

## ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona<sup>1</sup>

Ismael Blanco

Universitat Pompeu Fabra

ismael.blanco@upt.edu

Marta Ballester

Universitat de Barcelona

martaballesterfrago@hotmail.com

### Resumen

*¿Qué cabe esperar de los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas locales?, ¿Es razonable esperar transformaciones políticas significativas? En este artículo se identifican aquellas condiciones que, a nivel teórico, podemos prever que determinen la capacidad transformadora de la participación ciudadana. Esta discusión teórica da lugar a un marco de evaluación de las prácticas de participación que se aplica al análisis de las 11 experiencias vigentes de presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. El análisis pone en evidencia los límites de este tipo de prácticas de participación, los cuales están relacionados con tres factores principales: su posición institucional periférica; el escaso margen de decisión que se concede a la ciudadanía; y la escasa movilización social. Sin embargo, los casos analizados obtienen buenos resultados en dos aspectos importantes: el impacto de las propuestas ciudadanas en la toma de decisiones públicas y la transformación de las actitudes políticas, técnicas y ciudadanas hacia la participación. El marco de evaluación propuesto nos ayuda a identificar ámbitos críticos de mejora de los procesos participativos y de fortalecimiento de su capacidad transformadora.*

### Palabras clave

*Participación ciudadana, presupuestos participativos, políticas públicas locales, transformación política.*

## Modification through participation? Participatory budgeting practice in Barcelona

### Abstract

*What can we expect from citizen participation processes in local policymaking? Is it reasonable to expect significant political transformations? In this article, we identify the conditions that theoretically determine the transformation capacity of citizen participation. Such theoretical discussion gives place to a framework for the assessment of participative practices, which we use to analyse 11 cases of participatory budgeting in the province of Barcelona. The analysis puts in evidence the limits of this kind of participative practices, which are linked to three main factors: their peripheral institutional position; the scarce decision margin that is given to the citizens; and the lack of social mobilization. However, the cases analysed reach a good performance in two important aspects: the impact of citizens' proposals on public decision-taking and the transformation of the attitudes of local authorities, the public employees and the citizens themselves towards public participation. The assessment framework proposed helps us to identify critical aspects for the improvement and the strengthening of the transformation capacity of participative processes.*

### Key words

*Citizen participation, participatory budgeting, local public policies, political transformation.*

<sup>1</sup> Este artículo es fruto del trabajo colectivo realizado en el marco del Grupo de Aprendizaje en Presupuestos Participativos promovido por la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona. Los autores del artículo quieren agradecer a los integrantes de este Grupo su participación activa, aportando valiosísimas informaciones y reflexiones de las que se alimenta este artículo. También quieren agradecer los comentarios críticos de Guida Obrador y de Laura Giménez (OPC), así como de los dos evaluadores anónimos.

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años, hemos asistido a una eclosión de experiencias de participación ciudadana en las políticas públicas, particularmente (aunque no exclusivamente) en el ámbito local. Sin duda, la elaboración participativa de las políticas locales continúa siendo la excepción y no la regla, aunque disponemos de evidencias empíricas que nos permiten constatar no sólo un incremento significativo de las prácticas locales de participación ciudadana, sino también una creciente preocupación por la innovación metodológica (Font, 2001; Del Pino y Colina, 2003).

Entre la gran diversidad de experiencias participativas impulsadas en estos últimos años, cabe destacar los denominados Presupuestos Participativos. Existen distintas razones para considerarlos como uno de los dispositivos participativos más emblemáticos: la gran proyección internacional que han adquirido las experiencias brasileñas; la incidencia directa de estos procesos participativos sobre las finanzas municipales; y el hecho que las propuestas formuladas por la ciudadanía en estos espacios participativos tengan impactos claros y tangibles, fácilmente observables en la configuración de los pueblos y ciudades.

En Brasil, se cuentan más de 200 experiencias de Presupuesto Participativo a nivel municipal (Avritzer y Navarro, 2003). Experiencias como las de Porto Alegre, Belo Horizonte o Recife, además, han servido como referente para muchas otras ciudades del Cono Sur. También en Europa empezaron a llegar las primeras experiencias de Presupuestos Participativos a finales de los años 90. Una investigación realizada en 2005 contaba por aquel entonces 55 experiencias en Europa, el 25% de las cuales se estaban desarrollando en España (Sintomer *et al.*, 2008). Ganuza y Gómez (2008) identificaron 22 casos en España con anterioridad a las elecciones municipales de 2007. En el estudio que aquí presentamos, identificamos 11 experiencias entre los 311 municipios de la provincia de Barcelona, algunas de las cuales, a pesar de ser vigentes, no habían sido detectadas por los estudios que acabamos de citar.

¿Qué cabe esperar de este tipo de prácticas de participación ciudadana? ¿Es razonable esperar de ellas efectos transformadores significativos? Creemos que en la literatura sobre mecanismos de participación ciudadana han predominado las visiones optimistas. Algunos, por ejemplo, han defendido la participación como un instrumento de combate a la desafección democrática (Dalton, 2004); otros han observado en este tipo de prácticas una oportunidad para contrarrestar la crisis del capital social (Putnam, 2002); también se ha argumentado la participación como vía de mejora de la eficiencia y la equidad las políticas públicas (Fung, 2004; Wainwright, 2006); e, incluso, particularmente en el contexto latinoamericano, como estrategia de empoderamiento político de los sectores sociales más desfavorecidos (Abers, 2001; Nysten, 2002).

En este artículo sostenemos que, en realidad, la capacidad transformadora de las prácticas de democracia participativa a nivel local depende del cumplimiento de una serie de condiciones previas, las cuales están relacionadas con lo que la literatura re-

ciente sobre evaluación de la participación ha identificado como “criterios de calidad participativa” (Parés, 2009; Papadopoulos y Warin, 2007; Font y Blanco, 2006). Concretamente, entendemos que el poder transformador de las prácticas de participación ciudadana depende de: a) La existencia de un liderazgo político fuerte y la asunción transversal de la participación dentro de los aparatos administrativos municipales; b) La amplitud de los márgenes de decisión de la ciudadanía; c) La visibilidad y el conocimiento de los espacios participativos por parte de la población, así como su capacidad de movilización y su representatividad social; d) La evidencia de impactos sobre las decisiones públicas; y e) el cambio en las actitudes políticas de los actores involucrados (concejales, técnicos municipales, asociaciones y los propios participantes).

Tomando como base de estudio las 11 experiencias vigentes de Presupuesto Participativo en la provincia de Barcelona, el artículo que aquí presentamos persigue cinco grandes objetivos. Primero, ofrecer un marco interpretativo sobre las condiciones que fortalecen los impactos de la participación. Segundo, describir las experiencias de Presupuestos Participativos en Barcelona y, de este modo, contribuir a la sistematización del conocimiento sobre este tipo de prácticas participativas en España. Tercero, testar el alcance y los impactos de este tipo de prácticas de participación a partir de los parámetros señalados. Cuarto, observar la incidencia de factores como el tamaño de los municipios o la correlación local de fuerzas políticas en la variabilidad de las experiencias participativas. Y quinto, contribuir a la reflexión sobre las perspectivas políticas de las prácticas locales de participación ciudadana sobre la base de las evidencias empíricas obtenidas.

Empezamos haciendo una justificación teórica de los parámetros de evaluación propuestos. A continuación, explicamos resumidamente el origen y la metodología del estudio del que parte este artículo. Seguidamente, realizamos una descripción de las experiencias de Presupuestos Participativos en Barcelona. A continuación, evaluamos estas experiencias a partir de los criterios que acabamos de mencionar. Y por último, cerramos el artículo con una síntesis de resultados y con unas conclusiones.

## 2. CONDICIONES PARA UNA PARTICIPACIÓN TRANSFORMADORA

Como decíamos en la introducción, la literatura sobre mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas ha tendido hacia una visión optimista sobre los efectos transformadores que ésta puede llegar a generar. La conciencia de los problemas contemporáneos de la democracia liberal-representativa y la preferencia política por una democracia más participativa son la base, más o menos explícita, de tal actitud intelectual.

Tal como indican Barnes *et al.* (2007) es importante reconocer que los discursos que sustentan la expansión de los mecanismos participativos en las políticas públicas son en realidad diversos, y a menudo contradictorios. Sin embargo, es posible identificar algunas expectativas compartidas. La primera hace referencia a la posibilidad de

combatir, a través de las prácticas de participación ciudadana, la desafección democrática y la crisis de capital social que subyace en ella. Para Dalton (2004) por ejemplo, este tipo de mecanismos participativos encajan con una ciudadanía cada vez más sofisticada políticamente, con mayores recursos informativos y cognitivos, más especializada en sus intereses temáticos y menos confiada en la capacidad representativa de los partidos políticos o de las instituciones tradicionales. Putnam (2002) incluye este tipo de mecanismos participativos a nivel local dentro de su paquete de medidas “para capitalistas sociales”, esperando que puedan contribuir a estimular el interés de la ciudadanía por los asuntos colectivos, reforzar su identificación con la comunidad, y alimentar su sentido de confianza y de reciprocidad con los otros.

Otro de los grandes motivos esgrimidos a favor de la participación ciudadana se refiere a la necesidad de repensar las formas de gobierno ante la creciente complejidad de los problemas públicos (Clarke y Stewart, 1997; Christensen, 1999). Transformaciones estructurales como la globalización económica, la creciente volatilidad de los mercados laborales, la erosión de los lazos familiares tradicionales, la individualización, o la proliferación de nuevos elementos de identidad y de nuevas formas de acción colectiva se proyectan con fuerza sobre el ámbito local, conllevando mayor fragmentación y mayores incertidumbres. La literatura ha señalado en este sentido como, en contra del credo tecnocrático tradicional, la participación ciudadana no sólo no es un elemento que necesariamente reste eficiencia a los procesos de decisión sino que, al contrario, puede convertirse en un poderoso elemento de mejora de las políticas. Particularmente ante problemas complejos, nos dicen algunos autores, la participación ciudadana puede contribuir al enriquecimiento de la capacidad de diagnóstico de los problemas colectivos, alimentar la creatividad y la innovación política, generar soluciones de equilibrio entre intereses contrapuestos, estimular el sentido de corresponsabilidad de los actores con la implementación de las decisiones y, en último término, gestionar conflictos que de otra forma podrían derivar en un enquistamiento de la toma de decisiones.

Incluso, algunos autores han insistido en el potencial de la participación ciudadana en tanto que estrategia de *empoderamiento e inclusión social de los colectivos sociales más desfavorecidos*. Se trata de un argumento mucho más extendido en América Latina que en Europa, quizás con la excepción británica, donde se manifiesta una gran preocupación por los efectos particularmente negativos de la erosión del capital social en las comunidades más desfavorecidas (Smith *et al.*, 2007). El argumento, en cambio, toma tintes políticamente más radicales en países latinoamericanos como Brasil, donde organizaciones como el Partido de los Trabajadores defienden la participación popular no sólo como una vía para transformar los procedimientos democráticos, sino sobretodo, como una vía para dar voz a los “sin voz”, empoderando políticamente los sectores más desfavorecidos frente a unas instituciones representativas que se consideran contaminadas por la influencia desproporcionada de las élites económicas (Nylen, 2002; Baiocchi, 2003).

sobre evaluación de la “calidad participativa” (Parés, 2009; Papadopoulos y Warin, 2007; Font y Blanco, 2006), aunque se trata de una corriente más preocupada por las características procedimentales que confieren legitimidad democrática a los procesos participativos que por sus efectos o sus consecuencias. Y sin embargo, en diálogo con ella podemos identificar una serie de condiciones que, a nivel teórico, podemos prever que refuercen el alcance transformador de las prácticas de participación.

La primera de ellas se refiere al **liderazgo político**, que debe ser fuerte y generalizado dentro de la estructura de gobierno municipal. Junto con Haus *et al.* (2005), entendemos que un liderazgo político fuerte no debería ser contradictorio con los procesos participativos, siempre y cuando no se confunda con el intervencionismo o la voluntad de ejercer un rígido control sobre las dinámicas participativas. Por el contrario, el liderazgo político debe permitir que el proceso participativo ocupe una posición importante dentro de la estructura de gobierno, comprometiendo a aquellos agentes político-administrativos que tienen recursos clave como información, conocimiento experto, competencia política o recursos financieros. En negativo, la ausencia de liderazgo político o de implicación por parte de las áreas de gobierno clave puede condenar a los procesos participativos a ocupar una posición periférica en el proceso cotidiano de elaboración de las políticas.

La segunda condición se refiere a la **amplitud de los márgenes de decisión ciudadana**. Básicamente, entendemos como tal la capacidad de la ciudadanía de incidir en los múltiples aspectos que en cualquier campo de política pública acostumbran a estar íntimamente interrelacionados. Los márgenes de decisión de la ciudadanía son estrechos cuando sólo se le permite posicionarse sobre aspectos muy concretos de una determinada problemática, excluyéndose del debate otros aspectos que, objetivamente, tienen una incidencia clara sobre la problemática concreta que se está abordando. Por el contrario, los márgenes de decisión ciudadana son amplios cuando la ciudadanía puede discutir la problemática en cuestión desde una perspectiva integral. Así entendida, la literatura demuestra que una de las grandes contribuciones que puede hacer la participación ciudadana a los procesos de elaboración de las políticas públicas es promover miradas holísticas a los problemas colectivos, superando las rígidas segmentaciones de los problemas que establecen las estructuras burocráticas tradicionales (Wagenaar, 2007).

La tercera condición se refiere a la **visibilidad y a la capacidad de movilización** de los procesos participativos. Tal como advierten Font y Blanco (2006), cabe distinguir, dentro de esta dimensión, entre varios sub-criterios: el primero y más elemental sería el de la *extensión*, en el sentido de “cantidad de participantes”; el segundo sería el del *pluralismo*, en referencia a la diversidad de intereses grupales y organizativos representados en el proceso; el tercero sería el de la *representatividad* sociodemográfica de los participantes, es decir, la similitud entre el perfil de éstos y la población a la que pertenecen; y el último haría referencia a la *visibilidad* de la participación entre el conjunto de la población. Los efectos educativos de la participación, por ejemplo, serán inevitablemente muy limitados si los procesos participativos no consiguen ir más allá de las elites participativas habituales y si, al mismo tiempo, la gran mayoría de la pobla-

ción desconoce su existencia. La contribución de los procesos participativos a la calidad de las políticas puede verse mermada por la ausencia de ciertos colectivos con intereses y con información relevante para el tema que se debate. Por último, difícilmente la participación puede ser socialmente transformadora si sistemáticamente excluye a los colectivos sociales más desfavorecidos, como los inmigrantes.

La cuarta condición se refiere al **impacto de las propuestas ciudadanas en las decisiones públicas**. Sin pretender que la participación ciudadana implique dejación de responsabilidades políticas por parte de los gobiernos, entendemos que difícilmente ésta puede llegar a tener efectos transformadores significativos si los impactos en las decisiones son nulos o muy débiles. Desde que Arnstein (1969) propusiera su clásica **escalera de la participación**, en la literatura se han propuesto múltiples tipologías participativas en función del grado de autoridad o poder de los procesos participativos. Fung (2006: 68-60), por ejemplo, ha distinguido recientemente entre cinco grandes modos de participación en función de esta dimensión (aunque, como muchos otros autores, reconoce que ésta no es la única dimensión importante en el momento de establecer tipos participativos):

- 1) aquellos en los que los ciudadanos sólo pueden aspirar a obtener *beneficios personales* (información, relaciones sociales, la satisfacción de haber cumplido un deber cívico...);
- 2) aquellos en los que la participación ejerce una *influencia comunicativa* sobre las autoridades públicas;
- 3) los que están específicamente diseñados para el *consejo y la consulta*;
- 4) los que generan estructuras de *co-gobernanza* para el diseño y/o el despliegue de planes y políticas; y
- 5) los que permiten a la ciudadanía ejercer una *autoridad directa* sobre las decisiones o los recursos públicos.

Tal como reconoce el mismo autor, ascender en esta escala participativa no implica necesariamente que las decisiones que se deriven de la participación sean mejores o más justas socialmente, pero en todo caso sí que es una condición que favorece el sentido de empoderamiento político entre la ciudadanía y la relevancia de la participación en las políticas.

Por último, **el cambio cultural** nos parece no sólo una de las posibles consecuencias de los procesos participativos, sino también uno de los requisitos necesarios para que éstos puedan llegar a tener efectos transformadores significativos. Entendemos que este cambio cultural debe producirse en tres niveles: en un nivel político, el reto es transitar desde una cultura del monopolio representativo a una cultura del diálogo y la corresponsabilidad para con la ciudadanía (Subirats, 2003); en un nivel administrativo, el reto consiste en avanzar desde una mentalidad burocrática basada en la lógica del

“cada uno hace lo que le toca” hacia una mentalidad pos-burocrática basada en el “entre todos debemos hacerlo todo” (Brugué, 2004); y por último, en el nivel ciudadano, el reto es superar la cultura de la pasividad y de la delegación, particularmente extendida en el contexto actual de desafección democrática. Los efectos transformadores de los procesos participativos se ven altamente limitados cuando chocan con ciertas tradiciones culturales contrarias a la participación, sin lograr modificarlas significativamente.

### 3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El estudio que aquí presentamos fue el resultado de una iniciativa de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, quien en 2008 decidió impulsar un Grupo de Aprendizaje sobre Presupuestos Participativos. El proceso de constitución y dinamización del Grupo de Aprendizaje no estaba pensado para evaluar sistemáticamente los impactos de los Presupuestos Participativos o sus efectos transformadores, pero sí nos aportó abundante información sobre las principales características de estos procesos, lo cual nos permite calibrar el alcance de estas experiencias en su contexto local e inferir, a partir de los argumentos teóricos presentados, su potencial transformador.

La dinamización de este Grupo de Aprendizaje fue encargada a los autores de este artículo, quienes diseñamos y ejecutamos un proceso de trabajo estructurado en tres grandes etapas:

- Una primera etapa consistente en la elaboración de un informe preliminar sobre las experiencias de Presupuestos Participativos vigentes en la provincia. Este informe se basó en la realización de 30 entrevistas semi-estructuradas en profundidad con un representante político (concejales de participación ciudadana o similar), un técnico/a de participación ciudadana y un representante del tejido asociativo de cada municipio<sup>2</sup>. También se realizó un extenso análisis documental a partir de la información disponible en los sitios Web municipales y de la documentación facilitada por los propios organizadores de cada proceso.
- Una segunda etapa de constitución y desarrollo del Grupo de Aprendizaje. Dicho Grupo lo conformaron representantes técnicos de los Ayuntamientos impulsores de los Presupuestos Participativos<sup>3</sup>, normalmente con el perfil de técnico/a de participación ciudadana. El Grupo celebró 6 sesiones de trabajo de 4 horas de duración. En cada una de ellas se abordó una temática concreta: a) experiencias internacionales de Presupuestos Participativos; b) liderazgos políticos, técnicos y sociales en los procesos de Presupuesto Participativo; c)

<sup>2</sup> En todos los casos, se escogió un miembro de una asociación que hubiera participado en la experiencia de los Presupuestos Participativos (y a poder ser en más de una edición), formando parte de la comisión de seguimiento o bien participando en las distintas fases del proceso.

<sup>3</sup> Los municipios son: Arenys de Mar, Barberà del Vallès, Callús, Figaró-Montmany, Mataró, Mollet, Parets del Vallès, St. Sadurn d'Anoia, St. Andreu de la Barca, St. Boi de Llobregat, Terrassa.