipales como autonómicos) que los y las participantes consideran necesarias para la ciudad.



**Gráfico 2.- Evolución de las propuestas por tipos.**  
Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos.

Exceptuando el ejercicio 2004-2005, año en que la fórmula de aceptación de propuesta fue diferente a los siguientes, ya que se admitieron a votación todas aquellas que se presentaron; desde el ejercicio 2005-2006 al 2007-2008 las cifras de propuestas admitidas son parecidas. Si comparamos porcentajes también se atestigua esta estabilidad. Las variaciones en el número de propuestas tienen varias explicaciones. Por una lado hay que atender a la entrada de continuada en cada periodo de nuevas delegaciones municipales. Por otro lado, como comentábamos anteriormente, la mejora en la presentación de propuestas ha estado ajustándose ciclo tras ciclo por medio de la reglamentación ciudadana. Aun así, hasta el último proceso realizado, el porcentaje de propuestas que finalizan en sugerencias ha sido elevado. Si los mecanismos de mejora de presentación de propuestas han posibilitado estabilizar el número de propuestas admitidas, es posible que la reducción del volumen de propuestas de las otras categorías ya no se pueda realizar por esta vía de autorreglamento, información y apoyo técnico. Tal vez dependa de otros mecanismos o relaciones entre actores técnicos y vecinales, así como mayor información de las áreas y distritos.

Debemos hacer un apunte a estas propuestas no admitidas, ya sean propuestas inviables, sugerencias o propuestas ya previstas. Estas muestran un desconocimiento por parte de la ciudadanía, pero, a veces, la falta de información o una exposición enrevesada de las competencias a los que los presupuestos participativos están llamados a tratar, puede convertirse en una fórmula de los propios organismos municipales y técnicos para dirigir los resultados de los presupuestos. Por esta razón, un análisis detallado de éstas por áreas, organismos e incluso asambleas, puede aportar información vital

para el proceso.

Las propuestas en los presupuestos sevillanos también han mostrado que en estos años las áreas más demandadas han sido las relacionadas con participación ciudadana y cultura, seguidas de urbanismo, deporte, mujer, género y juventud, por este orden. Esto tiene su relación con las preferencias ciudadanas, pero también con la implicación de las áreas en los presupuestos y el montante monetario puesto a disposición. A este respecto hay que señalar que los Distritos (órganos de los más activos y con mayor presupuesto a disposición del proceso) han dependido durante todo el proceso del área de participación ciudadana. Una muestra de esta implicación es la tendencia que se produce a lo largo de los ciclos presupuestarios, ya que, al iniciarse los procesos las delegaciones municipales son las que más propuestas reciben en detrimento de los distritos. Avanzado los años, y tras comprobarse las dificultades y limitaciones presupuestarias y ejecutorias de las delegaciones, las propuestas comienzan a alimentar las solicitudes a Distritos.

Esta puede ser igualmente la explicación del porcentaje de propuestas de actividades y programas tan elevado, igualando y superando finalmente a las propuestas de inversiones y mantenimientos. Sevilla tiene la característica haber abierto la posibilidad a las solicitudes de propuestas relacionadas con actividades y programas de participación ciudadana (talleres de distrito, charlas, formación, eventos, fiestas, etc.)<sup>3</sup>. Bien es verdad no obstante, que los barrios más populares siguen estando en a la cabeza de propuestas de inversión y mantenimiento (obra nueva y arreglos o mantenimiento de infraestructura municipal).

A este respecto es de destacar que las peticiones de inversión están más focalizadas en barrios y en distritos, siendo menores las propuestas que abarcan el conjunto de la ciudad. Por el contrario, las actividades se concentran en distrito y comparten porcentajes con las de ciudad y barrio.

### **6.3. Personas proponentes.**

La ciudadanía comienza a formar parte del proceso desde el inicio del ciclo anual de los presupuestos participativos, haciendo propuestas, acudiendo a los talleres formativos, analizando la viabilidad de sus propuestas con los técnicos en los foros de ciudad o de distrito, defendiendo sus propuesta en las asambleas y en el caso de ser aprobada, vigilando por que esta se lleve acabo de la manera adecuada, ya sea como delegado o simplemente como proponentes. Una figura de implicación en el proceso son las personas proponentes ya que su papel es esencial para la correcta marcha del ciclo presupuestario y requiere de una mayor implicación que la mera asistencia a las asambleas para votar. Por esta razón, la figura de la persona proponente forma parte de lo que venimos a denominar participación *activa*.

---

<sup>3</sup> Esta es una de las diferencias del proceso de Sevilla con las experiencias Latinoamericanas, ya que en estas últimas las propuestas versan fundamentalmente sobre inversiones en obras y mantenimiento de infraestructuras municipales.

El autorreglamento vincula cada propuesta a una persona. Este estatus voluntario que puede adquirir las personas participantes de los presupuestos participativos es, además, condición indispensable para ser Delegados o Delegadas de Ciudad y Distrito, y de este modo, formar parte en los diferentes órganos de control y seguimiento (Consejo de Distrito, Consejo de Ciudad o Comisión de Seguimiento). Estos órganos tienen como cometido el conocer el estado de las propuestas y defenderlas desde el momento en que son aprobadas, como actuaciones de seguimiento ciudadano sobre el gasto y medidas que se van ejecutando.

En lo que respecta al procedimiento formal, las personas proponentes permiten la consecución del proceso anual desde el comienzo, desde la propia cumplimentación de la propuesta, hasta su defensa en las asambleas de zona, para que esta se convierta en *proyecto* a votar y realizar. El hecho de que haya un mayor o menor número de proponentes por asambleas de zonas nos proporcionan indicios del comportamiento general de los presupuestos y de la importancia que el tejido social de la ciudad da al proceso. Igualmente marcan, en alguna manera, el conjunto de comportamiento de las asambleas de zonas, y nos aportan orientaciones de la organización de estas barriadas, zonas o distritos.

Una persona proponente puede tener asignado un número indeterminado de propuestas, depende de su capacidad de imaginación y deseo de defensa. Igualmente, se puede dar el caso de que una propuesta esté presentada por un grupo de proponentes, aunque queda ligada a un proponente concreto, que será el encargado de su defensa y representación hasta finalizada las votaciones. En este momento, las propias asociaciones o colectivos de ciudadanos presentan propuestas conjuntamente.

El número total de proponentes hasta el ejercicio 2008-09 ascendía a 6.536. Siendo el periodo 2006-07 el de mayor registro de proponentes. De hecho, este mismo ejercicio parece experimentar un impulso importante en este aspecto de los presupuestos. Sin embargo, al contrario de la asistencia y las propuestas, la tendencia de los proponentes no ha sido homogénea. No obstante, como valoración final, en términos absoluto la dinámica ha sido alcista.

Un análisis pormenorizado de este aspecto, nos obliga a relacionarlo con los otros elementos que han formado parte del estudio: asistencia y propuestas. Al igual que nos ocurría con propuestas, los proponentes tienen una relación directa con la asistencia al proceso; de hecho, el análisis estadístico indica que existe una correlación significativa entre ambas variables. De todas formas, se observa en Sevilla que cada caída en asistencia no afecta por igual al grupo de propuestas y proponentes, siendo proponentes el grupo más débil ante la baja de la asistencia.

**Cuadro 5.-  
Asisten-  
cia, pro-  
puestas y  
proponen-  
tes por  
ejercicios  
presu-  
puestarios**

Ejercicios presu- puestarios	Proponentes	Diferencia	Propuestas	Diferencia	Asistencia
Ejercicio 2005-06	941	--	2.013	--	3.346
Ejercicio 2006-07	2.243	1.302	2.230	217	4.457
Ejercicio 2007-08	1.565	-678	2.170	-60	2.733
Ejercicio 2008-09	1.787	222	2.778	608	4.573
<b>Total</b>	<b>6.536</b>	<b>--</b>	<b>9.191</b>	<b>--</b>	<b>15.109</b>

Cuadro 5.- Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos.

#### 6.4. Datos de género en los presupuestos participativos de Sevilla.

Aunque este tema ha sido una constante en la experiencia sevillana, siendo la paridad y las cuestiones de género tomadas en cuenta en toda la reglamentación y en las campañas de difusión e información. Lo cierto es que la recogida de datos de los años de presupuestos no ha puesto especial atención a este aspecto. Así, las conclusiones aportamos son estimaciones realizadas por parte del equipo investigador en base a los datos que se poseían.

La tendencia general de los presupuestos participativos es de ser un proceso que a lo largo de los años se ha feminizado. La asistencia ha tenido un viraje considerable en el perfil de las personas. Si al comienzo los presupuestos estaban representados mayormente por hombres, trascurridos dos años (2007) las mujeres eran más representativas, 67% frente a 32%. Siendo este ratio 15 puntos superior al porcentaje de mujeres de la población sevillana. De forma más palpable, las proponentes desde el inicio han sido mayormente mujeres, pasando de un 53% al inicio a representar el 62% en 2008.

Igualmente, y confirmando que los presupuestos participativos han significado un espacio de participación ciudadana desarrollado mayormente por mujeres, se podría afirmar que las áreas relacionadas con mujer y género han sido de las que más propuestas han recibido. Del mismo modo hemos contabilizado que un 25% de las propuestas estaban referidas a mujeres y un 11% hacia referencia al colectivo LGTB que en los primeros años del proceso ha estado muy presente. El proceso ha podido contribuir a la visualización de este colectivo en los distritos y los barrios de la ciudad.

#### 6.5. La ejecución en los presupuestos participativos de Sevilla.

El presupuesto municipal es la clave de los procesos de presupuestos participativos. Esta

herramienta de planificación de los ingresos y los gastos del municipio es el punto de partida de atención de los presupuestos participativos. En este sentido es imprescindible realizar un análisis de la manera en que queda redactado el presupuesto de gasto del Ayuntamiento para poder orientar y comparar las actuaciones generales emprendidas en la experiencia de presupuestos participativos. Este análisis no puede minimizarse, ya que el presupuesto de inversión de los presupuestos municipales tiene una relación directa con las partidas que se ponen a disposición del proceso. En los presupuestos participativos de Sevilla esta pregunta siempre ha estado en presencia de los participantes. A continuación proponemos un análisis de la inversión en presupuestos participativos respecto del presupuesto municipal y los resultados obtenidos para Sevilla:

- a) El análisis debe comenzar conociendo el presupuesto consolidado de gasto del Municipio. El presupuesto consolidado de gastos de Ayuntamiento recoge el gasto previsto por la corporación el de los Organismos Municipales (Gerencia Municipal de Urbanismo, e Instituto Municipal de Deportes en el caso sevillano). Por ello, es imprescindible tener acceso documentos de presupuestos generales de cada año y el estado de gastos que incorpora, así como memorias correspondientes a cada año.
- b) Los Presupuestos generales de Sevilla incorporaban los anexos de gastos de los presupuestos participativos. En nuestro caso, era fácilmente localizable las propuestas que pasaban a ser presupuestadas, por ello las propuestas votadas se han contrastado con estos anexos para hacer coincidir los términos concretos con los que se refleja en los presupuestos municipales. De esta forma sólo se tratan propuestas votadas y finalmente presupuestadas, es decir, aquellas que constan en los anexos de presupuestos generales del ayuntamiento.
- c) Para conocer con mayor exactitud el montante monetario que efectivamente es posible aplicar a inversiones, se debe realizar un estudio de los presupuestos generales basado en la normativa española vigente al respecto de Haciendas Locales -Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y la Ley de Base del Régimen Local (LBRL)-.
- d) A este respecto, la clasificación económica dispuesta en el art. 167 de la LRHL, es la guía para el análisis y reconocimiento de aquellos gastos que hemos considerados obligatorios de pago para el ayuntamiento y hemos determinado (como se podrá observar en el cuadro posterior) el montante total que consideramos posible para inversiones. El proceso es el siguiente:
  - Sobre el montante total del presupuesto de gastos consolidado, tanto al gasto de la corporación como al de los Organismos Autónomos se ha descontado las cantidades de los Capítulos I.- Gastos de Personal; III.- Gastos Financieros; VIII.- Activos Financieros; y IX.- Pasivos Financieros. Consideramos que estos gastos no pueden ser imputados como gastos a libre disposición del ejecutivo y por lo tanto representan cierta dificultad a la hora de poderse presentar como partidas que pudieran ponerse a disposición de un proceso como los presupuestos participativos.

- Igualmente, en este orden de cosas, se ha vuelto a hacer un ajuste al presupuesto global en referencia al Capítulo II.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios, donde se ha considerado gastos igualmente de difícil disponibilidad por su clasificación. Hablamos de las partidas económicas organizadas referidas al funcionamiento de los servicios, por ejemplo las clasificadas en el grupo 20.- arrendamientos y cánones; 21.- reparaciones, mantenimiento y conservación; 22.- materiales, suministros y otros; 221.- suministros (energía, gas, combustible, etc.).
- Por otro lado, del Capítulo IV.- Transferencia corrientes, se han sustraído las obligaciones de transferencias a los grupos políticos.
- Respecto al presupuesto desglosado de Distritos, Áreas y organismos autónomos que presentamos se han aplicado los mismos criterios apuntados.

Aunque estas decisiones pueden ser cuestionadas o cualquier otra investigación podría decidir otras partidas a sumar o restar en el presupuesto, hemos sido poco flexibles a la hora de establecer estos criterios, basándonos en la obligatoriedad del gasto y el posible margen de decisión que el ejecutivo municipal puede tener a la hora de enfrentar estos gastos, es por ello que basándonos en las competencias básicas de los ayuntamientos, este planteamiento concreta de forma cercana las posibilidades de gasto en el presupuesto y las posibilidades de cesión a un proceso como los presupuestos participativos. Los resultados para Sevilla son:

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL AYUNTAMIENTO		DISPUESTO PARA PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS		
Ejercicios presupuestarios	Presupuestado para la ciudad de Sevilla	Estimación de presupuesto no comprometido	Presupuesto disponible para presupuestos participativos	Porcentaje anual respecto al total
Ejercicio 2005-06	610.195.939,55 €	286.651.647,55 €	11.205.944,60 €	3,87%
Ejercicio 2006-07	774.318.260,33 €	381.712.754,76 €	26.657.897,84 €	6,90%
Ejercicio 2007-08	793.636.099,94 €	379.459.874,01 €	14.336.276,49 €	3,70%
Ejercicio 2008-09	824.766.496,89 €	377.407.903,70 €	14.022.190,47 €	3,70%
Ejercicio 2009-10	1.312.916.028,47 €	585.628.391,71 €	15.732.094,16 €	2,60%

Cuadro 6.- Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos municipales de ingresos y gastos consolidados del Ayuntamiento de Sevilla.

En conclusión, hasta el año 2009 se han ejecutado un total 1.726 propuestas entre presupuestadas y no presupuestadas, esto supone más del 80% del cumplimiento de los compromisos municipales en éste sentido.

Por otra parte, contábamos con 150 propuestas presupuestadas de las que se desconocía su

estado final de ejecución, con lo que el total de propuestas ejecutadas podría llegar hasta el 87,2%.

Respecto a dinero invertido por el ayuntamiento en el cumplimiento en sus compromisos de gasto para con a los presupuestos participativo, nos ha sido imposible llegar a concretar la cantidad exacta. Esta se encontraría entre los 74.760.195,22 € y los 69.875.382,09 €, lo que corresponde a un nivel de cumplimiento de entre el 85,3% y el 91,2%, del total económico comprometido.

## **7. Conclusiones y recomendaciones desde la experiencia de Sevilla.**

A tenor de los datos expuestos, podemos considerar que los presupuestos participativos de Sevilla ha ido creciendo y afirmándose, y constituyen la experiencia participativa de mayor importancia en el estado español hasta la fecha.

Los resultados del estudio sobre estos seis años ininterrumpidos del proceso participativo, 23.274 asistentes a las asambleas anuales de votación, 14.577 propuestas presentadas, casi 82 millones de euros presupuestados, y un nivel de ejecución no inferior al 85,3%, arrojan unos resultados nada desdeñables, sobretudo en lo que se refiere a la participación ciudadana, en la que se observa una evolución positiva en todos los aspectos considerados.

Estos datos pueden considerarse como positivos no solo en si mismos, sino también en cuanto a lo que implican respecto a la posibilidad de producir cambios duraderos en el modo tradicional de funcionamiento de las instituciones, y en su relación con la ciudadanía. Cambios que proveen las condiciones institucionales para la afirmación y consolidación de una ciudadanía activa.

Por otra parte, y al tiempo que se evitan las formas clientelares y de cooptación de la sociedad civil por parte del poder municipal, este método para administrar una parte del presupuesto, basado en la participación directa de la población en la determinación y ejecución del gasto municipal conllevan una mejora en la gestión de los recursos públicos, aumentando la eficacia del gasto al quedar este definido en función de las prioridades expresadas por la ciudadanía.

Como aspectos negativos hemos de señalar la escasa importancia que ha recibido papel esencial que para la participación tienen el acceso a la información. En este tipo de procesos la comunicación directa y continuada con los participantes, basada en la devolución de conclusiones y resultados, forma parte del reforzamiento del proceso y del objetivo mismo de la participación.

A pesar de ello, esta ha sido una carencia que se arrastra desde el inicio de los presupuestos participativos. En los primeros años, la novedad y a la urgencia por poner en marcha el proceso hizo que se descuidara este aspecto, tanto por la administración como por la ciudadanía (prueba de ello es que no se establece un momento específico para la rendición de cuentas hasta el autorreglamento del 2008); si bien es cierto que en las asambleas de octubre se daba cumplida información de la evolución de la ejecución de las propuestas del año en curso, lamentablemente, no ha quedado incluida la obligación de que esta información quede posteriormente recogida de forma tal que pueda ser consultada por la ciudadanía.

En el mismo orden de cosas, y en descargo de la Delegación de Participación Ciudadana, hemos de señalar que no nos encontramos ante una situación que sea característica de los presupuestos participativos de Sevilla; sino que afecta la mayoría de las experiencias de este tipo que se han puesto en marcha en el estado.

Tampoco son ajenos a este olvido los usos habituales de una administración pública caracterizada por su opacidad. A este respecto es revelador el hecho de que sea España de los pocos países europeo que aún, tras la aprobación por el Consejo de Europa del Convenio de Acceso a Documentos Oficiales, carezca de una ley de acceso a la información.

De cualquier forma creemos que nos encontramos ante una carencia fácilmente subsanable una vez se tome conciencia, por parte de la ciudadanía, del papel central que se debe asignar a la información en todo proceso participativo.

## **7.1. Algunas recomendaciones para procesos de presupuestos participativos.**

### **7.1.1. Datos que es necesario recopila sobre los participantes.**

- En cada asamblea de votación los participantes han de pasar por una mesa de registro donde se compruebe su identidad y se les hace entrega de las papeletas de votación, en el caso de que participen por primera vez, se les abre una ficha en la que se anota su DNI, su dirección y su correo electrónico o su teléfono con el objeto de enviar información sobre el proceso.

De estos registros podemos extraer el total de participantes hasta un ejercicio concreto, el número anual de participantes en cada asamblea, y se puede diferenciar entre el número de aquellos que participan por primera vez y aquellos que ya lo han hecho previamente. Sin embargo, estos datos son escasos para llevar a cabo un eficaz seguimiento y evaluación del proceso participativo.

Sería pues conveniente incluir en la ficha de cada participante el registro de información que diera cuenta de su edad, genero, afiliación a asociaciones, y pertenencia a colectivo con necesidades especiales de integración (parados, inmigrantes, LGTB, enfermos con necesidades especiales)

- Por otra parte, sería también conveniente dejar constancia de la identidad de los participantes por medio de registros anuales y no sólo en un registro global, como se ha hecho en Sevilla, afín de poder analizar los ciclos de participación, y distinguir los distintos grados de implicación en el proceso.

## **7.2. Datos que deben estar a disposición de la ciudadanía para su consulta con antelación a las asambleas de votación.**

- Debe ser posible conocer con antelación a la asamblea las propuestas sobre las que se tendrá que decidir, su estimación económica, y el órgano que estaría encargado de su



ejecución

- Datos sobre el total económico puesto a discusión por cada uno de los organismos que participan.

### **7.3. Datos que deben estar a disposición de la ciudadanía para su consulta de forma permanente**

- Datos generales de participación, de propuestas presentadas, admitidas a votación y seleccionadas por la ciudadanía en cada proceso anual, divididos por asamblea y distrito.
- Datos generales de la evolución de ejecución de las propuestas de cada ejercicio, divididos por distrito, asamblea y órganos responsables de su ejecución.
- Datos particulares de cada propuesta presentada: informe de la comisión técnica y su acuerdo o desacuerdo por parte del proponente, destino de la propuesta (desestimada, sugerencia, unión con otras similares, asamblea de votación), número de votos obtenidos, puntuación según los criterios de priorización, y por último su inclusión o no en el presupuesto municipal, y la partida económica asignada.
- Datos particulares de la ejecución de cada una de las propuestas presupuestadas: nivel de ejecución, informes técnicos, nivel de satisfacción de la comisión de seguimiento con el proceso y/o el resultado, y cualquier otra información que sea pertinente.
- Datos generales sobre la cantidad total de dinero invertido y sobre la cantidad total de dinero aun por invertir de cada ejercicio presupuestario, así como su relación con respecto al monto del presupuesto municipal no comprometido y al total del presupuesto municipal. Y esto tanto referido a cada uno de los organismos municipales implicados, como al ayuntamiento en su conjunto.
- Las actas de las comisiones de seguimiento y autorreglamento, así como de las asambleas anuales de rendición de cuentas.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALLEGRETTI, G. (2004). *El Modelo de los Presupuestos Participativos en Sevilla*. Madrid. Papeles de la FIM: Madrid.
- ALGUACIL, J. (2003): "El Espacio". T. AGUILAR Y A. CABALLERO (Coords). *Campos de juego de la ciudadanía*. El Viejo Topo: Barcelona.
- BARRAGÁN, V. ROMERO, R., SANZ, JM. (2013). *La calidad democrática de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Sevilla, informe de 2004-2009. Ejecución*. Aula-Seminario de Derechos Humanos "José Carlos Mariategui" (UPO): Sevilla.
- BLANCO, I. (2002): *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre*

- las experiencias brasileñas y españolas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-1, octubre.
- BUEY, F. (1997): "Cultura de la solidaridad y desarrollo: ética política." *Alternativas al desarrollo*. número 8. Papeles de la FIM: Madrid.
  - DÍAZ SALAZAR, R. (1991): *El proyecto Gramsci*. Anthropos: Barcelona.
  - FRANCÉS, F Y CARRILLO, A. (2010). *Guía metodológica de presupuestos participativos*. Colectivo Preparación: Alicante.
  - HARNECKER, M. (2005). *Herramientas para la participación*. Tropykos: Caracas.
    - HERRERA, J. BARRAGÁN, V. (2005). "La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos" pp.87-114. En *La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10*, Tomás, V. (coord.). CIMAS, pp.87-114.
    - IEPALA. (2008). *Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla, guía de propuestas 2008-2009*. Sevilla. IEPALA y Participación Ciudadana de Sevilla.
  - LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE: Madrid.
    - NAVASCUÉS, J. (2005). *Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?* (77-89). Tomás, V. (coord.). *La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10*. CIMAS: Madrid
  - PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL AYTO. DE SEVILLA (2004, 2005, 2006 y 2008) *Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla*. Ayto. Sevilla: Sevilla.
    - REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE: Madrid.
    - SINTOMER, Y. (2004). *Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, España, 2-5, noviembre.