

BERCEO

revista riojana de
ciencias sociales
y humanidades



162

ier

Instituto de Estudios Riojanos

BERCEO. REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES.

Nº 162, 1º Sem., 2012, Logroño (España).

P. 1-429, ISSN: 0210-8550



DIRECTORA:

M^a Ángeles Díez Coronado (Universidad de La Rioja)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Jean François Botrel (Université de Rennes 2)
Jorge Fernández López (Universidad de La Rioja)
Ignacio Gil-Díez Usandizaga (Universidad de La Rioja)
Aurora Martínez Ezquerro (Universidad de La Rioja)
Ricardo Mora de Frutos (Instituto de Estudios Riojanos)
Enrique Ramalle Gómara (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Rebeca Viguera Ruiz (New York University)

CONSEJO CIENTÍFICO:

Don Paul Abbott (Universidad de California, EE.UU.)
Tomás Albaladejo Mayordomo (Universidad Autónoma de Madrid)
Sergio Andrés Cabello (Universidad de La Rioja)
Julio Aróstegui Sánchez (Universidad Complutense de Madrid)
Begoña Arrúe Ugarte (Universidad de La Rioja)
Eugenio F. Biagini (Universidad de Cambridge, Reino Unido)
Francisco Javier Blasco Pascual (Universidad de Valladolid)
José Antonio Caballero López (Universidad de La Rioja)
José Luis Calvo Palacios (Universidad de Zaragoza)
Juan Carrasco (Universidad Pública de Navarra)
Juan José Carreras (Universidad de Zaragoza)
José Miguel Delgado Idarreta (Universidad de La Rioja)
Jean-Michel Desvois (Universidad de Burdeos, Francia)
Rafael Domingo Oslé (Universidad de Navarra)
Pilar Duarte Garasa (Consejería de Educación, Cultura y Turismo)
Juan Francisco Esteban Lorente (Universidad de Zaragoza)
José Ignacio García Armendáriz (Universidad de Barcelona)
Claudio García Turza (Universidad de La Rioja)
Francisco Javier García Turza (Universidad de La Rioja)
Fernando Gómez Bezares (Universidad de Deusto)
Fernando González Ollé (Universidad de Navarra)
Ignacio Granado Hijelmo (Consejo Consultivo de La Rioja)
Isabel Verónica Jara Hinojosa (Universidad de Chile)
M^a Jesús Lacarra Ducay (Universidad de Zaragoza)
M^a Ángeles Libano Zumalacárregui (Universidad Pública del País Vasco)
Carmen López Sáenz (Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid)
Miguel Ángel Marín López (Universidad de La Rioja)
Manuel Martín Bueno (Universidad de Zaragoza)
Ángel Martín Duque (Universidad de Navarra)
Gabriel Moya Valgañón (Patrimonio Nacional)
Miguel Ángel Muro Munilla (Universidad de La Rioja)
M^a Isabel Murillo García-Atance (Archivo Municipal de Logroño)
José Luis Ollero Vallés (Instituto de Estudios Riojanos)
Mónica Orduña Prada (Instituto de Estudios Riojanos)
Germán Orón Moratal (Universidad Jaume I de Castellón)
Miguel Panadero Moya (Universidad de Castilla- La Mancha)
José Paulino Ayuso (Universidad Complutense de Madrid)
Carlos Pérez Arrondo (Universidad de Zaragoza)
José Luis Pérez Pastor (Instituto de Estudios Riojanos)
Micaela Pérez Sáenz (Archivo Histórico Provincial de La Rioja)
Antonio Prieto (Universidad Complutense de Madrid)
Luis Ribot García (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Emilio del Río Sanz (Universidad de La Rioja)
Jesús Rubio (Universidad de Zaragoza)
Santiago U. Sánchez Jiménez (Universidad Autónoma de Madrid)
José Miguel Santacreu (Universidad de Alicante)
Soledad Silva y Verástegui (Universidad del País Vasco)
José Ángel Túa Blesa Lalinde (Universidad de Zaragoza)
Isabel Uría Maqua (Universidad de Oviedo)
José Francisco Val Álvaro (Universidad de Zaragoza)

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2
26071 Logroño
Tel.: 941 291 187 . Fax: 941 291 910
E-mail: publicaciones.ier@larioja.org
Web: www.larioja.org/ier
Suscripción anual España (2 números): 15 €
Suscripción anual extranjero (2 números): 20 €
Número suelto: 9 €

INSTITUTO DE ESTUDIOS RIOJANOS

BERCEO

REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

Núm. 162



Gobierno de La Rioja
Instituto de Estudios Riojanos
LOGROÑO
2012

Berceo / Instituto de Estudios Riojanos - V. 1, nº 1 (oct. 1946). - Logroño :
Gobierno de La Rioja: Instituto de Estudios Riojanos, 1946- . -- v. ;
il. ; 24 cm.
Trimestral, Semestral a partir de 1971.
Índices nº1 (1946) - nº 111 (1986) - 132 (1996)
Es un suplemento de esta publ.: Codal. Suplemento literario.- nº 1
(1949) - nº 71 (1968)
ISSN 0210-8550 = Berceo
908

La revista *Berceo*, editada por el Instituto de Estudios Riojanos, publica estudios científicos de las Áreas de Ciencias Sociales, Filología, Historia y Patrimonio Regional con el objetivo de aportar conocimiento relevante para la investigación y el desarrollo cultural de La Rioja. Estos trabajos van dirigidos a la comunidad científica, así como a otras personas interesadas en estas materias, de los ámbitos regional, nacional e internacional.

Berceo se encuentra en las siguientes bases de datos bibliográficas, directorios y repositorios: APH (L'Année Philologique); CARDHUS PLUS (Sistema de clasificación de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y Humanidades); DIALNET (Portal de difusión de la producción científica hispana); ERIH (European Science Foundation History); ISOC (Ciencias Sociales y Humanidades, CSIC); LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal); MIAR (Matriu d'informació per a l'avaluació de revistes); MLA (Modern Language Association database); PIO (Periodical Index Online); REGESTA IMPERII (Base de datos internacional del ámbito de la historia); ULRICH'S (International periodical directory).

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación pueden reproducirse, registrarse o transmitirse, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético o electroóptico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

© Copyright 2012
Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2. (26001 Logroño)
www.larioja.org/ier

© Imagen de cubierta: *La oración en el huerto* (Detalle del retablo de la Iglesia de Villar de Torre).
Fondo fotográfico del IER.

Diseño de Cubierta e interior: ICE Comunicación
Producción gráfica: Gráficas Riocar

ISSN 0210-8550
Depósito Legal LO-4-1958

Impreso en España - Printed in Spain

ÍNDICE

ALDA BLANCO

“Tutelar” la República: El feminismo cívico de María Martínez Sierra
To oversee Republic: Public-spirited feminism in María Martínez Sierra 7-15

RAMÓN BARENAS ALONSO

La cristianización del territorio riojano (II): El espacio rural
The christianization of La Rioja (II): The rural space 17-62

MÁXIMO DIAGO HERNANDO

Injerencias nobiliarias en la esfera eclesiástica en el obispado de Calahorra a fines del Medievo: el caso de los señores de Murillo, Alcanadre, Ausejo y Arrúbal
Interferences of the nobility in the ecclesiastical sphere of the bishopric of Calahorra in the late Middle Ages. The cases of the lords of Murillo, Alcanadre, Ausejo and Arrúbal 63-83

DIEGO TÉLLEZ ALARCIA

La peste Atlántica en Santo Domingo de la Calzada (1599)
The Plague of 1596-1602 in Santo Domingo de la Calzada 85-119

JUAN JOSÉ MARTÍN GARCÍA

La consolidación del señorío del monasterio de Cañas en el bajo Najerilla en la Edad Moderna (siglos XV-XVII)
The consolidation of the monastery of Cañas demesne in the lower Najerilla valley between the fifteenth and seventeenth centuries 121-167

PELAYO SÁINZ RIPA

Viana fue provincia de Logroño
Viana was a province of Logroño 169-200

ALFONSO RUBIO HERNÁNDEZ Y JUAN DAVID MURILLO SANDOVAL

Ezequiel Moreno Díaz. Obispo en la «regeneración» de Colombia: la geopolítica contraliberal, 1896-1905
Ezequiel Moreno Díaz. Bishop in the Colombia's «regeneration»: geopolitical against liberalism, 1896-1905 201-228

AURELIO A. BARRÓN GARCÍA

Sobre las obras de madurez del arquitecto tardogótico Juan de Rasines, 1469-1542
About the mature works of the late Gothic architect Juan de Rasines, 1469-1542 229-257

MARIO RUIZ ENCINAR

El escudo de Logroño en el siglo XVI: orgullo y propaganda
Logroño coat of arms in the sixteenth century: pride and propaganda 259-305

ROSANA FONCEA LÓPEZ

La Ermita de Nuestra Señora del Collado en Nieva de Cameros (La Rioja): una obra de José Raón
L'ermitage de Nuestra Señora del Collado en Nieva de Cameros (La Rioja): une oeuvre de José Raón 307-340

ELIELSON CARNEIRO DA SILVA Y CARMEN PINEDA NEBOT

El Presupuesto Participativo y la administración municipal: los casos de Araraquara (Brasil) y Logroño (España)

The Participatory Budget and the municipal administration: the cases of Araraquara (Brazil) and Logroño (Spain)

341-360

VARIA

LUIS PINILLOS LAFUENTE

Don Andrés Mayoral, Arzobispo de Valencia, descendiente del Solar de Valdeosera (1685-1769)

363-400

JUAN AGUILERA SASTRE

Pleitos hayas... un episodio desconocido de la vida de Cosme García en Logroño

401-412

RESEÑAS

415-420

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: LOS CASOS DE ARARAQUARA (BRASIL) Y LOGROÑO (ESPAÑA)*

ELIELSON CARNEIRO DA SILVA**

CARMEN PINEDA NEBOT**

RESUMEN

Desde 1989, año de inicio de la experiencia de Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil), los trabajos e investigaciones sobre el tema han sido muy numerosos y diversos, señalando sobre todo sus bondades y virtudes para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo o el déficit de ciudadanía, además de destacar sus aportaciones al capital social, el fortalecimiento democrático o a la rendición de cuentas. El objetivo de este artículo es plantear una cuestión que ha sido menos tratada en los estudios e investigaciones desarrollados durante estos años, los efectos que la implantación de una experiencia de Presupuesto Participativo tiene en la organización y funcionamiento de la administración local. Y lo haremos utilizando un análisis comparativo de dos experiencias, una brasileña (Araraquara) y otra española (Logroño), que los autores conocen en profundidad al haber realizado un seguimiento y evaluación profunda de ambas.

Palabras clave: presupuesto municipal, participación ciudadana, administración local, eficacia y organización municipal.

Since 1989, the year in which the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre (Brazil) has begun, many researches have been developed around this theme. The majority of them has focused on the "goodness" and virtues of this project, particularly its potential of addressing and combating issues such

* Recibido el 26 de enero de 2012. Aprobado el 24 de febrero de 2012.

La información sobre Araraquara (Brasil) forma parte de la base de datos de la investigación de tesis de Elielson Carneiro da Silva. La información sobre Logroño (España) está basada en dos proyectos de investigación financiados por el Instituto de Estudios Riojanos, el S-2030 y el S-238, en los que la autora fue co-investigadora principal junto con Carlos Jesús Fernández Rodríguez.

** Elielson Carneiro da Silva y Carmen Pineda Nebot. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Brasil.

as corruption, patronage and lack of citizenship. Moreover, the literature also highlights the contributions of this policy for the development of social capital, strengthening of the democracy and accountability. In this article we intend to go beyond these assertions and look at the effects of the implementation of the Participatory Budgeting's policy to the organization and functioning of local government. Hence, this paper draws on a comparative research between two cities, one located in Brazil (Araraquara) and the second in Spain (Logroño), both have implemented the Participation Budgeting's policy, and were chosen once the authors of this article have been studying both localities in depth.

Keywords: municipal budget, citizen participation, local administration, effectiveness and municipal organization

1. INTRODUCCIÓN

En 1989 se inicia en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) una nueva metodología de gestión pública presupuestaria¹, el *Orçamento Participativo*, que se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público (Pires y Pineda, 2008), siendo reconocida como tal tanto por universidades y centros de investigación como por organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) y gobiernos locales de todos los continentes, que la han adoptado y adaptado a sus propias características. Y aunque Porto Alegre sigue siendo la gran referencia internacional de esta metodología, su expansión ha rebasado los límites tanto de Brasil (a pesar de la ausencia de datos concretos se cree que en Brasil hay entre 200 y 300 experiencias) como de América Latina (Goldfrank, 2007) existiendo experiencias de *Orçamento Participativo* o Presupuesto Participativo en países de todos los continentes².

Los trabajos e investigaciones sobre el tema han sido muy numerosos y diversos³. En primer lugar están los que CABANNES (2005) denomina como “experimentales” que son los que destacan las virtudes y bondades del presupuesto participativo, implantado en Brasil, para resolver problemas como la corrupción, el clientelismo, el déficit de ciudadanía o el fortalecimiento democrático, así como para destacar sus aportaciones al capital social, a la

1. Antes de esa fecha otras ciudades adoptaron formatos institucionales que buscaban discutir con la población, muchas veces de forma consultiva, el destino del presupuesto público, entre ellas estaban: Santo André (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), São Paulo (SP), Angra dos Reis (RJ), Teresina (PI), Vila Velha (ES), Vitória (ES), Ipatinga (MG), Icapuí (CE). Estas experiencias aunque no recibían el nombre de *Orçamento Participativo* contenían toda o una buena parte de sus características fundamentales. Esta opinión la comparten CAETANO (2009), GÓMEZ (2007) y GOLDFRANK (2006).

2. Se han puesto en marcha experiencias en Europa (SINTOMER, 2005; KRYLOVA, 2007), Asia (PAUL, 2007; BRILLANTES JR., 2007), África (SHALL, 2007a, 2007b) y América del Norte (LERNER y WAGNER, 2006; MULVALE y HANSEN 2006; LERNER 2007).

3. Para ver más sobre el tema en América Latina, MONTECINOS (2009).

rendición de cuentas o a la efectividad de las políticas públicas, entre otros, y que identifican los factores de éxito que permiten su desarrollo (SOUZA, 2001; NYLEN, 2003; WAMPLER, 2004; BAIOCCHI, 2001; PRATES y PRATES, 2005). Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer reglas y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil, prestando una especial atención a los requisitos previos que deben cumplir las localidades para tener éxito (BLANCO, 2002; CHÁVEZ, 2005; SINTOMMER, 2005). Un tercer grupo de estudios⁴ se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales (PIRES, 2000; JACOBI, 2002; AVRITZER y PEREIRA, 2005; SUBIRATS, 2005; TATAGIBA y TEIXEIRA, 2007; LÜCHMANN, 2007), la sostenibilidad⁵ de los proyectos (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2010; SERAFIM y TEIXEIRA 2006; BALCÃO y MARANHÃO 2004), las relaciones políticas entre el Presupuesto Participativo y los actores políticos locales (MARTINS DE SOUZA, 2011), su carácter redistributivo (VITALE, 2004; MARQUETTI et al., 2008), la medición y evaluación del grado de desarrollo y del nivel de calidad de los procesos⁶ (FEDOZZI y FURTADO, 2009; SILVA, 2009; COSTA, 2010; BLANCO y BALLESTER, 2011) y la búsqueda de definiciones.

En esa búsqueda para encontrar una definición del Presupuesto Participativo comienzan a producirse choques, político-ideológicos o territoriales, que pueden terminar convirtiéndose en un obstáculo insalvable para su progreso. Esta situación ha provocado que los investigadores planteen como solución las clasificaciones o tipologías, ya que ellas permiten que los distintos casos pueden ser debidamente encuadrados y comparados entre sí (GANUZA, 2007; MARQUETTI, 2007; GANUZA y GÓMEZ, 2008; SINTOMMER et al, 2008; NAVARRO, 2008; PIRES y PINEDA, 2008a).

En líneas generales, se pueden distinguir tres niveles de resultados potenciales del impacto del Presupuesto Participativo: (1) administrativos, o sea, la utilización de la participación para mejorar la gestión pública; (2) sociales,

4. Pasada la euforia inicial se vive ahora una situación más favorable a la reflexión crítica (NOGUEIRA, 2004).

5. En los últimos años hasta una de las más antiguas, la de Porto Alegre, pasa por una fase en la que se cuestiona su continuidad. El triunfo en las elecciones de 2004 de una coalición de centro derecha parecía cuestionarla. Pero a pesar de los numerosos intentos de neutralizar el presupuesto participativo y de integrarlo en un nuevo proyecto llamado *Governança Local*, el presupuesto participativo se ha mantenido pero perdiendo su papel de actor principal (SOUZA, 2010), aunque en opinión de algunos expertos convertido en una parodia (BAIERLE, 2009).

6. Es necesario señalar los importantes problemas conceptuales, metodológicos y políticos que se plantean en una evaluación de los impactos de la participación presupuestaria, sobre todo si se pretende reflejar la pluralidad de percepciones, opiniones y valoraciones de los actores implicados.

cuando el Presupuesto Participativo influye sobre las relaciones sociales y (3) políticos, cuando esta metodología innovadora se convierte en un instrumento para democratizar la democracia (GRET y SINTOMER, 2003).

La mayoría de los estudios se han concentrado en los ámbitos sociales y políticos, o sea, han partido de una mirada hacia fuera (proceso de participación con los actores sociales), olvidando sin embargo la mirada hacia dentro (organización municipal)⁷. Pero la práctica nos ha venido a demostrar que no es posible generar demandas ciudadanas sin tener capacidad para darles respuesta. En cambio hasta ahora la reflexión en torno a la participación ciudadana ha sido muy ajena a los modelos organizativos y a los estilos de gestión, incluso a veces se ha producido un cierto antagonismo entre los “participativos” y los “gerencialistas”. Sin embargo, son dos mundos que deberíamos ver como complementarios; dos mundos que no pueden darse la espalda el uno al otro (BRUGUÉ, 2009). El objetivo de nuestro trabajo es plantear esa mirada hacia dentro de la organización, exponiendo algunos de los efectos que la implantación de una experiencia de Presupuesto Participativo tiene en la organización y funcionamiento de la administración local y, la necesidad de realizar cambios en ella para que estas prácticas muestren resultados concretos y ganen en efectividad. Para ello realizaremos un análisis comparativo de dos experiencias, una brasileña (Araraquara) y otra española (Logroño) que aunque realizadas en contextos diferentes presentan resultados similares, lo que nos permite extraer algunas conclusiones generales.

2. METODOLOGÍA

La elección por parte de los autores de estas dos experiencias, a pesar de sus diferencias, se produce por varias razones: a) ambos investigadores son miembros, desde hace varios años, de un grupo de investigación sobre Control Social del Gasto Público, del Departamento de Administração Pública, de la UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara), una de cuyas líneas de investigación es el estudio del Presupuesto Participativo, lo que les ha permitido conocer y discutir ampliamente sobre el tema; b) los dos han realizado por separado investigaciones amplias sobre dichas experiencias, usando una metodología similar; c) al contrastar los resultados de las dos investigaciones se han encontrado muchos puntos comunes; d) las dos experiencias forman parte de la llamada fase de expansión (fuera de Brasil) y diversificación del presupuesto participativo (la de Araraquara se pone en marcha en 2001 y la de Logroño en 2005⁸) (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009)

7. Ver FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009a; HERNÁNDEZ y MANJAVACAS, 2005; UTZIG, 1999; CAETANO, 2009; LÓPEZ, 2010.

8. Cuando esta experiencia se inicia, con un gobierno del Partido Popular, recibe el nombre de Presupuesto Ciudadano, más tarde al ganar las elecciones municipales de 2007 el Partido Socialista Obrero Español no sólo se traslada su gestión fuera del

y, e) Brasil es el país donde comenzó el Presupuesto Participativo y España es el país de Europa donde existen más experiencias.

Eso no nos ha hecho olvidarnos de las diferencias socioeconómicas y políticas que existen entre las dos ciudades estudiadas e incluso entre los dos países (Brasil y España), algo que en opinión de algunos autores (SINTOMER, ALLEGRETTI) hace difícil la comparación. Es cierto que Brasil es un país en desarrollo y que España está incluido dentro de los países desarrollados y que por tanto las condiciones económicas son muy diferentes, así lo demuestran los índices de desarrollo humano (IDH) de 2009 que en el caso de Brasil es de 0,708 y el de España de 0,874. Pero también es cierto que las dos ciudades estudiadas sobrepasan la media del IDH de sus respectivos países, Araraquara (0,830) y Logroño (0,91) y que incluso el de Araraquara está muy próximo a la media de España.

Otras de las diferencias importantes entre los dos países es el sistema electoral local, en Brasil el alcalde (*prefeito*) se elige por un sistema mayoritario a dos vueltas (en las ciudades con más de 200 mil electores), en cambio para la elección de los concejales (*vereadores*) que formaran la Cámara se utiliza un sistema proporcional. En España, sin embargo, se utiliza un sistema proporcional y el alcalde es el primero de la lista del partido que gobierna. Y lo más importante, en España el gobierno está formado por electos, en cambio en Brasil no lo son; eso unido a que no siempre tienen mayoría en la Cámara hace que los alcaldes brasileños tengan que buscar apoyo y legitimidad en los ciudadanos.

A pesar de esta diferencia en las dos experiencias los alcaldes son los impulsores del proyecto, sin que existiera una gran presión por parte de la sociedad civil como ha ocurrido en otras experiencias tanto brasileñas como españolas. Alcaldes de distinto signo ideológico, el de Araraquara, Edson Antonio Edinho da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT) de izquierdas y el de Logroño, Julio Revuelta, del Partido Popular, conservador⁹. Y en los dos casos, como las personas que tenían que elaborarlas y ponerlas en marcha no poseían ninguna experiencia en este tipo de proyectos, tuvieron que adaptar metodologías ya desarrolladas en otras ciudades¹⁰.

ayuntamiento, en concreto a la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja, sino que además se le cambia el nombre por Presupuesto Participativo. Los resultados de las elecciones del 22 de mayo, con el triunfo por mayoría absoluta del Partido Popular en el Ayuntamiento de Logroño y la vuelta al área del concejal, Ángel Sáinz Yangüela, que puso en marcha esta experiencia nos permiten pensar que se va a continuar con ella.

9. La experiencia de Logroño fue una de las primeras de este tipo llevada a cabo por un gabinete de color político conservador en Europa (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009a).

10. Araraquara recibió ayuda de representantes de otras administraciones gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT) que llevaban un tiempo implementando el Presupuesto Participativo, como Porto Alegre o Caxias do Sul (SILVA, 2005).

En Logroño, el concejal de Participación Ciudadana mantuvo contactos con concejales de ciudades en los que estas experiencias ya habían comenzado a desarrollarse:

En Araraquara adoptaron un modelo similar al de Porto Alegre y en Logroño también aunque con más diferencias¹¹.

Existen también otras semejanzas, como el tamaño poblacional, las dos son ciudades de tamaño medio y la sostenibilidad del proceso que se ha producido a pesar del cambio político en el gobierno.

La metodología utilizada en las investigaciones de las dos experiencias ha sido, como ya hemos señalado anteriormente, similar. Optándose por una combinación de técnicas de investigación social cualitativas por considerarlas más adecuadas para la investigación de este tipo de procesos. En una primera fase se realizó un análisis de contenido mediante la observación y estudio de diversos recursos, prestando especial atención al: a) análisis bibliográfico sobre participación ciudadana en general y presupuestos participativos en particular y, b) análisis documental, de informes, noticias de prensa, discursos, planes municipales de participación, actas de reuniones, reglamentaciones y presupuestos. En una segunda fase se realizaron entrevistas en profundidad tanto a responsables políticos y técnicos del ayuntamiento implicados en el proceso como a ciudadanos que estaban participando en él. La entrevista es una técnica de investigación cualitativa, que permite la reconstrucción histórica de un conjunto de vivencias de forma que el investigador tenga acceso a una determinada realidad social en la que está participando el entrevistado, supone pues un ejercicio reflexivo de descubrimiento del significado que han tenido los acontecimientos y experiencias que han jalonado la vida y la vivencia actual de los que han participado en un proceso social concreto siendo una técnica muy adecuada en procesos de participación ciudadana.

Paralelamente a estas entrevistas, se utilizaron para las investigaciones, en menor medida, dos técnicas adicionales. La observación participante, que permitió profundizar en ciertas dinámicas del proceso de participación presupuestaria en Araraquara y Logroño y una encuesta a los representantes de la comunidad en el proceso del Presupuesto Participativo, que en el caso de Araraquara son los delegados y en el de Logroño son los miembros de la Juntas de Distrito y del Consejo Social. La encuesta permitió contrastar y valorar las acciones realizadas en el desarrollo de los Presupuestos Participativos de Araraquara (SILVA y IASULAITIS, 2010) y Logroño (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2005).

San Sebastián, Albacete o Córdoba además de reunirse con la oposición política de lugares como Albacete (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009a).

11. Al utilizar como referencia para su proyecto no sólo el modelo de Porto Alegre sino también el utilizado por otras ciudades españolas, que según la tipología elaborada por Sintomer *et al*, 2008 es el modelo Porto Alegre adaptado, la experiencia de Logroño tiene su origen también en el modelo de Porto Alegre aunque con más ajustes que en el caso de Araraquara.

3. EFECTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La puesta en marcha y el posterior desarrollo de una experiencia de participación presupuestaria en un municipio provoca diversos efectos en la administración municipal, la gestión que se haga de ellos influirá no sólo en el éxito de la experiencia sino también en la confianza y credibilidad que los ciudadanos tengan de esa administración y del proyecto implementado. Es necesario que se materialicen las promesas de la participación presupuestaria, unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización del proceso participativo, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía (BRUGUÉ, 2009). Y ello requiere, como veremos, cambios en el interior de la propia administración.

En este artículo plantaremos algunos de los efectos que provoca en la administración local una experiencia de presupuesto participativo, algunos de estos problemas surgen nada más se ponen en marcha los proyectos y otros van surgiendo con su desarrollo. Conocerlos desde el principio e intentar buscar soluciones permitirá mejores resultados y una mayor legitimidad para el proyecto y para los responsables de él.

Para una mejor sistematización y por tanto una mayor claridad expositiva estableceremos tres bloques, en los que trataremos cada uno de los temas de una manera general para posteriormente concretar en las dos experiencias estudiadas:

3.1. Presupuestarios

Uno de los primeros problemas que se plantean al poner en marcha un proyecto de estas características son los tiempos presupuestarios. Si un gobierno municipal quiere mantener una disciplina presupuestaria, es decir tiene la voluntad de que el presupuesto municipal este operativo el 1 de enero, debe empezar a conocer las necesidades a finales de marzo y tiene que tener elaborada una propuesta de presupuesto a finales de octubre con el fin de que pueda pasar todos los trámites legales en el plazo fijado y el proceso del presupuesto participativo retrasa los plazos de elaboración, lo que obliga a reorganizar los tiempos.

Además, el presupuesto participativo incorpora mayor complejidad que también repercute en los plazos. Antes de su puesta en marcha el proceso de elaboración del presupuesto es más sencillo y rápido, pues se sigue un procedimiento estándar que es utilizado anualmente por los responsables presupuestarios de los diversos departamentos de la administración municipal, siendo el responsable último de la elaboración del presupuesto el concejal de Hacienda. Sin embargo, cuando se pone en marcha un proceso de participación ciudadana presupuestaria el concejal de Hacienda tiene que esperar a recibir las peticiones vecinales para incorporarlas al presupuesto, lo que implica cambios operativos, culturales y temporales muy importantes.

La incorporación de estos nuevos actores complica también la elaboración del presupuesto, ya que hay que recoger las propuestas de los

ciudadanos, discutir las, priorizarlas y clasificarlas, por contenidos, áreas y programas económicos, asimismo como en muchos casos las propuestas no son muy concretas hay que “traducirlas” para poder incorporarlas a partidas concretas, lo que complica aún más todo el proceso. Sobre todo para los responsables tradicionales del presupuesto que no están acostumbrados, como ocurre con los de participación ciudadana, a la relación con el ciudadano.

El análisis y control del gasto por parte de los ciudadanos que forma parte del proyecto de presupuesto participativo tampoco es fácil ya que en la mayoría de los ayuntamientos no se aplica la contabilidad analítica, pues entienden que no es necesaria al no existir demanda ni por parte de la organización ni de los ciudadanos. Sí, en cambio, se suele aplicar una contabilidad de costes, pero en ella no existen indicadores, en forma de unos ratios (aunque fuesen sencillos), que ayuden a valorar el impacto del presupuesto participativo sobre el ciudadano, más allá de conceptos como gasto de personal por habitante. La creación de estos indicadores y su difusión facilitaría la transparencia de la gestión presupuestaria y la relación con los ciudadanos. Además contar con más información en forma de datos claros y sencillos ayudaría a los ciudadanos a evitar ciertas distorsiones en sus propuestas.

También mejoraría la situación si se hiciera un esfuerzo de claridad con el lenguaje presupuestario¹², algo que sólo se puede conseguir con la voluntad de los técnicos y mucha formación (PIRES y PINEDA, 2008).

Pero no todo son problemas, al contrario, el presupuesto participativo provoca un enriquecimiento a la hora de elaborar el presupuesto, sobre todo en términos de apoyo. El ciudadano decide y apoya las decisiones que se toman, el presupuesto cuenta con su aprobación y ello permite a los electos comprobar que van por el buen camino. Es una especie de evaluación: un porcentaje importante de las propuestas plantean líneas a seguir que el gobierno municipal ya ha asumido, por lo tanto, miles de personas respaldan el presupuesto y la política del gobierno municipal.

En la experiencia de Araraquara hay que destacar que toda la organización del proceso de participación de la comunidad estuvo siempre vinculada al tiempo de la administración municipal, o sea, se realizó el proceso de recogida y aprobación de las demandas hasta el mes de agosto, para que fuera posible que las demandas entrasen en el proyecto de presupuesto que se enviaba a la Cámara el 30 de septiembre, y cumplir así los plazos formales previstos en la legislación municipal. El proyecto indicaba el volumen de recursos que se invertiría en cada región del Presupuesto Participativo, sin especificar la obra y su valor, algo que sería definido posteriormente por el COP (Consejo del Presupuesto Participativo) de acuerdo

12. Al poner en discusión uno de los instrumentos de la administración más técnicos existentes en los gobiernos –el presupuesto público, con su fundamentación económico-financiera, su formato jurídico y su lenguaje contable– existen serios obstáculos para que en su dinámica participativa la razón comunicativa predomine, dada la naturaleza esencialmente instrumental del objeto en discusión (PIRES y MARTINS, 2011).

con las orientaciones técnicas de los técnicos municipales y con las ponderaciones hechas por la Coordinadora de Participación Popular¹³.

En la experiencia de Logroño el inicio fue técnicamente difícil al existir algunos elementos prácticos que no se sabían resolver, como: la forma de clasificar las propuestas; la concreción de éstas (muchas de ellas eran muy abstractas lo que dificultaba mucho su incorporación al presupuesto municipal); la incorporación de las propuestas a partidas concretas; la elaboración de un anexo al presupuesto en el que cada partida presupuestaria tuviera una referencia a una propuesta concreta o; la falta de personal, en el área de participación ciudadana, para trabajar con un número tan amplio de datos, lo que provocaba que no se pudiera ni analizar la información ni facilitarla a los ciudadanos. Pero más allá de las dificultades técnicas que fueron solucionándose en los años siguientes, la opinión de la Concejala de Hacienda¹⁴ era que el Presupuesto Ciudadano no había sido un problema, sino por el contrario un enriquecimiento a la hora de elaborar el presupuesto, sobre todo en términos de respaldo ciudadano y que no había provocado retrasos en el proceso de elaboración del presupuesto municipal.

3.2. Organizativos

En un principio, sobre todo si no ha habido una información clara y aún a pesar de ello, se suele producir una resistencia de los empleados públicos a la implantación del presupuesto participativo. El proyecto es percibido como una novedad negativa, como una nueva ocurrencia de los políticos, como uno más de sus proyectos electoralistas. Cuestionando la credibilidad del proyecto aún antes de haber comenzado debido, según muchos de ellos, a la falta de certeza de su eficacia, la interferencia del proyecto en los procedimientos utilizados, la exposición que produce de los empleados públicos a la luz pública, la falta de tiempo, etc. Este rechazo no es sólo producto del desconocimiento o del miedo sino también de la dificultad de percibir beneficios, de las expectativas incumplidas en otros proyectos o simplemente de la resistencia a experimentar. El personal de la administración no suele estar acostumbrado a relacionarse con los ciudadanos fuera de su espacio y que estos se incorporen, de alguna forma, a sus actividades les incomoda, los empleados públicos generalmente prefieren atender a la población a distancia, excepto en el caso del personal de las áreas que trabajan directamente con ellos, como son participación ciudadana o servicios sociales¹⁵.

13. La Coordinadora de Participación Popular es la unidad administrativa creada para gestionar el debate del presupuesto con los ciudadanos.

14. Aunque existió al principio alguna resistencia por parte de algunos concejales, al ser un proyecto liderado por el Alcalde hubo una implicación de todos ellos (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009a).

15. Las áreas que no están directamente implicadas con la ciudadanía no tienen formación sobre estos temas o no quieren tenerla.

Hay que comprender, sin embargo, que esa resistencia es lógica pues un proyecto como éste se convierte en una fuerte presión para que se produzcan transformaciones en la organización. El presupuesto participativo no sólo hace surgir nuevas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando a la ciudadanía también genera expectativas en ésta. De esa forma, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía (BRUGUÉ, 2009). Todo ello sucede en un proyecto que no sólo es desconocido para la mayor parte de los empleados municipales sino para el que tampoco cuentan con una formación¹⁶ e información suficientes, lo que puede explicar en gran parte su rechazo y malestar.

Que sean ahora los ciudadanos los que aporten sugerencias y los que realicen las propuestas e intervengan en el seguimiento de los proyectos puede ser percibido entre algunos técnicos como una fuente de incertidumbre y de imprevisión e incluso una delegación de sus atribuciones a una ciudadanía a la que consideran no cualificada, así como una pérdida de protagonismo y competencias profesionales. Aunque también es cierto que en algunos ambientes técnicos muchas veces se recibe con agrado la presión ciudadana hacia los dirigentes políticos, en el sentido de acelerar trámites, contrataciones y adjudicaciones para la realización de unas obras que sin esa presión, normalmente, se desenvuelven en plazos de tiempo muy dilatados.

Los proyectos de presupuestos participativos suelen insertarse en estructuras organizativas que, si bien han conocido intervenciones modernizadoras y de readecuación a nuevas realidades sociales, tecnológicas y organizacionales, no han sido diseñadas para un proceso de estas características. Por ello el proceso tiene que adaptarse a una estructura municipal preexistente de gran complejidad y diversidad que se organiza en distintas áreas, las cuales son muy dispares en cuanto a organización del trabajo, objetivos, actividades y tipos de relaciones con la ciudadanía. Esta tipología de áreas municipales se traduce en que en la misma institución municipal coexistan distintos sistemas de control y autoridad desde los niveles directivos superiores, así como diferentes requerimientos de habilidades a los funcionarios adscritos a las distintas unidades y variados procedimientos de atención y relación con los ciudadanos. Esta complejidad de la institución municipal y su subdivisión, en muchos casos, en estructuras estancas dificulta la ejecución de orientaciones políticas municipales integradoras, que es lo que exigen las propuestas de los ciudadanos. Las propuestas ciudadanas requieren, la mayor parte de las veces, respuestas integrales que implican a profesionales de diferentes áreas y unidades. Esta colaboración, cuando se llega a producir, entre técnicos de distintas áreas introduce importantes cambios culturales, al favorecer la comunicación e interrelación transversal entre profesionales y contribuir al desarrollo de sinergias en el

16. Se le suele dar mayor importancia a la formación de la ciudadanía que a la de los técnicos.

seno de unas administraciones demasiado acomodadas a sus exclusivas parcelas de intervención. Pero también ocurre que la extrema compartimentación de la estructura se resquebraja ante la demanda de intervenciones integrales y entonces se producen conflictos. No suelen existir en las administraciones municipales mecanismos ni órganos de coordinación que serían los que podrían resolver muchos de los conflictos que surgen, aunque de una manera gradual y motivados por la necesidad comienzan a crearse en algunos procesos, cuando llevan unos años en funcionamiento, grupos de coordinación entre diversas áreas para poder dar respuesta a las propuestas de los ciudadanos.

Normalmente son las áreas de participación ciudadana, las encargadas en la mayoría de los casos de la gestión de los proyectos de presupuesto participativo, las que plantean la necesidad de movilización e integración de recursos mediante nuevos mecanismos de coordinación pero, como es conocido, las concejalías o áreas de participación ciudadana no suelen ser las que más capacidad de arrastre tienen sobre el resto. Además, la coordinación interdepartamental es una responsabilidad que en ocasiones trasciende las competencias de dichas concejalías o áreas, en el sentido de que ellas no pueden exigirla del resto, sino como mucho proponerla. Los esfuerzos de estas concejalías no sólo pueden resultar vanos ante la falta de respuesta de las otras, sino contraproducentes al crear más rechazo al tema.

Otro problema que surge es el hecho de que las áreas implicadas en el proyecto no destinen la totalidad de su presupuesto a los presupuestos participativos¹⁷, lo que además de restar dimensión al proceso fuerza una situación dual: sólo una parte de la gestión se adapta al nuevo modelo participativo en difícil coexistencia con otra parte deudora de la tradición tecnoburocrática dominante, contribuyendo, además, a la sobrecarga de tareas de los efectivos de estas unidades. Por otro lado, la propia especialización de las distintas áreas no es ajena a determinadas concepciones sobre sus objetos de intervención ni sobre su distinta fuerza dentro del organigrama.

Algunas resistencias por parte de los técnicos se producen también por la falta de conocimiento y práctica en metodologías participativas, así como por la falta de un impulso y apoyo político claro o por los propios estilos de trabajo de cada técnico. Además, muchos de los técnicos creen que la participación ciudadana sólo les crea un trabajo “extra” y no remunerado, lo que suele producir retrasos en los informes de viabilidad y valoración de las propuestas ciudadanas¹⁸. Los técnicos suelen tener dificultades para

17. En algunas departamentos/áreas una parte importante de su financiación obedece a proyectos y programas cofinanciados con otras instituciones y que entrañan un carácter finalista, por lo que no pueden ser sometidos a la deliberación ciudadana. Esto debía explicarse a los ciudadanos para eliminar algunos recelos que se producen y que, en algunos casos, hacen perder algo de credibilidad a los procesos.

18. Una de las áreas que suele mostrar más resistencias en el tema de viabilidad y valoración de las propuestas ciudadanas es el área de Urbanismo y Obras Públicas, aunque influye mucho la personalidad y el talante de los técnicos.

visualizar las propuestas porque generalmente están demasiado pendientes de la decisión política y económica y al mismo tiempo piensan que tienen que contestar todas las propuestas con mucho detalle, planos, etc., todo muy cuidado y eso les intimida; no comprenden que la mayoría de las propuestas no necesitan una respuesta tan detallada y formal. También suelen tener problemas con el lenguaje a utilizar, pues estaban acostumbrados a utilizar uno muy técnico y no son capaces de trasladarlo a uno más accesible para los ciudadanos.

Los horarios de trabajo de la mayoría de los empleados públicos son otro problema cuando se ponen en marcha proyectos de participación ciudadana ya que las reuniones, asambleas y contactos con los ciudadanos se suelen establecer cuando estos han finalizado su jornada laboral. El tema suele resolverse en el caso de las áreas de mayor proximidad al ciudadano con horarios flexibles o acomodados a esa situación pero el tema se complica cuando se pretende que participen en los encuentros técnicos de otras áreas.

En lo que se refiere a Araraquara se destaca que, principalmente al comienzo del gobierno, hubo muchas dudas por parte de los integrantes de la administración, con el argumento de que el proyecto estaba ligado a un determinado partido (el PT), que además exigía que una parte de los técnicos alargasen sus horarios de trabajo, que los funcionarios fueran expuestos públicamente y que el proyecto interfiriera en los procedimientos administrativos. Es importante destacar, sin embargo, que gran parte de los empleados municipales, como se pudo comprobar en los datos obtenidos, fue bastante receptiva al proyecto, mencionando que el mismo hizo posible una mejor planificación de las inversiones, haciéndolas más coherentes con los deseos reales de la población, e impidiendo las inversiones que tenían como objetivo atender los intereses de determinados segmentos económicos y el clientelismo favorecido por el legislativo municipal.

También en Logroño hubo en un primer momento rechazo por parte de los técnicos, por varias razones: porque el proyecto provocaba un cambio de cultura administrativa; porque este cambio se quería realizar sin ellos; porque creían que en la selección de las propuestas se utilizaba un filtro político y; porque suponía para ellos un mayor esfuerzo de trabajo y tiempo. Esta situación fue mejorando con el tiempo aunque sin solucionarse del todo.

3.3. Comunicación

Algunos de los problemas organizativos planteados hasta ahora tienen su origen en la ausencia de comunicación interna, que suele producir un fuerte desconocimiento por parte de algunas concejalías acerca de las capacidades y la forma de intervención de otros servicios, de la desinformación que tiene el nivel político sobre los procesos y capacidades del cuerpo técnico o de la incapacidad de dicho nivel para transmitirles su proyecto político. Asimismo, también parece insuficiente la comunicación que los responsables del proyecto hacen de éste a otras concejalías o departamentos

así como a la propia ciudadanía, lo que se traduce en falta de adhesiones y apoyos a los mismos.

Es absolutamente necesario en un proyecto de esta naturaleza hacer un gran esfuerzo de comunicación a los ciudadanos para conseguir la mayor transparencia¹⁹ sobre el presupuesto municipal, con el fin de que no existan partidas opacas o de difícil identificación. Una administración pública que decide apostar por un proceso como éste debe realizar un esfuerzo permanente de conocimiento y divulgación de todos sus recursos financieros (MOLINA, 2010). También tendrá que determinar y explicar el origen de sus recursos porque es importante que los ciudadanos conozcan el origen de los ingresos presupuestarios y su relación con los proyectos que priorizados se van a financiar, señalando si se financian con recursos propios o con transferencias de otras administraciones. Por último, las asignaciones a cada objetivo presupuestario deben ser claras, ponderadas, aceptadas y conocidas por los ciudadanos.

La administración municipal debe dar cuenta del funcionamiento del proceso presupuestario, su ejecución y grado de cumplimiento, haciéndolo con claridad, periodicidad y comprensión ya que la información en este tipo de procesos es muy importante, utilizando para ello de una manera eficiente las nuevas tecnologías²⁰.

Sin olvidar que la propuesta de presupuesto participativo es compleja, desarrollada en una sociedad compleja, lo que hace preciso una comunicación global, y por tanto no es suficiente la comunicación política tradicional. Hay que buscar una política de comunicación que establezca un proceso socio-pedagógico-comunicacional con el fin de “equipar” a la población para el procedimiento político de toma de decisiones y esta política debe además tener un carácter participativo, en la cual los sujetos del proceso sean algo más que emisores y receptores que obedecen a una linealidad vertical descendente y predefinida (CARVALHO, 2007).

En Araraquara aunque se hizo, por parte del gobierno, un cierto esfuerzo para facilitar el acceso de la comunidad a la información, estableciendo inclusive un espacio en las reuniones para que el Secretario de Hacienda presentará un informe detallado sobre los ingresos y gastos municipales, éste fue uno de los aspectos en los que la experiencia participativa se mostró más frágil. Incluso en relación a las inversiones del Presupuesto Participativo, el gobierno tuvo dificultad para mantener a los participantes

19. Para que exista transparencia hay que dar publicidad sobre las políticas de gasto y proporcionar accesibilidad, difundir medios y procesos de acceso, facilitar asimilación de la información (incluida labor pedagógica de representantes y creadores de opinión) y fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración (ZAPICO, 2010).

20. Se debe fomentar una cultura y estilo de trabajo que favorezca la transparencia. Por ejemplo, que se divulgue la presunción de apertura de información y difusión (proactiva) de la información relevante en la red, sin esperar a preguntas específicas de los ciudadanos o sus representantes (ZAPICO, 2010).

informados. Esto se puede comprobar en los datos de la investigación (SILVA e IASULAITIS, 2010), los cuales demuestran que los representantes del Presupuesto Participativo tenían dificultades para conseguir información sobre el destino dado por el gobierno a las propuestas aprobadas en las reuniones, así como, sobre la ejecución de los planes de inversión.

A pesar del esfuerzo que en Logroño se hizo desde el principio en temas de comunicación hubo importantes fallos. Se tardó mucho en elaborar documentos con las propuestas y con el seguimiento de ellas, algunos de estos documentos no fueron accesibles para los ciudadanos, se presentaron a los vecinos documentos con importantes errores, etc. Esta situación fue poco a poco mejorando, fue muy importante para ello la creación de un espacio propio en la página web del Ayuntamiento aunque debido al cambio del gobierno municipal no se pudieron apreciar los resultados. La situación en vez de mejorar empeoró con el nuevo gobierno, siendo casi imposible tener alguna información sobre la experiencia más allá de la que la Concejala y la Presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja presentaban a los medios de comunicación.

4. CONCLUSIONES

Los datos de la investigación han venido a demostrar que las administraciones locales, a pesar del esfuerzo que realizan, no están preparadas todavía para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos planteadas en los procesos de presupuesto participativo. Las administraciones han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad y no para responder a las demandas complejas que se les plantea desde la sociedad ni para resolver esas demandas y menos hacerlo incorporando a la ciudadanía. Por todo ello, las experiencias de participación ciudadana y más concretamente las de participación presupuestaria, mucho más complejas, se convierten en una fuerte presión para la transformación de las organizaciones. Éstas no están preparadas para este reto y eso hace que se encuentren con muchas dificultades operativas cuando deben salirse de sus rígidos esquemas de trabajo.

Para ser capaces de trabajar no sólo para las personas sino con las personas, las administraciones locales tienen que dar un paso a una organización distinta, una organización más relacional, donde las personas sean el centro de la acción y donde a éstas se les reconozca el derecho a ser sujetos de la construcción colectiva de su ciudad, una administración que comience a abandonar la relación jerárquica que mantiene con la ciudadanía, basculando hacia una relación más horizontal e interdependiente.

No se puede seguir haciendo un esfuerzo tan grande para conseguir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ni para conseguir generar demandas de estos sin desarrollar las capacidades para darles respuesta. Se necesita, por tanto, realizar cambios dentro del propio modelo organizativo de las administraciones que impulsan los procesos de parti-

cipación presupuestaria, si no se quieren malograr las expectativas de los ciudadanos generando frustración, desconfianza y desafección en ellos.

Necesitamos, como señala BRUGUÉ, “construir una administración de cristal, donde todo sea visible, en la que se garantice el acceso a la información, se ofrezca la máxima transparencia, se hagan explícitos compromisos éticos de comportamiento, se asuman las responsabilidades derivadas de la gestión pública, se evalúen las actuaciones y se rindan cuentas de sus resultados. Una administración que se destaque por el diálogo, por el intercambio de perspectivas y recursos entre sus diferentes partes y entre ella y su entorno y donde las partes se integren a través de la colaboración, la comunicación y del diálogo”.

Pero ni es fácil ni existen recetas claras ni sencillas, los problemas no se solucionan con instrucciones, normas o recomendaciones de ingeniería organizativa. Hay que transformar el espíritu, el fondo de la organización y esto no se logra con facilidad. Pero como muy bien ha señalado el escritor JOSÉ LUIS SAMPEDRO: “*Si luchas puedes vencer, si no lo haces, ya estas derrotado. Sin batalla no hay victoria posible*”.

Los proyectos de presupuesto participativo pueden servir para impulsar transformaciones profundas en las estructuras preexistentes, pero no debemos olvidar que también la propia estructura puede dificultar e incluso bloquear la materialización del proceso de democracia participativa y hacer que éste desaparezca o se convierta en una simple moda pasajera. Que se produzca una u otra situación depende de las medidas que tomen los responsables de poner en marcha este tipo de proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- AVRITZER, L. y PEREIRA, M^a de L. “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”, *Teoria e Sociedade* Número Especial marzo de 2005, Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- BAIERLE, Sergio. “Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo”, *Cadernos da CIDADE*, v.15, n. 12, Porto Alegre, noviembre de 2009.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. “Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, *Politics and Society*, v. 29, n.1, (2001)
- BALCÃO, Nilde y MARANHÃO, Tatiana de Amorim. “Balanço político e desafios de continuidade do Orçamento Participativo”. Disponible en: <http://www.polis.org.br/download/84.pdf>, 2002. Acceso el 1 junio 2011.
- BLANCO, Ismael. “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”. Documento presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8 al 11 de octubre de 2002.

- BLANCO, Ismael y BALLESTER, Marta. “¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona”. *Revista Gestión y Análisis de las Políticas Públicas* 5, Madrid, *Nueva Época*, (2011), pp. 117-144.
- BRILLANTES JÚNIOR, A. B. “The Philippines: civic participation in local governance-focus on subnational budgeting and planning” en A. Shah (Ed.). *Participatory budgeting*. CD- ROM The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp.49-66.
- BRUGUÉ, Quim. “Una administración que habla es una administración que piensa” en I. Celaya, et al. (coords.). “*Participación Ciudadana*”... *para una administración deliberativa*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009.
- CABANNES, Yves. “Presupuesto participativo y finanzas locales”. *Programa de Gestión Urbana-ALC; UN-HABITAT*. Porto alegre: Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2005.
- CAETANO, Adriano. “Os primeiros 15 Anos de Orçamento Participativo no Brasil – um balanço da literatura produzida”, *Dissertação de Mestrado* apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas em 2009.
- CARVALHO, Helenice. “Análise das estratégias de comunicação do Orçamento Participativo nas quatro gestões do governo do PT em Porto Alegre - 1989 a 2002”, *Redes*, n. 4, Porto Alegre, (2007), pp. 307-317.
- CHÁVEZ, Daniel. “Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional”. *Transnational Institute*, Amsterdam, 2005, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar Acceso: abril de 2011.
- COSTA, Danielle. “Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros”, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, São Paulo, (2010), pp. 8-28.
- FEDOZZI, Luciano y FURTADO, Adriana. “Monitorizando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos” en Parés, Marc (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Ariel, 2009.
- FERNÁNDEZ, Carlos Jesús y PINEDA, Carmen. “La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del “Presupuesto Ciudadano de Logroño”, *Revista de Estudios Políticos*, n.148, Madrid abril-junio (2010).
- . “Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto Ciudadano de Logroño”, *Estudios de Sociología*, v.14 n. 26, Araraquara, (2009), pp. 191-213.
- . Presupuesto Ciudadano: una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño. Logroño: *IER*, 2009a.

- . “Presupuesto Ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n. 33-34, Madrid, (2005), pp. 85-107.
- GANUZA, Ernesto y GÓMEZ, Braulio. “Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos”, *Estudio de Progreso* 38/2008, Madrid, Fundación Alternativas, 2008.
- GANUZA, Ernesto. “Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España”, *Documentos de Trabajo 1307*, Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, (2007).
- GOLDFRANK, B. “Lessons from Latin America’s experience with participatory budgeting” en A. Shah, (Ed.). *Participatory budgeting*. The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp.91-126.
- GRET, Marion y SINTOMER, Yves. *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Debate, Barcelona, 2003.
- KRYLOVA, E. “Russia: civic participation in subnational budgeting” en A. Shah, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. CD-ROM The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp.67-90.
- HERNÁNDEZ, J. y MANJAVACAS, J.M. “Presupuestos Participativos y desarrollo local. La función mediadora de los técnicos municipales”, Ponencia presentada en el *III Congreso Internacional de Investigación y Desarrollo Sociocultural*. Elvas (Portugal), 27 a 29 de octubre de 2005.
- JACOBI, R. P. “Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina”, *Ciência e saúde coletiva*, v. 7. n. 3, Rio de Janeiro, (2002).
- LERNER, J. “Presupuestos Participativos en Norteamérica: Extensiones horizontales y submunicipales”, presentación para las *Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos*, Málaga, 30 de marzo de 2007. Disponible en Internet: <http://www.linesofflight.net/work/presentations/malaga_es.pdf>.
- LERNER, J. y WAGNER, E. Van. “Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces”, 2006. Disponible en: <<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.btm>>. Acceso: 5 junio 2011.
- LÓPEZ CASAS, Carlos. “Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe”, *Documentación Social* 159, Madrid, (2010), pp. 65-83.
- LÜCHMANN, L. H. “A representação no interior das experiências de participação”, *Lua Nova*, n. 70, São Paulo, 2007.
- MARQUETTI, Adalmir. “Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação”, en Dagnino, Evelina y Tatagiba, Luciana (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, Argos, 2007, pp. 77-97.

- MARQUETTI, Adalmir, CAMPOS, Gerardo Adriano de y PIRES, Roberto. *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo, Xamá, 2008.
- MARTINS DE SOUZA, Luciana A. "Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais" *Lua Nova*, São Paulo, 84: 245-285, (2011).
- MOLINA, José. *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local*. Madrid, Aranzadi, 2010.
- MONTECINOS, Egon. "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 44, Caracas, (2009).
- MULVALE, J. y HANSEN, Y. "Democracy and Dollars: Citizen Participation in Determining Government Budgets", *Saskatchewan Notes*, 5(3), Regina, SK: The Canadian Centre for Policy Alternatives - Saskatchewan (CCPA-SK), 2006. Disponible en: <<http://www.policyalternatives.ca>>.
- NAVARRO, Clemente. "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 40, Caracas, (2008), pp. 81-102.
- NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2004. São Paulo: Cortez.
- NYLEN, William. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- PAUL, S. "India: civic participation in subnational budgeting" en A. Shah, A. (Ed.). *Participatory Budgeting*. CD-ROM The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp.31-48.
- PINEDA, Carmen. "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario", *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n.22, Madrid, (2002), pp. 153-161.
- . "Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos", *Temas para el Debate*, n.113, Madrid, (2004), pp. 41-44.
- . "Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional", *Revista de Estudios Locales*, n. 78, Madrid, (2004), pp. 64-76.
- . "Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, INAP, (2005), pp. 298-29.
- . "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva Época)*, n. 311, Madrid, (2009), pp. 277-303.

- PIRES, V. “Límites y potencialidades del presupuesto participativo”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, Año 27, n. 42, (2000).
- PIRES, V. y PINEDA, C. “Formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo”, *Revista de Estudios Locales*, n. 113, Madrid, (2008), pp. 54-75.
- . “Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, REALA, v.308, (2008), pp. 206-244.
- PIRES, V. y MARTINS, L.J. “O Orçamento Participativo (OP), a Esfera Pública e a Pedra no Caminho. V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Florianópolis (ENAPEGS), 2001.
- PRATES, J. C. y PRATES, F. C. 2005. “A contribuição da Pesquisa para o desenvolvimento de políticas sociais pelo poder local”, *Revista Virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, n. 4, ano IV, dezembro de 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano de 2009*, Nueva York.
- SERAFIM, L. y TEIXEIRA, A. C. “Balanço e desafios do Orçamento Participativo – Gestão 2005-2008”, 2006. Disponible en: <<http://www.polis.org.br/download/282.pdf>>. Acceso el 12 mayo 2011.
- SHALL, A. “Sub-Saharan Africa’s experience with participatory budgeting” en A. Shah (Ed.). *Participatory budgeting*. The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp. 191-223.
- . “South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process” en A. Shah (Ed.). *Participatory budgeting*. CD-ROM The World Bank (Public Sector Governance and Accountability Series), Washington, 2007, pp. 91-126.
- SILVA, Elielson Carneiro da. “Orçamento Participativo: a experiência de Araraquara. Um estudo de caso sobre um modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular”. *Dissertação de Mestrado* presentada en la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidade Estadual Paulista (Araraquara) en junio de 2005 bajo la orientación de la Prof. Márcia Teixeira de Souza.
- . “Entre o legal e o real: a autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara”, *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 4, n. 5, 2009. Disponible en http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos_temas/no5/elielson.pdf. Acceso el 09 junio 2011.
- SILVA, Elielson Carneiro da y IASULAITIS, Sylvia. “A relação entre participação e empoderamento em contextos políticos tradicionalistas”, *III Seminário Nacional de Ciência Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*, Porto Alegre, 22-24 septiembre de 2010.

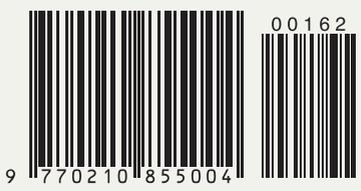
- SINTOMER, Yves. "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n.31, (2005).
- SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten y RÖKE, Anja. *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte, 2008.
- SOUZA, Celina. "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", *Environment and Urbanization*, Londres, v.13. n.1, (2001).
- SOUZA, Ailton de. "A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da Transição Política em Porto Alegre (1990-2009)", *Dissertação de Mestrado* presentada en la Universidade de Brasília, 2010.
- SUBIRATS, Joan. "Democracia, participación y transformación social", *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Santiago, v. 4. n. 12, (2005).
- TATAGIBA, L. y TEIXEIRA, A. C. "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA.VV. CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006), 2007.
- VITALE, Denise. "Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2 - 5 Noviembre de 2004.
- UTZIG, J. E. "Orçamento Participativo e Performance Governamental". *Paper escrito para el programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) en el MIT (Massachusetts Institute of Technology)*, Cambridge, Estados Unidos, en el primer semestre de 1999.
- WAMPLER, Brian. "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, Miami, 46 (2), (2004), pp. 73-99.
- ZAPICO, Eduardo. "Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas", *Documentación Administrativa* 286-287: 239-273, Madrid, (2010).

Si quiere comprar este libro, puede hacerlo directamente a través de la Librería del Instituto de Estudios Riojanos, a través de su librero habitual, o cumplimentando el formulario de pedidos que encontrará en la página web del IER y que le facilitamos en el siguiente enlace:

[http://www.larioja.org/
npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=488335](http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=488335)



BERCEO 162



Gobierno de La Rioja
www.larioja.org



**Instituto
de Estudios
Riojanos**