

***Comunicación para la
democracia participativa:
los procesos de presupuestos
participativos en la provincia
de Málaga.***

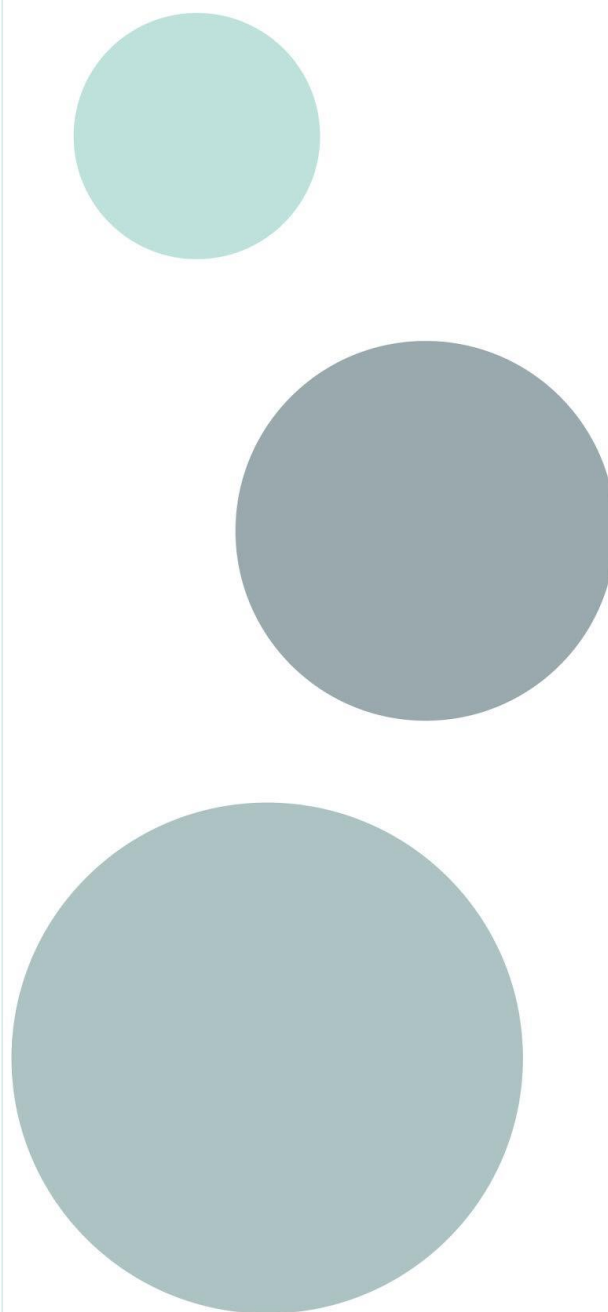
Miguel Díaz Becerra

Noviembre de 2015

Tesis Doctoral. Universidad de Málaga
Facultad de Ciencias de la Comunicación
Departamento de Comunicación Audiovisual
y Publicidad

Directores:

Marcial García López
Alfonso Cortés González




UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: Miguel Díaz Becerra

 <http://orcid.org/0000-0001-6466-228X>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es



ÍNDICE3-6

ÍNDICE GRÁFICO 7-8

I. INTRODUCCIÓN 9-60

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO --- 10-15

1.1 Justificación de la investigación 16-23

1.2 Objeto de estudio: los presupuestos participativos 24-28

1.3 Los presupuestos participativos en la provincia de Málaga...29-38

1.4 Fundamentos de los presupuestos participativos: universalidad, autorreglamentación y vinculación 39-44

1.5 Organización y Fases de los presupuestos participativos ... 45-46

2. OBJETIVOS 45-46

3. METODOLOGÍA 47-60

II. MARCO TEÓRICO 61-102

1. MECANISMOS DE CONEXIÓN POLÍTICOS Y COMUNICATIVOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CIUDADANÍA 62

1.1 Evolución de los modelos democráticos: democracia representativa, deliberativa y participativa ... 62-69

1.2 Modelos de comunicación para el cambio social 70-79

1.3 Comunicación estratégica para provocar la participación social ... 80-87

1.4 La Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en la interacción entre la administración pública y los ciudadanos ... 88-93

1.6 Ciudadanía global desde la acción comunicativa global ... 94-101

III. LA COMUNICACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO INSTRUMENTO PARA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 103-202

1. LA COMUNICACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO INSTRUMENTO PARA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 104-202

1.1 Valoraciones generales sobre el trabajo de campo ... 105-113

1.2 Los Presupuestos Participativos como instrumentos de conexión entre la administración y la ciudadanía ... 114-125

1.3 Apertura de canales e implantación de herramientas comunicativas en los procesos de presupuestos participativos ...126-127

1.4 El espacio y el tiempo son el mensaje128-130.

1.5 Hacia una socialización de la comunicación institucional ... 131-137

1.6 Planificación de la comunicación para provocar la participación ...138-140

1.7 La transparencia en los procesos de presupuestos participativos ... 141-142

1.8 Flujos comunicativos en la cotidianeidad: la comunicación interpersonal en los presupuestos participativos ... 143-145

1.9 Tiempos de discusión: acercamiento a los procesos de deliberación en los presupuestos participativos ... 146-147

- 1.10 Evaluación del cumplimiento de los principios fundamentales del presupuesto participativo: 148-151
- 1.11 El carácter autorreglamentado de los presupuestos participativos ... 152
- 1.12 Interrelación comunicativa entre la ciudadanía y los profesionales técnicos 153-157
- 1.13 La comunicación para la dinamización social y el empoderamiento ciudadano 158-165
- 1.14 Implantación de las TIC en los presupuestos participativos ... 166-171
- 1.15 La identidad visual corporativa en los presupuestos participativos ... 172-173
- 1.16 Repercusión mediática de los presupuestos participativos 174-176
- 1.17 Comunicación provocativa: un resorte comunicativo para la activación social ... 177-192
- 1.18 Barreras de las administraciones para la comunicación en los presupuestos participativos 193-194
- 1.19 Más allá de las votaciones: seguimiento y control de los proyectos195-198
- 1.20 Gráfico DAFO sobre los presupuestos participativos ... 199-202

IV. CONCLUSIONES 203-216

- 1. Conclusiones 204-216

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES ... 217-232

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 218-229
2. REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS 230
3. LEGISLACIÓN, DECLARACIONES Y TRATADOS OFICIALES ... 231

VI. ANEXOS ... 233-303

Anexo I. Texto de la Declaración de Antequera 234-235

Anexo II. Preguntas de investigación ... 236-242

Anexo III. Transcripciones de las entrevistas en profundidad ... 243- 279

Anexo IV. Transcripciones de los grupos de discusión ... 280-294

Anexo V. Fichas descriptivas de los procesos de presupuestos participativos analizados 295-303

Anexo VI. Audios de las entrevistas en profundidad (En CD adjunto).

Anexo VII. Audios de los grupos de discusión (En CD adjunto).

Anexo VIII. Recursos Gráficos ilustrativos (En CD adjunto).

Anexo IX. Recursos Audiovisuales: Serie de videos “Algo se Mueve en Málaga” (En CD adjunto).

ÍNDICE GRÁFICO

Imagen 1. Localización geográfica de los procesos analizados	11
Imagen 2. Procesos activos en la provincia de Málaga en 2010 ...	26
Imagen 3. Fundamentos de los presupuestos participativos ...	30
Imagen 4. Fases de los presupuestos participativos ...	44
Imagen 5. Planificación de la observación participante ...	52
Imagen 6. Herramientas de investigación ...	60
Imagen 7. Esquema de una dinámica de grupos en Archidona ...	110
Imagen 8. Esquema del modelo de comunicación multidireccional ...	127
Imagen 9. Portada del nº0 del boletín del proceso de Alameda ...	131
Imagen 10. Explicación del presupuesto de Alameda en boletín 'Más Allá' ...	133
Imagen 11. Seguimiento de las propuestas en el boletín de Casabermeja ...	135
Imagen 12. Folleto informativo sobre el proceso de Colmenar ...	136
Imagen 13. Esquema de la acción comunicativa de los presupuestos ...	139
Imagen 14. Vecinos de Istán en el día de la votación ...	145
Imagen 15. Instantáneas de algunos vecinos en reuniones de Alameda ...	159
Imagen 16. Material pedagógico sobre los presupuestos participativos ...	160
Imagen 17. Jóvenes participantes en el proceso de Archidona ...	162
Imagen 18. Visita a las obras de 'El Silo' ...	161

- Imagen 19. Cartel animando a la participación juvenil en Alameda ... 167
- Imagen 20. Portada nº0 del boletín 'Algo se mueve en Málaga' ... 168
- Imagen 21. Presupuestos participativos en la web de Istán ... 170
- Imagen 22. Portal web para la participación de Archidona ... 171
- Imagen 23. Logotipos de los procesos analizados ... 172
- Imagen 24. Fases de los procesos de comunicación provocativa ... 178
- Imagen 25. Carteles campaña comunicación provocativa Archidona ... 180
- Imagen 26. Elemento comunicación provocativa Alameda ...182
- Imagen 27. Captura del video "Sal al Rebate" del proceso de Alameda ... 183
- Imagen 28. Dinámica 'el tendedero de los deseos' en Alameda ... 185
- Imagen 29. Creatividades campaña provocativa Casabermeja ... 186
- Imagen 30. Creatividad campaña provocativa Istán ... 188
- Imagen 31. Creatividad campaña provocativa Teba ... 190
- Imagen 32. Gráfico elementos de las campañas provocativas ... 191
- Imagen 33. Ficha de seguimiento del presupuesto de Casabermeja ... 197
- Imagen 34. Dafo análisis interno ...200
- Imagen 35. Dafo análisis externo ...201

I. Introducción

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Justificación de la investigación

El propósito de nuestra investigación se fundamenta en el análisis de las implicaciones comunicativas existentes en los procesos de presupuestos participativos que se desarrollan en la provincia de Málaga. Para este cometido hemos situado el foco de interés en la interacción entre los gobiernos municipales y la ciudadanía, al considerar que este intercambio adquiere un significativo potencial en aras a la generación de una lógica comunicativa horizontal que propicie la construcción colectiva de un marco favorable para la transformación social hacia un modelo de democracia participativa y empoderamiento ciudadano.

A partir de estas premisas, hemos seleccionado una muestra de seis experiencias, las de los municipios de Teba, Colmenar, Archidona, Istán, Casabermeja y Alameda. El estudio de campo corresponde al ejercicio presupuestario del año 2010. Hemos optado por focalizar la investigación en estos procesos locales siguiendo los criterios de inclusión y representatividad, para garantizar que la investigación recoja experiencias que en el momento del trabajo de campo se hallaban en distintas fases de desarrollo: los procesos de Casabermeja, Alameda y Archidona ya contaban con varios ejercicios de presupuestos participativos; los de Teba y Colmenar habían completado un primer ciclo presupuestario, mientras que los de Istán arrancaron en coincidencia con el año de realización del trabajo de campo de nuestra investigación.

La finalidad perseguida con la selección de esta muestra es poder analizar con mayor representatividad cada una de las fases de comunicación de los procesos: la inicial; de provocación a la participación vecinal en la nueva experiencia; la intermedia, de deliberación pública para la selección de los proyectos a financiar en base a los presupuestos participativos, y la de seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos aprobados. En definitiva, el objeto de estudio es la comunicación de las

administraciones públicas en los procesos de presupuestos participativos y su impulso para favorecer la democracia participativa.

Se cumplen también otros criterios, como el de representatividad geográfica, incluyendo municipios de cinco comarcas distintas de la provincia de Málaga: la comarca de Antequera, donde se enmarcan Alameda y Casabermeja; la Sierra de la Nieves, a la que pertenece Istán; la comarca Nororiental, en la que se localiza Archidona; la Axarquía, donde se emplaza Colmenar y la comarca de Guadalteba, en la que se ubica Teba.



Imagen 1. Localización geográfica de los procesos analizados.

Fuente: Elaboración Propia.

El estudio parte de la constatación de que nos hallamos en un período de crisis de la democracia representativa, espolcada por factores tales como la extensión de contextos de desigualdad social, de casos de corrupción política y administrativa, el incremento de la conciencia ciudadana o la intermediación mediática entre la sociedad y el Estado (*Bobbio: 1996, Villasante: 1998 y Alguacil: 2000*) que requiere la búsqueda de un nivel superior de democratización, como apunta en la siguiente cita Genro¹ (1998).

¹ Tarso Genro ha sido alcalde de Porto Alegre (Brasil), la ciudad en la que en 1989 se puso en marcha la primera experiencia mundial en materia de presupuestos participativos.

“Se trata de democratizar radicalmente a la democracia, de crear mecanismos para que responda a los intereses de una mayoría amplia de la población, y de crear instituciones nuevas, por la reforma o por la ruptura, que permitan que las decisiones sobre el futuro sean decisiones siempre compartidas. Compartir quiere decir, en lo que se refiere a la democracia, permitir que, entre aquellos que son elegidos por el sufragio universal (los representantes políticos) y aquellos que son indicados por otra forma de participación directa (miembros de los movimientos sociales) sean acordadas otras formas de decidir”.

Este impulso democratizador tiene que emprenderse tanto en las instituciones como en la esfera social. Para ello resulta necesaria la implementación de modelos, tanto comunicativos como democráticos, de vocación participativa. Para alcanzar el deseado horizonte de decisiones compartidas entre actores políticos y ciudadanos, la comunicación se erige como un instrumento estratégico capital, por lo que es preciso profundizar en los modelos, las implicaciones, orientaciones y estrategias de la comunicación institucional para avanzar hacia un mayor protagonismo ciudadano que propicie espacios de intercambio dialógico, organización e influencia de la ciudadanía.

En contraposición con las planificaciones comunicativas institucionales que persiguen intereses propagandísticos para reforzar la imagen de los gobernantes que las controlan, actuar como baluartes al servicio de la mercadotecnia electoral de los partidos o grupos de interés en los que se enmarcan o perpetuar los roles de un esquema de naturaleza comunicativa vertical y unidireccional, la presente tesis analiza y propone nuevos modelos de comunicación ideados para avanzar hacia la democracia participativa, en los que se prime el intercambio de información, el diálogo y la retroalimentación de los sujetos comunicativos, con el objetivo de empatizar, potenciar la autonomía de los interlocutores y sentar una colaboración solidaria (Malagón, J.: 2003). Este modelo precisa del desarrollo de la capacidad de escucha activa, el ajuste del discurso a las características del interlocutor y la disposición a intercambiar alternativamente los papeles de emisor y receptor, para caminar hacia una nueva cultura de la comunicación pública donde las necesidades, las demandas y las prácticas sociales sean recodificadas, no solamente desde las instituciones, sino

desde la alteridad de sujetos, tiempos y espacios, impidiendo la colonización del mundo de la vida por parte del sistema (Habermas: 1987).

El objetivo perseguido es subvertir el modelo de comunicación unidireccional imperante en las instituciones, para abrir paso a procesos comunicativos multidireccionales, los que de forma más efectiva posibilitan la integración de los distintos actores presentes en la cada vez más diversa y compleja realidad social. Para, a partir de este esquema, configurar un marco comunitario en el que los modelos de comunicación política e institucional se encaminen a reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía, ofrecer información que espolee la participación, apoyar los procesos de organización y confluencia ciudadanos y dar elementos para la creación de capital social.

Para generar este nuevo paradigma democrático y comunicacional, los procesos de presupuestos participativos sitúan a los ciudadanos en un plano de cogestión de los asuntos públicos, por lo que suponen una experiencia de gran potencial transformador, tanto en el apartado social, como en la configuración de dinámicas comunicativas para el empoderamiento² ciudadano.

El análisis de estos procesos de presupuestos participativos arranca desde una perspectiva favorable a los modelos de comunicación horizontal y multidireccional y la intención de realizar un estudio crítico que permita, a la conclusión de la investigación, aportar elementos para fortalecer la creación de procesos y estructuras de comunicación participativa permanentes e influyentes entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

Unos cauces de relaciones comunicativas necesarios en el contexto de un conglomerado institucional en el que la política comunicacional imperante es puramente difusionista y vertical, pues la mayoría de las administraciones no brindan canales y herramientas comunicativas que permitan una conexión multidireccional con

² Según Pérez de Armiño (2000) el empoderamiento es el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.

la ciudadanía para contribuir a la cohesión social y cultural, al protagonismo de los ciudadanos como impulsores del avance social y al fortalecimiento y la recuperación del crédito del sistema democrático.

Junto a la inadecuación del modelo comunicativo institucional imperante para el objetivo de avanzar hacia la democracia participativa, el contexto de percepción social generalizada de las administraciones públicas destaca por una clara deslegitimación por parte de amplios sectores de la ciudadanía de las conductas de los gobernantes, que guarda relación con factores extra comunicativos, entre ellos la propagación de tramas de corrupción en todas las escalas de gobierno. En lo referido a la provincia de Málaga, en la esfera local, en la que se enmarcan las experiencias que vamos a analizar, 10 alcaldes han sido detenidos entre 2006 y 2012³. La cifra se eleva en cuanto al número de alcaldes y ex alcaldes involucrados en procedimientos judiciales por delitos contra la ordenación del territorio, se contabilizan 34 municipios de 31 municipios de la provincia⁴ involucrados en procesos judiciales en marcha o que ya han sido condenados⁵. Y 32 municipios de los 103 que componen la provincia han sido salpicados por alguno de los 360 casos de corrupción o conductas políticas inadecuadas que han motivado la apertura de instrucciones judiciales desde 1999 en la provincia⁶.

Este deterioro de las instituciones democráticas, al margen de las pertinentes medidas legislativas necesarias desde el marco institucional, requiere la implementación de mecanismos de participación e influencia ciudadana que brinden resortes y canales para contrarrestar la falta de representación democrática y actúen como antídotos de las prácticas corruptas.

³ Málaga Hoy (2012). “Málaga suma una decena de alcaldes detenidos en los últimos seis años por corrupción”, Redacción, 15 de mayo.

⁴ Datos actualizados a noviembre de 2015.

⁵ Málaga Hoy (2010). “Alcaldes y ex alcaldes de 29 municipios imputados en delitos urbanísticos”, Encarna Maldonado, 10 de enero.

⁶ La Opinión de Málaga (2014). “La corrupción y las conductas políticas inadecuadas salpican a 32 municipios”, José Antonio Sau, 7 de diciembre.

Enfocados hacia esa dirección, los modelos de comunicación para la democracia participativa que se analizan y proponen en nuestra investigación persiguen el objetivo de promover una nueva comunicación en las administraciones públicas, una reformulación de sus pautas comunicativas hacia un enfoque participativo que profundice en la democracia y la influencia de la ciudadanía para aportar elementos que contribuyan a la transformación social, mediante el desarrollo de dinámicas de solidaridad e interconexión entre los distintos promotores sociales e institucionales, para crear, expandir y fortalecer redes que impulsen la inclusión de sectores de población tradicionalmente ajenos a los ámbitos de influencia y toma de decisiones, así como una comunicación-acción fundamentada en la expansión en redes que permitan la creación de sinergias para la transformación y actúen desde iniciativas orquestadas a escala global, en cuanto a objetivos, concepciones y estrategias, pero aferradas a la realidad local, mediante el compromiso y la acción directa en los espacios cotidianos de los sujetos que participan en estos procesos de transformación. De forma que impulsen la generación de un foro no institucional que contribuya al surgimiento de la democracia participativa.

1.2 Objeto de estudio: Los procesos de presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son un instrumento que persigue la activación social y la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones, mediante la acción concreta de involucrar a los vecinos en el reparto de los fondos públicos, una determinación que se encamina a despertar el interés colectivo tras conectar de forma directa con los intereses individuales de cada uno de los integrantes de la vecindad. Para lograr este objetivo de actuar como activadores sociales, es necesario posibilitar que esos intereses particulares primigenios conecten con los de otros miembros de la comunidad y, fruto de procesos de encuentro y deliberación social, vayan conformando voluntades colectivas e intereses compartidos en torno a elementos de consenso en virtud a su interés general.

Esta vocación de activación y transformación social enmarca a los presupuestos participativos dentro de las prácticas de la democracia participativa, su implementación responde al objetivo de generar un proceso en el que las personas transformen la realidad mediante la acción colectiva, por lo que se consideran una experiencia concreta pero no un fin en sí mismos, al tratarse de un mecanismo para preparar y guiar a los vecinos hacia una transformación de las formas de relacionarse con los gobernantes y de emprender la participación enfocada a posibilitar el avance social y democrático de forma que se logren principios como el incremento de la transparencia en la gestión y la efectividad del gasto; el impulso de la participación ciudadana y la asunción del control de la sociedad sobre los recursos públicos; el avance en la responsabilidad de los dirigentes políticos y empleados públicos; el incremento de la confianza entre los ciudadanos y el gobierno y el aumento del fortalecimiento comunitario mediante la activación del tejido social (*Cabannes: 2004*).

El economista y responsable técnico de la primera experiencia de presupuestos participativos en Porto Alegre (Brasil), Ubiratán De Souza, define esta práctica como “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que

también decide las prioridades del gasto y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública⁷”.

Este mecanismo para la implicación ciudadana en la gestión pública ha sido recomendado por la ONU, que incluyó en la declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales celebrada en Estambul en 1996⁸ una mención a los presupuestos participativos, calificándolos como una “buena práctica de gestión urbana”.

Los procesos de presupuestos participativos surgen con vocación transformadora y con un enfoque crítico ante la ineficacia de las instituciones representativas frente al poder económico, financiero, así como la desafección⁹ de grandes sectores de la población ante un universo político carente de fundamento ético, con una débil cultura democrática y un contexto salpicado por numerosos casos de corrupción, factores que desembocan en una crisis estructural en el ámbito político y social.

Sin embargo, el comportamiento de la ciudadanía con respecto al poder a consecuencia de su insatisfacción, no solo provoca la apatía política de la sociedad, según razonan Montero y Torcal (2000):

“La desafección política facilita que unos ciudadanos más informados acudan a mecanismos nuevos de expresión y de control político (...) la menor confianza en las instituciones representativas favorece la participación mediante mecanismos no convencionales y contribuye a impulsar procesos relevantes de innovación institucional”.

⁷ De Souza, Ubiratán (2003).

⁸ ONU (1996). “Encuentro Internacional de Hábitat II”, en <http://habitat.aq.upm.es/doc.html> (consulta 31/04/2014).

⁹ Arango, J. (2000) define desafección política como “un estado de malestar difuso, mezcla de insatisfacción, distanciamiento, hastío y desconfianza, respecto del funcionamiento del sistema político”.

Precisamente en este sentido se formula la declaración final de la V Asamblea de Ciudades Participativas¹⁰, celebrada en Archidona en julio de 2013, en la que los ayuntamientos y representantes sociales asistentes manifestaron que estaban asistiendo a “un descrédito de la política ante los graves casos de corrupción existentes y a la estrecha vinculación de las élites políticas y económicas”. A la vez, el texto consensuado planteaba que “hay otra forma de tomar las decisiones, mediante procesos participativos vinculantes en los que podamos generar y desarrollar políticas públicas donde la vecindad tenga un papel activo y protagonista”.

En un análisis sociológico de la percepción de la ciudadanía hacia la política, según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de junio de 2015, un 67,1% de la población española considera la situación de la política nacional como “mala” o “muy mala”. A su vez, los políticos y los partidos ocupan un lugar destacado entre los principales problemas que, según el criterio de la ciudadanía, sufre la sociedad española, solo por detrás del paro, el fraude y la corrupción y los problemas relacionados con la calidad del empleo. Mientras que el indicador de confianza política se sitúa en el 36,6%¹¹, muy lejos de los 100 puntos que marcan el límite entre una perspectiva favorable y optimista y una negativa y pesimista.

Ante este panorama, los presupuestos participativos se vislumbran como un instrumento adecuado para la distribución de la renta pública, la democratización de la gestión de las administraciones y la construcción de una ciudadanía activa y participante, desde un enfoque dinámico y abierto, siempre permeable al cambio (*Genro y De Sousa: 1998*).

¹⁰ Esta resolución se denominó “Declaración de Archidona”, porque la asamblea, impulsada por la Red Estatal por los Presupuestos Participativos tuvo lugar en este municipio malagueño el 22 de julio de 2013. El texto íntegro de la citada declaración puede consultarse en http://www.presupuestosparticipativos.com/Declaraci%C3%B3n-de-Archidona/_C3VTDDatmVEmYYysYdvRIsil_ngZxyrxN_9cqoJWXoZyvfmmOBXdXr3WhFshh_TD, siendo la última vez que se consultó el 8 de octubre de 2015.

¹¹ CIS. Indicadores de la situación política. Septiembre 2015 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/IndiPol.html (consulta 4 de noviembre de 2015).

Los presupuestos participativos suponen una experiencia que mejora la transparencia y la gestión de las políticas públicas e inciden en la calidad democrática al mejorar el proceso de toma de decisiones mediante la deliberación y decisión de la ciudadanía acerca de las prioridades del gasto público.

Para su implantación se parte de la consideración de lo local, el espacio en el que se experimentan la mayoría de nuestras interacciones, como ámbito privilegiado. Esta es la esfera más propicia para la transformación social y desde la cual se emprende el avance hacia una nueva formulación de la democracia en la cotidianeidad, se profundiza en nuevos espacios decisionales y se aporta riqueza en la democratización de las relaciones del poder local con la sociedad.

Con el desarrollo de los presupuestos participativos se posibilita el surgimiento de una nueva esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre lo institucional (*Genro y De Sousa: 1998*). Para la emergencia de este nuevo marco político-social es preciso desplegar un modelo de comunicación participativa que propague, conecte y canalice los principios promovidos. De modo que la gestión de la comunicación pública de los presupuestos participativos debe impulsar acciones efectivas que eliminen las diferencias y las desigualdades existentes en materia de producción, acceso y circulación de la información, así como la irrupción en la esfera pública de lo excluido, negado o reprimido, al tratarse de un proceso de avance social en el que la comunicación resulta un elemento consustancial.

En un enfoque jurídico, los presupuestos participativos encuentran respaldo normativo en numerosos tratados internacionales y documentos legislativos nacionales que abordan el derecho y la promoción de la participación de la ciudadanía. La Declaración Universal de los Derechos Humanos deja claro en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”¹². De forma más concreta, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de la ONU mandata a que los

¹² Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por la Asamblea de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

gobiernos creen las condiciones para “obtener la participación efectiva en la elaboración de planes y programas nacionales de desarrollo económico y social”¹³.

La Carta Europea de la Autonomía Local, que tiene carácter vinculante para el estado español, expone en su preámbulo:

“El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Es en el nivel local donde este derecho puede ser mejor ejercido. La existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas hace posible una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”.

Ahondando en estos conceptos, en la legislación española encontramos que la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local define en su artículo 1 al municipio como “la entidad local básica de la organización territorial del Estado, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Existe cuerpo normativo en el que se hallan referencias que oficializan los presupuestos participativos, abogando por su realización y legitimando su desarrollo concreto en disposiciones legales que apuntan a la necesidad de avanzar en la participación e implicación cívica en la toma de decisiones, un ejemplo es la Ley 7/2015 de los Municipios de Canarias¹⁴, que en su artículo 17, dedicado a los instrumentos de participativos, abre la puerta a los presupuestos participativos en su apartado 2, que dispone:

“Para garantizar la eficacia del derecho de participación de los vecinos en la actividad municipal, el reglamento que lo regula o las bases de ejecución del presupuesto habrán de disponer lo necesario para permitir que los vecinos, a través de las Juntas de Distrito, Consejos de barrio, Consejos de participación ciudadana o asociaciones vecinales, puedan formular programas de necesidades vecinales valorados económicamente que, una vez aceptados por el

¹³ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, adoptada el 11 de diciembre de 1969.

¹⁴ BOE, nº 101 de 28 de abril de 2015. Referencia: BOE-A-2015-4620.

órgano correspondiente de los citados, serán elevados al Área de Gobierno competente en materia de Hacienda para su consideración y, en su caso, integración en el presupuesto general de la corporación”.

Aunque el texto legal no llega a emplear el término presupuestos participativos, ni se le otorga al proceso de participación vecinal en el presupuesto un carácter vinculante.

La legislación que aborda con más concreción los presupuestos participativos la encontramos en el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, aprobado por el consejo de gobierno el 29 de julio de 2014, que en su artículo 22 alude a que “las entidades locales, conforme a sus competencias y atribuciones, podrán iniciar procesos de participación ciudadana, como presupuestos participativos, para llevar a cabo una priorización sobre aspectos determinados de sus presupuestos consolidados”. El anteproyecto marca que “la finalidad de estos procesos es que la asignación de gasto por parte de las entidades locales se haga teniendo en cuenta las prioridades manifestadas en un proceso participativo en el que se hayan oído previamente las opiniones, criterios y sensibilidades de la ciudadanía”.

También se recoge en el texto normativo el compromiso de la Junta de Andalucía a “fomentar la promoción y difusión de procesos de presupuestos participativos en base a los principios de universalidad y autorreglamentación”. Se muestra el compromiso a colaborar “en el impulso, promoción y sostenimiento de los presupuestos participativos desarrollados por las entidades locales, a través de acciones positivas, información, formación, y sensibilización”. Incluso se recoge que la Junta de Andalucía ofrecerá “apoyo a la difusión y conocimiento de los presupuestos participativos a través de los distintos canales de comunicación institucionales”. A la vez que “realizará convocatorias de subvenciones públicas para la promoción y desarrollo de actividades relacionadas con la participación ciudadana en los presupuestos de las entidades locales”.

Se trata de un anteproyecto impulsado durante el período de gobierno en coalición de PSOE e IULV-CA en Andalucía¹⁵, pero aún no se ha completado su aprobación definitiva. En cualquier caso, ninguna de las legislaciones otorga a los procesos el carácter de vinculante, por lo que este aspecto fundamental no queda garantizado y deja la realización de las acciones maniatadas por los vecinos condicionada a la voluntad de los gobiernos de cada uno de los procesos locales.

Si los abordamos desde una perspectiva comunicativa, los presupuestos participativos son un proceso de interacción entre la ciudadanía y los gobernantes en el que ambos actores asumen papeles múltiples conforme a la esfera de actuación. Una experiencia con la que se genera una comunicación dialógica entre la instancia institucional y la instancia comunitaria, posibilitando una orientación político-social en la comunicación institucional (*Carvalho: 2003*).

Asimismo, el presupuesto participativo supone un impulso para las redes comunicativas ya existentes e, incluso, crea oportunidades de multiplicación. Es un proceso que genera nuevos emisores y nuevos mensajes, estableciendo un marco propicio para romper el monopolio del discurso público detentado en la democracia representativa y el patrón de la comunicación institucional clásica monopolizada por los representantes de la Administración, de forma que certifica que el modelo de comunicación se relaciona con el modelo de democracia imperante.

Según Del Valle (2012) estas experiencias suponen una reubicación del poder y de la toma de decisiones, se avanza desde las dinámicas individualistas a las colectivas, desde las condiciones de los grupos de poder a las necesidades de las comunidades, del acceso a la apropiación y de la instrucción difusionista a la educación comunicacional.

En definitiva, los presupuestos participativos ofrecen una oportunidad para un modelo de comunicación en el que los ciudadanos pasen a ser sujetos activos y se generen espacios e instrumentos que logren canalizar los discursos que no circulan por

¹⁵ Esta etapa se prolongó entre abril de 2012 y enero de 2015.

las vías imperantes de la comunicación institucional, se introduzcan nuevos contenidos en la agenda pública, se dé cauce a muchas voces dispersas y tradicionalmente silenciadas para la opinión pública y se fomenten la cohesión social y la colectivización de los intereses en base a las posibilidades de interacción que propicia.

1.3 Los presupuestos participativos en la provincia de Málaga

La primera experiencia mundial de presupuestos participativos se puso en marcha en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en 1989, como un mecanismo impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT) para combatir la corrupción endémica de las instituciones brasileñas y se ha convertido en un auténtico paradigma internacional e inspiración para numerosos procesos de democracia participativa. Porto Alegre es la capital del estado federal de Río Grande del Sur, con casi 1,5 millones de habitantes y 3 millones en su área metropolitana, una ciudad de industrialización tardía, con una clara segregación territorial entre un modernizado centro y una periferia de favelas. Tras más de dos décadas de presupuestos participativos, experimentó una importante transformación gracias a la implicación de los más de 15.000 vecinos que intervinieron directamente en la elaboración del presupuesto municipal. El proceso contribuyó a una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y a una toma de conciencia social acerca de su necesaria implicación y de cuáles debían ser las prioridades para el desarrollo de la ciudad (*De Sousa: 2003*). En este sentido, resulta significativo que, mientras en los primeros presupuestos las prioridades estaban en las infraestructuras más básicas y perentorias, en la experiencia de 2002 ya aparece como segunda preocupación la educación, un elemento vertebrador del desarrollo.

En España el primer antecedente de un proceso de presupuestos participativos data de 1999 y se sitúa en la localidad andaluza de Las Cabezas de San Juan (Sevilla), una experiencia que contó con el impulso para su planificación metodológica de un equipo técnico de intervención social denominado 'El Reparto' (*Fernández Rosa y Encina: 2004*), que se encargó de formular un diseño de intervención bajo los principios de la Investigación Acción Participativa¹⁶ (IAP) y desde la apuesta por una

¹⁶ La IAP es un método de estudio y acción de tipo cualitativo que persigue la obtención de resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar. Así, se trata de que los grupos de población o colectivos a investigar pasen de ser "objeto" de estudio a "sujeto" protagonista de la investigación (*Alberich: 2008*).

comunicación multidireccional, promotora de espacios de interacción y de transformación continua entre las personas, orientada a potenciar la autonomía de los interlocutores, recoger diferentes registros comunicativos y posibilitar el intercambio de las figuras del emisor y el receptor, en lo que los impulsores técnicos del proyecto catalogan como “un proceso de reparto de poder, que posibilita la plurideterminación de la realidad social y dota a los grupos sociales de capacidad para tener su propia versión de la realidad y situarla frente a la realidad institucionalizada” (*Encina: 1999*). Un proceso, por tanto, que enriquece el contexto democrático y comunicacional, al generar condiciones para que la ciudadanía ejerza un papel activo, de impulso propio, y para lograr influencia mediante sus acciones y comunicaciones.

Junto a esta experiencia surgen otros procesos pioneros: los de Córdoba, Puente Genil (Córdoba) y Rubí (Barcelona).

En la provincia de Málaga, el primer presupuesto participativo se pone en marcha en 2004, en la localidad de Humilladero, a partir de esta experiencia la metodología participativa se convirtió en un fenómeno en creciente implementación que ha llegado a desarrollarse en un total de 22 localidades, lo que sitúa a Málaga como la provincia española en la que se han concitado un mayor número de municipios con experiencias de presupuestos participativos activas.

En el año 2010, cuando se realizó el trabajo de campo de esta investigación, se contabilizaban 22 proceso en marcha, los correspondientes a: Alameda, Algatocín, Antequera, Archidona, Ardales, Benalauría, Benarrabá, Casabermeja, Coín, Colmenar, Cuevas de San Marcos, El Burgo, Humilladero, Istán, Mollina, Riogordo, Sayalonga, Teba, Torrox, Sierra de Yeguas, Villanueva de Algaidas y Villanueva de la Concepción.

<i>Comarca:</i>	<i>Municipio:</i>	<i>Habitantes:</i>	<i>Año inicio:</i>
Antequera	Alameda	5.017	2008
	Antequera	45.037	2008
	Casabermeja	3.509	2008
	Cuevas San Marcos	3.951	2010
	Vva. Concepción	3.352	2009
Axarquía	Agarrobo	6.029	2010
	Colmenar	3.652	2009
	Riogordo	3.090	2009
	Sayalonga	1.532	2008
	Torrox	16.395	2009
Valle Guadalhorce	Coín	21.484	2009
Guadalteba	Ardales	2.600	2009
	Teba	4.375	2009
Nororiental	Archidona	8.868	2008
	Vva. Algaidas	4.602	2008
Sierra de las Nives	El Burgo	2.027	2007
	Istán	1.386	2010
Sierra de Ronda	Algatocín	929	2009
	Benalauría	508	2007
	Benarrabá	570	2007
	Ganaguacil	538	2010

Imagen 2. Procesos activos en Málaga en 2010.

Fuente: Elaboración Propia.

Un factor determinante para el auge de los presupuestos participativos vivido en la provincia malagueña fue la creación de la Oficina Técnica de Presupuestos Participativos por parte del gobierno de la Diputación Provincial de Málaga¹⁷. Con este

¹⁷ El gobierno entre 2007 y 2011 estaba conformado por una coalición entre el PSOE e IULV-CA. La Oficina de los Presupuestos Participativos fue impulsada y gestionada desde la parcela de gobierno de IULV-CA.

organismo el ente provincial innovó en el ámbito de los presupuestos participativos, al ser la primera administración pública de carácter supramunicipal en crear un departamento de coordinación, apoyo técnico e impulso de los procesos de presupuestos participativos. La puesta en marcha de esta oficina tuvo lugar en 2007 y se motivó en la necesidad de apoyar a las experiencias en marcha. Entre las medidas de impulso se contaba la convocatoria anual de una subvención para la contratación de un técnico dinamizador que realizase todas aquellas tareas de apoyo institucional y de infraestructura pública a los procesos y la contratación de la asesoría técnica externa para el apoyo metodológico a los procesos.

A pesar del éxito de este organismo, la oficina fue eliminada en 2011, tras la llegada al gobierno del organismo provincial del Partido Popular (PP), una decisión unilateral y de carácter exclusivamente político que, como ya analizaremos más adelante, afectó de forma clara a la continuidad de algunos de los procesos en marcha en la provincia.

De hecho de aquellas 22 experiencias de presupuestos participativos que estaban en marcha en 2007 en la actualidad solo continúan siete, un importante descenso vinculado a los cambios de gobierno que han acarreado el fin de los procesos en números municipios. Esta realidad da una prueba objetiva de que muchos de los presupuestos participativos que se han iniciado en la provincia son procesos muy vulnerables ante las vicisitudes políticas, muy vinculados a la implicación e impulso del gobierno municipal.

En torno a esta constatación Ganuza (2011) en su análisis de 50 procesos de presupuestos participativos en todo el estado español concluye que:

“Queda de manifiesto la debilidad institucional de los presupuestos participativos. Éstos se entienden más como un proceso participativo periférico que como una nueva forma de ejercer el poder, por lo que suspender su ejecución no supone por ahora una dificultad mayor y presentarlos dentro del programa electoral no implica la transformación del ejercicio del poder”.

Esta circunstancia, que lastra la implantación de modo permanente de los presupuestos participativos, tiene su raíz en que tanto su puesta en marcha como los límites de los presupuestos participativos son establecidos en la amplia mayoría de los casos por la voluntad de los determinados gobiernos locales, una vez que surgen como un proceso desde arriba hacia abajo.

1.4. Fundamentos de los presupuestos participativos: universalidad, autorreglamentación y vinculación.

Es preciso matizar que no todas las experiencias que se presentan bajo la denominación de presupuesto participativo y que dan entrada a la participación vecinal pueden catalogarse como tal, pues el concepto conlleva de forma intrínseca a su formulación un proceso transformador de la sociedad y de empoderamiento de los ciudadanos (*Pineda Nobot: 2004*).

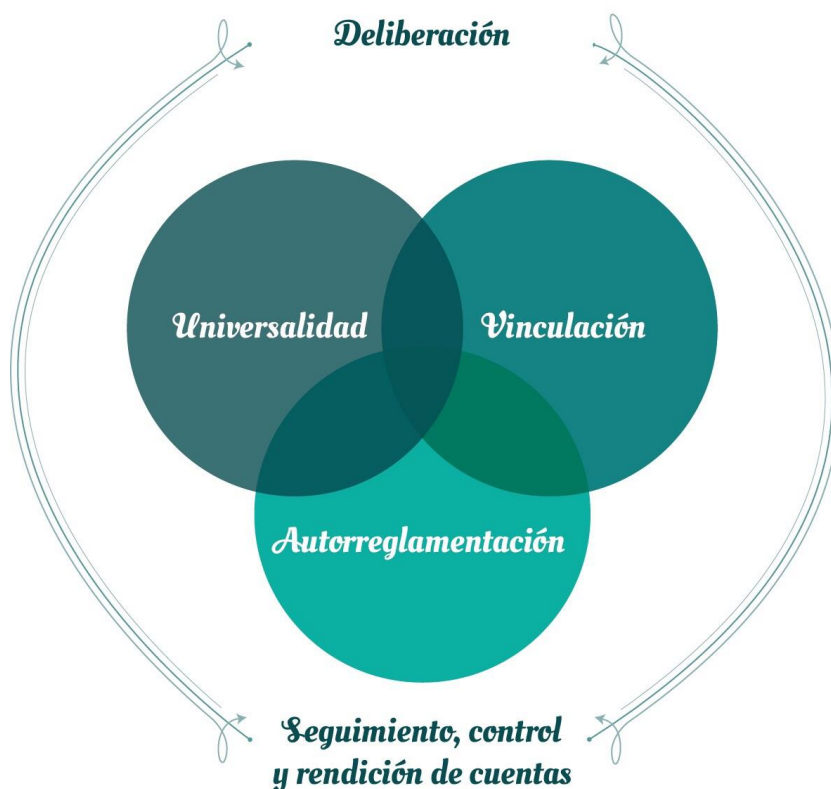
Todas las experiencias tienen que atender a tres fundamentos insoslayables para su consideración como un proceso de presupuesto participativo: universalidad, vinculación y autorreglamentación. Esta tríada se incluye en dos documentos marco que actúan como referentes de la conceptualización de los presupuestos participativos, la llamada declaración de Málaga (Anexo I), fruto del consenso dentro de Foro de Autoridades Locales¹⁸ (FAL), una red municipalista internacional que en el seno de encuentro del Grupo de Trabajo sobre Democracia Participativa y Presupuestos Participativos que tuvo lugar entre el 28 y el 31 de marzo de 2007 en Málaga tomó como referencia las conclusiones de la mesa sobre Presupuestos Participativos celebrada de en el Foro Social Mundial celebrado en Nairobi¹⁹ y formuló una declaración que marca cuáles han de ser los condicionantes que han de cumplir los procesos de presupuestos participativos de forma ineludible, tales como la existencia de un proceso deliberativo previo a la toma de decisiones, criterios de inclusión y justicia social, mecanismos de seguimiento de los acuerdos y rendición de cuentas, con la elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea,

¹⁸ El Foro de Autoridades Locales (FAL), también denominado Red FAL, es una red de entidades locales de Europa y América Latina que se constituyó en 2001 en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre con el objetivo de fomentar la inclusión social y la democracia participativa.

¹⁹ Declaración adoptada en el marco del Foro Social Mundial celebrado en Nairobi (Kenia), entre el 20 y 25 de enero de 2007, por el VII Foro de Autoridades locales por la inclusión social y la democracia participativa.

generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía y, claro está, cumpliendo con los tres principios referidos de universalidad, autorreglamentación y carácter vinculante.

Fundamentos de los Presupuestos Participativos



Imag

ación Propia.

El otro marco referencial es la declaración de Antequera, formulada el 4 de julio de 2008 en la asamblea constituyente de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos que tuvo lugar en este municipio malagueño y que, además de incluir los principios formulados en la declaración de Málaga apuesta por “la democracia participativa como nueva forma de gobierno que se fundamenta en el desarrollo de presupuestos participativos a través de los cuales la ciudadanía recupere el espacio público y desarrolle su propias estrategias para intervenir en el entorno que le rodea”. En una alusión concreta a los presupuestos participativos, los cataloga como “una

herramienta útil para lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía, en particular de los sectores sociales más excluidos”.

Los firmantes también adquieren la obligación de coordinarse “con otras redes municipales que tienen el compromiso de fomentar una cultura participativa de la gestión pública en el desarrollo de la ciudad”, una prueba de la importancia que se da desde los procesos de presupuestos participativos al impulso del trabajo en red, como mecanismos para el intercambio de conocimientos y experiencias que contribuyan a fortalecer e impulsar las dinámicas participativas.

Ambos documentos persiguen evitar que los presupuestos participativos acaben por desvirtuarse ante la multiplicación de las experiencias y abandonen su naturaleza articuladora de la movilización ciudadana y de la transformación social.

Para conocer mejor la naturaleza de los presupuestos participativos es útil un acercamiento explicativo a sus tres condicionantes básicos:

El concepto de autorreglamentación se refiere a que la redacción y aprobación del reglamento que servirá de marco normativo para el desarrollo del proceso recae en la propia ciudadanía. El autorreglamento regula los principios elementales, como los objetivos que se persiguen con los presupuestos participativos, la estructura organizativa, el funcionamiento de las asambleas o los mecanismos para la deliberación, votación y priorización de las propuestas.

La elaboración participada del autorreglamento se emprende al inicio del procedimiento y, al margen de su utilidad para el correcto desenvolvimiento del proceso, su discusión y redacción es una experiencia muy provechosa para comenzar a fraguar las dinámicas deliberativas y participativas preceptivas en los presupuestos participativos.

El autorreglamento queda escrito en un texto que estructura todo el proceso y, en algunos casos, es elevado para su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, con el propósito de alcanzar una mayor legitimación del proceso y reforzar el compromiso de

vinculación de la globalidad de la institución, no solo del partido o los partidos que gobiernan.

Aunque cada proceso elabora su propio autorreglamento, podemos extraer algunos elementos comunes a la inmensa mayoría de las experiencias. En gran medida siguen la estructura del corpus reglamentario de la administración pública, aunque introducen novedades en el lenguaje con respecto a los textos normativos clásicos de la administración, especialmente desterrando vocablos de las jergas jurídica y administrativa para introducir términos más cercanos al habla cotidiano, buscando que sean fácilmente comprensibles por la mayoría de los ciudadanos. La virtud en este cometido es encontrar un equilibrio entre un texto que no sea tan estricto que acabe por encorsetar el proceso y otro muy laxo que abra la puerta a improvisaciones e indeterminaciones.

Los autorreglamentos comienzan por un preámbulo en el que se exponen los principios básicos que se persiguen con el proceso y que se corresponden con los objetivos centrales de los presupuestos participativos: transparencia, justicia social, empoderamiento ciudadano, responsabilidad, respeto a la diversidad, inclusión, participación universal, etcétera.

Contienen un apartado para organizar la participación, con elementos como la división geográfica en zonas o distritos del municipio; la sectorización y división temática o, en aquellos los casos en los que se decid así, crear espacios para grupos sociales específicos (jóvenes, infancia...) o ámbitos de deliberación específicos (deportes, cultura, fiestas...).

Otro apartado necesario es la fijación de los órganos de los que va a constar el proceso: asamblea, grupo motor, comisión de seguimiento y evaluación, mesa técnica, consejo ciudadano o cualquier otro que los participantes del proceso determinen conveniente. Incluyen también un apartado dedicado a la forma de gestionar las propuestas: cómo se formulan, quién puede presentarlas, procedimientos de recogida, valoración, viabilidad, priorización y votación. También es frecuente que contengan

alguna alusión a elementos relacionados con la comunicación y difusión de los procesos, tales como los medios para la convocatoria de las reuniones, elementos de identidad corporativa del proceso o la fijación de los puntos de información.

En cualquier caso, el autorreglamento debe garantizar el carácter flexible característico de los procesos de presupuestos participativos y estar abierto a modificaciones (*Morillas, Fernández y G. Barbarrusa: 2011*). Desde la Oficina Técnica de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga se recomendaba a las distintas experiencias que realizaran la revisión del autorreglamento “de forma anual, a partir de las evaluaciones que se efectúan al final de cada ejercicio, para poder incorporar aquellas cuestiones susceptibles de ser reguladas y que mejoren, aclaren, o aporten nuevos elementos que no se habían tenido en cuenta anteriormente”.

El principio de universalidad, asumido por todas las experiencias malagueñas de presupuestos participativos, enlaza con la democracia directa y puede sintetizarse en la célebre máxima de quienes abogan por este modelo: “una persona, un voto”. Consagra el derecho de todos los vecinos a participar en el proceso de deliberación y en la votación de las propuestas en pie de igualdad. No hay votos ponderados para las asociaciones o conjuntos de vecinos organizados, todos los votos tienen el mismo valor.

El concepto de universalidad también abarca la búsqueda de un objetivo de carácter social, el propósito de inclusión en el proceso de los sectores de la población que se hallan más alejados de los espacios de decisión.

En este sentido algunas experiencias de presupuestos participativos han optado por realizar sorteos aleatorios, hay ejemplos en ciudades de Alemania y Francia que, para lograr integrar al mayor número posible de visiones o propuestas, se han decidido por elegir al azar a parte de los participantes en los foros de discusión de entre todos los habitantes, en un sistema similar al de los jurados ciudadanos. Con esta iniciativa, que ha de ser aceptada por los vecinos resultantes del sorteo, se persigue espolear la presencia de ciudadanos que de forma espontánea no se movilizarían.

En torno a la universalidad se suscita en los debates metodológicos sobre los presupuestos participativos si es preferible apostar por la cantidad, lograr atraer al mayor número posible de personas, o por la calidad de la participación, alcanzar un grado más alto de reflexión y deliberación. En cualquier caso es necesario conjugar ambos aspectos ya que el presupuesto participativo, como elemento que pretende la transformación social y el surgimiento de una ciudadanía activa debe apostar por aglutinar al máximo posible de personas, a la vez que fomentar un debate público lo más profundo y plural posible.

Otro aspecto relacionado con la universalidad que se ven obligados a abordar los distintos procesos es la limitación de la participación a niños, jóvenes o personas no empadronadas en el municipio. En estos extremos hay decisiones divergentes en los distintos procesos. Los jóvenes sí son incluidos, fijándose la edad en 14 o 16 años habitualmente, aunque hay procesos que son más flexibles y rebajan la edad de participación hasta los ochoaños. No todos incluyen a la infancia en las votaciones, pero se imponen las posturas favorables a otorgarles un papel activo a los niños y niñas en los procesos, ya que su participación les reporta un gran valor en educación democrática y los presupuestos participativos son una experiencia que posee una innegable naturaleza pedagógica.

El tercer basamento de los presupuestos participativos es su carácter vinculante, que hace referencia a que los responsables políticos adquieren el compromiso al inicio del proceso de acatar los resultados que se acuerden tras las votaciones e incluir en el presupuesto municipal las propuestas que hayan recibido el mayor número de votos ciudadanos.

Este condicionante depende eminentemente de la voluntad política y debe establecerse al inicio del procedimiento, para sentar unas bases de trabajo claras. La vinculación también se relaciona con factores como las partidas económicas que se destinan para el reparto participativo, ya que si son poco representativas los procesos quedan deslegitimados socialmente aunque gocen de carácter vinculante. En este mismo sentido acontece en relación a la transparencia o a los informes de viabilidad

de las propuestas elevadas por la vecindad, si hay opacidad o se emplean por sistema informes técnicos negativos como excusas para rechazar los planteamientos vecinales no podremos considerar que el proceso responda al criterio de vinculación.

Junto a estos tres pilares fundamentales, las declaraciones de Málaga y Antequera, exponen también otros dos condicionantes: que tenga espacios deliberativos y que se configure un sistema de seguimiento, control social del proceso y de rendición de cuentas.

La garantía de un proceso público de deliberación es esencial para alcanzar un proceso de presupuestos participativos óptimo desde las perspectivas comunicativa y social. Ya que con la generación de un espacio de interacción e intercambio dialógico ciudadano²⁰ se puede lograr un conocimiento colectivo de la realidad, conseguir la construcción de consensos y la visibilización de intereses colectivos.

Según las formulaciones de Lascher (1996), en el proceso deliberativo podemos diferenciar tres dimensiones: la argumentativa, la relacional y la democrática. La argumentativa es de carácter estructural y engloba los intercambios razonados entre los miembros participantes. La relacional entronca con el carácter presencial, e introduce elementos fundamentales para la interacción, orientándose hacia la comprensión mutua. La dimensión democrática guarda relación con las democracias contemporáneas y el concepto de igualdad deliberativa.

Esta relación de naturaleza comunicativa también brinda oportunidades para una mejor vertebración, mayor cohesión y justicia social en los municipios (*Morillas et al.: 2010*). Ya que se erige como un espacio en el que los participantes pueden expresar sus puntos de vista particulares y conocer a través de la escucha las opiniones del resto. Según Jorba (2014) las preferencias y opciones personales se forman y transforman a lo largo del proceso de deliberación. Un procedimiento al que considera como un desarrollo abierto o en constante redefinición, en el que también se ponen a

²⁰ Como plantea Pousadela (2011) las asambleas ciudadanas deliberativas suponen un ámbito donde la política deja de ser monopolizada por los expertos, para ser recuperada por y para los ciudadanos.

debate las propias consideraciones y normas que caracterizan e institucionalizan el espacio deliberativo.

En el caso de los presupuestos participativos, podemos afirmar que el proceso de deliberación pública contribuye a una toma de conciencia colectiva sobre el municipio y su diversidad de necesidades e intereses, lo que aporta elementos previos para una adecuada toma de decisiones y fortalece la legitimación de los procesos.

A la vez son espacios en los que pueden generarse conflictos y colisión de intereses entre las personas participantes. Otros riesgos en relación a este fundamento son que el proceso de presupuestos participativos no cuente con los encuentros deliberativos necesarios por la exigencia de celeridad en el avance de la tramitación, generando frustración en la ciudadanía o que se produzcan fugas temáticas con respecto a los asuntos propuestos a debate y que las sesiones pierdan interés, lejos del ideal deliberativo de poder efectuar un análisis pausado de las problemáticas, sus factores, los sectores afectados, sus deseos, necesidades e intereses.

Por ello, la fase deliberativa se ha de planificar con la vocación de garantizar espacios de comunicación fluida, plural y sincera. Para favorecer la consecución de este objetivo la mayoría de los procesos prescinden en la fase de deliberación de la presencia de los representantes políticos electos, para eliminar así posibles mediaciones por la presencia de figuras representativas de la autoridad y favorecer la naturalidad de las intervenciones. Como reflexiona Habermas (1992) el poder comunicativo radica en la esfera pública no institucionalizada, mientras que la acción o el rol performativo se sitúa solo en la esfera política.

Otros factores que condicionan la fase deliberativa se relacionan con los intereses de la ciudadanía, dependiendo de las partidas y contenidos a debate, determinados sectores sociales tendrán mayor o menor disposición a participar, cuanto mayor sea el porcentaje del presupuesto que se decida de forma participada y las temáticas sean más diversas, la voluntad participativa ciudadana aumentará.

El otro aspecto que completa los fundamentos de los presupuestos participativos es el seguimiento, el control y la rendición de cuentas acerca del proceso. Todos ellos conceptos conectados con la necesidad de transmisión por parte de la administración de información clara y puntual. En relación a estos extremos, es interesante la argumentación de Larrañaga (2008) cuando formula que para que la transparencia alcance una condición óptima como política pública debe contextualizarse en dos ámbitos fundamentales: en base a procesos deliberativos y con mecanismos de control democrático. Dos premisas presentes en los procesos de presupuestos participativos, que contienen entre sus fundamentos tanto la deliberación como el control social de la acción de gobierno.

La transparencia es un requerimiento ciudadano, una justa invocación al derecho de acceso a la información. Para Villanueva (2005) es un valor de la democracia, una forma de dar publicidad al poder. En ella se concreta la oportunidad que tienen los habitantes de la vida civil para conocer el modo en que se administra, organiza y archiva la información pública. En esencia, la transparencia supone un trasvase de información sobre la gestión institucional desde la administración hacia la ciudadanía, un flujo comunicativo que cobra un carácter estratégico, ya que permite garantizar una difusión satisfactoria y generar condiciones para lograr un mayor grado de confianza, satisfacción e implicación de la vecindad con respecto al proceso y a la propia democracia, mientras que la opacidad o el déficit informativo provocan la reacción contraria: el descrédito y la desmotivación social.

En democracia el ciudadano cuestiona, pregunta, delibera e, invocando la libertad y la igualdad, inquiere y espera que las autoridades respondan²¹, cuando los vecinos dan el paso y se convierten en actores activos en el marco democrático, cuando participan, persiguen una reciprocidad en relación al poder vigente. Si esta expectativa no se satisface, se produce una frustración social y el proceso se trunca.

²¹ Peña, V. (2011).

Junto a las garantías de transparencia y control de la ejecución de los proyectos, otras prácticas presentes en algunos procesos de presupuestos participativos, enmarcadas en un estadio más avanzado de participación, y que favorecen la implicación de los actores sociales en los procesos y fortalecen la cogestión en parámetros de democracia participativa, es involucrar a la ciudadanía en el diseño y ejecución de las obras que se llevan a cabo.

1.5 Organización y Fases de los presupuestos participativos

La metodología de los presupuestos participativos se caracteriza por un patrón flexible, pues cada proceso ha de atender a las especificidades del municipio en el que se desarrolla, así como a las necesidades y demandas de sus habitantes. Aunque en una descripción de rango general, se distinguen tres etapas fundamentales:

La creación del Grupo Motor, el diagnóstico económico-social del contexto y el diseño de alianzas sociales y la ejecución del proceso.

Grupo Motor

El Grupo Motor es un término procedente de las metodologías participativas para el estudio de los comportamientos sociales²², su naturaleza se corresponde con la de grupos abiertos y activos orientados a la finalidad de dinamizar y difundir el proceso participativo. No es propiamente un órgano de decisión, se trata de un grupo de trabajo voluntario orientado a animar a la participación y a actuar como intermediario entre los procesos y la ciudadanía. En palabras de Villasante (2015), los Grupos Motores “no tienen las soluciones, pero si pueden activarlas escuchando y tendiendo puentes”.

Estos Grupos Motores son un centro de elaboración de las estrategias y, formalmente, han de conformarse atendiendo a criterios de heterogeneidad en cuanto a su composición, mediante la combinación de personas de variadas adscripciones (de género, de edad, de profesión, ideológicas, etcétera), pero que estén en sintonía con el proyecto en el que se implican, colaborando en la misma dirección.

Como formula Villasante (2010) los Grupos Motores son de gran utilidad en los circuitos de comunicación interpersonal directa, la comunicación cara a cara. Se

²² Podemos encontrar numerosas referencias a este término en alusión a procesos de Investigación Acción Participativa (IAP). Ver Alberich, Tomás et al (2009). “Manual de metodologías participativas”, Madrid: CIMAS.

convierten en la base de la generalización de las acciones y de los conocimientos, ya que se mueven entre las redes del tejido social en la vida cotidiana, y hablan en los mismos lenguajes que la gente de su entorno y ambiente. Precisamente, porque no se les presupone un interés particular, económico o ideológico, estos grupos gozan de mayor credibilidad para la población y ganan en eficacia para su cometido dinamizador.

En las experiencias de presupuestos participativos, los Grupos Motores están compuestos por miembros de asociaciones locales y ciudadanos particulares, cuentan con la asistencia de los profesionales que realizan la labor técnica de los procesos y su misión se centra en identificar colectivos, mapear la zona, dinamizar el territorio, implicar a los vecinos y animar a la participación. Entre estas tareas de animación, una de las medidas que desempeñan es el diseño y el despliegue de la campaña de comunicación inicial para provocar la implicación ciudadana en el proceso.

La experiencia de los procesos de presupuestos participativos muestra que es importante que estos Grupo Motores no se conviertan en un nuevo estamento de representación ni que sus integrantes se visualicen socialmente como líderes permanentes, por ello tienen que renovarse y ajustarse a su función impulsora y relacionadora dentro del proceso.

Tampoco pueden exceder sus funciones y acabar mutando en un órgano de toma de decisiones que acabe por contrarrestar el principio de universalidad inherente a los presupuestos participativos.

Diagnóstico económico y social

La decisión de desarrollar un mecanismo de diagnóstico previo al despliegue de los presupuestos participativos en el que se involucre a la ciudadanía ya es toda una declaración de la voluntad de emprender un proceso compartido, una alianza entre la ciudadanía y la administración desde la fase inicial. En torno a este concepto inclusivo de la participación ciudadana en las dinámicas democráticas Marchioni (2002) alude a que:

La participación empieza siempre desde el diagnóstico y no cuando éste ya está hecho (por la vanguardia de turno o por los técnicos) y a la gente sólo se le pide participar en algo ya decidido. El cambio realmente empieza entonces por la forma de hacer el diagnóstico y el programa consiguiente. Tiene que ser de forma participativa y teniendo en cuenta las participaciones de las personas que intervienen: sus opiniones, su manera de ver las cosas, sus propuestas...

En la fase de diagnóstico económico y social los procesos desarrollan la técnica del mapeo de actores²³, que consiste en la identificación de los sujetos sociales y de los espacios de interacción y difusión presentes en el contexto en el que se va a desplegar la experiencia de presupuestos participativos. Esta tarea identificativa aporta elementos valiosos para emprender de forma planificada y consciente la tarea de dinamizar y planificar la intervención participativa.

Este trabajo de diagnóstico permite tener claro de antemano con quiénes se puede contar para apoyar la iniciativa que se está promoviendo y con quiénes no. Con este procedimiento se facilita la definición de las estrategias concretas necesarias para garantizar el máximo apoyo a la experiencia que se va a emprender.

La herramienta del mapeo también colabora en la tarea de comprender el contexto social, económico y político en el que se insertan los presupuestos participativos y favorece el establecimiento de prioridades y el análisis de las tendencias. Mediante esta técnica se hace una representación visual de los actores y relaciones que se establecen en el contexto –una cartografía social- que facilita la tarea de identificación, entre otros elementos, de aliados y opuestos.

²³ En una síntesis metodológica (Pozo Solís: 2007), en primer lugar se delimita el objeto del mapeo, luego se procede a la identificación y caracterización de los actores sociales, mediante técnicas como la lluvia, para elaborar de forma colectiva un listado lo más completo posible de todas las personas, grupos y organizaciones que se ven afectados o afectan de manera significativa al objeto perseguido, tienen información, conocimiento y experiencia acerca del tema o controlan o influyen la implementación de instrumentos pertinentes a la cuestión. Tras su identificación se les clasifica en grupos. Finalmente se tabula el listado incorporando las funciones y roles de cada actor.

Una forma de construir estos mapas sociales es mediante el diálogo con la sociedad organizada, para ir trazando mapas vivos que nos permiten detectar las características particulares de los habitantes de una zona determinada del territorio, por ejemplo percibir las desigualdades socioeconómicas y facilitar la adopción de medidas para avanzar en la justicia social.

A partir de la información obtenida por los diversos mapeos, se emprende el diseño de la estrategia para establecer alianzas con las entidades y colectivos presentes en el contexto social, para fraguar redes de cooperación y comunicación comunitarias. Aunque conseguir la implicación de las asociaciones o sujetos a título individual no es una tarea fácil. Según razonan Villasante y Garrido (2002), lograr la participación depende de que:

“Consideren que su participación será tomada en serio por el Ayuntamiento, de que su trabajo será efectivo, lo que nos lleva al punto determinante de la implicación de la institución con el proceso participativo (...) No obstante, una vez generada una dinámica de participación se abren caminos democráticos creativos y, al menos, se incrementa la capacidad de participación y de presión para conseguir el compromiso institucional con la planificación participativa”.

Partiendo de este análisis se elabora una matriz en la que se ubica a los actores identificados según su grado de poder y su posición respecto a la propuesta. Lo que genera una organización visual que permite identificar a aquellos actores en quienes se deberán invertir menos esfuerzos, los que requieren apoyo para movilizarse, los actores que pueden ser útiles como fuentes de información y opinión o para ayudar a movilizar a otros actores, etcétera. También se trazan líneas punteadas, rectas o cortadas atendiendo al vínculo entre los actores: de confianza, intermedio superficial o de conflicto (Tapella: 2007).

El resultado de estos mapeos y su posterior análisis e interpretación no son elementos estáticos, la naturaleza evolutiva y cambiante de la realidad social exige la actualización de la dinámica antes del comienzo de cada ejercicio anual de presupuestos participativos.

Fase de ejecución

La tercera fase de los presupuestos participativos es la propia ejecución del procedimiento, lo que conlleva a la extensión del proceso a la totalidad de la ciudadanía. En este apartado englobamos la puesta en marcha de una campaña comunicativa para la difusión del proceso, que tiene el objetivo de actuar como resorte movilizador, lo que en las experiencias de presupuestos participativos se denomina la comunicación provocativa.

Tras la difusión y comunicación, se procede a la convocatoria y celebración de las asambleas, que garantizan el principio de universalidad y se celebran periódicamente para cumplir con su función deliberativa y de toma de decisiones, no solo con la selección de las propuestas a incluir en el presupuesto participativo, sino en relación con el propio desarrollo y diseño del proceso.

Para favorecer la operatividad del procedimiento se conforman atendiendo al criterio de necesidad acordado por la asamblea, los consejos o comisiones ciudadanas, órganos compuestos por vecinos elegidos en las asambleas, a los que se les encomienda la realización de tareas concretas como, por ejemplo, la propuesta de autorreglamento, aplicar criterios de inclusión y justicia social o, cuando la experiencia esté más avanzada, realizar el seguimiento y control del cumplimiento en la ejecución de los proyectos acordados. Los miembros de estas comisiones actúan siempre bajo mandato directo de la asamblea.

Según las decisiones adoptadas, tras el análisis social realizado por cada uno de los procesos, se ponen en marcha las asambleas o foros para el debate público, la recogida, el análisis y la elaboración de las propuestas. Antes de someter las propuestas ciudadana a votación se procede a la evaluación y viabilidad técnica de las mismas, una fase en la que cobran un especial protagonismo los profesionales técnicos de la administración, que han de examinar las propuestas vecinales y comprobar que se ajustan a las competencias de las administraciones locales, encajan en los reglamentos, ordenanzas o textos normativos que regulan las distintas actividades de la ciudad, así como otras variables de naturaleza técnica y legal.

Cumplimentadas estas etapas se procede a la votación de las propuestas desde el principio de universalidad y, dado el carácter vinculante de los procesos, la asunción por parte del Ayuntamiento de la inclusión en el presupuesto municipal de las propuestas derivadas de la elección directa por parte de los vecinos.

En esta fase culmina la elaboración del ejercicio de presupuesto participativo, pero no su dinámica social, ya que tras la aprobación se da paso a la fase de seguimiento, control y rendición de cuentas sobre el grado de ejecución de los proyectos contenidos en el presupuesto.

Fases de los presupuestos participativos

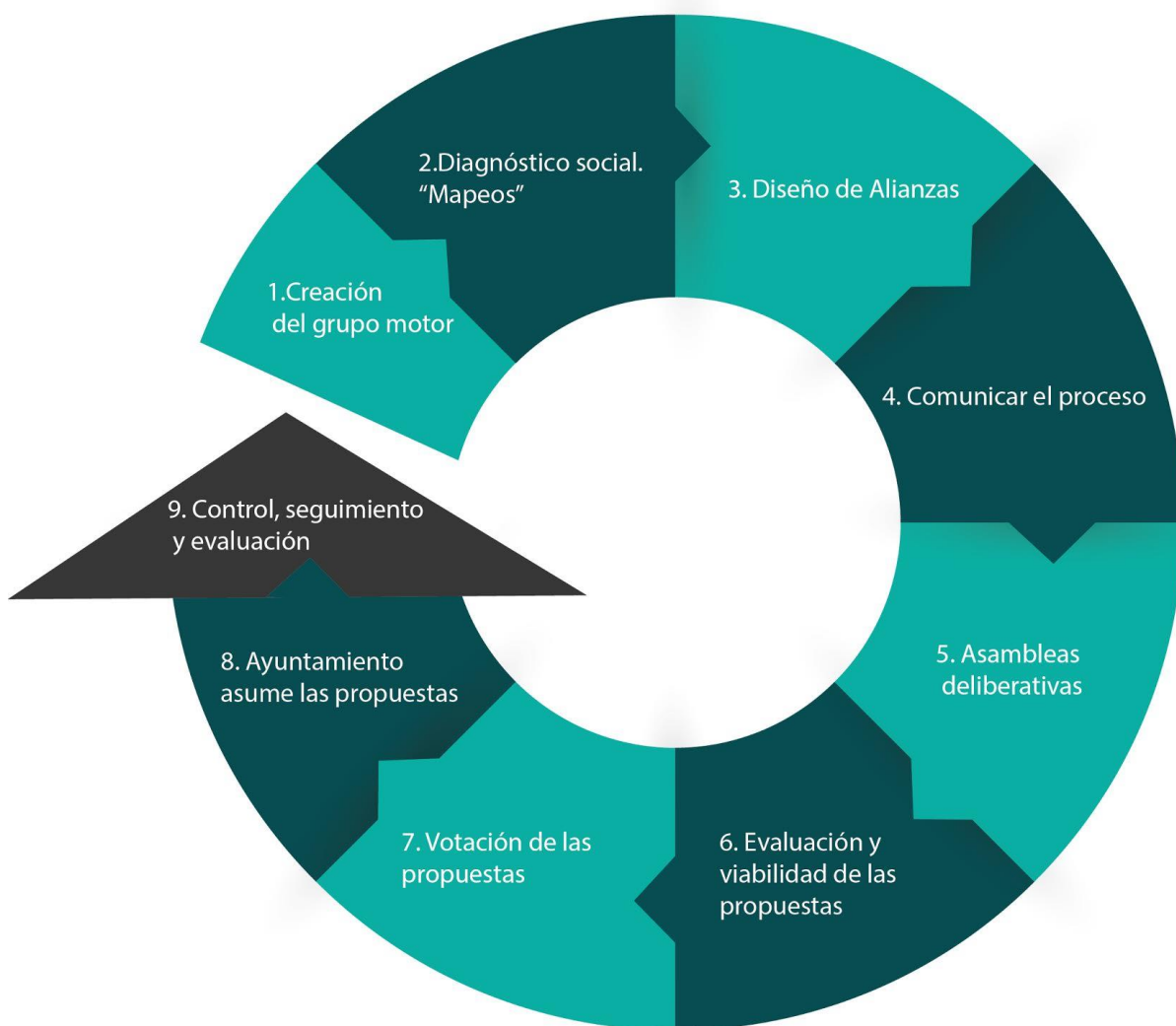


Imagen 4. Fases del presupuesto participativo.

Elaboración Propia.

2. Objetivos

Para focalizar el desarrollo de la investigación y marcar los principios y variables en torno a los cuales vamos a emprender la profundización, el análisis y la interpretación, consideramos necesario marcar unos objetivos, con los que conseguir acotar los aspectos y las claves a las que se atenderá de forma preferente.

Llegados a este apartado queremos aclarar que no hemos formulado una hipótesis en torno a la investigación al entender que el propósito no es llegar a comprobar o refutar una concepción de partida. La propuesta se enmarca en un análisis de la complejidad de las implicaciones comunicativas existentes en los procesos de presupuestos participativos y de la interacción comunicativa de los individuos actuantes en estas experiencias. Será a partir del análisis de estas variables como calibremos la influencia del modelo de comunicación de los presupuestos participativos como motor de la transformación social y el surgimiento de un modelo de gobierno basado en la democracia participativa.

Para alcanzar este propósito nos hemos marcado un total de seis objetivos:

Objetivo 1

Analizar las implicaciones comunicativas presentes en los procesos de presupuestos participativos que se desarrollan en los municipios integrantes de la muestra de nuestra investigación y su utilidad para **generar un esquema de comunicación institucional que favorezca la democracia participativa.**

Objetivo 2

Reflexionar acerca de la **generación de espacios de deliberación y cogestión entre la ciudadanía y los ayuntamientos** a raíz de las experiencias de presupuestos participativos.

Objetivo 3

Observar las **barreras comunicativas** presentes en los procesos de presupuestos participativos.

Objetivo 4

Calibrar el empleo de las **nuevas tecnologías de la información y la comunicación** en los procesos comunicativos objeto de la muestra.

Objetivo 5

Aportar **reflexiones y propuestas para mejorar la comunicación entre la ciudadanía y los ayuntamientos** en los procesos de presupuestos participativos.

3. Metodología

La metodología es el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas en la investigación científica (S.J. Taylor y R. Bogdan: 1986), la forma de realizar la investigación. Nuestros intereses y propósitos de partida actúan como las variables que determinarán la adopción de una u otra metodología, así como las herramientas concretas de investigación.

Como nuestra investigación aborda un objeto de estudio de naturaleza social, al involucrarse en el análisis de aspectos tales como la interacción comunicativa entre los gobiernos locales y la ciudadanía o la capacidad de transformación social o del modelo democrático mediante las experiencias de presupuestos participativos en la esfera local, nos hemos decantado por aplicar una perspectiva cualitativa²⁴, una metodología que posee una larga trayectoria en la investigación social y ofrece diversas herramientas concretas para estudiar la realidad en su contexto natural e interpretar los fenómenos a tenor de lo que significan para los sujetos implicados. Con la técnica cualitativa no esperamos que se nos revele un descubrimiento, perseguimos la construcción progresiva del conocimiento científico sobre el objeto de la investigación.

Es por ello que con la aplicación de la metodología cualitativa el investigador no se aferra a reglas ni patrones estrictos de aplicación mecánica, como argumenta Van Maanen (1983):

La etiqueta métodos cualitativos supone un término paraguas que cubre una serie de técnicas interpretativas que pretenden describir, descodificar, traducir el significado, no

²⁴ La aplicación de metodologías cualitativas experimentó su primer auge en numerosos estudios sobre la vida urbana divulgados en el período entre 1910 y 1940 por la denominada "Escuela de Chicago". El interés por el método cualitativo decayó hacia el final de la década de 1940 y principios de la de 1950, con la preeminencia de los métodos cuantitativos. En la década de 1960 resurgieron las metodologías cualitativas y desde entonces se han publicado numerosos estudios basados en estos métodos. (Taylor y Bogdan (1987).

la frecuencia, de hechos que acaecen más o menos naturalmente en el mundo social. Investigar de manera cualitativa es operar símbolos lingüísticos y, al hacerlo así, intentar reducir la distancia entre indicado e indicador, entre teoría y datos, entre contexto y acción (...) Aunque el uso de métodos cualitativos no impide el recurso a la lógica del empirismo científico, es más verosímil la preferencia por la lógica del análisis fenomenológico, dado que los investigadores cualitativos tienden a considerar los fenómenos sociales como particulares y ambiguos, más bien que como replicables y claramente definidos.

Por su parte Ruiz Olabuénaga (2012) razona en torno a la metodología cualitativa y apunta a que el mundo social es una concepción construida con significados y símbolos, lo que implica la búsqueda de esta construcción y de sus significación. Adentrándose en esta reflexión refiere que las técnicas cualitativas persiguen: introducirse en el proceso de construcción social, describir y comprender los medios por los que los sujetos impulsan acciones significativas y crean un mundo suyo y de los demás y conocer cómo se crean las estructuras básicas de estas experiencias, para lo que recurre a descripciones en profundidad a través de la inmersión en los contextos en los que ocurren.

Si trasladamos esta clasificación a nuestra investigación certificamos la idoneidad de la aplicación de la metodología cualitativa, ya que aporta un enfoque más explicativo que descriptivo, a la vez que más inductivo que deductivo, pues cuando abordamos las implicaciones comunicativas presentes en los procesos de presupuestos participativos y su correlación con la transformación del modelo democrático y de cambio social no lo hacemos desde una hipótesis perfectamente definida, sino que reservamos el sentido de la investigación a las aportaciones que extraigamos tras el análisis de los datos.

Del mismo modo, mecanismos del ámbito de la investigación cualitativa como la observación, la entrevista en profundidad y otros instrumentos flexibles y desestructurados se adaptan mejor a nuestro objeto de investigación que encuestas, experimentos, cuestionarios u otras herramientas de parámetros más estructurados. A la vez que el abordaje desde una perspectiva holística que ofrece la técnica cualitativa,

nos facilita la profundización en las interacciones y contextos en los que se despliegan los procesos de democracia participativa, que requieren un enfoque que atienda a la globalidad de este fenómeno social y que abarque las distintas interrelaciones presentes, en lugar de poner el foco en lo particular, para luego extenderlo a una generalidad, como realizan los métodos cuantitativos.

Para la aplicación de esta metodología cualitativa nos hemos decantado por la combinación de diversas técnicas como la observación participante, los grupos de discusión, la entrevista en profundidad, las fichas descriptivas para la recogida de información y el análisis DAFO.

De forma complementaria también hemos analizado fuentes bibliográficas, páginas web y documentos textuales, gráficos y audiovisuales elaborados por los distintos procesos y campañas de comunicación de las experiencias de presupuestos participativos objeto de estudio.

Observación Participante

Nos inclinamos por aplicar la observación directa o participante, una técnica en la que el investigador se integra en el grupo estudiado e interviene en sus prácticas para obtener datos a través de la inmersión, ya que se trata de una técnica con gran potencial para adentrarse en los mecanismos concretos de interacción y comunicación que se desarrollan en los procesos objeto de estudio. Con esta metodología, el investigador actúa simultáneamente como observador y como participante en las actividades del grupo que se está investigando.

Como postula Guasch (1997), es la técnica más empleada para analizar la vida social de grupos humanos, es un instrumento útil para obtener datos sobre cualquier realidad social, también resulta adecuada cuando para entender la realidad social se requiere primar el punto de vista de los actores implicados en ella. El investigador pretende aprehender y vivir la experiencia que investiga.

Aunque tenga una estrecha vinculación con las investigaciones de naturaleza etnográfica, los planteamientos teóricos que hemos revisado demuestran que es un

mecanismo válido para analizar organizaciones, grupos sociales, profesiones o procesos comunicativos en los que interactúan actores cívicos y gubernamentales, como es el caso de los presupuestos participativos sobre los que se centra nuestra investigación.

Desde estas premisas de inmersión para observar y aprehender desde los espacios de encuentro cotidianos de los sujetos implicados en los procesos nos hemos integrado en diversos espacios de reflexión, organización, coordinación, evaluación, y deliberación en torno a los procesos de presupuestos participativos.

Tomamos parte en todas las sesiones de la IIª Asamblea de la Red Estatal para los Presupuestos Participativos²⁵, que tuvo lugar el 30 de octubre de 2009 en Sevilla, un encuentro para el intercambio de experiencias y el impulso de acciones colaborativas desde las dinámicas de trabajo en red. En la reunión participaron representantes políticos, técnicos y ciudadanos implicados en los presupuestos participativos de diversos municipios. Una cita de gran interés ya que aglutinaba una muestra representativa de todos los actores que interactúan en los procesos y debido a su vocación de fortalecer estas dinámicas participativas para, mediante el conocimiento práctico de la diversidad de experiencias y la coordinación de acciones y esfuerzos, dotarlas de un carácter estructural en todo el estado.

También nos integramos en un grupo de trabajo de los técnicos dinamizadores de las distintas experiencias de presupuestos participativos activos en la provincia de Málaga, celebrado el día 20 de enero de 2010. La reunión orientada a la coordinación y evaluación del desarrollo de los procesos, estaba compuesta en esta ocasión íntegramente por representantes de la parte técnica de los procesos.

Asimismo, participamos de un encuentro para la coordinación y el relanzamiento de las dinámicas de presupuestos participativos integrado por representantes políticos

²⁵ La Red Estatal para los Presupuestos Participativos –www.presupuestosparticipativos.com– se constituyó en julio de 2008 en Antequera a raíz de la necesidad de coordinación de los municipios que desarrollan experiencias de presupuestos participativos.

de los municipios en los que se desarrollan los presupuestos participativos, celebrado en la Diputación Provincial de Málaga el 4 de marzo de 2010.

El otro evento que complementa nuestra experiencia como observantes fue el I^{er} Encuentro de Grupos Motores, celebrado el 29 de mayo de 2010 en Archidona, en este caso los protagonistas fueron los actores cívicos, una representación de las personas más involucradas y representativas de los diferentes procesos de la provincia de Málaga, las que integran los grupos motores que impulsan las experiencias locales. La cita perseguía, básicamente, el conocimiento recíproco de la actividad de cada uno de los presupuestos participativos y la apertura de canales de coordinación y trabajo colaborativo.

En todas las inmersiones de campo nos hemos guiado por el seguimiento de las pautas de actuación de la observación participante, con la premisa de no perturbar el desarrollo normal de los acontecimientos, desarrollar una participación no competitiva con los actores naturales, mostrar disposición a compartir el mundo simbólico, el lenguaje y las perspectivas de los informantes y lograr el *rapport*²⁶ (VALLES: 2002).

En todos los casos hemos realizado un cuaderno de campo, mediante la recogida de elementos dialógicos y otros detalles accesorios a la conversación, como anotaciones situacionales, apuntes no verbales y procedimentales.

²⁶ El *rapport* es el establecimiento de una relación de armonía y entendimiento. Está basado en la confianza, el respeto y la aceptación mutua (Aragón, L. y Silva A.: 2004).

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE ¿Cómo se investiga?



Imagen 5. Planificación de la observación participante. Fuente: Elaboración Propia.

La Entrevista en Profundidad

Otra técnica central para la recogida de datos de la investigación ha sido la entrevista en profundidad, una modalidad de entrevista cualitativa que puede catalogarse como a medio camino entre la conversación cotidiana y la entrevista formal (Sierra: 1998). Es una tipología de entrevista no directiva, abierta, no estructurada ni estandarizada, con clara vocación a asemejarse más a una conversación que a constituirse en un intercambio formal de preguntas y respuestas.

En gran medida simula un diálogo espontáneo y relajado, para crear un clima conversacional del que broten con más facilidad informaciones, valoraciones y reflexiones en torno a la problemática abordada. La entrevista en profundidad, más allá de la obtención de datos, también se presta a satisfacer otras funciones, merced a su alto efecto clarificador y facilitador del análisis. Además, también contribuye a contrastar, completar e interpretar la información obtenida por los procesos de observación directa y los grupos de discusión.

Durante las conversaciones empleamos principalmente preguntas abiertas, que permiten más flexibilidad y favorecen la exploración de nuevos elementos.

Y aunque esta modalidad de entrevista no está sujeta a un guión férreo, con carácter previo al trabajo de campo elaboramos una guía básica de preguntas de investigación (Anexo II), compuesta por una serie de bloques que consideramos clave en las interacciones comunicativas presentes en los procesos de presupuestos participativos, para una mejor delimitación del objeto de estudio y con el propósito de que actuase como herramienta de trabajo y reflexión a la hora de configurar esquemas mentales y ordenar las cuestiones que consideramos imprescindibles plantear en las entrevistas y también en los grupos de discusión realizados.

La intención era que se facilitase la dinamización de los encuentros y se favoreciese la adaptación e implicación de las personas entrevistadas. La finalidad de este esquema es, por tanto, más clarificadora y vertebradora que de pauta de estricta aplicación.

Los ejes básicos de este guión se corresponden con las preguntas de investigación fundamentales de la presente tesis:

La interacción comunicativa entre la administración y los ciudadanos, indagando los modos en los que se da publicidad a los procesos, las estrategias para animar a la participación o los canales y herramientas que se generan para la consecución de estos objetivos.

Otro eje es el de la comunicación interna, para adentrarnos en la confluencia en el proceso de los distintos actores, las posibles alianzas y desconfianzas que se generan o el flujo interno de la información.

El empleo de las nuevas tecnologías, para conocer qué potencialidades aporta internet a los procesos y otros aspectos relacionados como la implementación de plataformas virtuales, páginas web o el papel de las redes sociales.

Las barreras comunicativas experimentadas, la brecha ciudadanos-administración o los obstáculos relacionados con el lenguaje técnico, la falta de transparencia, la selección de los horarios de los encuentros o los desconocimientos de los procesos legales de la administración.

Un bloque centrado en la interacción entre los procesos de los distintos municipios, con apuntes sobre la articulación del trabajo en red y la creación de sinergias entre la variedad de experiencias.

Un apartado sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos, en el que interpelamos acerca de aspectos tales como si se elaboraba un plan de comunicación para las experiencias, cuál es el papel de los medios municipales de titularidad pública y otros detalles de la relación e incidencia de los medios de comunicación.

Y para calibrar el carácter transformador y de cambio social que persiguen estos proyectos, también hemos contenido en el guión para las entrevistas un eje dedicado a analizar los elementos de naturaleza social, el grado de consecución del objetivo de inclusión, el papel de colectivos como las minorías, las personas en riesgo de exclusión, la infancia o la perspectiva de género.

En cuanto a la selección de los actores a los que realizarles las entrevistas cualitativas, nos decantamos por los representantes políticos –alcaldes y concejales del gobierno y la oposición de municipios en los que se desarrollan presupuestos participativos-, los técnicos dinamizadores de los procesos y expertos en procesos de comunicación-acción participativa. Consideramos que todas ellas son figuras

fundamentales en el proceso, que poseen un destacado volumen de información relevante y a los que se les presupone la capacidad para comunicar estos aspectos a través de la técnica de la entrevista.

Todos ellos pueden catalogarse como informantes clave²⁷, por su implicación y experiencia contrastada en los procesos que aborda la investigación. Las personas seleccionadas han sido, en el apartado político: el alcalde de Colmenar, Pedro Fernández (PSOE), los concejales de participación ciudadana de Archidona, Juan Antonio Lara (IULV-CA) y Teba, Isabel Castilleros (IULV-CA), y el edil de la oposición de Istán, Alberto Ayllón (PP)-. Con esta selección hemos conseguido abarcar el espectro de pluralidad política, al englobar la muestra a las tres formaciones mayoritarias en los diversos Ayuntamientos objeto de estudio y que representan una clara diferenciación de rangos ideológicos: socialdemócrata (PSOE), liberal (PP) e izquierda de vocación transformadora conectada a los movimientos sociales (IULV-CA).

Entre los técnicos dinamizadores hemos entrevistado a María Antonia Morillas, directora en el momento de la entrevista de la Oficina de Presupuestos Participativos de la de Diputación de Málaga, una oficina de coordinación e impulso de los procesos de presupuestos participativos de la provincia de Málaga que estuvo operativa entre 2007 y 2011.

En el sector de profesionales especializados también entrevistamos a Virginia Gutiérrez, técnica de IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África) e integrante del equipo de apoyo técnico a los procesos de presupuestos participativos de la provincia de Málaga y a José Antonio Castro, técnico dinamizador del proceso de Alameda y uno de los promotores de la experiencia pionera de presupuestos participativos en España, la acontecida en la localidad sevillana de Cabezas de San Juan²⁸.

²⁷ Las entrevistas se realizaron en el año 2010 cuando todos estos actores estaban implicados en procesos de presupuestos participativos.

²⁸ En 1999 se puso en marcha en la localidad sevillana de Cabezas de San Juan, de 16.000 habitantes, un alto índice de trabajadores jornaleros y ubicada a 50 kilómetros de la capital, 'El Reparto', el primer

Como experto en el estudio y el diseño de estrategias comunicativas en los procesos de presupuestos participativos hemos entrevistado al profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de Sevilla, Francisco Sierra, quien desempeñó un papel activo en el diseño inicial del proceso de presupuestos participativos de Sevilla²⁹.

Todas las entrevistas se efectuaron durante el mes de mayo del año 2010 y todas ellas han sido grabadas en formato electrónico (Anexo VI) y transcritas (Anexo III) para facilitar el posterior análisis de los discursos producidos.

Grupo de Discusión

Otra herramienta implementada ha sido el grupo de discusión, un mecanismo óptimo para los análisis cualitativos de estos procesos socio comunicativos, que hemos acometido para la interacción e investigación de la parte social de los procesos de presupuestos participativos; vecinos, asociaciones y miembros de los grupos motores. Hemos realizado tres grupos de discusión con participantes de los procesos de los municipios de Casabermeja, Istán y Alameda. Estos encuentros han sido grabados (Anexo VII) y transcritos (Anexo IV).

El grupo de discusión es un recurso de metodología cualitativa muy empleado en el ámbito científico de la comunicación, consistente en la reunión de un colectivo con la orientación de inducir la producción de un discurso espontáneo ante un conjunto de conceptos delimitados con carácter previo por el investigador (Guasch: 2002).

Ahondando en esta línea Gutiérrez Brito (2008) expone que el uso de la técnica del grupo de discusión supone por un lado la recogida de discursos (datos); y por otro, el análisis de dicha información. La técnica del grupo de discusión produce material cualitativo que aporta conocimientos sobre actitudes, percepciones y opiniones de los

proceso de presupuestos participativos de España, inspirado por la experiencia pionera a escala mundial de Porto Alegre (Brasil). El objetivo que se marcaba era: “avanzar en la construcción de la democracia participativa”.

²⁹ El primer proceso de presupuestos participativos de Sevilla tuvo lugar en 2004.

participantes. El moderador escucha, observa y modera, en ningún caso presiona para que el grupo alcance el consenso (Krueger: 1991).

Con el propósito de extraer el máximo de información en relación a las percepciones o actitudes de los vecinos que han participado en los procesos de presupuestos participativos, hemos cuidado que las muestras seleccionadas para la aplicación de esta técnica fuesen representativas de las experiencias. Por ello, en la configuración de los grupos hemos perseguido el reflejo de una homogeneidad intergrupala, a la vez que una heterogeneidad intragrupal.

El número de personas participantes ha variado, oscilando entre seis y diez, dentro de los parámetros fijados por las formulaciones teóricas que desarrollan esta técnica, con la intención de mantener una correlación armónica entre el número de actuantes y los canales de comunicación posibles para, de este modo, evitar problemas de comunicabilidad³⁰. En cuanto a la duración de las sesiones, no nos hemos excedido de los 90 minutos fijados por la mayoría de autores, con el fin de prevenir el desgaste energético del grupo.

En nuestro rol de investigador ha presidido la intención de actuar más de preceptor e, incluso, observador de la conversación, que de moderador, sin pretender controlar la palabra, aunque sí proponer los temas y su alternancia, ejercer de dinamizador y evitar la aparición de subgrupos o fugas de la temática objeto de investigación, para que el proceso dialógico se desarrollase dentro de los objetivos perseguidos.

Gráfico DAFO

Otra método aplicado ha sido la técnica DAFO³¹ con la que hemos perseguido realizar un análisis estratégico que nos permita establecer los puntos fuertes, las debilidades, las oportunidades y las amenazas del experimento social que introducen

³⁰ Ibáñez, J.: 1992 fija en cuatro el número mínimo de participantes y en diez el máximo.

³¹ DAFO es el acrónimo de los términos: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

los presupuestos participativos, tomando como partida dos ejes básicos: el análisis interno y el análisis externo de las implicaciones comunicativas de estas experiencias.

En el eje interno se engloban las fortalezas y las debilidades. Cuando nos referimos a las fortalezas tenemos que discernir las ventajas que nos van a permitir aprovechar una oportunidad o hacer frente a una amenaza. Por debilidades, entendemos las limitaciones que dificultan o imposibilitan afrontar una amenaza o aprovechar una oportunidad.

En cuanto al análisis externo, también contiene dos categorías. Las amenazas, aquellos aspectos del contexto que pueden afectar al avance o al mantenimiento. Mientras que las oportunidades son los elementos que facilitan el avance o el mantenimiento si se aprovechan de forma idónea.

Fichas descriptivas

Desde un plano más descriptivo, con la finalidad de objetivar los procesos de presupuestos participativos y clarificar un diagnóstico de su grado de desarrollo, así como para recopilar las implicaciones comunicativas de cada una de estas experiencias sociales, hemos elaborado fichas descriptivas de cada uno de los procesos de Presupuestos Participativos objeto de estudio, para ello nos hemos servido de una plantilla de recogida y estructuración de la información que nos ha permitido recabar la información básica de los distintos casos con un carácter descriptivo y de recopilación de datos objetivos, de modo que este procedimiento ha contribuido a generar un mapa del estado y los métodos de acción de los presupuestos, así como a definir las características generales predominantes de los procesos de presupuestos participativos (Anexo V).

Un primer apartado aglutina datos básicos descriptivos del proceso como el año de inicio de la experiencia de presupuestos participativos, la cuantía que se invierte el ejercicio presupuestario objeto de la investigación de campo, que partidos políticos forman parte del gobierno municipal, cual es el grado de ejecución de los proyectos aprobados, que tipología de proyectos son los más votados, si cumple con los

principios fundamentales de la Declaración de Málaga y si está inserto en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos.

El segundo eje de recopilación de información se centra en elementos comunicativos concretos como la existencia de una identidad visual corporativa propia del proceso, el empleo de cartelería, boletines, folletos, página web o la incidencia en los medios de comunicación.

Un tercer bloque se detiene en aspectos concreto de la estrategia de planificación comunicativa de cada uno de procesos analizados para favorecer la implicación vecinal en la experiencia. Aportando información de los eslóganes difundidos, el enfoque de las campañas y la metodología seguida para su elaboración, los elementos de identidad local presentes, los soportes y mecanismos de difusión y el grado de impacto de la campaña.

Fuentes secundarias

También hemos accedido a un interesante caudal informativo de fuentes secundarias, que constituyen un punto de partida y un apoyo muy importante en el diseño de la investigación. Hemos realizado un amplio análisis de fuentes bibliográficas, textos normativos oficiales y documentos escritos, gráficos (Anexo VIII) y audiovisuales (Anexo IX) elaborados por las distintas campañas de comunicación de las experiencias de presupuestos participativos objeto de estudio, la información relativa a presupuestos participativos de los portales web de los ayuntamientos y de las actas de las reuniones de los grupos motores o las asambleas de presupuestos participativos.

Herramientas de Investigación



II. Marco Teórico

1. MECANISMOS DE CONEXIÓN POLÍTICOS Y COMUNICATIVOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CIUDADANÍA

1.1. Evolución de los modelos democráticos: democracia representativa, deliberativa y participativa

El concepto de democracia participativa es relativamente reciente en el campo del derecho constitucional y de la ciencia política, su formulación data de la segunda mitad del siglo XX y surge como alternativa al agotamiento de los modelos representativos, con la determinación de promover la construcción de una esfera pública íntimamente ligada al desarrollo social y una ciudadanía influyente, capaz de asumir el papel de actor activo en un horizonte de cogestión entre la sociedad y los representantes políticos.

Su planteamiento contiene un elemento transformador intrínseco, no en vano las primeras experiencias se originan en territorios en vías de desarrollo, mediante el propósito de la ruptura con el modelo vertical y excluyente, perpetuador de desigualdades, del sistema representativo o de gobiernos salpicados por episodios de corrupción. El surgimiento de la primera experiencia mundial de presupuestos participativos en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre es una clara prueba de estas afirmaciones. El sistema político brasileño se estaba reformando tras la constitución de 1988, que legalizaba los partidos políticos después del período dictatorial de Joao Figueiredo, pero las dinámicas corruptas y clientelares aún se hallaban muy arraigadas. En cuanto a indicadores sociales, basta mencionar que la tercera parte de la población de Porto Alegre vivía en la periferia, en barrios que carecían de saneamiento, abastecimiento de agua potable y otras infraestructuras básicas y que su población arrastraba un profundo sentido de frustración con respecto al poder, ya que, como afirman los testimonios de varios participantes en las asambleas del presupuesto participativo, en algunos barrios llevaban más de 30 años solicitando saneamiento o pavimentación sin respuesta por parte de la administración (*Gret y Sintoner: 2002*).

En una sucinta génesis histórica, la democracia participativa cuenta como antecedente con la democracia directa de las ciudades-estado de la Grecia Antigua³², en las que el pueblo reunido en el ágora adoptaba sus decisiones, sin necesidad de elección de representantes que los gobernarán (*García-Pelayo: 1964*), aunque se incumplía un fundamento básico, el carácter universal del derecho de participación democrática, ya que el voto se reservaba para la minoría que ocupaba la cúspide de la pirámide social. Siglos más tarde, con la Ilustración, *Rousseau*³³ reivindicaría la democracia directa con la concepción de que la voluntad general o era ella misma o quedaba desvirtuada.

Es a partir del siglo XVIII cuando se impone en los nuevos Estados-Nación la democracia representativa, fundamentada en la teoría de la representación política, desarrollada por *Locke*³⁴ y *Mill*³⁵ y que, a posteriori, pasaría a integrar el núcleo de ideas jurídico-políticas de la Revolución Francesa³⁶. De hecho, las constituciones liberales clásicas del siglo XIX, invariablemente, contenían, a modo de aforismo, la norma: “el pueblo no delibera ni gobierna por sí, sino a través de sus legítimos representantes”. Con posterioridad a las revoluciones burguesas se mantendrá la reivindicación de la soberanía popular en oposición a la soberanía del rey y su legitimidad divina, pero la participación del pueblo seguirá siendo sólo formal y muy restringida. Ya en la segunda década del siglo XX, con el advenimiento del Estado Social de Derecho, el énfasis se pondrá en la igualdad económica y social, pero la conceptualización de la democracia será puramente individualista, lastrada por la ideología liberal y de contenido muy limitado.

³² Siglo V a.c

³³ ROUSSEAU, James-Jacques (2000) “Del Contrato Social”, (edición del original de 1762), Madrid: Alianza Editorial.

³⁴ LOCKE, John (2004). “Tratados sobre el gobierno civil”, (edición del original de 1713), Madrid: Alianza Editorial.

³⁵ MILL, John Stuart (2001) “Consideraciones sobre los gobiernos representativos”, (edición del original de 1861) Madrid: Alianza Editorial.

³⁶ La Revolución Francesa tuvo lugar en 1789 al grito de tres principios básicos: Igualdad, libertad y fraternidad.

Es en 1980 cuando el politólogo estadounidense, Joseph M. Bessette³⁷ formula el concepto de democracia deliberativa, un modelo democrático basado en el uso público de la razón, que se fundamenta en la toma de decisiones en colectividad. Este planteamiento persigue moderar la parcialidad y favorecer que la acción de gobierno se impulse en aras al interés general.

Sobre este concepto de democracia deliberativa también ha reflexionado Habermas (1999), entroncándolo con su teoría de la acción comunicativa, desde una perspectiva de auto organización social constituida por ciudadanos unidos comunicativamente. Esta formulación se encamina hacia una sociedad más igualitaria, mediante la inclusión de todos los ciudadanos en el debate público y la construcción de una identidad común, un espacio de confluencia social, un conglomerado de elementos en los que hallar consensos, lejos de las lógicas individualistas del modelo liberal.

En cualquier caso, el modelo deliberativo precisa de modificaciones institucionales y de la creación de las condiciones sociales y culturales adecuadas, (*Velasco: 2009*) ya que el surgimiento de una elite deliberativa no propugna en sí mismo un cambio de las estructuras, más aún cuando surge sobre las bases del sistema ya establecido (*Bohman: 1996*). En este sentido, las dinámicas deliberativas de las asambleas enmarcadas dentro del principio de universalidad desarrolladas en los contextos de la vida cotidiana de los barrios o distritos de los municipios que introducen los procesos de presupuestos participativos aportan elementos que facilitan el surgimiento de una democracia deliberativa de carácter popular o cívico y generan un contexto dialógico propicio para lograr alianzas sociales en torno a los asuntos que se consideren de interés general.

De esta forma se contribuye a la reformulación del desempeño democrático de la ciudadanía y se dota a las personas de un mayor protagonismo que les habilita para dirigir su devenir político a través de la toma de decisiones en dinámicas colectivas. En

³⁷ Ver Bessette (1980).

relación a estos planteamientos, cabe aludir a la interpretación del concepto de autogobierno que realiza Sánchez-Cuenca (2010), quien avala este término como “el que más se adapta al ideal democrático, ya que maximiza el grado de acuerdo entre las preferencias individuales y las decisiones colectivas”. Con ello alude a que el proceso deliberativo, que culmina en la consecución de los consensos o acuerdos mayoritarios, comienza por la autorreflexión de cada uno de los actores participantes. Esta percepción inicial, al interactuar con la opinión personal de cada uno de los sujetos presentes en el contexto deliberativo, se va modelando y forjando o, al menos, confrontando con las opiniones del resto de participantes hasta llegar, alcanzada la síntesis de las opiniones introducidas en el universo deliberativo, a conformar la opinión generalizada. En un proceso que posee un consustancial potencial transformador, al estar legitimado por un amplio respaldo social. Esta construcción colectiva del discurso y su capacidad de hegemonizar la esfera pública es una de las claves para lograr el cambio social.

Volviendo al modelo representativo, en la literatura científica crítica con el sistema de democracia imperante, abundan las visiones que resaltan las incoherencias entre el sistema que promulga y las prácticas que en la realidad social promueve. En esta línea Canfora (2004) le otorga a la democracia la consideración de institución global que conecta épocas muy distantes a partir del hilo conductor de que una determinada clase “maneja los mecanismos del poder, desde el estrado retórico de la libertad, en beneficio de algunos privilegiados y a costa de la marginación de una gran parte de la población mundial”.

En esta misma línea, *Fernández Buey* (2004a) se refiere a la democracia representativa de corte liberal como una oligarquía de facto, mediante la mercantilización progresiva del proceso político hacia un sistema plutocrático en el que se reproduce la desigualdad social por otras vías diferentes de la limitación del sufragio, y cita entre los condicionantes limitativos el dominio de los medios de comunicación. Otros elementos restrictivos son las barreras de las administraciones para permitir una comunicación emancipadora o la falta de implicación en la participación democrática de grandes capas de la población.

En este sentido, Castoriadis (1996) pone el acento en el carácter procedimental de las democracias y alude al empobrecimiento de la idea dominante de democracia, al llegar a considerar que “paradójicamente las pseudo-democracias occidentales han convertido en gran medida la esfera pública en privada: las decisiones verdaderamente importantes se toman en secreto y en la trastienda (del Gobierno, del Parlamento, de los aparatos de los partidos)”. Una descripción que se opone frontalmente a lo que considera que tiene que ser definitorio de la democracia, “un sistema en el que la esfera pública es verdadera y efectivamente pública, pertenece a todos, está efectivamente abierta a la participación de todos”.

Continuando estos planteamientos, Fernández Buey (2004) se adentra en la constatación de una democracia meramente procedimental y alude a la existencia de una notoria incoherencia entre lo que preconiza y lo que practica:

“El punto de vista procedimentalista sobre la democracia empieza describiendo lo que son las principales reglas del juego de la democracia representativa: el sufragio universal, la división y autonomía de poderes (gubernativo, legislativo y judicial), la existencia de un parlamento como lugar central de la soberanía, la existencia de una carta constitucional mayoritariamente aprobada y la garantía de alternancia en la gobernación. Dice luego que la democracia liberal es la forma política en que mejor se concretan estas reglas. Observa después que, en la práctica, existen ciertas deficiencias en relación con estos rasgos incluso en las sociedades de nuestro marco cultural. Pero argumenta, a partir de ahí, que esas deficiencias no son nada o casi nada en comparación con los despotismos y tiranías que han existido en otros momentos y en otras partes del mundo. Y acaba concluyendo que cualquier otro punto de vista distinto de éste conduce necesariamente al totalitarismo o a la dictadura”.

Otros autores, como el politólogo Berensztein (2010), también formulan una clara crítica a la praxis democrática, aunque apuestan por su reconstrucción desde un continuum reformista: “la democracia es el menos imperfecto de los sistemas políticos existentes y debe ser objeto de mejoras continuas, para construir una cultura verdaderamente democrática”.

Estas visiones desde el campo científico tienen un correlato en la consideración de la ciudadanía sobre la democracia, según el informe *Voice of the People*, elaborado por la consultora Gallup International a petición de la BBC³⁸ en 2005³⁹, 8 de cada 10 ciudadanos considera la democracia como el mejor sistema posible, pero si nos adentramos en cuestiones de fondo, como su naturaleza de legitimación ciudadana y justicia social, los datos varían, ya que casi la mitad de los encuestados duda de la esencia de la democracia representativa y el sufragio universal, pues más del 48% declara sentir que los procesos electorales no son “limpios ni libres”. Y algo más de 6 de cada diez personas, el 65%, considera que su país no se gobierna en atención a las necesidades y deseos de los ciudadanos.

Ante esta baja consideración, la democracia participativa se propone trascender a estos contenidos e impulsar un nuevo contrato social entre los poderes e instituciones públicas y la ciudadanía (*Sosnowski y Patiño: 1999*). Un objetivo, el de avanzar desde una democracia gobernada a una democracia gobernante⁴⁰ (*Elizalde y Max-Neef: 2002*), para el que se encomienda a la sociedad civil la misión de reconstruir la esfera pública (*O'Donnell: 1992*), pues no es posible el avance social sin la implicación de la ciudadanía y la activación de procesos de diálogo, más allá de la consideración de los ciudadanos como usuarios o electores respecto a construcciones y decisiones ya precodificadas por otros (*Alguacil: 2000*).

En definitiva, se trata de que, a partir de un fondo de democracia social, orientada a satisfacer las necesidades humanas, se articule una alianza política y social para la configuración de un nuevo sistema de participación política. Este proceso ha de

³⁸ British Broadcasting Corporation, es el servicio público de radio, televisión e internet de Reino Unido.

³⁹ *Gallup International Association* (2005). “Voice of the people”. <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/4636> (Consulta 18/05/2014). Este informe se realizó en base a entrevistas en 65 países, superando las 50.000 personas en cada uno de ellos, de modo que, según este organismo, el estudio representa el punto de vista de más de 1.3 billones de ciudadanos.

⁴⁰ La democracia así entendida por Elizalde y Max-Neef implica: “transitar desde las concepciones tradicionales y liberal de una democracia que proporciona garantías a los ciudadanos hacia el concepto de democracia social, la cual se orienta hacia la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales de las personas y asegura los derechos económicos y sociales de los integrantes en la sociedad”.

englobar opciones de acceso a la información, de control, de negociación, de acuerdo y de codecisión, pues la gestión pública participativa no puede desvincularse del proceso plural y complejo de preparación, reflexión, debate, diseño y toma de decisiones en el ámbito público, así como en el control de su ejecución, resultados y efectos. Estos principios están presentes en los procesos de presupuestos participativos que conjugan los espacios deliberativos con los de votación directa y los de seguimiento y de evaluación de la gestión.

La profundización en el modelo democrático redonda también en un avance de los derechos de la ciudadanía. En estos términos, Alguacil (2004) apunta a la necesidad de la emergencia de una quinta generación de derechos⁴¹ definidos por el derecho de todo ciudadano a “decidir subsidiariamente sobre todo aquello que le afecta, sobre los asuntos públicos: la democracia participativa. De tal modo que el acceso de los ciudadanos a la ciudadanía universal se produce a través del acceso a las estructuras democráticas de base, de proximidad, presentes en la vida local”.

Continuando en la concepto de la democracia como un sistema garantista de derechos, autores como Rey Pérez (2012) argumentan que si no asegura unos mínimos vitales no puede catalogarse como sistema democrático, al considerar que si no garantiza un mínimo de derechos sociales que tienen que ver con el reconocimiento del derecho a la inserción, a una alimentación adecuada y al agua, el derecho a la salud o a la educación, los valores de libertad e igualdad quedan como fórmulas vacías y retóricas.

Otros autores que también abogan por el fortalecimiento democrático no apuntan a una sustitución del modelo y sí formulan planteamientos de complementariedad. Huyen de la catalogación de la democracia participativa como un modelo antagónico a la representativa y apuestan por la coexistencia, como *Baltodano* (2002), *Baierle* (2003) ó *De Sousa* (2003). Éste último ensaya acerca de estos aspectos a

⁴¹ Las cuatro generaciones anteriores se corresponden a los derechos civiles, los políticos, los socioeconómicos y ambientales.

la luz de la experiencia de más de dos décadas de presupuestos participativos en el municipio brasileño de Porto Alegre y asegura que más que sustituirla, la democracia participativa “refuerza y revitaliza a la democracia representativa, cargándola de sentido y legitimidad al actuar como una experiencia de profundización del gobierno de la ciudadanía”.

Lo cierto es que estas nuevas dinámicas insuflan aire nuevo a los gobiernos que las desarrollan, al reconectarlos con parte de la ciudadanía, aquella que se implica en el proceso participativo, con lo que le brinda la oportunidad para establecer nuevas alianzas y, en la medida en que los procesos provoquen resultados que tengan una percepción comunitaria positiva, para recuperar parte de la credibilidad perdida y avanzar en su grado de aceptación social.

Aunque esta derivación positiva para la democracia representativa contiene implícitamente una amenaza, el riesgo de desvirtuar la naturaleza transformadora de los presupuestos participativos como instrumento concreto para avanzar hacia un nuevo modelo de democracia participativa, y limitarlos a un mero elemento corrector de la deslegitimación de los modelos representativos.

En definitiva, la democracia participativa persigue revertir el sistema en sí mismo, para lo que abre un horizonte de transformación del modelo político e introduce mecanismos de justicia social, como la inclusión de las minorías excluidas. A la vez incluye el elemento esencial de la democracia deliberativa, al perseguir involucrar a toda la ciudadanía en el debate público y desde la búsqueda del interés general. En un contexto de democracia participativa no se cede a terceros, a unos gobernantes, la tarea de la representación política; se propugna por una representación directa de cada ciudadano, mediante su implicación vinculante, tanto en la fase deliberativa como en la toma de decisiones.

2. Modelos de comunicación para el cambio social

En aras a relegitimación democrática, la comunicación, como proceso de difusión e intercambio, supone un elemento transformador estratégico para los postulados de la democracia participativa. Si buscamos antecedentes en torno a modelos comunicativos para el desarrollo y el cambio social, los hallamos en las consideraciones de Gramsci en torno a la comunicación como un proceso social y un campo de batalla cultural o en la formulación de la pedagogía del oprimido de Freire (1968) y la liberación “en comunidad” del individuo oprimido. Estos postulados nos conducen a una comunicación popular, cargada de potencial emancipador, que fomenta la autonomía individual y colectiva, y que sitúa en el centro de la escena pública a los ciudadanos y su capacidad para protagonizar cambios mediante su acción comunicativa y su participación social.

Los modelos transformadores del esquema comunicativo responden fundamentalmente al fluido de una comunicación horizontal y multidireccional. Ya que junto a los elementos de naturaleza política y social, la comunicación, planificada desde estrategias de interconexión ciudadana y la multiplicidad de emisores, se erige como motor de los procesos de participación democrática.

Puesto que para lograr el objetivo del cambio social, es necesario que la ciudadanía desempeñe el rol de actor activo. Kaplún (1998) alude a este factor como plenamente necesario y gravitante para la participación política y social y considera que, de no garantizarse, “se obstaculizaría el desarrollo económico y social y el despliegue de la competencia comunicativa de los ciudadanos”.

Sin embargo, la práctica imperante de la comunicación en el espacio público está detentada casi de forma mayoritaria por aquellos que conforman los núcleos de poder del sistema y los medios de difusión masiva. El sistema comunicativo hegemónico se fundamenta en un modelo afín a la antidemocrática transmisión unilineal y en lo

cuantitativo se orienta hacia las prácticas de la persuasión. Este sistema configura un patrón comunicativo de naturaleza vertical, como lo calificaron Gerace (1973), Freire (1990) y Pasquali (2005) en la que “los poderosos subordinan a los impotentes” sirviéndose de la comunicación. Frente a este planteamiento, que persigue el control social por parte del gobierno y espera que la ciudadanía escuche y obedezca, en un esquema asimétrico, cuasi-autoritario, surge la necesidad de construir un modelo de comunicación humanizado, no elitista, democrático y no mercantilizado como propugna Beltrán (2007):

“Lo que ocurre a menudo bajo el nombre de comunicación es poco más que un monólogo dominante en beneficio del iniciador del proceso. La retroalimentación no se emplea para proporcionar la oportunidad de diálogo genuino. El receptor de los mensajes es pasivo y está sometido puesto que casi nunca se le brinda la oportunidad proporcional para actuar al mismo tiempo como verdadero y libre emisor, su papel es esencial es el de escuchar y obedecer”.

Una reflexión que nos permite establecer un paralelismo entre las pautas comunicativas y el sistema político en el que se insertan. De esta forma, en los sistemas democráticos asimétricos imperantes, fluirá un modelo comunicativo desigual, en el que tanto en su rol de ciudadano –sujeto de derechos y deberes- como en el papel de emisor-receptor de mensajes, las personas conviven en un contexto limitativo. Esta identificación entre ciudadano y emisor oprimido nos conduce a abogar por la democracia participativa como sistema propicio para el cambio social, ya que en ella el ciudadano-emisor es escuchado en un proceso de comunicación multidireccional que promueve la acción concertada, responsable y solidaria, pues como argumenta Mata (2000) sólo mediante procesos de esta naturaleza se posibilita la colectivización de intereses necesidades y propuestas:

“Desde perspectivas que asumen este horizonte filosófico, la comunicación se reconoce como fundante de la ciudadanía en tanto interacción que hace posible la colectivización de intereses, necesidades y propuestas. Pero, al mismo tiempo, en tanto dota de existencia pública a los individuos visibilizándolos ante los demás y permitiendo verse -representarse ante sí mismos. Ese reconocimiento de la comunicación como condición de posibilidad de la ciudadanía es, al tiempo, condición de posibilidad de la política”.

Esta concepción, espoleada por una clara intencionalidad transformadora, entronca con los principios de la comunicación popular y su orientación a otorgar un papel de emisor a los sujetos que no tienen acceso a la difusión de discursos públicos, con el propósito de que los sectores tradicionalmente excluidos o con menor incidencia puedan ejercer de piezas influyentes en el proceso democrático y, de esta forma, conseguir avanzar hacia la categorización de ciudadanos empoderados, objetivo para el que Alfaro (2000) propone:

“Nuevas líneas de trabajo enfocadas hacia la producción amplia y concertada de la agenda pública; la organización de un debate plural que garantice la escucha y respete y llegue a construir consensos, identificando disensos claves para el aprendizaje y el ejercicio democrático; la organización de relatos simbólicos recuperando la vida e historia cotidiana y los conflictos del ser ciudadano hoy; discusiones y producciones que alimenten las decisiones ciudadanas a tomar y abran otros espacios de participación. Una comunicación que cree y recree lo público en relación con sus públicos ciudadanos. Una comunicación que testee el poder y ayude a forjar otros equilibrios empoderando al ciudadano”.

Este empoderamiento comunicativo se concreta en un aumento de la confianza y capacidad del ciudadano para impulsar cambios, al adquirir la potestad de emitir mensajes en la esfera pública y de que esta producción simbólica sea escuchada por otros, entablándose una interacción constructora de nuevas alianzas sociales y multiplicadora de sus input en el contexto social.

Estas relaciones de la comunicación liberada son el basamento para la configuración de una realidad social comunicativa participativa mediante la suma de los mensajes de la multiplicidad de emisores actuantes. Esta pauta, trasladada al terreno de lo político, se correspondería con la democracia participativa, en la que todos los ciudadanos tienen capacidad para proponer, deliberar y decidir, por lo que se contribuye al surgimiento de visiones innovadoras de lo colectivo, como la conceptualización contenida en las tesis del desarrollo a escala humana, una perspectiva de carácter contra hegemónico que entiende que es en los espacios cotidianos donde se percibe una más nítida dimensión transformadora, desde una

escala donde lo social no anula lo individual sino que, por el contrario, lo individual puede potenciar lo social (*Elizalde y Max-Neef: 1994, p.127-128*):

“La construcción de una cultura democrática demanda orientar el desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, proceso que no puede, por definición, estructurarse desde arriba hacia abajo. No puede imponerse por ley o decreto. Solo puede emanar directamente de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales que, de ser tradicionalmente objetos de desarrollo, pasan a asumir su rol protagónico de sujetos. El carácter contrahegemónico que tiene este tipo de desarrollo no implica necesariamente agudizar el conflicto entre Estado y Sociedad Civil. Por el contrario, intenta demostrar, a través del método propuesto, que el Estado puede asumir un rol estimulador de procesos sinérgicos a partir de procesos locales”.

Este modelo reserva a la comunicación el papel de revulsivo para la canalización de la diversidad de proyectos confluyentes, tanto individuales como grupales, desde la premisa de que la vulnerabilidad de un sistema vivo es inversamente proporcional a la diversidad que contiene. La consecución de estas dinámicas transformadoras se impulsa desde la generación de procesos de apropiación ciudadana del cambio social (*Sierra: 2007a*). La comunicación desempeña un papel clave para la promoción del debate público dentro de un modelo comunicacional que busca la creación y mantenimiento de redes de diálogo y producción simbólica.

En consonancia con este postulado de desarrollo, cabría hablar de una comunicación a escala humana, mediante un modelo inclusivo, dialógico, horizontal y solidario, que en lugar de suplantar a los sujetos participantes en el proceso comunicativo promueve la comprensión de la diversidad de identidades y planteamientos. Se trata de una integración de las distintas miradas simultáneas, sin privilegiar unas sobre otras, y que convierte las diferencias en puntos de partida para posibles encuentros. Se trata de, frente a la incomunicación imperante en la unidireccionalidad de las estrategias institucionales dominantes o la superposición de discursos, generar las condiciones para posibilitar la interconexión de la acción transformadora en la esfera pública.

De forma que, tal y como formula la teoría social de la comunicación de Martín Serrano (2004), queda patente la interdependencia existente entre la transformación de la comunicación pública y el avance de la sociedad, por lo que el cambio de modelo comunicacional debe derivar de forma obligada hacia formulaciones que posibiliten una comunicación que actúe como dispositivo de apertura, crítica y desarrollo social:

“Los cambios en el sistema social y las transformaciones en el sistema comunicativo tienden a acoplarse porque comparten un mismo sentido histórico orientado a la reproducción de la comunidad. La configuración y el funcionamiento de cada uno de ellos no puede ser incompatible con la conformación y el desempeño del otro, en un mismo estadio de la evolución de una sociedad”.

Desde esta óptica, es palpable que la comunicación no es una cuestión técnica que deba ser tratada en forma aséptica, aislada de la estructura económica, política y cultural de la sociedad. Es un asunto político muy determinado por esa estructura y, a su turno, contribuyente a la perpetuación de ella (Beltrán: 2007). Pero en la realidad social el modelo de comunicación participativa se topa con las planificaciones estratégicas imperantes, basadas en la preeminencia de prácticas comunicativas que persiguen realzar la imagen de la institución y avanzar en su proyección mediática positiva, a costa de cercenar la implicación ciudadana y propagar dinámicas clientelares. Para ello se emplean técnicas de publicidad y de marketing encaminadas a aumentar el control comunicativo y social, para facilitar la dominación simbólica a través de mensajes impactantes sobre el desarrollo local, mediante un discurso ideológico al servicio del modelo productivo neoliberal, que beneficia exclusivamente a ciertos agentes económicos y territorios (Villasante y Garrido: 2002).

En sus formulaciones Beltrán (2007) apuesta por corregir este desequilibrio comunicativo y considera necesaria una comunicación alternativa que “impulse el desarrollo democrático y garantice la expansión y el equilibrio en el acceso de la gente al proceso de comunicación y su participación en el mismo empleando los medios para asegurar, además del avance tecnológico y del bienestar material, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría.”

Mediante esta democratización comunicativa se avanza en la reconstrucción del concepto de ciudadanía, que se corresponde con la convivencia e interacción en la colectividad que se concita en el variado contexto comunicativo que denominamos sociedad. Como explica Savater (2002) “el ciudadano es la persona que quiere estar vinculada a los otros, vinculada de un modo efectivo por valores que no sean simplemente de orden económico sino de reciprocidad humana”. Esta reciprocidad es la interacción comunicativa horizontal consustancial para posibilitar el avance democrático y el cambio social como consecuencia del devenir de la acción comunicativa y democrática de una ciudadanía influyente.

A partir de estas consideraciones de la reciprocidad comunicativa de los actores sociales tenemos que ir entrelazando otras interacciones, la indispensable en un sistema democrático, la de la ciudadanía con el poder, lo que podemos calificar como la gobernabilidad democrática y que, según Torres Rivas (1993), supone “un tráfico dialógico, relacional y comunicativo entre el Estado y la sociedad, quedando relegadas la publicidad y la mercadotecnia a un papel secundario”.

En este marco, la comunicación tendrá que orientarse hacia la transformación de todos los ciudadanos en productores de información, a la vez que huir de la deformación institucional que pretende acaparar el monopolio de la palabra, para atender a la necesaria renovación de los paradigmas, con la ampliación de los actores de la emisión y el constante intercambio de los roles de emisor y receptor (*Moragas: 2006*). Junto a los cambios de direccionalidad del proceso comunicativo, la modificación de este paradigma debe incluir “cambios en la función mediadora de los actores de la comunicación, convergencias entre la comunicación y otros factores (cultural, economía, bienestar social), la aparición de nuevas centralidades y una acción prospectiva para adelantarse a los cambios que suceden en la comunicación”.

En este proceso de interacción entre la ciudadanía y la administración Ganuza (2002), considera que “la participación en comunicación supone donar la palabra, provocar que florezca, así como promover la deliberación entre ciudadanos, en torno a lo social, las desigualdades y las discriminaciones institucionales”. La ciudadanía

participa cuando entiende que la participación persigue fines claros, si es transparente, por eso si los procesos de participación no dibujan una clara ecuación de la influencia que van a tener en la formación pública de la voluntad política, difícilmente podrán tener continuidad.

Esta necesaria garantía de acceso a la información es un principio inherente para la configuración del deseado espacio público plural y de dinámica participativa, a su vez, los obstáculos a este derecho democrático fundamental suponen una de las formas más flagrantes de exclusión social (*Keane: 1995*).

Queda patente la importancia de lograr la inclusión del máximo posible de personas en las interacciones comunicativas en la esfera pública para posibilitar el impulso de dinámicas deliberativas, interrelacionadoras e impulsoras de cambio social, que configuran los esquemas que proponen los presupuestos participativos.

No obstante, el proceso hacia la emergencia de una comunicación para el cambio social se topa con numerosas barretas de distinta naturaleza. Centrándonos en nuestro objeto de estudio, los presupuestos participativos, para lograr su implantación y el desarrollo de sus objetivos es preciso huir de la ingenuidad, pues estos procesos colisionan con estructuras determinantes del aparato institucional y en realidades sociales difíciles de derrocar.

Una de estas barreras con las que choca la comunicación de vocación transformadora que impulsan los presupuestos participativos es la aspiración de establecer una relación de cogobierno entre el gobierno y la administración, un propósito con claros riesgos de desvirtuarse en la práctica, ya que en la praxis es el gobierno quien ejerce el control técnico y goza de un acceso privilegiado a la información, para ello resulta preciso introducir elementos correctores que eviten que el papel del Ayuntamiento sea preeminente, impidiendo la máxima de gobierno desde abajo hacia arriba que debe presidir en la democracia participativa.

Mientras que en el apartado de la comunicación deliberativa es preciso salvar el escollo de los conocimientos rivales, merced a la tecnificación de los procesos, la

complejidad normativa o la proliferación de tecnicismos ininteligibles para numerosos ciudadanos procedentes de las jergas del personal administrativo y técnico, aspectos que refuerzan la sobrerrepresentación de los de arriba y la infravaloración de los de abajo. Esta tecnificación progresiva de la función pública a todos los niveles, da lugar a lo que De Souza (2003, p.116-119) denomina la tecnoburocracia, “un modelo que genera constantes conflictos y mediaciones en el terreno de la participación y la deliberación, frente al que es necesario promover una tecnodemocracia, mediante la transformación radical de la cultura profesional del equipo técnico y el ejecutivo para lograr una interacción armónica con los ciudadanos”.

Junto al conflicto de los conocimientos rivales en el plano de interconexión entre los saberes técnicos y los saberes populares, también hay que abordar el conflicto de las legitimidades rivales, en relación con el grado de representatividad de los cargos públicos electos que gobiernan las instituciones en las democracias representativas. Para lograr la inclusión ciudadana hay que crear condiciones reales para contrarrestar la percepción social negativa hacia los representantes políticos que gobiernan las instituciones, para lograr la credibilidad necesaria para posibilitar la implicación ciudadana. Para ello es precisa una relación desde la exigencia de la transparencia y en una constante interacción, así como la eficacia en la puesta en práctica de todas las decisiones y la responsabilidad recíproca. Como acción concreta para la visualización de la importancia de estos cometidos, en la experiencia de Porto Alegre se institucionalizó el Día Municipal de la Responsabilidad, una reunión anual en la que el gobierno da cuentas a los ciudadanos de la marcha de los proyectos acordados mediante los presupuestos participativos.

Con todo, los presupuestos suponen un elemento de distribución de la justicia desde un plano económico, por lo que se trata de un instrumento concreto para el desarrollo social, pero con limitaciones para atender todas las necesidades, bien por falta de capacidad financiera o bien por precisar medidas complementarias en otros campos de la acción de la Administración Pública.

Uno de esos aspectos ineludibles para lograr los objetivos de los presupuestos participativos es efectuar la ruptura con el clientelismo⁴², una rémora para las aspiraciones de democracia participativa en la que los intereses particulares y partidistas se alían para minar al bienestar general.

El clientelismo es una disfunción con gran arraigo histórico que ha ido variando sus manifestaciones pero que confluye en su concreción en un intercambio directo o indirecto que se produce en el ámbito público, aunque responda a mecanismos propios del mercado privado (Roninger y Günes-Ayata: 1999).

En el contexto de la democracia representativa, el clientelismo incluso llega a percibirse como un proceso de legitimación de la autoridad electa en un estado imperfecto, mediante el que el ciudadano concibe su actuación como una forma de acercarse a la toma de decisiones, de complementar las deficiencias de los canales de comunicación formalmente establecidos entre la ciudadanía y la administración (Escobar: 1994). Por lo que podemos considerar al clientelismo como una patología de la democracia (Caciagli: 1996), en la que los canales legítimos que conectan al ciudadano con la Administración son sustituidos por una relación egoísta, espoleada por la ausencia de mecanismos efectivos de diálogo y participación entre la administración y los administrados. Una desviación democrática mediante la que determinados ciudadanos perciben los canales de comunicación particulares como una forma más efectiva de interactuar con la autoridad pública que a través de cauces que garanticen la universalidad.

En este terreno la democracia participativa se manifiesta como un antídoto contra el clientelismo o la corrupción, prácticas censurables instaladas en las relaciones entre la ciudadanía y el poder a las que contribuye a erradicar, ya que apuesta por la horizontalidad en las relaciones de comunicación y para la toma de

⁴² El clientelismo se deriva del empleo de la relación de clientela en el marco de la política. Ha tenido diversas manifestaciones en la historia política de España, a menudo ligadas al fraude y la corrupción, aunque no siempre vulnera los principios de legalidad, es en todos los casos un intercambio centrado en intereses particulares (Corso: 2002).

decisiones en relación con los gobiernos. Y antepone claramente mediante la promoción de la deliberación pública la primacía del interés general sobre los intereses particulares.

En resumen, la incidencia de la comunicación en los procesos de cambio social queda probada al constatar cómo el modelo comunicativo que se despliega mantiene una correlación con la pauta democrática imperante; con matices y excepciones, la fórmula representativa sigue un patrón unidireccional, difusionista, entregado a los medios de masas; mientras que la democracia participativa antepone el espacio público como ámbito preferente para la emergencia del debate social y el flujo informativo desde la interconexión, la articulación y el encuentro de una multiplicidad de actores. Un caldo de cultivo comunicativo que favorece que aflore el cambio social.

3. Comunicación estratégica para provocar la participación social

Para que la comunicación constituya una alianza para la participación social y despliegue su potencial transformador es necesario una estrategia bien planificada. Hay que partir de un diagnóstico del contexto comunicativo, para después ensayar e introducir las variantes que contribuyan a lograr los cambios deseados.

El ámbito comunicativo de las democracias representativas occidentales -aunque progresivamente mediante el acceso y la influencia de las nuevas tecnologías se está logrando ampliar el espectro de emisores-, se erige dentro del espacio de la comunicación de masas, lo que Martín-Barbero (1987) denomina:

“Los no lugares de la comunicación, un marco social en el que el individuo no es quien comunica, sino aquello de lo que se apodera la comunicación naciendo un nuevo orden en el que solo cabe una participación controlada en la construcción de la realidad social, a través de la red de los medios de comunicación y donde de manera irremediable asistimos a un debilitamiento de lo real”.

Con su teoría de las mediaciones Martín-Barbero propone subvertir el sentido de los mensajes de los medios de masas mediante un proceso de apropiación de los bienes culturales producidos por las clases dominantes para aplicarles una resignificación, el éxito de este proceso residirá en la capacidad para conectar el mensaje con las raíces culturales de la comunidad y dentro del contexto de su vida diaria. Mientras el mensaje en los medios de masas trasciende al tiempo y al espacio desde un patrón unidireccional, en la comunicación de las mediaciones que se persiguen el tiempo y el espacio se delimitan en la realidad de los espacios cotidianos de una comunidad concreta que logra trascender el modelo de un único emisor para un público masivo y se configura como un contexto en el que se abren nuevos canales y se habilitan nuevos emisores para un tránsito más democrático y dialógico de los mensajes.

En torno a esta misma idea de la influencia y control social de los medios de comunicación de masas, Ramonet (1998) sostiene que en la práctica generalizada los medios inclinan la balanza hacia su vertiente empresarial, y asegura que:

“Marginan la esfera social y se desprenden de su rol de contrapoder llamado a actuar como corrector de los disfuncionamientos de la democracia, ya que en la actual globalización, los medios se integran en megagrupos con empresas vinculadas a una gran diversidad de áreas de producción que llevan a las telecomunicaciones a un desplazamiento de los factores políticos hacia factores comerciales y financieros”.

En este marco comunicativo, los medios ejercen de instrumentos para reforzar el sistema capitalista y sus valores, mediante la introducción de mediaciones que actúan como trabas para forjar las condiciones de la construcción colectiva de las mediaciones deseadas propicias para contribuir a la transformación social y al protagonismo ciudadano (Martín-Barbero: 2008). En esta misma línea, Les Browm (1994), al hablar de *los siete pecados capitales de la era digital*, es tajante al afirmar que el poder mediático existente provoca un aumento de las desigualdades, distorsiona la formación de la opinión pública, desintegra las comunidades, establece una tiranía en los accesos a la comunicación, pervierte la noción de servicio público y distorsiona, en suma, la democracia.

En línea con estos planteamientos, Fernández Buey (2004b) alude al papel central de las grandes redes de información y comunicación, cuyo conocimiento, control y dominio determinan en última instancia la mayoría de las decisiones de importancia que puedan adoptar los representantes del pueblo en los parlamentos.

Esta influencia mediática acaba por materializar una forma determinada de percibir e interpretar la realidad, las llamadas mediaciones de la comunicación de masas, que actúan como mecanismos de imposición y consentimiento de aquellos a los que se dirigen mediante la pretensión del control social a partir de lógicas de producción capitalistas y beneficio político. (Encina: 2004). Este modelo responde a una concepción mercantilista de la comunicación, como producto cuya venta ha de permitir recobrar la inversión que la hizo posible, lo que implica tener en cuenta la

satisfacción de las necesidades comunicativas o los usos sociales de dicho producto (Torres López: 1985).

En esta línea argumental, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) correspondiente a 2002⁴³, que se dedica a la profundización de la democracia en el mundo, realiza una mención explícita a la necesidad de “ejercer desde la sociedad civil un control eficaz sobre sector empresarial privado”, ámbito en el que se incluyen los medios de comunicación.

Desde este prisma, la difusión de la mayoría de los mensajes y de las imágenes que forman el entorno simbólico se inspira en meros cálculos empresariales y en la mercantilización. La aspiración a la calidad, veracidad, instrucción y formación de los ciudadanos ha quedado relegada al imperio de un factor determinante: los paneles de audiencia, que, por otra parte, son inducidos casi siempre por acuerdo entre las grandes corporaciones citadas y las agencias de publicidad. Este análisis desemboca en la conclusión formulada por Fernández Buey (2004b) acerca de que los medios de comunicación no actúan como freno a las tendencias dominantes en las democracias representativas:

“No se puede seguir aceptando que sea así, en general, que el ‘cuarto poder’ sea un elemento corrector de la deriva de la democracia representativa hacia la oligarquización. Suele jugar un papel en la alternancia gubernamental, pero no hace la democracia más participativa. En la gran mayoría de los países, lo que en su día se llamó ‘cuarto poder’ se ha ido convirtiendo en parte del poder gubernamental o en parte de otros poderes fácticos que aspiran al poder en sí”.

Frente a este modelo fáctico y oligárquico, en los esquemas participativos toma relevancia el sentido de lo humano, el encuentro entre personas y la producción de comunicación para la comprensión y la posibilidad de convivencia en dignidad y desarrollo personal y comunitario. Un impulso transformador de la comunicación que rivaliza con los intereses que difunden los grandes entramados mediáticos, lo que

⁴³ Ver en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf (Consulta 07/09/2015)

deriva en un posicionamiento hostil de los medios hacia estos procesos, como ha ocurrido en algunas experiencias de presupuestos participativos, como la de Porto Alegre que, incluso, para defenderse de los ataques recibidos hacia sus promotores, tuvo que actuar mediante la constitución de una Comisión de Medios de Comunicación encargada de supervisar las noticias aparecidas en los medios y responder en los casos en los que se considerase necesario (*De Sousa: 2002*).

En la experiencia andaluza, algunas iniciativas creativas, entre ellas la implementada en Palomares del Río (Sevilla) con el rodaje de la telenovela 'Pasión de Palomares' (*Saife: 2008*), mediante el empleo de vecinos como actores y temáticas reflejo de la realidad cotidiana del pueblo para el desarrollo de los guiones desde una intencionalidad para generar debate sobre ejes determinantes para la planificación del modelo de ciudad logró, por su carácter innovador, un eco mediático amplio en cadenas nacionales, pero efímero y centrado en el lado anecdótico de la noticia, más allá de una focalización en el proceso de democracia participativa y sus objetivos⁴⁴.

Como vemos, desde esquemas participativos distintos a la dinámica de los medios, la comunicación pugna por abrirse paso como vehículo para la dinamización y la generación de mediaciones sociales deseadas en procesos de participación que aspiran a ir conquistando esferas de influencia social que logren la introducción de nuevas temáticas en las agendas informativas y políticas, en un impulso comunicacional de la ciudadanía que rompa con la tiranía de la configuración de la agenda promovida por los intereses de quienes controlan los medios.

Es por ello que las experiencias de presupuestos participativos emprenden iniciativas de reacción a la impermeabilidad de los medios con la intención de generar espacios colectivos e instrumentos alternativos que sirvan para canalizar los discursos que no circulan mediáticamente, en la búsqueda de un uso democrático de la información, que logre desprivatizar el conocimiento técnico, transformar a todos en

⁴⁴ Ver ABC (2006). "Palomares: un PGOU de telenovela", 4/5/2006. Edición Sevilla http://sevilla.abc.es/hemeroteca/historico-04-05-2006/sevilla/Sevilla/palomares-un-pgou-de-telenovela_1421397704008.html (Consultado 04/04/2010).

productores de información y que nadie detente el monopolio de la palabra, según Moreno Domínguez (2004, pp.130-131):

“Para apostar por una comunicación participativa-activa debemos apoyar prácticas donde los ciudadanos se erijan en protagonistas y sean considerados como sujetos de la comunicación y ya no como objetos receptáculos, donde el aprendizaje sea un proceso activo de construcción y de recreación de la información”.

Para este cometido, aunque sin renunciar al empleo y a la búsqueda de cobertura y difusión a través de los medios de comunicación de masas, los presupuestos participativos promueven, para configurar su estrategia comunicativa, un proceso de verificación de canales que contribuya a una comunicación efectiva hacia sus propósitos perseguidos de generar procesos de movilización y deliberación de la ciudadanía. De estas prospecciones resulta frecuente el acuerdo de otorgar un papel destacado a los medios y modos de comunicación frecuentemente marginados en las planificaciones de las instituciones.

Algunos canales seleccionados son los folletos, los carteles, los periódicos o los boletines, los video-documentales de elaboración propia, la transmisión oral directa en cadena, los medios comunitarios o alternativos, las redes de internet, las pancartas o los cine-clubes. Con estos instrumentos se quiere responder “al vacío comunicativo que ahoga las voces locales”⁴⁵, a la vez que enriquecen la vida democrática y actúan como acicates o foros que posibiliten la libre expresión y logren influencia social mediante discursos alternativos a los de los políticos o líderes económicos y sociales que copan el espacio comunicativo. Así como combatir las percepciones derivadas del sometimiento y la dominación comunicativa que provocan un estado colectivo de apatía social, al observarse la realidad casi inmodificable.

En el caso concreto de los presupuestos participativos, los procesos comunicativos parten y se proyectan desde una planificación estratégica enfocada a

⁴⁵ PLASCENCIA FÁBILA, Carlos (2007): “La televisión comunitaria”, publicado en Rebelion.org 09/06/2007. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=51940> (Consulta 03/06/2012). Fue leído en la Asamblea Mundial de Medios Comunitarios de Oaxaca (México), 01/07/2007.

que los mensajes actúen como resorte e impulso de la participación de la ciudadanía. Es lo que desde el equipo técnico de la Universidad Libre para la Construcción Colectiva (UNILCO)⁴⁶ denominan la “comunicación provocativa”, una formulación del término que pone el acento en la activación de la ciudadanía, que persigue impulsar su implicación individual y su acción colectiva para dar forma a las construcciones y deconstrucciones necesarias para avanzar en el propósito de generar procesos de comunicación, de intercambio y construcción de conocimientos y prácticas, que posibiliten la transformación social.

Esta comunicación se sirve de la creatividad y de la acción en los tiempos y espacios cotidianos para conectar con los ciudadanos y despertar su interés. Este condicionante espacio temporal para la acción comunicativa es clave para el desarrollo las planificaciones de la comunicación provocativa, desde UNILCO destacan la importancia del espacio cotidiano, el vivencial, la localización en la que se producen los encuentros, y los tiempos cotidianos, desde una concepción flexible, que permite permeabilidades. Y de esta forma, de los encuentros en los espacios y tiempos cotidianos, de las formas de relación entre grupos e intragrupo, es como se produce la transformación comunicativa.

Esta metodología de la comunicación provocativa en el contexto de los espacios y tiempos cotidianos ha sido asumida por la mayoría de los procesos de presupuestos que se coordinan desde la Oficina de la Diputación de Málaga.

El desarrollo de la planificación comienza por el diseño inicial de una campaña de comunicación provocativa a partir de elementos contenidos en la configuración de la identidad local de cada uno de los municipios. Desde fundamentos basados en identidades compartidas, se lanzan mensajes para provocar la reacción de los vecinos, ya sea en forma de interrogante, de invitación a la reflexión o mediante la generación de expectativas. Con esta primera fase se posibilita un espacio de interés compartido y

⁴⁶ Un colectivo implicado en la planificación, dinamización e investigación en procesos participativos que creado en 2005 como soporte técnico para el desarrollo de los presupuestos participativos de Palomares del Río (Sevilla).

un impulso dialógico en la comunidad que propicia un clima previo propicio para la presentación del proceso participativo. Tras la fase de incertidumbre planificada inicial, se desvela el objetivo del impulso comunicativo y se abre la fase de participación social. Para la elaboración de las campañas de comunicación provocativa se cuenta con la propia ciudadanía, principalmente los integrantes de los grupos motores.

Todo el proceso de planificación comunicativa se enmarca en la consideración de la comunicación como un proceso educativo, por lo que junto a la finalidad difusora se despliega una vertiente pedagógica, orientada a favorecer la mejora de las competencias comunicativas de los ciudadanos, en especial a aquellos que desempeñan un papel más activo dentro de los grupos motores de los distintos procesos. De hecho, dentro del papel de asistencia a los procesos de presupuestos participativos de la provincia de Málaga, la Oficina técnica de la Diputación ha desplegado una labor formativa en materia de comunicación con la celebración de 13 seminarios y sesiones de trabajo entre septiembre y noviembre de 2008 en las que participaron en torno a 300 personas de 28 localidades de la provincia.

Esta iniciativa formadora se ha enfocado desde el trabajo en las identidades populares, mediante el respeto en las estrategias diseñadas de las características socioculturales de cada población, así como otros elementos comunicativos como la dotación de herramientas técnicas para el trabajo participativo, la deliberación y la realización de convocatorias y el avance en la conexión e intercambio entre las distintas experiencias malagueñas mediante el trabajo en redes.

Al enfoque de la cultura popular, el equipo técnico de asesoramiento a los presupuestos participativos de los municipios malagueños le suma la aplicación de una metodología que denominan “el ilusionismo social” y que conciben como una formulación que parte de “una perspectiva dialéctica de la participación social, desde el reconocimiento de los sujetos en su propia condición, otorgando la misma importancia a las distintas tareas o roles que desempeña cada individuo en la sociedad y primado la autogestión colectiva para la producción del cambio” (*Unilco: 2008*).

El reto comunicativo que emprenden los presupuestos participativos persigue una comunicación transparente, dialogada, horizontal en sus decisiones, desde una práctica de colaboración y relaciones de red para vislumbrar un horizonte en el que todos participen igualmente en todas las etapas de los procesos sociales, económicos e informativos, con derecho a voz y aferrados en valores cívicos que se orienten a la democratización de la sociedad.

4. La Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en la interacción entre la Administración Pública y la ciudadanía

Ya que nuestra investigación se relaciona con la comunicación entre las administraciones públicas y la ciudadanía, conviene detenerse en el análisis y valoración de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de las administraciones, ya que suponen un impulso para combatir la verticalidad, el centralismo burocrático y la comunicación unidireccional imperantes en las instituciones, así como para favorecer la participación de la ciudadanía.

Estas nuevas tecnologías permiten a las instituciones reproducir en la red su existencia en el mundo físico (*Castells: 2002*), con el objetivo primordial de ofrecer un mejor servicio público al ciudadano. En el proceso de consecución de esta finalidad, las aplicaciones tecnológicas de las instituciones tienen que planificarse conforme al objetivo de mantener a los ciudadanos debidamente informados y atendidos, para que reciban respuesta de forma rápida y eficaz a sus demandas y problemas y que se potencie la participación ciudadana. (*Almansa: 2004*).

Otra destacada faceta derivada del proceso de la aplicación de las nuevas tecnologías mediante Internet a la gestión de las entidades públicas es su idoneidad para implementar nuevas vías para ejercer y fortalecer la transparencia en relación a la actuación de la administración, aspectos que contribuyen a frenar los focos de corrupción que salpican a las instituciones y que tienen la opacidad como principal aliado (*Drüke: 2005*). Giménez Chueca (2011) también asegura que “la aplicación de internet desde una vertiente más social ayudaría a la ciudadanía a organizarse y a poder mantener un contacto más directo con las administraciones que se verían obligadas a ser más transparentes en su gestión”.

Existen numerosos tratados legislativos, tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, orientados hacia este propósito, sirvan como ejemplos las declaraciones de los Consejos Europeos celebrados en Estocolmo (2001)⁴⁷, Barcelona⁴⁸ y Sevilla⁴⁹, estos últimos en 2002, que apuntan a la necesidad de impulsar la utilización de las tecnologías de la información para facilitar la participación comunitaria de los vecinos.

A su vez, la OCDE, mediante el documento número 10 de su Comité para la Administración Pública (PUMA)⁵⁰, fechado en París en julio de 2001, insta a los países miembros a que respondan a “los retos planteados por la sociedad de la información, con el fin de prepararse para las crecientes y más aceleradas interacciones con los ciudadanos, y garantizar una mejor gestión de la información como base del conocimiento”.

Por su parte el *Plan de Acción e-Europa 2005* se marcaba entre sus objetivos modernizar los servicios públicos y ofrecer a todas las personas la posibilidad de participar en la sociedad mundial de la información, así como transformar la UE en la economía basada en el conocimiento más avanzada del planeta.

En España, las primeras iniciativas que empleaban las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se remontan a finales de 1999, con la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea del proyecto *e-Europa*, que persigue trasladar a la

⁴⁷ Conclusiones disponibles en web:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AiMXY1scB4wJ:www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consejo-europeo-de-gotemburgo--conclusiones-de-la-presidencia/+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es> (Consulta 02/10/2015)

⁴⁸ Conclusiones disponibles en web:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iyDnjoFbylCJ:www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclusiones-de-la-presidencia_-consejo-europeo-de-barcelona_-15-y-16-de-marzo-de-2002/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es (Consulta 02/10/2015)

⁴⁹ Conclusiones disponibles en web:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6235nZBYwHEJ:www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclusiones-de-la-presidencia_-consejo-europeo-de-sevilla_-21-y-22-de-junio-de-2002/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es (Consultado 02/10/2015)

⁵⁰ Disponible en web: <http://www.oecd.org/ctp/harmful/2664450.pdf> (Consulta 04/09/2014).

ciudadanía las ventajas de la Sociedad de la Información. Desde aquella propuesta, se han desarrollado diversas iniciativas como la red *Ciudades Digitales* y la *Red 060*. En el ámbito de la administración local destaca la implementación del programa *Ayuntamientos Digitales*, aprobado por el Consejo de Ministros del 12 de mayo de 2006, que nació como continuación del Programa Ciudades Digitales con el objetivo de propiciar la promoción e implantación de la Sociedad de la Información en las entidades locales.

En el desarrollo normativo también se refiere a las TIC la Ley 57/2003, de 16 de diciembre⁵¹, de medidas para la modernización del gobierno local, que recoge en su exposición de motivos la necesidad de establecer unos estándares mínimos en materia de participación ciudadana entre los que alude a la “aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con los vecinos, así como facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas”.

Más reciente es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁵², que parte de la determinación de que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas, para servir mejor a los principios de eficacia, eficiencia, al ahorro de costes, a las obligaciones de transparencia y a las garantías de los ciudadanos. También se refiere a otras cuestiones como la asistencia en el uso de medios electrónicos, los registros electrónicos, los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos o el archivo de documentos.

⁵¹ Ver BOE 17/12/2003. Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103> (Consulta 09/11/2015)

⁵² Ver en la web: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565 (Consulta 07/11/2015).

Desde estos postulados, la administración reconoce a las TIC como aliadas para facilitar la integración de los ciudadanos en el proceso de configuración democrática de la sociedad y las iniciativas del e-gobierno se insertan en programas dirigidos a promover y ampliar las posibilidades de participación ciudadana mediante la información, la consulta y la intervención en decisiones de política pública y en la agenda legislativa (*Correa: 2011*).

Por lo tanto, más allá de cuestiones de eficiencia en la gestión y ahorro de costes para las administraciones, el e-gobierno se concibe como una fórmula que brinda mecanismos de comunicación para transformar las relaciones de interacción entre la ciudadanía y los gobiernos, para fortalecer la democracia en aspectos clave como la deliberación, el proceso de cogestión en la toma de decisiones, la transparencia y la evaluación y control social al gobierno. En línea con esta reflexión Montilla y Páez (2007) otorgan al e-gobierno la calificación de un modelo interactivo de gestión pública que se inspira en el empoderamiento de los ciudadanos y las organizaciones en general a través del uso de las TIC, especialmente internet.

Pero aunque en potencia supone un instrumento para el despliegue de la democracia participativa, en la práctica generalizada la implementación del e-gobierno no destaca por avances en los aspectos inherentes a este modelo democrático e impera una participación en la que el sujeto actúa principalmente como receptor pasivo, que sí arroja avances claros para facilitar los trámites burocráticos con la administración e, incluso, favorecer la transparencia, pero que sigue sin desarrollar de forma significativa las posibilidades de interacción, deliberación y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, los aspectos de vertiente más transformadora, una constatación que desvirtúa la función del e-gobierno como modelo participativo.

También hay que considerar que las tecnologías no son neutras y generan mediaciones sociales, conflictos simbólicos y responden a intereses económicos, pues toda la innovación se desarrollada atendiendo a los propósitos de quienes las impulsan y la constatación es que, a pesar de las directrices y recomendaciones contenidas en el ordenamiento jurídico, de las recomendaciones emitidas por los organismos oficiales y

de que se han desplegado de forma periódica distintos planes para incorporar a la Administración a la Sociedad de la Información, éstos “no acaban de dar resultado y, en muchos casos, los portales web están vacíos de contenido”(López García: 2005).

Otros autores coinciden en la valoración crítica del desarrollo del e-gobierno, desde la consideración de que las medidas encaminadas a la implantación del gobierno electrónico no han logrado un impulso sustancial en la participación social y, mucho menos, en la cogestión de los asuntos públicos. Bien como sostiene (Sierra: 2006) porque en las políticas públicas, entre las que se incluyen la gestión de las TIC, la primacía del mercado ralentiza y limita el alcance de las medidas de democratización y desarrollo integral de los sistemas de gestión pública de información o, como sostiene Mayugo (2007), porque tras más de una década de iniciativas se constituyen más como un instrumento del sistema que como generadoras de una realidad distinta que favorezca una mayor representatividad y una participación activa a través de internet y los nuevos medios. Frente a estos principios, su desarrollo se encamina a asegurar la eficacia económica y la estabilidad, no a construir una forma representativa de control democrático. A estas reflexiones hay que añadirles la existencia de intereses comerciales del espacio virtual que limitan los procesos colectivos de apropiación con las nuevas herramientas de interacción ciudadana (Sierra: 2007b).

Con la voluntad de alcanzar el grado de interconexión entre la ciudadanía y la administración que no ha logrado el e-gobierno, se han formulado otros conceptos como el de Gobierno Abierto (Open Government) o el de Democracia 2.0⁵³, que también se basan en aplicar las nuevas tecnologías a la gestión del gobierno y en incentivar la participación ciudadana en los procesos democráticos y en la relación con las administraciones.

⁵³ El término Democracia 2.0 surge como paralelismo al de Internet 2.0, acuñado por O'Reilly en 2004 como “una etiqueta que marca el cambio que ha descrito Internet para abandonar la unidireccionalidad y volcarse en un sistema más abierto que maximiza la interacción entre usuarios, que se relacionan entre sí a través de entramados sociales en los que comparten contenidos y sobre los que conversan, generando conocimiento”.

El Gobierno Abierto combina los conceptos de transparencia, participación y colaboración, en una búsqueda de ofrecer información detallada a la ciudadanía, generar espacios de deliberación e influencia ciudadana y, desde la colaboración, ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de desarrollar aplicaciones para mejorar la labor de gobierno. Estas concepciones requieren un cambio de mentalidad profundo en los partidos políticos y en los gobiernos de las administraciones (*Calderón y Lorenzo: 2010*).

En definitiva, en aras a facilitar la vinculación e interdependencia entre gobierno y ciudadanía, las administraciones tienen que impulsar la apertura de espacios públicos, la formación ética de los vecinos, el desarrollo de una nueva cultura del diálogo, la participación social y el empoderamiento ciudadano.

El reto en este punto es lograr una mayor conectividad social que haga posible la articulación de un tejido y masa crítica suficiente para garantizar el cambio social de progreso, conectando redes cívicas de autonomía y autoorganización social que puedan realizar la democracia participativa y efectiva sin la intermediación monopolizadora del Estado ni la subsunción y racionalidad instrumental de los intereses creados por el capitalismo cognitivo (*Sierra: 2004*).

A pesar de todo, la tecnología por sí sola no es suficiente para transformar la realidad, toda tecnología requiere un liderazgo humano que la impulse, que canalice todo su potencial para permitir que las TIC generen un espacio de profunda interacción entre la ciudadanía y la administración, con opciones para la deliberación, la colaboración, la toma de decisiones e, incluso, para que actúen como una herramienta de comunicación popular.

En el debate de la introducción de las TIC en los procesos de presupuestos participativos existen opiniones enfrentadas en torno a la idoneidad del fomento de mecanismo de participación virtual, al considerar que el motor del proceso deben ser los encuentros directos entre la ciudadanía. En cualquier caso, no surgen dudas en torno a su valiosa acción para la complementariedad de los procesos de encuentro presencial.

5. Ciudadanía global desde la acción comunicativa local

El liderazgo humano al que aludíamos en relación a la aplicación de las TIC para el avance de una democracia participativa puede proceder de cualquiera de los dos actores: administración o ciudadanía. En los últimos años desde la esfera social se han dado pasos muy importantes para reclamar una influencia en la toma de decisiones y la configuración de una sociedad más justa e inclusiva.

Frente a los procesos de homogenización e imposición del pensamiento único surgen espacios de comunicación y acción con la vocación de contrarrestar estos efectos y combatir las mediaciones de los medios de masas o los discursos de la comunicación institucional global. Estos espacios, definidos como “cultivos sociales” (*Calle: 2008*), suponen nuevas redes y formas de convivir que son, a la vez, vías de escape y promotores de otros mundos y que posibilitan la interacción entre los ciudadanos y la redefinición de la realidad hacia procesos de comunicación multidireccional en una nueva construcción social. El objetivo es que los ciudadanos dejen de ser los meros objetos de los impactos de la comunicación de masas, para constituirse en sujetos en acción capaces de configurar un quinto poder, de carácter cívico, con la función de denunciar al nuevo superpoder de los medios, convertidos en grandes industrias y cómplices de la globalización (*Ramonet: 2004*). Este fenómeno es referido por *Nicanor Perlas*⁵⁴ bajo el término de “triestructuración”, y responde a la conformación de una sociedad civil global, que tiene como hito de partida las protestas de la cumbre de la OCM en Seattle en 1999 que dan lugar a grupos altermundistas que escenifican un mundo tripolar con el negocio económico, los gobiernos y la sociedad civil global como actores principales⁵⁵.

⁵⁴ Citado en Elizalde (2006).

⁵⁵ Aunque la movilización de Seattle es considerada la primera acción de los movimientos antiglobalización, es de justicia citar que años antes, en 1994 el movimiento indígena de Chiapas

En relación al impulso que las nuevas tecnologías imprimen a las aspiraciones de democracia directa, diversas páginas web como Democraciaweb, Cybervote, Agora, Democraciadirecta, Cibercomunidades o Democracia Real Ya, apuestan por la “transparencia y horizontalidad” de la red y ofrecen razonamientos y modelos para la implantación de sistemas de democracia directa a la vez que inciden en la necesidad de definir nuevas políticas culturales y de inclusión tecnológica. Es la denominada democracia digital,⁵⁶ que también cuenta con debilidades, principalmente relacionadas con la consideración de que más información no se traduce necesariamente en mayor y mejor democracia, aunque ésta, como apuntan la mayoría de los teóricos de la democracia (*Dahl, Sartori, Bobbio*, entre otros) aparezca como una condición indispensable para su óptimo funcionamiento, ya que la participación política digital limitada al voto electrónico podría empobrecer la calidad de la democracia al reducirse aún más u omitirse los debates y reflexiones en colectividad (*Bettino: 2001*).

En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia de presupuestos participativos desarrollada desde 2007 por la Asociación de Municipios y Regiones de Suecia (SKL), un país que destaca por su individualismo y atomización social⁵⁷, y que ha apostado por los presupuestos participativos para avanzar en la generación de vínculos comunitarios, especialmente mediante la implicación de los jóvenes y de las escuelas, para lo que ha otorgado de forma planificada a Internet un papel secundario –a pesar del uso masivo de las tecnologías electrónicas en Suecia- reservándole la función de soporte para la información y la rendición de cuentas, ya que el objetivo prioritario es

(México) logró otorgar carácter global a sus reivindicaciones sirviéndose de las TIC y la subversión de elementos característicos de los medios de masas. De su líder, el conocido como Subcomante Marcos, dirá Ramonet (2001): “ejerce con sorprendente habilidad la guerra de los signos, el combate ideológico, la guerrilla semiológica. Es un estrategia mediático que utiliza Internet como una nueva arma dotada de una terrible eficacia, rociando todo el planeta a través de la web o del correo electrónico, de comunicados, textos análisis, cuentos, parábolas o poesías”.

⁵⁶ Intercambio electrónico en el proceso democrático, tanto desde la perspectiva del ciudadano como desde la de los políticos y el sistema político. En este ámbito en particular, se aprecia una tendencia a sustituir la participación física en actos políticamente significativos por el empleo de medios de comunicación electrónica (Llaudró: 2000)

⁵⁷ World Values Survey (2010). <http://www.worldvaluesurvey.org> (Consulta 07/05/2014)

establecer relaciones sociales fuertes, por lo que apostaron por la construcción de diálogos cara a cara (Allegretti, García y Paño: 2011).

De esta alianza ciudadana con las TIC defender causas sociales surge el denominado ciberactivismo, como expresión de la implicación individual de las personas, pero conectada a una acción concertada de escala planetaria. La organización internacional Amnistía Internacional promueve el ciberactivismo como una práctica de compromiso social y define al ciberactivista como “una persona que utiliza herramientas de información y comunicación como teléfonos móviles, blogs, correo electrónico o redes sociales para actuar en favor de los Derechos Humanos⁵⁸”.

La fortaleza de esta nueva expresión ciudadana posibilita el surgimiento de “una ciudadanía mundial capacitada para convertir al conjunto de la humanidad en una comunidad basada en la solidaridad de la que nadie quede excluido”, según CORTINA (1997), reside en su potencial para entablar relaciones interpersonales, expandir la comunicación y el objetivo de una causa común, así como su “poder cultural y de contaminación simbólica”. (Elizalde y Max-Neef: 2002).

En la acción de este nuevo ‘bloque cívico’ lo local y lo global están íntimamente ligados, pues las dinámicas socio-económicas globales se basan en realidades locales que no se pueden desgajar del todo (Bárcena: 2002). De esta conexión surge el término de glocalidad. Wainwright (2005) hace referencia a este concepto desde la consideración de que el impulso de los movimientos internacionales que insisten en que otro mundo es posible sólo se ampliará si consiguen arraigarse en la acción local con el propósito de crear “una mayor justicia democrática y económica en la vida cotidiana”.

Estas nuevas dinámicas irrumpieron en los medios de comunicación en virtud a factores como su carácter novedoso, su carga rupturista o la espectacularidad de algunas de sus acciones pero, según diversos autores (Durán: 2002 y Jiménez y Alcalde: 2002), el tratamiento de prensa y televisión sobre las cumbres alterglobalización

⁵⁸ Ver <https://www.es.amnesty.org/actua/> (Consulta 25/10/2015)

apuntan a un desconocimiento de estos hechos en una primera instancia para, posteriormente, y en función de las alianzas entre sectores políticos y medios, abrir espacios con el objetivo de respaldar o criminalizar su actuación.

Los movimientos altermundistas plantean una renovación profunda desde su praxis de acción colectiva, tanto de su decir (símbolos, discursos, diagnósticos y propuestas) como de su hacer (formas de acción y de coordinación). Estas iniciativas suponen, atendiendo a Echart, López y Orozco (2005) “la emergencia de nuevos movimientos globales que aportan novedosas estructuras de participación, renovados discursos, nuevas herramientas de comunicación -foros, internet, portales-, nuevas pautas de interacción entre movimientos sociales (más abiertos y buscando mínimos comunes antes que visualizando las diferencias) y nuevos repertorios de acción”.

Gracias a las dinámicas de trabajo en red de estos movimientos sociales y a los diversos foros sociales de carácter internacional que impulsaron como espacio de intercambio, reflexión y acción de forma paralela a las reuniones de los representantes de las instituciones político y económicas globales hegemónicas, la dinámica de los presupuestos participativos saltó desde Porto Alegre hasta miles de localidades en todo el planeta.

Los procesos de presupuestos participativos se conectan, por tanto, con los movimientos altermundistas y cuentan con la acción colectiva en la metodología de interconexión en red como una de sus fortalezas, uno de los objetivos acordados en el encuentro del ‘Foro de Autoridades Locales en Málaga’ fue el de intercambiar conocimientos sobre los procesos participativos entre los distintos municipios, desarrollar una definición política de los procesos de democracia, identificando indicadores de transformación social y elaborar y promover modelos que enlacen la cooperación descentralizada.

Este proceso de comunicación en red concibe “enredar” como articular lo local con lo global según una política comunicativa transformadora que, frente a la globalización cultural, emprende la creatividad social, desde plataformas descentralizadas, participativas y plurales, con una metodología centrada en la

continua interacción y articulación (*Sierra y Moreno: 2008*). Y orientado hacia la universalización y apropiación democrática de la información.

El reto de la ciberdemocracia es, en este sentido, trascender el marco normativo de participación del individualismo posesivo hacia un modelo de mediación y construcción compartida y compleja –imbricada y solidaria– de ciudadanía.

Si algún sentido tiene apostar por la participación como principio rector de la democracia y el desarrollo local, es precisamente porque se concibe la comunicación como contexto y como horizonte de progreso, para favorecer las relaciones anticipatorias y liberadoras, porque se aspira a promover relaciones de cooperación y formas de ciudadanía activa, porque, en suma, se apuesta por activar las relaciones de confianza y el interés público a partir de los contextos locales.

Como es lógico, en este pluralismo y crisol de cosmovisiones que preside la construcción de la sociedad participada, surgen propuestas de redes de naturaleza alternativa y contrainformativa que encuentran caminos prometedores y, en ocasiones, resultados palpables. Se trata de experiencias, como la de Indymedia, que plantean una alternativa comunicativa al modelo unidireccional y vertical que predomina en los medios de comunicación convencionales y se desmarca de la agenda imperante en el sistema de medios. Esta red cuenta con servidores locales en múltiples enclaves del planeta que sirven de nodos para garantizar el objetivo de potenciar una forma de comunicación lo menos mediada posible, interactiva, comunitaria y transversal, a través de la construcción colectiva y permanente de las noticias. Aunque cada nodo tiene sus procedimientos, cualquier internauta puede publicar su información en el servidor de Indymedia que escoja, pasando por el único filtro de las votaciones de los lectores, que son las que determinan la ubicación más o menos destacada de los artículos bajo la mirada de un equipo supervisor que no puede censurar nada, en una apuesta por lo que se conoce por “inteligencia colectiva o distribuida”. Conforme a este modelo se han inspirado diferentes iniciativas para la canalización informativa, mediante la generación de publicaciones que se alimentan a partir de formularios prediseñados. (*García De Madariaga: 2006*).

Desde la esfera social sí que se han protagonizado hitos y desplegado mecanismos en los que se ha subvertido y redefinido el modelo dominante de aplicación de las tecnologías, como la aparición del activismo en red de movimientos virtuales o la conectividad dentro de los movimientos sociales como herramientas de organización y difusión. Las multitudinarias manifestaciones coordinadas a escala global contra la invasión a Iraq en 2003⁵⁹; la movilización ciudadana para ejecutar con carácter voluntario la limpieza del litoral gallego afectado por los vertidos del Prestige, también en 2003⁶⁰; las protestas de repulsa a los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y la manipulación informativa ejercida por el gobierno de la época en torno a este asunto⁶¹; las campañas de boicot a empresas multinacionales vinculadas a conductas de insostenibilidad ambiental o la vulneración de los derechos laborales; o la bautizada por el diario británico The Guardian⁶² como *Revolución Twitter* a raíz de la convocatoria de una joven a través de distintas redes sociales en internet para denunciar supuestos fraudes en las elecciones celebradas en Moldavia en 2009 que congregó a más de 20.000 manifestantes en la capital moldava, la irrupción de los manifestantes en el Parlamento y violentos enfrentamientos, son significativos ejemplos que durante la primera década de nuevo milenio dejaban entrever el potencial movilizador de las TIC ligadas a causas de identificación global por parte de sectores ciudadanos y que orquestan y recrean un activismo complementario al del espacio físico.

⁵⁹ COMAS, José (2003). “Clamor mundial contra la guerra”, El País, 16/02/2003. http://elpais.com/diario/2003/02/16/internacional/1045350001_850215.html (Consulta 05/07/2013).

⁶⁰ Ver La Voz de Galicia (2003). “El Prestige una catástrofe que captó a miles de voluntarios”, 15/03/2003. http://www.lavozdeg Galicia.es/santiago/2003/03/15/0003_1550955.htm (Consulta: 06/07/2013).

⁶¹ DELCLÓS, Tomás (2004). “Pásalo”, El País, 16/03/2004 http://elpais.com/diario/2004/03/16/catalunya/1079402853_850215.html (Consulta: 05/07/2013).

⁶² THE GUARDIAN (2009). “Twitter revolution Moldovan activist goes into hiding”, 14/04/2009 <http://www.theguardian.com/world/2009/apr/15/moldova-activist-hiding-protests> (Consulta 06/07/2013)

Aunque será en el segundo decenio cuando se dé el salto mediante acciones concertadas a través de Internet y las redes sociales con resonancia planetaria como el conocido como *Cablegate*⁶³ de Wikileaks, las revueltas de la primavera árabe en 2011⁶⁴, el movimiento 15M y Democracia Real YA⁶⁵, las movilizaciones globales el 15 de octubre de 2011, que activaron a más de 1.040 ciudades en 90 países; las manifestaciones entre el 12 y el 15 de mayo para conmemorar el primer aniversario del 15M o la marcha Rodea el Congreso del 25 de septiembre de 2012 son algunos ejemplos.

Son movilizaciones que no se impulsan desde los actores movilizados clásicos: partidos políticos o sindicatos. Bennet (2003) explica esta constatación en “las cambiantes condiciones sociales que han socavado la identificación con partidos y organizaciones políticas convencionales y, por ende, con la forma de organización tradicional representada por esas instancias”.

En estas movilizaciones la interacción mediante las TIC posibilita una identificación global con las acciones, a pesar de la diversidad de colectivos, culturas e individuos, se genera la sensación de formar parte de un mismo “pueblo” (*Antentas y Vivas: 2011*). Esta identificación fortalece la implicación ciudadana y mediante la redifusión y la incorporación de nuevos mensajes se logra avanzar hacia lo que podríamos denominar una comunicación de masas de carácter multilateral, que transforma el esquema de un único difusor, mediante la propagación colectiva del mensaje, y logra conectar con una multiplicidad de receptores que, a diferencia del

⁶³ ELOLA, José (2011). “La Verdad sobre el Cablegate”, El País, 04/12/2010.

http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/04/actualidad/1291417217_850215.html
(Consulta 10/12/2014)

⁶⁴ MENESES, Rosa (2011). “Un homenaje al origen de la Primavera Árabe”, 15/09/2015

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/10/09/5617889aca474180398b464c.html> (Consulta 15/09/2015)

⁶⁵ PÉREZ LANZAC, Carmen (2011). “Democracia Real convoca una manifestación mundial el 15 de

octubre, El País, 31/05/2011. http://elpais.com/diario/2011/05/31/madrid/1306841057_850215.html
(Consulta 10/12/2014)

modelo de masas clásicos, tiene a su alcance las condiciones tecnológicas para sumarse de forma activa al impulso comunicativo y no conformarse como un mero receptor pasivo.

Aunque tampoco debemos maximizar el papel determinante de las TIC en las movilizaciones, ya que subyacen otros factores como contexto social, económico y político en los que nace la protesta, lo cierto es que suponen una gran aportación, al facilitar los canales, las interacciones e intercambios,. Pero es innegable que se han convertido en una herramienta fundamental para la política ciudadana. Además estas nuevas formas de organización globales que han sucedido a los movimientos altermundistas de principios del milenio muestran una similitud en su estructura virtual y la real, compuestas por colectivos autónomos que se coordinan para llevar a cabo la acción colectiva común.

El surgimiento de esta cibercultura, reflexiona Sierra (2007b):

“Impugna la filosofía política de la modernidad desbordando las marcas institucionales del gobierno para explorar las posibilidades de la democracia participativa y la creatividad social como ejes de un nuevo gobierno y modelo de Estado. Al permitir mayor autonomía, garantiza una potente reflexividad pública sobre el poder y la ley, que apunta, en cierto modo, hacia una reformulación de la democracia y la política contemporánea”.

Esta reformulación debe conducir a que el potencial transformador de estas experiencias de los nuevos movimientos ciudadanos no discurra de forma paralela a la actuación de los gobiernos, que encuentren lazos y espacios para una acción en confluencia, que permitan desarrollar todas las opciones de interacción de la ciudadanía con la administración: flujo multidireccional de información, deliberación y decisión. Además de contribuir a cambiar el esquema de acción del gobierno y mediante una mayor influencia con carácter decisorio y vinculante por parte de la ciudadanía, una reconciliación entre la administración y los administrados mediante su conexión, en la integralidad de los planos virtual y real y las esferas local y global, desde un plano colaborativo y de auténtica cogestión.

**III. La comunicación en los
presupuestos
participativos como
instrumento para la
democracia participativa**

1. LA COMUNICACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO INSTRUMENTO PARA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este bloque aborda el desglose explicativo del desarrollo de la investigación. Comenzaremos con una exposición de la actividad del trabajo de campo y cada una de las herramientas de investigación.

Posteriormente iremos presentando los detalles derivados del estudio de las implicaciones comunicativas de los presupuestos participativos, empleando para ello, principalmente, la combinación de la información y los análisis que nos ha deparado la fase del estudio de campo.

Hemos estructurado la exposición en diversos bloques, que atienden a las ideas fuerza y los aspectos comunicativos más determinantes detectados en los procesos de presupuestos participativos de las seis experiencias objeto de estudio.

1.1 Valoraciones generales sobre el trabajo de campo

La fase de trabajo de campo nos ha reportado una interesante experiencia y valiosa información para el análisis y la interpretación de los procesos de presupuestos participativos.

La inmersión en los procesos mediante la observación participante en diversos encuentros y dinámicas de elaboración, debate y evaluación de los presupuestos participativos aporta la implicación directa con el objeto de estudio y con las personas que interactúan en los procesos: los actores políticos, técnicos y sociales presentes. Dota a la investigación de elementos de primera mano sobre las experiencias objeto de estudio, tanto verbales como no verbales, situacionales, metodológicos. Es un complemento provechoso a la información recopilada por las fuentes indirectas, las entrevistas o los grupos de discusión y nos sirve para aportar nuevos ingredientes, así como para confrontar o refutar otros obtenidos por otras vías.

Con las entrevistas en profundidad buscábamos unas valoraciones más especializadas, que nos permitieran adentrarnos en aspectos específicos de los procesos desde puntos de vista y roles distintos, con la nota común de que todos los entrevistas son personas protagonistas en las experiencias de presupuestos participativos.

Del grupo de discusión

Tras la realización de las entrevistas en profundidad⁶⁶ podemos afirmar que las entrevistas que se han confirmado como una técnica adecuada para recabar los puntos de vista de los políticos implicados en los procesos de presupuestos participativos, así como de diversos expertos en la dinamización y diseño de las experiencias.

En torno a los datos contextuales, los encuentros con los políticos han tenido lugar en sus respectivos Ayuntamientos, a excepción de las entrevistas con el alcalde

⁶⁶ Las entrevistas en profundidad fueron realizadas entre septiembre de 2009 y enero de 2010.

de Colmenar y el concejal de la oposición de Istán, que se han realizado en lugares públicos, pero en un ambiente adecuado y propicio para la conversación. En cuanto a su duración, han oscilado entre los 45 y los 90 minutos y las ocho entrevistas han sido registradas por una grabadora en formato digital (Anexo VI). Estas entrevistas con los actores políticos dejan patente que todos ellos apuestan, aunque con matices, por la necesidad de desplegar nuevas fórmulas de participación a raíz del debilitamiento del sistema democrático presente. A partir de esta consideración inicial, se detectan distintas posturas según el partido político de pertenencia o los distintos prismas personales. En líneas generales la conversación se ha desarrollado en un clima de colaboración por parte de los entrevistados, aunque se percibe cierta tendencia a evitar una crítica excesiva a los procesos, su propia gestión y el rol del resto de actores implicados. Con excepciones, como el concejal de participación de Archidona, que expresó con claridad críticas a los modelos de participación clientelares y basados en intereses particulares o a las reticencias de los técnicos municipales.

De acuerdo con su naturaleza e implicación en el proceso, los políticos han aportado más elementos relativos a las motivaciones para desarrollar los presupuestos, los problemas derivados de la estructura administrativa, las barreras existentes a raíz de la dependencia económica de otras administraciones y la falta de medios, así como valoraciones sobre la incidencia de los presupuestos participativos en la transformación social. También han realizado apuntes sobre cuáles son las perspectivas de futuro de los procesos.

Sin embargo, se han adentrado de forma superficial en los aspectos más relacionados con la planificación y despliegue de la estrategia comunicativa, en la que han brindado más información los técnicos, los expertos y los propios vecinos.

La pluralidad en la selección de los entrevistados ha permitido conocer distintas visiones sobre los modelos de participación ciudadana, desde la postura más rupturista con el modelo imperante y de apuesta por el protagonismo de los ciudadanos, expresada por los miembros de IULV-CA, hasta las advertencias de la necesidad de ejercer siempre un “control político” en estos procesos, apuntadas por un edil del PP.

Junto a la pluralidad interna entre los representantes políticos, la combinación de técnicas y de actores ha ofrecido la oportunidad de contrastar puntos de vista y posicionamientos ante el proceso. Los ciudadanos participantes en las entrevistas en grupo se han mostrado más proclives a apuntar los aspectos a mejorar en los procesos e, incluso, han expresado visiones contrapuestas a las de los políticos, que han tendido a presentar una visión positiva de las experiencias y una justificación en la responsabilidad de otros actores administrativos para explicar las debilidades. Los vecinos han aportado una perspectiva, a nuestro entender, más apegada a la realidad, con una demanda de mayor implicación de los políticos –desde todos los ámbitos- y de la propia ciudadanía.

En relación a los técnicos, las tres personas entrevistadas, de contrastada experiencia en numerosos procesos de presupuestos participativos, han aportado un valioso caudal informativo sobre aspectos ligados a la metodología del proceso, las dinámicas internas generadas, los mecanismos de trabajo, las barreras existentes y su esfuerzo por trabajar en un cambio de mentalidad y de la forma de actuar, tanto en la ciudadanía como en los propios políticos y técnicos municipales. Su papel de mediadores entre la parte social y la política, a la vez que su misión de impulsar y dinamizar los procesos, les sitúan en un ámbito privilegiado de relación con ambas partes, por lo que sus testimonios han arrojado información útil sobre lo que preocupa a cada una de las partes y cuáles son las debilidades, fortalezas y líneas de trabajo de cada una de ellas.

Con la misma consideración de expertos que hemos otorgado a los técnicos, pero desde la especialización del área comunicativa, el profesor Francisco Sierra, desde su independencia, ha contribuido con una visión crítica del modelo comunicativo que promueven las instituciones, aportando visiones y razonamientos que ni los políticos, ni los técnicos, que están al servicio del proyecto y dependen de los políticos –aunque se han mostrado críticos y trabajan con libertad- están en posición de ofrecer. Además, desde sus conocimientos y experiencia en los procesos de presupuestos latinoamericanos y el presupuesto participativo de Sevilla, ha introducido elementos muy válidos para confrontar experiencias, abrir el horizonte de la investigación y

formular alternativas a los modelos que se promueven de forma generalizada en las instituciones y los medios de comunicación en relación a los presupuestos participativos.

Para la recogida de información, valoraciones y propuestas de los ciudadanos, hemos realizado dos grupos de discusión, uno en Casabermeja, un proceso que ya ha desarrollado tres ediciones y otro en Istán, que estaba a punto de terminar el primero en el momento del encuentro, de forma que hemos podido obtener información y pareceres desde dos perspectivas, una incipiente y la otra consolidada y con más bagaje que compartir.

Los grupos, en los que se ha cuidado una heterogeneidad interna, había mujeres, hombres, jóvenes, representantes de colectivos, personas que participan a título individual y miembros del grupo motor, nos han permitido acercarnos y pulsar al público objetivo de los presupuestos: la ciudadanía, hacia la que se derivan los esfuerzos por avanzar en la democracia participativa. Sus visiones, en un registro lingüístico más relajado y con menor especialización –aunque algunos de los participantes tienen una experiencia contrastada- nos han posibilitado un discurso más cercano y directo. Principalmente han aportado reivindicaciones, propuestas de mejora y ciertos elementos para avanzar en la gestión de los presupuestos. En el plano comunicativo también han compartido una visión muy interesante, en cuanto a la necesaria primacía de la comunicación interpersonal o sobre la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de elementos tradicionales de la comunicación institucional.

La observación participante, que hemos aplicado durante cuatro reuniones de distinto perfil, ha supuesto otro valioso mecanismo de recogida de información y una grata experiencia, al permitirnos poder compartir y experimentar la implicación en el proceso de construcción de los presupuestos participativos. Las sesiones, en líneas generales y dependiendo de su tipología, se desarrollan con esquemas flexibles y se vehiculan en base a dinámicas de trabajo en grupos, a través del intercambio de experiencias y conocimientos en pequeños grupos, cada uno de ellos enfocados en un

aspecto concreto del proceso y en los cuáles los participantes van integrándose según sus preferencias o atendiendo al aspecto que consideren más útil para el momento en el que se encuentra la experiencia de sus pueblos o el campo de acción en el que estén más comprometidos.

Tras esta dinámica inicial, en la que uno de los técnicos dinamizadores hace de conductor y va recogiendo las propuestas y resumiendo las líneas generales de la discusión en una pizarra de papel continuo, se designa a un portavoz de cada grupo y se comparten los resultados y análisis de cada uno de los grupos en asamblea plenaria. Además de dar a conocer este trabajo, se brinda la posibilidad de debatir cualquiera de los aspectos comentados o realizar preguntas y aclaraciones, generándose un metodología de trabajo muy rica para sondear distintos puntos de vista, abrir los horizontes de acción, reforzar los procesos al compartir problemas y soluciones con otras experiencias, marcar prioridades, visualizar el trabajo transformador que se está realizando y avanzar en la capacidad de influencia desde la acción conjunta.

La integración en estos grupos ha sido fácil, con plena disposición e, incluso interés positivo, por parte de los participantes, que fueron informados previamente de nuestra presencia y de los objetivos que perseguíamos. Nuestra participación en los debates y dinámicas fue en la misma tónica que el resto, sin diferenciación, participando como uno más de los actores implicados, aunque, claro está, desde nuestro rol ajeno al desarrollo de la cotidianeidad de los presupuestos.

De la dinámica de trabajo destaca la agilidad con la que se conducen las reuniones, la cantidad de asuntos que se dirimen y la facilidad con la que se entablan los debates en cualquiera de los encuentros en los que hemos participado, aunque cada uno tenga sus propias connotaciones.

La IIª Asamblea de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, es la cita de mayor rigidez en el aspecto formal de las que hemos asistido, al tratarse de una reunión de debate y análisis en la que también había que tomar decisiones y en la que confluían la representación de más de 60 procesos de presupuestos participativos de

toda España, incluso diversas personas de experiencias de Italia y Portugal que intervinieron como invitados.

Los participantes eran políticos y técnicos en su mayoría, con la presencia de varios ciudadanos implicados en los grupos motores. A pesar de ello, los turnos de palabra se sucedían de forma ágil, en un tono de colaboración por parte de todos en el que la facilidad para alcanzar los consensos evitaba la necesidad de realizar votaciones.

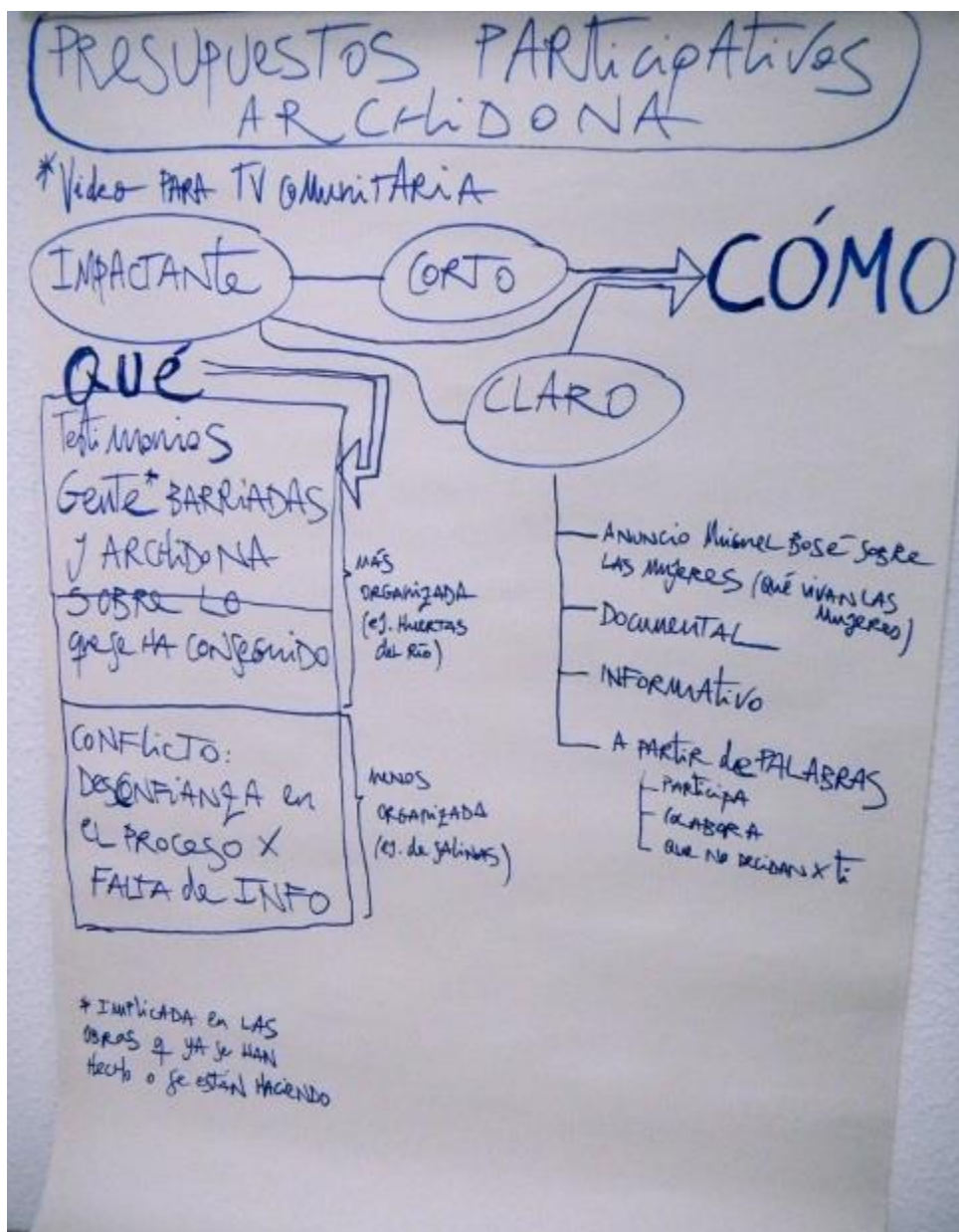


Imagen 7. Esquema elaborado durante una dinámica de grupo de los presupuestos de Archidona.

El nivel de reflexión y profundización en los procesos fue muy alto, aportándose visiones muy enriquecedoras y emanadas de la praxis de los distintos pueblos, lo que le otorga una mayor valía y rigor prospectivo para favorecer los procesos en marcha en otros lugares. El espíritu crítico presidió todo el encuentro, conscientes de que se trataba de una jornada de trabajo para avanzar, no una representación formal.

El intercambio de experiencias y la vocación de trabajar mediante el fortalecimiento de redes que permitan una mayor imbricación de los procesos en sus territorios y una capacidad de visualización de los presupuestos participativos fueron, junto al avance de la democracia participativa y el empoderamiento ciudadano, los aspectos más destacados. La comunicación también centró numerosas intervenciones, principalmente, a raíz de la vertiente coordinadora que justifica el trabajo de la red, mediante el desarrollo de comunicaciones telemáticas para el intercambio de experiencias y el fortalecimiento y visualización de los procesos.

Los otros tres encuentros en los que participamos destacan por dar cabida a los tres actores implicados de forma más directa en los procesos: los políticos, con la reunión de coordinación en Diputación; los técnicos dinamizadores en su sesión de evaluación; y los ciudadanos, con el encuentro de grupos motores celebrado en Archidona.

En cuanto a la reunión de los técnicos dinamizadores, estuvo estructurada mediante una fórmula de trabajo en pequeños grupos, para su posterior debate en asamblea. Con esta dinámica se persiguen distintos objetivos; en primer lugar, actuar como un espacio bimensual de coordinación de los procesos, también es una privilegiada plataforma de intercambio de experiencias y una oportunidad para descargar la tensión del trabajo que supone al técnico su rol de mediador-dinamizador situado a medio camino entre la administración y la parte social. Los razonamientos y comentarios expuestos nos aportaron una visión desde las bambalinas del proceso, con el distanciamiento suficiente como para juzgar la implicación de cada uno de los actores y en el clima de confianza propicio para hablar con libertad, sin ataduras, ni con los políticos ni con la ciudadanía. La preocupación por el interés en implicar a más

personas en el proceso, principalmente a sectores excluidos, porque no se desanimen los participantes ante la lentitud en la realización de algunos proyectos, los esfuerzos porque los debates no sean contaminados por intereses particulares o se desvíen de los objetivos perseguidos, son algunas de las principales prioridades expresadas.

De forma previa al debate cada uno de los técnicos responsables realizó una exposición del estado del proceso en el que desarrollaba su tarea, para posibilitar la evaluación en grupo de cada una de las experiencias y la posterior evaluación del conjunto de los procesos. Tras la reunión se resumieron los aspectos más destacados y se fijaron unos objetivos para su evaluación en la siguiente reunión de seguimiento.

La reunión de los representantes políticos tuvo la particularidad de que comenzó con una rueda de prensa a cargo del diputado provincial responsable de la Oficina de Presupuestos Participativos de Diputación. Tras esta comparecencia los responsables de las distintas experiencias posaron para los medios de comunicación. Se aprovechó el encuentro de trabajo para generar una pieza informativa en relación a los presupuestos participativos, también se elaboró un comunicado de prensa con los resultados y acuerdos del encuentro. Con la salvedad de esta convocatoria, la reunión se enfocó, guiada por los técnicos de la Oficina Provincial, con la misma vocación participativa y de profundización reflexiva que la de los técnicos dinamizadores, alejada de una reunión orientada a buscar únicamente un rédito mediático. Se abordaron aspectos relativos a la coordinación con Diputación para la recepción de las subvenciones que permiten la contratación de los técnicos animadores de los procesos en los pueblos y se expusieron las dificultades que se están encontrando los políticos, principalmente en el campo de la carestía económica y la falta de medios, pero también en el establecimiento de una conexión con los vecinos y el poco respaldo que los medios de comunicación dan a estos procesos.

Fue interesante observar los diálogos entre los representantes políticos de distintos signo, muy lejanos a la confrontación imperante en las apariciones públicas, y cerrando filas en torno a los aspectos positivos del proceso, principalmente en la consideración de que facilitan la gestión municipal y de que es necesario conseguir que

los presupuestos participativos lleguen a más personas. Otro aspecto fundamental de la reunión, introducido por el diputado provincial, Miguel Esteban (IULV-CA), fue la necesidad de coordinación política entre las experiencias y la acción conjunta para el fortalecimiento de los presupuestos participativos. En este sentido destaca el acuerdo de constitución de la Mesa Provincial por la Democracia Participativa.

Nuestra inmersión en el grupo fue aceptada y se permitió la participación acogiéndose con respeto e interés las intervenciones realizadas.

El encuentro de grupos motores, los órganos ciudadanos de dinamización de los procesos, tuvo el valor añadido de ser la primera reunión en conjunto de los actores sociales de los procesos en marcha, una necesidad que surgió a demanda de los propios vecinos y como fruto de la evaluación de los equipos técnicos, al observarse que se habían creado espacios de evaluación e intercambio entre políticos y técnicos pero no para la parte social. El encuentro, celebrado en Archidona en horario de mañana y tarde durante un sábado, para favorecer los tiempos ciudadanos y garantizar una buena convocatoria, congregó a más de 60 personas, en representación de todos los procesos, con muy contadas ausencias. Los distintos representantes fueron rotándose por el estrado del salón de plenos del Ayuntamiento y exponiendo su trabajo, muchos de ellos emplearon presentaciones informáticas, documentos gráficos e, incluso, videos. El resultado fue muy positivo, se generó –según diversos testimonios- una alivante sentimiento de “no estar solos”, al comprobar cómo en los distintos pueblos atravesaban las mismas dificultades y al compartir las dinámicas de trabajo y los resultados, aspectos que sirven para fortalecer los procesos. Tras la sesión de presentación se realizó una visita guiada a una de las obras que se gestiona de forma participada, la construcción del ‘Centro Juvenil El Silo’, un ejemplo de cogestión entre los jóvenes y la administración, en la que los propios protagonistas dieron testimonio de este proceso. Ya en la jornada de tarde se realizaron dinámicas de trabajo en grupo para la reflexión de los aspectos que más interés suscitaron y se concluyó el encuentro con la puesta en común y el debate abierto a todo los asistentes.

1.2 Los presupuestos participativos como instrumento de conexión entre la administración y la ciudadanía.

Uno de los objetivos centrales de la presente investigación es profundizar y desentrañar, más allá de las potencialidades en la formulación a priori de los procesos de presupuestos participativos o de la intencionalidad que se presume a estas experiencias transformadoras, en si realmente suponen una metodología comunicativa de interacción que contribuye al acercamiento de los ciudadanos y la administración, dentro del contexto expuesto de brecha entre ambos agentes y del debilitamiento de la democracia representativa, con un esquema imperante de comunicación-conexión vertical y autoritario en el que la administración controla el flujo y la ciudadanía ejerce de receptor pasivo, blanco de la comunicación persuasiva y propagandística y con una acción decisiva limitada al pronunciamiento en las convocatorias electorales y las quejas y peticiones puntuales.

Derivado del análisis de la aplicación de la observación participante y los testimonios de las entrevistas en profundidad y grupales realizadas, se impone una visión claramente favorable a los procesos de presupuestos participativos como espoleta para un acercamiento entre ambos agentes en el propósito de avanzar hacia una experiencia de cogestión que rompa con la desigual dinámica tradicional de gobernantes y gobernados, ya que se van difuminando los corsés impuestos por sus roles tradicionales, de modo que los ciudadanos, más allá de receptores de los mensajes y acciones municipales comienzan a alcanzar y a compartir la posición de promotores. En palabras de la directora técnica de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, María Antonia Morillas, “participar de lo público y de la democracia deja de ser un privilegio”. En referencia a que el ciudadano reubica su papel en el sistema democrático para participar directamente en tareas que hasta entonces habían sido exclusivas del gobierno, entre ellas decidir en qué se gasta el presupuesto municipal.

En el orden cualitativo esta conexión rompe o debilita dinámicas nocivas en la relación de los actores sociales y políticos, como el clientelismo, en este sentido, el concejal de participación ciudadana de Archidona, Juan Antonio Lara (Izquierda Unida-Los Verdes), considera que se están dejando atrás prácticas como “el favoritismo o el chantaje”, mediante las cuales un concejal recibe a un vecino, que comienza a realizar una petición y a resaltar su historia familiar o sus afinidades con el grupo de gobierno, para acto seguido plantear cuestiones concretas o amenazar con recoger firmas y movilizarse si no se acomete la actuación de su interés. Esta estrategia fundamentada en el interés particular también parte, en ocasiones, desde los grupos políticos hacia los ciudadanos o determinados colectivos y alteran el principio de búsqueda del interés general que debe presidir la acción de todos los agentes implicados en la construcción democrática. Se trata, por tanto, de fórmulas “no válidas” que, según Lara, “gracias a los presupuestos participativos se ven mitigadas, pues uno de los cambios cruciales que se introducen estriba en que con ellos se canaliza un buen número de las peticiones vecinales, pero ya en forma de propuestas, con un debate y un estudio previo”.

De esta forma, con los presupuestos participativos se combaten las dinámicas clientelares, que aunque son difíciles de superar, sí que se experimenta un cambio en las formas en las que los vecinos realizan sus demandas, y esto es ya un primer paso importante. Al partir de un proceso de deliberación, validación y votación, se desposee a las propuestas del carácter unipersonal y, una vez admitida, queda más legitimada al alcanzar la consideración de una propuesta colectiva, pues tal y como testimonian en el grupo de discusión de Casabermeja, “el dinero público es de todo y todos nos tenemos que apropiar de él para satisfacer el bien común, no para que se haga de él un uso privado”.

Esta legitimación de las propuestas por la socialización de la toma de decisiones también constituye una experiencia concreta en la transformación del patrón habitual de relación entre el Ayuntamiento y los vecinos, basado en el par demanda-intervención, en el que el vecino solicita una actuación determinada y el gobernante la atiende, o no. En esta nueva lógica relacional, el concejal ya no tiene en solitario la

capacidad de decidir qué es lo que se hace y lo que se abandona, más bien actúa en un plano de coordinación o como facilitador-impulsor de las demandas vecinales canalizadas de forma colectiva y tras un proceso de deliberación y priorización.

Los vecinos, a su vez, se implican de lleno en la búsqueda y formulación de las decisiones. Atendiendo a estas consideraciones podemos aludir a la existencia de una experiencia de cogestión entre los representantes sociales y los políticos, uno de los principales objetivos de la democracia participativa, aunque esta cogestión se limita a la esfera del proceso de presupuestos participativos y no al resto de áreas del gobierno municipal.

Aun así, no es un proceso sencillo, pues pesa la interiorización de los esquemas tradicionales, según el alcalde de Archidona, Manuel Sánchez (IULV-CA), “es difícil cambiar el chip, tanto el de los vecinos como el de los políticos, pero conseguido este objetivo, cuando la ciudadanía adquiere esta capacidad de decidir, la asume y ya no renuncia a ella”. Por su parte, el alcalde de Istán, José Miguel Marín, explica que “una parte fundamental del trabajo con los presupuestos participativos es potenciar la máxima participación y discusión posibles, a fin de llegar a propuestas consensuadas y a hacer realidad la democracia participativa, que se concreta en que el pueblo decida como quiere que sea su futuro⁶⁷”.

En esta línea, varios participantes del grupo de discusión efectuado en Casabermeja consideran a los presupuestos como una “oportunidad para los ciudadanos”, a la vez que reclaman “más participación” y critican “la tendencia generalizada de los vecinos a permitir que sean los concejales los que debatan los asuntos públicos sin sacarlos a la calle”. Asimismo, reconocen con satisfacción que tras el primer proceso celebrado en esta localidad, “empezaron a concienciarse algunas personas”.

⁶⁷ “Algo se mueve en Málaga. Parte 3” (2010). Video editado por la Oficina Técnica para los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. (Consulta 08/09/2011).

Desde otros planteamientos, el concejal de la oposición en el Ayuntamiento de Istán, Alberto Ayllón (PP) estima que los presupuestos participativos “tienen su origen en Latinoamérica, donde el sentido de comunidad es más fuerte, a diferencia de España, donde este concepto es más difuso y la conciencia generalizada es la de votar, elegir y delegar”. Con estos condicionantes, y aunque asegura que los presupuestos participativos a priori son positivos, considera que en la práctica existe “un choque cultural y falta un sistema de control, pues los ciudadanos gestionan el dinero público, pero qué controles se van a aplicar, qué propuestas se van a hacer”.

En cualquier caso, la estructura comunicativo-participativa derivada de estos procesos sienta las bases para un mejor conocimiento mutuo de las dinámicas, necesidades e intereses entre vecinos y políticos, así como de las dificultades y limitaciones existentes en ambos bloques, por lo que se genera una empatía social beneficiosa para la consecución de los objetivos comunitarios perseguidos. Los vecinos conocen de cerca la administración y su estructuración, funcionamiento y mecanismos de toma de decisiones y los ayuntamientos reciben de forma directa los pareceres y demandas ciudadanas. Con lo que se facilita el surgimiento de una realidad de comprensión recíproca en torno a las dificultades y carencias por cada una de las partes, en una interacción más sincera y colaborativa entre la administración y la ciudadanía. Esta conexión contribuye a variar los roles y concepciones generalizadas, tanto por parte de la administración como de los ciudadanos.

Esta comunicación efectiva entre los bloques social y político, mediante las dinámicas deliberativas y decisionales que vehicula, contribuye a la generación de una mayor conciencia de las necesidades colectivas, en un proceso progresivo de destierro de los intereses particulares para avanzar hacia una visión basada en criterios consensuados y en un abordaje global del municipio. Aunque no podemos referirnos a esta realidad como a un fenómeno categórico, pues de los distintos testimonios se desprende que aún es preciso seguir trabajando en estos aspectos, aunque sí que es generalizada la consideración de que se va experimentando una toma de conciencia de las prioridades y preferencias en colectividad, por lo que se avanza en la cohesión social y la vertebración del territorio.

Los progresos en este terreno también contribuyen a una optimización de los recursos municipales y al buen gobierno de la administración, ya que, por ejemplo, si los ciudadanos se muestran dispuestos a esperar el arreglo de su calle ante la necesidad más acuciante de otro sector, los gobernantes también dejan de organizar a los servicios operativos y a los distintos departamentos municipales a impulsos y órdenes de inmediatez a consecuencia de las demandas de grupos de presión o intereses particulares influyentes y se atienen a una planificación previamente fijada en colectividad.

Esta conexión reporta beneficios derivados más allá del estricto desarrollo de los presupuestos participativos y las decisiones que se adopten en relación a las partidas consignadas para estos aspectos, pues a partir del proceso de realización de propuestas y de deliberación se entabla un diálogo social relevante para el diagnóstico y la planificación del desarrollo de los territorios, configurándose, con aquellas propuestas que siendo viables técnicamente no habían podido ser incluidas en los fondos decididos de forma participada, auténticas hojas de ruta que luego se tienen muy presentes para decidir obras o intervenciones en un contexto más amplio del gobierno del Ayuntamiento, por lo que la soberanía popular da un salto de calidad, al cristalizar de forma patente la voluntad ciudadana. La satisfacción de los vecinos es mayor y se avanza en el crédito de la administración.

Del lado político, la codecisión también reporta un mayor respaldo, en palabras del alcalde de Colmenar, Pedro Fernández (PSOE), “aunque en un pueblo pequeño lo habitual es que el Ayuntamiento y los vecinos coincidamos en detectar los problemas existentes, cuando los diagnosticas junto a la gente sales fortalecido”. Por su parte la delegada de Participación Ciudadana de Teba, Isabel Castilleros (IULV-CA), reconoce que los presupuestos participativos constituyen una de las herramientas con la que más han logrado acercarse a la ciudadanía y que gracias a ellos “los vecinos conocen mejor el funcionamiento del Ayuntamiento y sus dificultades y pueden ponerse, con mayores elementos, en el lugar de los gobernantes, por lo que se aumenta en implicación. Los que han participado están activos y con ilusión”. En palabras de una vecina de Istán que formó parte del grupo de discusión desarrollado en esta localidad,

“con los presupuestos los ciudadanos podemos aportar algo, personas que no estamos metidas en lo que es el mando, también podemos mandar, te sientes como un gobernante. Se dan oportunidades a la gente y se le marcan al Ayuntamiento nuevos caminos, se está consiguiendo que se implique gente que no participa normalmente”.

Otro aspecto destacado es el diagnóstico colectivo de la realidad y la incorporación de nuevos puntos de vista, como relata el alcalde de Alameda, Juan Lorenzo (IULV-CA), “los políticos, en ocasiones, nos encerramos en nuestro trabajo municipal y no descubrimos la realidad, el día a día de la localidad, la gente aporta un plus muy valioso con su implicación”⁶⁸.

Con los testimonios extraídos merced a las herramientas de investigación empleadas, verificamos que la comunicación en los presupuestos participativos destaca por la creación de estructuras de cogestión, donde ciudadanos, técnicos y políticos desarrollan un diálogo desde esquemas más horizontales, unos espacios que en aquellas experiencias en las que más se ha avanzado, según expone Virginia Gutiérrez, técnica de IEPALA, en la entrevista en profundidad mantenida, están configurándose como foros estables de diálogo social que desembocan en un mayor empoderamiento ciudadano. Aunque será en otro apartado en el que abordaremos la profundización en el nivel de participación, acompañando la práctica de las primeras decisiones con la formación necesaria a los distintos niveles político, técnico y vecinal.

Por su parte, el profesor de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Sevilla, Francisco Sierra, que tomó parte activa de la planificación del proceso de presupuestos en Sevilla, destaca en la entrevista realizada que la gran aportación del nuevo modelo de gobierno objeto de investigación es la construcción de un espacio público de deliberación, al configurarse una esfera pública no estatal, a través de una medida que “democratiza los procesos de comunicación, al socializar la información, el conocimiento de la realidad local y sus recursos, las administraciones y el modelo de desarrollo e inversión”. Desde este prisma, con los presupuestos

⁶⁸ “Algo se mueve en Málaga. Parte 3” (2010). Video editado por la Oficina Técnica para los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. (Consulta 10/09/2011).

participativos se va más allá de la democracia deliberativa, al crearse un espacio de libertad, de discusión distinto del tradicional representativo, en el que son los representantes electos los que entablan los debates o bien éstos con representantes de colectivos ciudadanos formales. La contribución de los presupuestos participativos es la introducción de una dimensión comunicativa más abierta, más allá de los colectivos vecinales y más allá de la dimensión instrumental de lo que habitualmente se considera participación.

El técnico dinamizador del proceso ‘El Rebate’, los presupuestos participativos de Alameda, José Antonio Castro, apunta que estas experiencias se erigen como antídotos a la “cultura política de la desmovilización” que se impulsa desde los partidos políticos, en la que el mensaje que se envía a la ciudadanía es que no tiene que hacer nada, con una visión de que la administración ya se encarga de velar por sus intereses, que no hay por qué molestarse gracias a la pretendida eficacia de los gobernantes. Con este esquema los gobiernos acaban por convertirse en “un cortijo político”, y la acción de gobierno no se encamina hacia aquellos aspectos que más convengan al interés general sino a aquellos que reporten más beneficios a unas determinadas siglas. Y no sólo desde el lado del gobierno, también se extienden actitudes de oposición en las que el voto negativo se justifica, más allá de la idoneidad de la propuesta, en cuál es el grupo político que la impulsa.

Junto a la expulsión de la ciudadanía de la cosa pública, se detectan otras conductas nefastas que confunden la participación con el populismo. Según palabras de Castro, “cuando se piensa que es la gente la que siempre tiene la razón también se cae en un error, pues la experiencia en intervención social demuestra que puede hablarse de participación cuando se trabaja en plano de igualdad, cuando se otorga la misma validez a los saberes políticos y técnicos que a los saberes populares, por tanto tampoco hay que poner en un pedestal, sin cuestionar, lo que la gente formula, como hace el asamblearismo, ya que no hay nada más manipulable que una asamblea, creer que la democracia es sólo una asamblea es un error”.

En esta línea discursiva, la propuesta de los presupuestos participativos, en un claro alarde transformador, se encamina a permitir a los vecinos que articulen su propio discurso, mediante el trabajo en colectividad, para que sea la gente la que sepa lo que quiere, tenga sus propias dudas, sus propias preguntas y, al fin, sus propios discursos y decisiones. Este objetivo requiere de un trabajo previo y una redefinición de los roles de políticos, técnicos y vecinos; éste es el cometido que se marcan las planificaciones de los procesos de presupuestos y una empresa en la que tienen que participar todos los agentes implicados.

Pero para no caer en triunfalismos, cabe alertar desde una visión crítica de las experiencias de presupuestos participativos, que si no se brindan a la ciudadanía los espacios, los tiempos y los recursos para asumir los cambios, adquirir formación y crear mecanismos de trabajo fuera de los procesos formales-magistrales, se limitarán a la celebración de una asamblea para someter a votación determinadas propuestas. Por lo que es fundamental en la definición y desarrollo de los presupuestos participativos avanzar en su orientación hacia procesos de codecisión y deliberación, para evitar el surgimiento de procesos controlados.

Dentro de la política desmovilizadora referida, se explica la conducta asombrosa de diversos grupos de la oposición municipal en los municipios de los procesos investigados que manifiestan sentirse desplazados como partidos políticos y reclaman que se les “usurpa” su papel de oposición, al ser el equipo de gobierno el que se reúne en la calle con la gente para preguntarle qué hace falta y tomar con ellos decisiones.

Por tanto, más allá de las obras o intervenciones que se decidan, desde el plano comunicativo y de interconexión entre los vecinos y la administración, lo más destacado es que con los presupuestos la gente interviene en la gestión de las decisiones, desde la colaboración en pie de igualdad.

También hemos podido detectar una vertiente educativa, pues muchas de las personas no conocen a priori los mecanismos de funcionamiento de la administración, así como el desarrollo del proceso, desde la deliberación, hasta la elección de un determinado proyecto y la tramitación del mismo en toda su complejidad, ya que lo

más adecuado no es simplificar la realidad a los vecinos, sino que la complejidad derivada de problemas de viabilidad, cumplimiento de plazos, resolución de trámites o contratiempos sean factores compartidos y las problemáticas se resuelvan en común. Esta es la fórmula más idónea para que madure el proceso, y que cristalice la cogestión. De otra forma, una vez decididas las inversiones lo que cabe a la ciudadanía es exigir eficacia y reclamar, al uso de la práctica tradicional, y un proceso de participación real tiene que ser algo más, ése debe ser el horizonte que marque la madurez de los presupuestos participativos, aunque aún no ocurre así en algunos de los procesos en marcha.

Por tanto, un objetivo inexcusable tiene que ser que los vecinos decidan el proyecto, participen en el diseño de su desarrollo y compartan la complejidad que de éste se derive.

En cualquier caso todos ellos son procesos a largo plazo, que requieren que de forma progresiva se vayan generando espacios de deliberación y codecisión, que se vayan acercando personas, primero los que ya participaban y se relacionaban con el equipo de gobierno y luego, con el tiempo, nuevos actores. Es capital para el éxito del proceso incorporar a los que no participan habitualmente; el simple hecho de que una persona se acerque a una asamblea a realizar una propuesta ya es un primer paso que le lleva a una mayor implicación y con el que se contribuye a avanzar en un proceso beneficioso para la calidad democrática y la deseada comunicación-conexión efectiva entre la administración y la ciudadanía. En este sentido coincidimos con Ganuza y Francés⁶⁹ (2012) que concluyen:

“Cuanta más abierta sea la estructura de la participación de la ciudadanía y más posibilidades de maniobra tenga esta sobre las reglas de los procedimientos participativos, las experiencias son mejor valoradas, por tanto no parece desafortunado pensar la calidad

⁶⁹ En la obra GANUZA, E. y FRANCÉS, F. (2012) “El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate”, Madrid, CIS. Los autores ha realizado un estudio a partir de 1.100 encuestas a participantes de ocho experiencias de presupuestos participativos en el estado español.

democrática de los presupuestos participativos a partir del nivel de apertura que ofrecen a los ciudadanos”.

No obstante esta apertura e impulso participativo topa como barreras para la comunicación de la administración con los ciudadanos con la desmotivación imperante en amplios sectores de la población, así como la actitud escéptica de partida de la ciudadanía acerca de que las intenciones de la clase política con los presupuestos participativos acerca de si realmente van a cumplir con lo que decidan los ciudadanos. En este aspecto se suscita otro elemento que necesariamente ha de superarse, lo que podemos calificar como el sesgo ideológico de los procesos, derivado de la visualización por parte de la población de que los presupuestos participativos son un programa identificado con el partido político que sustenta al gobierno que los desarrolla. En este sentido Navarro (1999) considera que “los presupuestos participativos transmiten a la ciudadanía una imagen politizada que impide o dificulta la participación de aquellos que no son simpatizantes del gobierno”. Este factor se agrava cuando los presupuestos participativos se impulsan por gobiernos de coalición o en los que la oposición tenga un fuerte peso. Es preciso combatir este sesgo con medidas inclusivas, tanto en el aspecto político como el social, para lograr que se visualicen los presupuestos participativos no como un proyecto de los partidos políticos sino como un proyecto de ciudad.

Estas realidades requieren la actitud modélica de la administración, que debe respetar los espacios de participación de la ciudadanía, fomentar la integración de los representantes de la oposición política y dar fiel cumplimiento a las propuestas seleccionadas, además de informar, tanto por impulso propio como a petición vecinal, acerca del desarrollo de los proyectos.

Sin embargo, la juventud de estos procesos, carentes de una consolidación política y social, y de una perspectiva transversal que impregne toda la dinámica de funcionamiento y relación con los vecinos motiva que, junto a las experiencias de cogestión, convivan prácticas en las que el ayuntamiento sigue trabajando con sus lobbys en el marco relacional tradicional, pues es difícil que tanto administración como

actores sociales tradicionales interioricen la nueva propuesta, y tampoco se puede forzar a la ciudadanía hacia un discurso participativo. Esta es una debilidad de los procesos que es preciso corregir, para aspirar a implantar con coherencia un nuevo modelo de gestión y comunicación entre la administración y la ciudadanía. De forma gráfica, el dinamizador de Alameda refiere que en una de las sesiones de evaluación el alcalde afirmó: “Tenemos la mejor leche pero la gente pide pan”, y concluyeron que, “en lugar de darles el pan, que sería la opción más fácil, había que perseverar desde la convicción para que la gente acabe pidiendo leche”. Aunque esta actitud tiene que confrontarse con la exigencia del modelo democrático que obliga a los partidos políticos a buscar la adhesión de voluntades ciudadanas a corto plazo con vistas a recabar apoyos electorales.

Al tratarse de procesos rupturistas, también es preciso evitar que se fomente la creación de un nuevo grupo de presión conformado por los que participan en el proceso, y que éstos creen que están en posesión de la verdad. El objetivo es avanzar en la búsqueda de las necesidades de todos, en un proceso implicativo. Miembros del grupo motor de Casabermeja refieren en este apartado la importancia de educar a la ciudadanía y a los políticos desde estos principios, y aseguran que “la participación no puede ser un pulso entre vecinos y políticos, aunque hay que estar muy encima del Ayuntamiento”. A la vez que refieren que “si es verdad que desde el Ayuntamiento se hacen esfuerzos para que la gente se implique, desde el Consejo Ciudadano⁷⁰ tienen que estar alerta e insistir para que se cumplan los acuerdos y compromisos adquiridos”.

El diputado provincial de IULV-CA, Miguel Esteban⁷¹, de quien depende la responsabilidad política de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos, expone que el objetivo es “mejorar la gestión municipal e impulsar una verdadera escuela de ciudadanía capaz de fortalecer el actual sistema democrático y caminar hacia una

⁷⁰ Denominación del Grupo Motor en el proceso de Casabermeja.

⁷¹ Ocupó este cargo durante el mandato de las administraciones locales de 2007-2011.

democracia participativa que sea capaz de llegar, no solo a los aspectos políticos o sociales, sino también a los económicos”.

Este es un objetivo de largo alcance, en el que con los presupuestos participativos se han dado pasos decididos, pero que se ha visto frustrado en muchos casos con la paralización de los procesos, especialmente tras cambios electorales, tanto la experiencia pionera de Porto Alegre como en muchos de los procesos iniciados en la provincia de Málaga. Por lo que estos procesos encuentran una clara debilidad en su dependencia de la administración que debe avanzar en mecanismos de apertura y también de la ciudadanía, que ha de dar un paso al frente y apropiarse de estas parcelas de acción para la democracia participativa.

Un hecho sintomático es que los procesos arrancan desde la voluntad de los ayuntamientos y no a demanda de la ciudadanía, salvo excepciones, como la de Ferrol (La Coruña), la única en España y una de las pocas de Europa que partió en 2009 a iniciativa ciudadana, cuando el Foro Cívico tras el proceso de revisión del Reglamento de Participación Ciudadana en el año 2008 solicitó al Ayuntamiento que llevase a cabo una experiencia de presupuestos participativos en diversos barrios de esta localidad. Tras la exitosa experiencia, los participantes en este espacio ciudadano votaron una propuesta que luego fue asumida por la Junta de Gobierno Local de Ferrol para que se extendiese el proceso a todo el municipio⁷².

⁷² LA VOZ DE GALICIA (2011). “Los presupuestos participativos llegarán a todo Ferrol”, Galicia, 21/01/2011.

1.3 Apertura de canales e implementación de herramientas comunicativas en los procesos de presupuestos participativos

La planificación estratégica de la comunicación es clave para la consecución de los objetivos que se marca cualquier proceso de presupuestos participativos, las líneas y mecanismos comunicativos que se implementan en las experiencias analizadas atienden a favorecer el conocimiento generalizado de los procesos y buscan incentivar la implicación vecinal, así como permitir la apropiación ciudadana de los canales y herramientas de comunicación que se despliegan al servicio de los mencionados procesos.

Tras el análisis hemos detectado que la comunicación se abre paso como un vehículo preferente de dinamización, deliberación y movilización de la ciudadanía. Para ello la práctica generalizada promovida desde la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos, es la de elaborar las directrices de la estrategia comunicativa mediante un trabajo participativo entre la administración y los representantes ciudadanos, principalmente los integrantes de los grupos motores o consejos municipales, que asumen un mayor protagonismo en la tarea de impulsar el lanzamiento del proyecto y potenciar las convocatorias. Se trata de una participación ciudadana circunscrita a un grupo de vecinos con mayor implicación en los presupuestos participativos, aunque a determinados aspectos comunicativos específicos, como la elaboración del logotipo, se les otorga un ámbito de participación universal, mediante la convocatoria de concursos de ideas, una modalidad que ha sido desarrollada en Istán o Casabermeja, y que tiene como antecedente el proceso de elección de logotipo del presupuesto participativo de Sevilla.

La horizontalidad y el intercambio de los papeles de emisor y receptor es un objetivo prioritario y, aunque las experiencias analizadas parten de la voluntad política de las administraciones para desplegar los presupuestos, una vez realizado el impulso inicial, la prioridad es que sean los vecinos quienes avancen en el papel de promotores, para generar un esquema comunicativo multidireccional, en el que ayuntamientos,

colectivos y vecinos establezcan una interacción comunicativa en parámetros de horizontalidad.

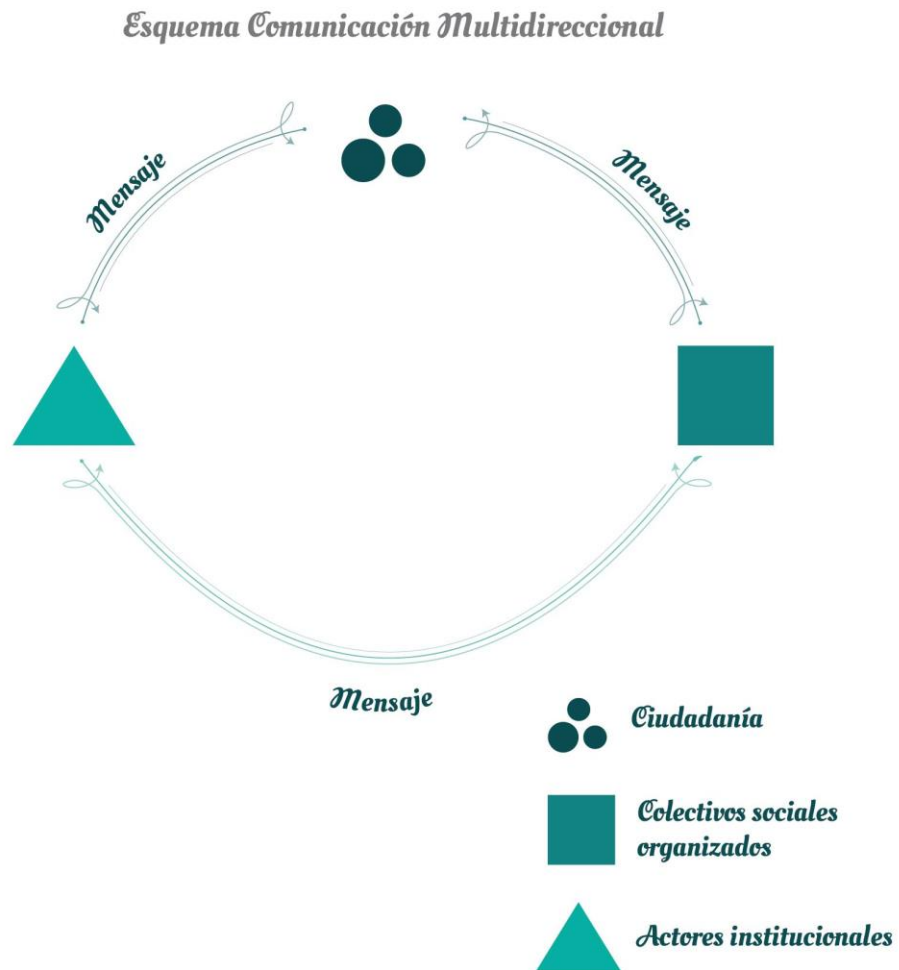


Imagen 8. Esquema del modelo multidireccional de la comunicación en los presupuestos participativos.

Fuente: Elaboración propia.

1.4 El espacio y el tiempo son el mensaje

En su planificación, la comunicación se sirve de la creatividad y la acción en los tiempos y espacios cotidianos para trascender de los conocimientos técnicos y facilitar la implicación vecinal, pues como afirma la directora de la Oficina Técnica del Área de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, M^a Antonia Morillas, “se trata de que se experimente un proceso de apropiación ciudadana de la comunicación, no de generar más burocracia con un esquema asimétrico en el que la institución ejerce el control del impulso comunicativo y de la información”. Del mismo modo, estos procesos, tal y como exponen desde la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos, trabajan para romper “la tiranía de la cultura oficial y la cultura de masas, que marginan a las culturas populares y generan la sensación en la ciudadanía de que no existe preparación para cometidos trascendentales como los presupuestos, que han de reservarse a los políticos y técnicos. Frente a esto, promovemos una participación de forma natural, en el día a día, contraria a la lógica del estado y del mercado”.

Esta estrategia de acudir al encuentro de los vecinos y posibilitar su participación en los espacios cotidianos de interacción puede generar la sensación, como expresa un participante en la entrevista de grupo de Casabermeja, de que la gente participa accidentalmente, pues tienen que ir en su búsqueda y “llevarles las hojas de propuestas y la urna para que depositen los votos y participen”. Este testimonio es una alerta sobre el riesgo de que se cree la dinámica del “ya vendrán a buscarme para que participe” y se acabe por entender la participación como algo coyuntural y al impulso del Ayuntamiento, en una visión claramente contraproducente con el objetivo de activar a la ciudadanía.

Junto al principio de conjugar los saberes técnicos con los saberes populares, la tónica en la estrategia de comunicación es la agitación y dinamización callejera, en la línea de la política comunicativa lúdica impulsada por los movimientos sociales, mediante las denominadas campañas de comunicación provocativa, las acciones en

espacios públicos y la salida al encuentro de los ciudadanos en los lugares más frecuentes de reunión y convivencia.

Y es que en gran medida los presupuestos participativos intensifican el apego al territorio y refuerzan la identidad grupal, lo que supone un refuerzo del sentido de comunidad⁷³. Este sentido de comunidad implica sentido de pertenencia, implicación y solidaridad.

A pesar de ello, la comunicación de los procesos sigue siendo en gran medida sinónimo de difusión, en una tendencia derivada de la visión tradicional de la comunicación de agitación y propaganda que es preciso trascender para superar las estrategias difusionistas, y enfocarlas hacia un tratamiento integral, que emane de la concepción de la política local en términos de comunicación, de comunicarse con la ciudadanía. En palabras del técnico dinamizador de Alameda, “el objetivo perseguido es alcanzar los recursos necesarios, la formación ciudadana precisa y la dirección política adecuada para que los presupuestos participativos superen la dinámica de un procedimiento administrativo más y se conviertan en un proceso instituyente -en el sentido fundamentado por Villasante (2006, p.227)- no instituido, es decir, que la gente se plantee sus propios cuestionamientos, elabore sus propios mensajes y le dé una vuelta de tuerca a la administración en general”.

Para facilitar que el diseño del plan de campaña y los discursos se elaboren de forma más participativa se han realizado talleres de formación en técnicas de comunicación con grupos motores, en los que han participado más de 300 personas de los distintos procesos. Y es habitual que los materiales empleados en la estrategia de difusión permitan la apropiación vecinal de los mismos, mediante fórmulas como los carteles ventana con el logo y demás elementos distintivos de cada uno de los procesos, para que sean los miembros del grupo motor los que formulen sus propios

⁷³ Según Sarason: 1977, se entiende como comunidad “la autopercepción de pertenecer a una colectividad de la que se es parte significativa, el sentido de que aunque haya conflicto entre las necesidades del individuo y las de la colectividad, estos conflictos deben ser resueltos de forma que no se destruya el sentido psicológico de comunidad, el sentido de que hay una red y una estructura de relaciones que se fortalecen y no se diluyen”.

mensajes y los difundan en los espacios que consideren más oportunos, con la premisa de que más allá de la calidad del producto, el valor reside en la construcción colectiva y la capacidad de conectar con el resto de vecinos para fomentar su implicación.

Esta fundamentación que guía los procesos de presupuestos participativos no escapa, en ocasiones, de la tendencia de la administración a servirse de la comunicación de estas experiencias con la misma intencionalidad que si se tratase de campañas de autoimagen, como relata de forma crítica el profesor de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Sevilla, Francisco Sierra, en relación al proceso experimentado en Sevilla, que –según asegura- “comenzó mediante un valioso trabajo con los grupos motores, a través de formación en comunicación, planes y estrategias comunicativas por barrios y ha ido experimentando un debilitamiento del grado de compromiso social e interés en investigación para encaminarse hacia una lógica de institucionalización que cuenta con empresas de comunicación para la elaboración de las campañas”. Esta circunstancia no puede hacerse extensiva a los municipios analizados en la provincia de Málaga como una afirmación generalizada, pero cabe su mención como alerta para contrarrestar la tentación a esta desviación comunicativa y democrática.

1.5 Hacia una socialización de la comunicación institucional

Los procesos de presupuestos participativos combinan diversos canales para vehicular los flujos comunicativos, la comunicación interpersonal es la más valorada y la que se considera más efectiva para el cometido transformador de los presupuestos. Las asambleas y reuniones se organizan al servicio de la deliberación, la evaluación y la toma de decisiones. Las herramientas más tradicionales, como los carteles y dípticos son también herramientas muy empleadas.

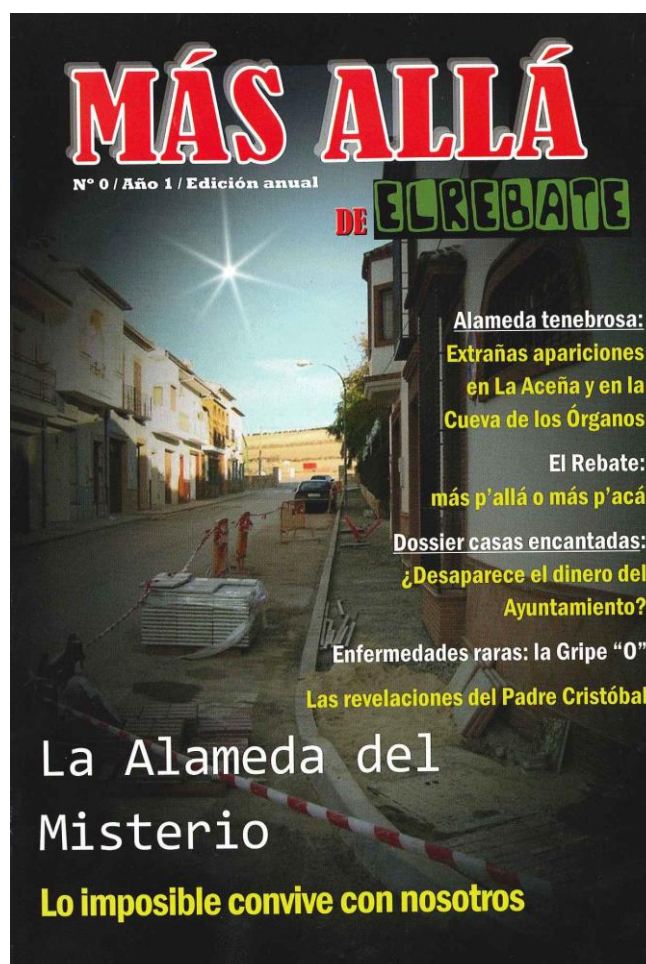


Imagen 9. Portada del boletín nº 0 del presupuesto participativo de Alameda.

También se editan distintos boletines, que se publican, principalmente, para la devolución del proceso. Se trata de materiales elaborados mediante procesos

participativos dirigidos por los ciudadanos, con el apoyo del técnico dinamizador, como facilitador y asesor, pero sin la intervención de políticos. En las seis experiencias analizadas Casabermeja, Alameda y Archidona, las tres más veteranas, son las que cuentan con boletines ciudadanos.

Alameda

El boletín de Alameda es de edición anual, y se titula 'Más Allá de El Rebate'. Presenta un formato revista a todo color con 16 páginas. En su diseño abundan las fotografías y los gráficos, consiguiendo una apariencia atractiva y de ágil lectura. En un acercamiento desde el plano cualitativo, el boletín sigue los principios de la comunicación provocativa y se planteó como un paso más tras la provocación/animación de su primera campaña de animación a participar denominada: 'Sal al Rebate'.

En el número 0 del boletín el discurso y la presentación giran en torno al campo temático del misterio y lo paranormal, introduciendo elementos de distanciamiento y desconcierto, sirviéndose de tradiciones locales, historias de fantasmas y leyendas, junto a la inserción de información relativa al proceso de presupuestos participativos. Constatación de estas afirmaciones es el titular principal de la portada de la primera edición: "*La Alameda del Misterio. Lo imposible convive con nosotros*", las noticias del sumario como "*El Rebate: más p'allá o más p'acá*" o el denominado "*Dossier sobre casas encantadas*", con el titular: "*¿Desaparece el dinero del Ayuntamiento*", dejan claro cuál es el propósito perseguido. Incluso para el prólogo se obtuvo la colaboración del psiquiatra y periodista especializado en el género del misterio, Fernando Jiménez del Oso.

A lo largo de los distintos artículos se narran espeluznantes sucesos y terroríficas leyendas mientras se intercalan, dándole la misma categoría de 'fenómenos paranormales', informaciones y comentarios sobre el proceso de 'El Rebate', los presupuestos participativos de Alameda, se incluyen reportajes que hablan de "misteriosos grupos de personas que se reúnen en la calle para denunciar, discutir y repartir parte de los presupuestos municipales"; se muestran los ecos de las 'Voces

desde El Rebate’, con entrevistas a los vecinos sobre el proceso o realiza una explicación detallada del presupuesto municipal y de las partidas que se deciden mediante dinámicas participativas con el titular de “*Poltergeist en el Ayuntamiento*”. En la contraportada, se realiza un avance del próximo número en el que se abordarán los misterios de la *Secta de los Iluminados* que “en 1870 consiguió despertar en Alameda la desconfianza ante cualquier reunión de vecinos que se propusiera mejorar el pueblo, y cómo ésta continúa hasta nuestros días”.

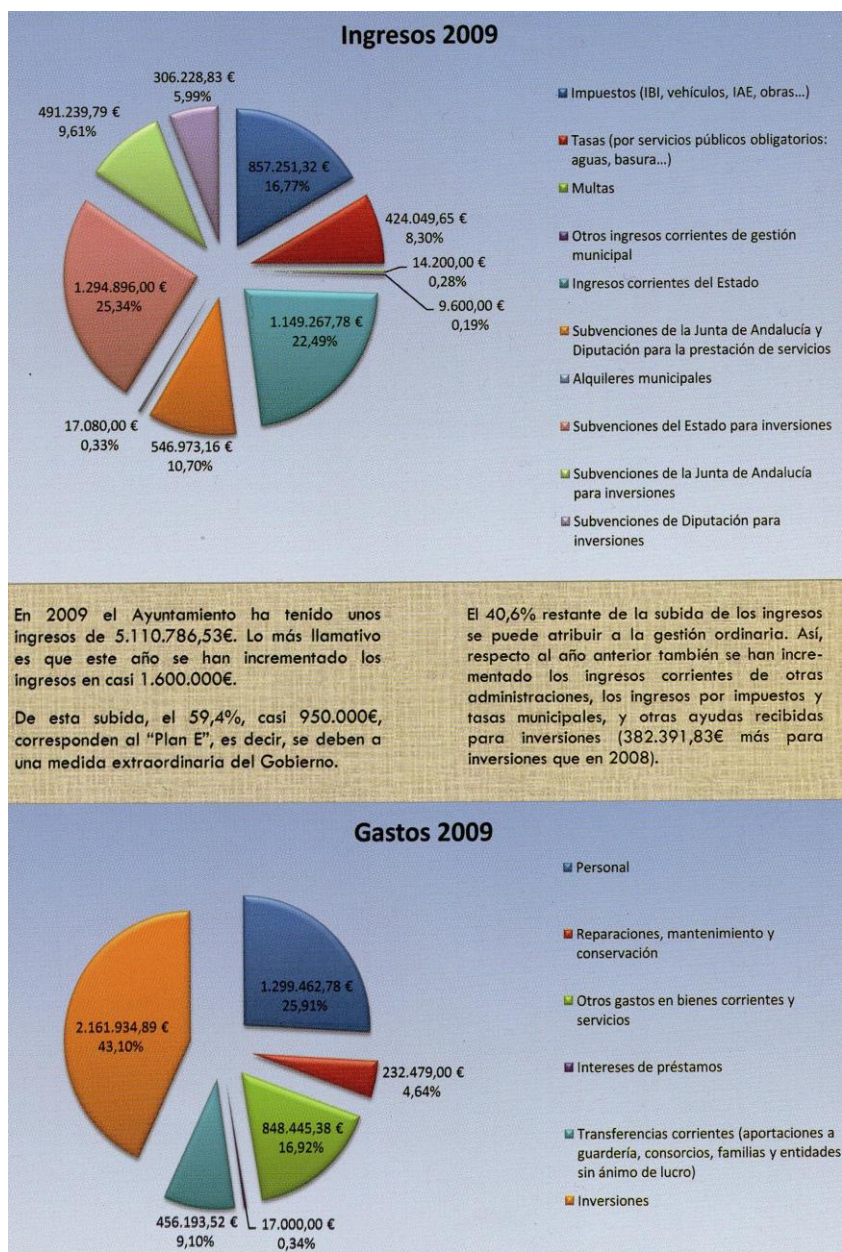


Imagen 10. Reportaje explicativo sobre los presupuestos de Alameda en el boletín ‘Más Allá’.

De esta forma, se rompe con la comunicación institucional tradicional y los vecinos perciben un nuevo estilo comunicativo de las políticas municipales –en un sentido amplio, pues municipal ya no es lo relativo al Ayuntamiento, sino al conjunto de actores presentes en el municipio–, se desarrolla una comunicación del interés, aprovechando la afición por lo misterioso existente en Alameda, un pueblo cargado de leyendas. Con todo ello, se consigue un acercamiento amable hacia la experiencia. Asimismo, el boletín ofrece detallada información y valoraciones sobre los presupuestos. Su finalidad básica es la de buscar la implicación de los que no participan, informar y generar el debate ciudadano. Además también constituye un útil ejercicio de transparencia informativa y ofrece datos para facilitar a la vecindad el control y seguimiento de los proyectos aprobados.

Sobre el diseño de esta publicación, el técnico dinamizador de ‘El Rebate’ explica que partieron de la idea de “darle la impresión de una revista especializada en misterio y resultó con un aspecto muy cuidado y atractivo, un extremo que a priori puede parecer positivo pero que no fue el que planificamos, pues es inherente al proceso una estética más ‘casera’ en la producción de los mensajes y las dinámicas. Este boletín, por el tipo de papel de calidad y el diseño tiene otra estética más cuidada, que también contribuyó a despertar el interés de los vecinos”.

Casabermeja

El boletín de Casabermeja se titula “*Casabermeja Participa*” y, al igual que el de Alameda integra en la cabecera el logo de los presupuestos participativos como elemento de impacto visual dominante. La publicación tiene un carácter netamente informativo, dando cuenta del proceso y animando a participar en las próximas citas, pero por ello no se le puede catalogar de anclarse en los esquemas difusionistas tradicionales, pues el boletín se rebela, como nota característica desde el plano cualitativo, en una efectiva herramienta de fiscalización de la tarea del Ayuntamiento y garante de que se cumpla con el principio de vinculación que se presume intrínseco a los presupuestos participativos.

Su diseño es más sencillo que en el caso del boletín de Alameda, pero también se ha concebido como una publicación de carácter eminentemente visual. En las ocho páginas que lo componen se crea una coherencia estética, desgranándose cada una de las propuestas seleccionadas mediante cuadros con campos de texto fijos para cada una de ellas y la inclusión de numerosas fotografías. Los cuadros de texto cuentan con elementos visuales certeros para atraer el interés del lector como la combinación de colores y la inclusión de un gráfico de barra para ilustrar el grado de ejecución de cada uno de los proyectos incluidos en los presupuestos participativos.



Imagen 11. Seguimiento de las propuestas en el boletín de Casabermeja.

Archidona

A diferencia de estos dos boletines, que presentan unas propuestas más creativas desde esquemas de comunicación ciudadana, en el caso de Archidona, aunque también han participado en su elaboración los miembros del grupo motor, el carácter de la publicación es de mayor corte institucional. Se emplea el sistema de presentar preguntas y respuestas a aspectos básicos tales como “¿Qué son los

presupuestos participativos?” ó “¿Cómo participar?”, es a través de estas explicaciones de este tipo como se va informando sobre el procedimiento del proceso, sus objetivos y convocatorias con un tono de plena identificación con los presupuestos participativos y un discurso omnisciente. Se asemeja más a la típica publicación descriptiva de una carta de servicios de interés público que a un medio de comunicación propio de la comunicación participativa y creativa.

Colmenar

En Colmenar no se editan boletines, pero sí se difunden periódicamente publicaciones del tipo díptico o folleto, enfocados desde el prisma de la administración, para buscar la implicación ciudadana, pero no desde una comunicación que emane desde la construcción colectiva de la ciudadanía. Cuenta con eslóganes del tipo “Ayúdanos a mejorar tu pueblo”, firmado por la concejalía de participación ciudadana, que sitúan al lector en un plano de distanciamiento con respecto a la administración, no más allá de un plano apelativo, de llamada a la colaboración, nunca a la cogestión.

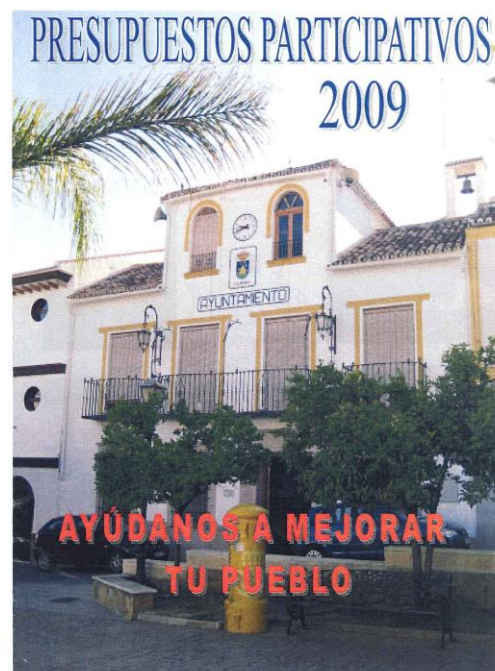


Imagen 12. Folleto informativo sobre los presupuestos participativos de Colmenar.

Junto a este tipo de publicaciones, en todos los procesos se han elaborado comunicaciones de carácter puramente informativo para dar a conocer a los vecinos de forma previa cuáles serán las propuestas que se someterán a votación y convocarlos a las urnas.

Por su parte, las televisiones locales, como en el caso de Archidona, Alameda, Teba y Colmenar, centran su papel en la difusión de la información y las convocatorias que se generan. Un modelo de comunicación propio de algunos procesos es la elaboración de vídeos con la participación de todos los agentes implicados. Se trata de piezas audiovisuales de vocación dinamizadora de los debates en los barrios y distritos, además de para dar a conocer el proceso y aumentar la implicación vecinal. En cuanto a la aplicación de canales telemáticos, se cuenta con internet y, para convocatorias concretas, con sistemas de envío masivo de SMS vía teléfono móvil.

1.6 Planificar la comunicación para provocar la participación

La existencia de una estrategia comunicativa es una destacada innovación introducida por los procesos de presupuestos participativos que se impulsan en la provincia de Málaga, con los antecedentes de los municipios sevillanos pioneros en Andalucía, ya que en la experiencia originaria de los presupuestos participativos, en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se carecía de una estrategia de comunicación participativa para el desarrollo, aunque sí se contó, como explica Sierra, con el elemento positivo de “la existencia de una valiosa tradición de medios comunitarios implantados en la zona, principalmente los periódicos barriales”.

Pero lo cierto es que no existía un plan para unos objetivos y su finalidad se ceñía a difundir logros y avances, mientras que en los procesos investigados la primera preocupación que ocupa a la puesta en marcha del presupuesto participativo es el diseño de la campaña de comunicación para la implicación de la ciudadanía y la explicación del proceso.

La planificación comunicativa puede estructurarse en tres fases fundamentales, según sus objetivos: el primer estadio, es el de generar un espacio público y una dinámica de interlocución. La segunda fase busca la transversalidad de la planificación comunicativa en todos los ejes del proceso, así como avanzar en experiencias formativas de todos los actores participantes y poner en marcha medios de comunicación para la ciudadanía. El tercer momento permitiría la evaluación-seguimiento de los procesos y el fin de que se consoliden como una dinámica de acción colectiva y transformación del municipio.

En el objetivo de que los ciudadanos sean sujetos y no objeto de la comunicación pública, la principal prioridad de la dimensión comunicativa de los presupuestos participativos es la de dotar a la vecindad y a políticos y técnicos de las herramientas necesarias, más allá de perseguir una difusión mediática o una persuasión, como marca la tendencia generalizada en la comunicación institucional. A este respecto, en la entrevista en profundidad mantenida, Morillas resume que la comunicación en los procesos se orienta a “trasladar y motivar, informar y sugerir, convertir los

presupuestos en algo atractivo y que enriquezcan a las personas individualmente, que te aporten algo y que, además, redunde en beneficio de la colectividad”. O, como refiere, con cierto tono poético, un participante del grupo discusión celebrado en Casabermeja, “desde la comunicación perseguimos difundir y enamorar”.

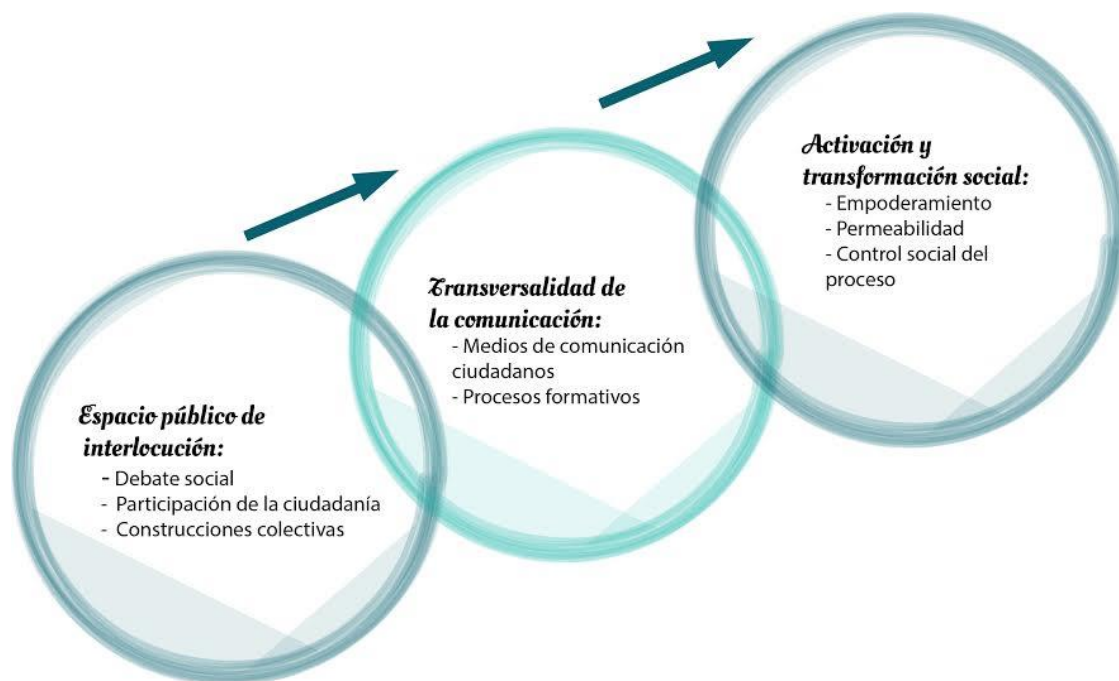


Imagen 13. Esquema de la acción comunicativa de los presupuestos participativos

Para lograr una comunicación transformadora, capaz de impulsar cambios, es preciso desplegar estas tres fases comunicativas. Generar un espacio de interlocución es vital para la colectivización de la toma de decisiones y el surgimiento de un espacio permanente de encuentro, debate y construcción de consensos y adopción de decisiones. Un contexto comunicativo en el que confluyen la ciudadanía, los gobernantes y los técnicos de la administración.

La transversalidad de la comunicación es esencial para una lograr una mayor repercusión social que permita la renovación constante de los actores que participan del nuevo espacio dialógico y decisonal es aumentar la repercusión social de los presupuestos participativos, informando a la ciudadanía sobre el proceso y logrando nuevas adhesiones.

La activación y transformación social se posibilita a partir del desarrollo de los procesos, hasta ir logrando un paulatino protagonismo ciudadano en la toma de decisiones y en el control de la acción de gobierno, en definitiva, el avance hacia la democracia participativa.

1.7 La transparencia en los procesos de presupuestos participativos

La tónica general es que las administraciones públicas informen de manera insuficiente sobre su actividad política y de gestión, lo que genera un caldo de cultivo para el alejamiento con respecto a la ciudadanía, el abuso de poder, el clientelismo o el tráfico de influencias. Se han dado pasos hacia la transparencia con cambios legislativos y con la actuación de colectivos no gubernamentales como Transparencia Internacional y sus índices con lo que pasa examen a los Ayuntamientos más influyentes, pero aún no se ha llegado a los niveles deseados.

A este respecto Hood (2006) asegura que mientras la información económica del gasto no se convierta en una dinámica abierta, tanto hacia arriba –los órganos de fiscalización-, como hacia abajo –la ciudadanía-, mientras no esté disponible la información de la gestión presupuestaria para todos a tiempo real y de forma efectiva, no se alcanzará la democracia del gasto.

El reto de la transparencia fiscal es consustancial a los procesos de presupuestos participativos, que suponen una práctica pública que avanza en que la información sea transparente y fácilmente comprensible, con una orientación didáctica, junto a la necesaria rendición de cuentas e interlocución con la ciudadanía.

En este contexto, los presupuestos participativos suponen una oportunidad para invertir la praxis y avanzar en la transparencia, al posibilitar el acceso de los ciudadanos a las cuentas de la administración y aportar mecanismos para el seguimiento y la rendición de cuentas.

Que el proceso sea transparente supone que el Ayuntamiento aporte la información precisa para que se avance en credibilidad, la ciudadanía vaya tomando conciencia y se pueda ejercer el control social. Pero, aunque esta es la vocación de partida, no es una tarea sencilla en su cumplimiento. Incluso, como se relataba en la entrevista en grupo celebrada en Casabermeja, “a veces, ni los 11 concejales

comparten estos aspectos, no los ven de la misma forma, bien porque hay una resistencia a perder poder o porque sus programas políticos no coinciden”.

La transparencia debe presidir durante las distintas fases del proceso, mediante la explicación pública de los mecanismos de participación, los plazos y el empleo de un lenguaje adecuado a los públicos. La transparencia se mide también en términos de acceso a la información, evidenciándose la necesidad de avanzar en este aspecto, principalmente en la fase de ejecución de los proyectos, para posibilitar a la población el conocimiento al detalle del estado de cada una de las acciones aprobadas a las que, en virtud del principio de vinculación, el equipo de gobierno municipal ha de atender.

Por su parte, el profesor Sierra considera que “es preciso avanzar mucho, pues a nuestra Administración le queda aún por mejorar, existe un déficit derivado de la cultura política y el funcionariado preeminente, en la literatura legal se hacen referencia a la ley de información y la transparencia de las administraciones, pero estos principios no se plasman en la realidad, esta circunstancia también es extensible para la empresa privada, seguimos anclados en el patrimonialismo de la información, que no circula lo suficientemente bien”.

En definitiva, lo cierto es que dar cuenta de los gastos e inversiones es un avance, pero no es suficiente. Los presupuestos participativos requieren, además, al tratarse de un proceso complejo, del fomento de la claridad y la transparencia, o dejarán de ser comprensibles para muchos y atractivos o válidos para otros.

1.8 Flujos comunicativos en la cotidianeidad: la comunicación interpersonal en los presupuestos participativos

Un eje estratégico de la comunicación en los procesos de los presupuestos participativos es la comunicación interpersonal, mediante formas directas como el popularmente denominado ‘boca a boca’, pues una de las claves en las estrategias comunicativas es ir al encuentro de los vecinos y generar un espacio público de reunión y deliberación. Esta comunicación interpersonal tiene una gran influencia entre la ciudadanía, con altos grados de aceptación y credibilidad, como expresa una participante de los presupuestos participativos en Humilladero⁷⁴, “los corrillos en los que se cuenta lo que pasa en el pueblo tienen más influencia que las noticias de la televisión, la radio o la web”.

Desde estos planteamientos, el concejal de participación ciudadana de Archidona, Juan Antonio Lara, explica que para lanzar el proceso van a buscar a la gente a puntos de concentración-reunión, como la puerta del colegio, la plaza, fiestas locales o el mercadillo, para emplazarles la información de manera directa en sus espacios y tiempos cotidianos. Estas acciones se realizan tras el trabajo previo de mapeo social, por el que se detectan los lugares y horarios de concentración de la población, los intereses que aglutinan a los distintos grupos, su composición y la actividad del tejido asociativo.

La dinámica de actuación en espacios públicos es una nota común para todos los procesos. En Casabermeja, las asambleas se hacen en la calle, incluso con altavoces, para atraer más la atención de la vecindad. Otro buen ejemplo es la experiencia de Alameda, donde los promotores del proceso convocan las sesiones de elaboración y recogida de propuestas en espacios abiertos, para salir al encuentro de la gente. Realizan las reuniones de forma “casera o artesanal”, utilizando un bloc de papel de

⁷⁴ Testimonio recogido en el video: ‘Algo se Mueve en Málaga’, editado por la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga.

grandes dimensiones colgado de una cabina telefónica como pizarra, escribiendo las propuestas o elaborando carteles apoyados en el suelo, con el objetivo de mostrar la cercanía con el Ayuntamiento y “desacralizarlo”.

No sólo es preciso planificar cuáles son los espacios de socialización cotidianos, también hay que establecer cuáles son los tiempos más óptimos para favorecer la participación de la gente, aunque éstos no coincidan con los habituales para la administración. Esta adecuación es fundamental para salvar una de las más graves barreras en la comunicación entre institución y actores sociales, pues los horarios entre ambos son, en gran medida, incompatibles, por lo que es preciso que la administración, sus políticos y técnicos, se adapten a los tiempos de los vecinos.

Lo habitual es que las reuniones se realicen en la tarde-noche, y que se cuente también como días hábiles con los fines de semana. Un buen ejemplo es Istán, pueblo en el que, además de las reuniones vespertinas, las votaciones se fijaron en dos días, un domingo –cuando muchos vecinos que por la necesaria movilidad laboral están de vuelta para disfrutar del fin de semana- y un lunes –pensando en aquellas personas que por motivos de ocio o disfrute pasan buena parte del fin de semana fuera- para que tengan una segunda fecha que les brinde una mayor flexibilidad-.

Dentro de esta comunicación interpersonal resalta como una de sus dimensiones de mayor potencialidad social el intercambio de información y la apertura de canales de comunicación intergrupales. Se generan y fortalecen vínculos entre los distintos colectivos del municipio, que redundan en una mayor cohesión social y favorecen el surgimiento de alianzas o coincidencias que pueden llegar a actuar como punto de arranque de acciones sociales beneficiosas para la comunidad.

La técnica de IEPALA, Virginia Gutiérrez, relata que “para los técnicos dinamizadores es una prioridad promover estos espacios de comunicación interpersonal e intergrupales, aunque no es sencillo y se encuentran muchos obstáculos”. Un ejemplo es el vivido en Alameda, donde tras la implicación de un grupo de jóvenes que plantearon determinadas propuestas que fueron bien acogidas por otros sectores: mayores, mujeres y ecologistas, se produjeron vínculos

intergrupales muy interesantes y se logró cambiar las ideas reduccionistas o los estereotipos concebidos a priori sobre la juventud del pueblo. De este modo, vemos la importancia de la comunicación interpersonal, una dinámica que debe impulsarse favoreciendo que sean los más vinculados los que impliquen a sus convecinos, con una incidencia fundamental del grupo motor.



Imagen 14. Vecinos de Istán haciendo cola en la jornada de votación de las propuestas.

En estos aspectos es muy favorable para los objetivos perseguidos, según testimonian varios técnicos dinamizadores de los procesos, además de mantenerse dentro de los registros del lenguaje y la cultura del pueblo, el fomento de la comunicación entre iguales: de joven a joven o de mujer a mujer, pues la afinidad de intereses es un elemento clave.

El objetivo es generar una nueva dinámica relacional y un esquema comunicativo diferenciado del imperante, desde una estructura horizontal y multidireccional y mediante un proceso de construcción-deconstrucción del poder.

1.9 Tiempos de discusión: acercamiento al proceso de deliberación en los presupuestos ciudadanos

La fase de deliberación es un eje central de la comunicación en los presupuestos participativos, ya que estos intercambios comunicativos son cruciales para lograr que culmine la vocación transformadora que impulsan y el desarrollo de la nueva estructura de participación.

En muchos de los procesos se realizan dinámicas para abordar los aspectos positivos y negativos del pueblo durante las asambleas informativas previas y en la de realización de propuestas. Aunque la tónica deliberativa aún ha de abrirse paso y superar la tendencia generalizada que es la de la formulación de las propuestas, su recogida para el estudio de viabilidad y, una vez que haya recibido el visto bueno técnico, su adhesión al listado de propuestas para someter a votación ciudadana.

Teba es un ejemplo de proceso en el que ha existido deliberación en torno a las propuestas y las necesidades del pueblo, aunque, según narra la técnica dinamizadora de este municipio “el debate se centró en un sector determinado donde existían personas con mayor implicación, muchos otros realizaban su propuesta y se marchaban”.

El surgimiento de un debate integral sobre las necesidades del municipio, más allá de las partidas económicas en liza, es otro de los elementos más positivos de la fase de deliberación. La concejal de participación de Teba destaca que en las discusiones sobre la formulación y el estudio de la viabilidad técnica de las propuestas previas a las votaciones se desarrollaron “otros debates y demandas”, y se reflexionó sobre el modelo de ciudad y los equipamientos necesarios, tratándose cuestiones fuera de los más de 300.000 euros que se consignaron para el presupuesto participativo.

La edil de Teba resume el proceso de deliberación como “una fase muy enriquecedora, que nos ha permitido atender algunas propuestas que han quedado

fuera de los presupuestos con partidas de otros fondos y subvenciones, como el que será el primer tanatorio del pueblo, con un coste considerable, u otras actuaciones de menor envergadura, como el arreglo de baches o pequeños mejoras en la vía pública. Al conocerlos directamente por boca de los vecinos en las asambleas deliberativas, teníamos la opción de enviar a los operarios y poder solucionarlos con más eficacia, gracias a la relación directa con los vecinos”.

De igual forma, en Colmenar también se han tenido presentes las propuestas más votadas que se quedaron sin financiación con los presupuestos participativos para su adscripción a otras subvenciones, como los fondos FEIL, promovidos por el Gobierno de España en 2009 como reacción al alto desempleo a consecuencia de la coyuntura de la recesión económica.

Un aspecto reseñable es la composición de las sesiones deliberativas, en las que lo habitual es que los políticos no participen con el objetivo de que los ciudadanos mantengan un debate de forma más libre y se avance en la autogestión, con lo que los vecinos asumen un verdadero papel protagonista. Los políticos limitan su participación a una intervención inicial, a modo de apertura de la reunión, o asisten a otros encuentros, como los de viabilidad técnica de las propuestas, con el objetivo de que con su presencia se visualice el respaldo institucional al proceso y se le otorgue a los presupuestos participativos una mayor credibilidad y garantía de su carácter vinculante.

En la sesión de evaluación de los técnicos de los procesos en marcha en la que asistimos como observadores, comprobamos como los dinamizadores coincidían al asegurar que la ausencia de los políticos en la fase de elaboración de propuestas es valorada positivamente por la ciudadanía, que lo entiende como un signo de confianza e independencia del proceso, con el que se sienten más importantes y decisivos.

1.10 Evaluación del cumplimiento de los principios fundamentales de los presupuestos participativos: vinculación, universalidad y autorreglamentación

Los presupuestos participativos han de atender, para adquirir esta consideración, a los tres principios básicos recogidos en las declaraciones de Málaga y Antequera: vinculación, universalidad y autorreglamentación. Las seis experiencias analizadas en nuestra investigación cumplen con estos tres postulados, aunque con sus especificidades en aspectos como la elaboración y definición del autorreglamento o la edad mínima en la que se fija el derecho al voto.

La vinculación garantiza el proceso, ya que no se concibe la apertura de un proyecto para romper las formas tradicionales de la relación entre las partes política, técnica y vecinal y que el objeto pase a ser sujeto de la transformación, sin otorgarle un carácter vinculante. Se produciría una incoherencia y un fallo metodológico.

La autorreglamentación es otro pilar, pues las normas no las puede definir la parte política, ya que se estaría diciendo a la gente cómo tiene que participar, se estarían poniendo las condiciones sin contar con la parte ciudadana, que es la que tiene que empoderarse y fortalecerse.

Mientras que la universalidad, el hecho de que el proceso esté abierto a toda la ciudadanía, es crucial para que se experimente una participación plural.

Virginia Gutiérrez, experta técnica en presupuestos participativos, manifiesta que en su experiencia ha comprobado que “cuantos más participan más plural es el proceso, mejor se huye del sesgo de parcialidad hacia determinados intereses”, y considera que “para que el presupuesto se desarrolle con éxito es preciso que cualquier vecino pueda participar, de manera libre, sin vincularse a ningún partido o colectivo organizado, lo que no excluye que se cuente con el tejido social, pues es fundamental su inclusión, ya que son la forma de participación mayoritaria preexistente en los pueblos”.

Sin embargo, esta necesidad de participación de los vecinos desde un prisma individual no supone en la práctica un debilitamiento de los tejidos asociativos, incluso según testimonio de diversos entrevistados, son más las ocasiones en los que salen fortalecidos, pues en el contexto relacional actual no sólo existen fracturas entre la ciudadanía y la administración, también se ha visto agudizado el distanciamiento de las asociaciones con la vecindad no organizada, de hecho es una de las cuestiones sobre las que más se reflexiona en las asociaciones de vecinos desde la década de 1990, con el surgimiento de los reglamentos de participación ciudadana y el descenso de la participación de la ciudadanía en los colectivos vecinales.

Con los presupuestos participativos se puede recuperar esta conexión y acercar a determinadas personas hacia la parte organizada. A otros colectivos les sirve para visualizarse, como los jóvenes, las mujeres o los inmigrantes.

Junto a estas potencialidades positivas para los colectivos organizados, el principio de universalidad plantea otra controversia generalizada en todos los procesos, en los que se experimentan, en mayor o menor grado, polémicas iniciales en torno a la representatividad, detectándose argumentos relativos a que si los colectivos son los que históricamente están más implicados y negocian y pactan determinados aspectos en unos espacios institucionales ya fijados o los planteamientos sobre la igualdad del voto, plasmados en la máxima de ‘una persona un voto’, introducen elementos para la polémica: “yo tengo a muchas personas detrás”, “hasta ahora no se había preocupado por nada y ahora le van a hacer el mismo caso que a nosotros” son algunas de las expresiones frecuentes entre los miembros de los colectivos más arraigados cuando tienen que compartir el papel de interlocución vecinal con la administración y con los actores sociales que participan a título individual.

En las dinámicas de deliberación es donde afloran más controversias, como la colisión de intereses particulares. El alcalde de Colmenar confiesa que incluso dudó de la idoneidad del proceso cuando se escenificó un enfrentamiento entre los participantes. Según narra, “un grupo de vecinos quería arreglar una zona muy determinada y comenzaron a aliarse, entonces temimos que, a pesar de las buenas

intenciones con las que arrancamos el proceso, podíamos acabar enfrentando a los vecinos”. Al final la mediación de las dinamizadoras y la votación resolvieron los problemas. Este tipo de experiencias son frecuentes y se explican en la extensión de los valores del individualismo presentes en la esfera social, por ello, desde los procesos, como explica la técnica dinamizadora de Istán, “dejamos muy claro desde el principio que las propuestas deben realizarse pensando en el beneficio del pueblo en general, pero no podemos evitar que algunas personas abandonen cuando sus propuestas no reciben los apoyos suficientes, ni tampoco que se produzcan alianzas de intereses”. Ilustrativa es la experiencia acontecida, precisamente, en Istán, donde los miembros de la banda municipal “hicieron campaña” para que todos votasen y buscasen apoyos para la propuesta de comprar nuevos instrumentos.

Y es que el debate de la representatividad es uno de los aspectos en el que se deslinda de forma más clara la mentalidad con la que se participa en los procesos, y permite comprobar hasta qué punto se han logrado romper esquemas anclados en los roles sociales atendiendo al prestigio, a la tradición o a la posición social.

Relativo a la experiencia de Alameda, se observó con sorpresa cómo a las primeras reuniones no acudieron algunas de las personas que se esperaba a priori: el movimiento asociativo o los vecinos que demuestran discursos potentes en las reuniones. Muchos de ellos no asistieron, a pesar de que les pareció muy bien al principio, pero se comprueba que cuando se comienza a trabajar y la mayoría son personas sin cultura, mayores, jóvenes, mujeres, en ocasiones los que hacen alarde de ser más representativos no van. Esta reacción también puede explicarse en la medida en que estos ciudadanos más influyentes cuentan con otros cauces y herramientas para conectar con el Ayuntamiento, acuden de forma directa a los concejales, se dirigen a los Plenos y actúan como grupos de presión, que nada tienen que ver con la democracia participativa, pero que les sirven para hacerse valer en una democracia representativa. Sin embargo, cuando se les trata de igual a igual y se quedan sin privilegios abandonan esgrimiendo excusas como que “no hay nivel en los debates”.

Una experiencia similar aconteció en los presupuestos participativos de Porto Alegre, en los que la federación de colectivos vecinales no participó en las primeras fases del proceso, hasta que comprobó que para poder promover sus peticiones tenía que involucrarse en el proceso, porque esa era la única vía de poder hacerlas realidad, tras un debate y priorización previos y en el marco de un foro sin restricciones a la participación ni privilegios para ninguno de los actores.

El proceso de Archidona destaca por lograr un alto índice de participación de ciudadanos no organizados, al pasar en sólo dos años del 0,4% de la población participante en el primer proceso, en el que el Ayuntamiento se apoyó principalmente en los colectivos organizados presentes en la localidad, a un 12,6% de la población en 2010, lo que la sitúo proporcionalmente como uno de los municipios de mayor participación en procesos de presupuestos participativos de España.

Todo ello conduce a la conclusión de que hay que confiar en procesos no controlados, que supongan una auténtica democracia participativa, lo que conlleva centrar esfuerzos en comunicar, más allá de a los colectivos y a los actores sociales más implicados, a los que se les puede contactar con facilidad. Para que los presupuestos participativos no se queden en un programa municipal y respondan a un plan de naturaleza transformadora se hace necesario contactar con la gente que habitualmente no participa o tiene más dificultades para participar, aunque en la mayoría de los casos no tengan discursos propios articulados. En palabras del técnico dinamizador de Alameda “es preciso romper la cadena del nosotros y el ellos, para alcanzar la consideración de que el nosotros somos todos, también aquellos que no han participado hasta el momento”.

Este objetivo debe promoverse mediante una óptima difusión del proceso, la apertura de las convocatorias y la habilidad para provocar espacios de deliberación en la esfera ciudadana en los que estén representados todos los sectores sociales, ya que la deliberación es la base para la reflexión crítica y la construcción colectiva de propuestas que logren ser lo más satisfactorias posibles.

4.11 El carácter autorreglamentado de los presupuestos participativos

La elaboración del autorreglamento es otro hito dentro de los presupuestos participativos, no exento de dificultades, pues en la mayoría de las ocasiones supone la primera reunión de trabajo con una amplia asistencia, ya que sucede a la campaña comunicativa de provocación inicial y tiene como objetivo fijar los mecanismos que han de guiar todo el proceso. Es también, como explica un grupo de participantes de Istán, la primera criba en la que algunos dejan de participar, ya que su ímpetu se centra en hacer propuestas y votarlas desde el principio, no en debatir fórmulas de trabajo”.

La confección colectiva del autorreglamento lleva implícita una reflexión-revisión de todo el proceso participativo, con un necesario debate sobre aspectos como el sistema de elaboración de las propuestas, las dinámicas de las reuniones, las votaciones, las convocatorias o la inclusión social. Realizar el autorreglamento es un proceso muy rico de reflexión democrática, aunque algunos pueblos copian íntegramente los modelos de otros municipios o les hacen pequeñas adaptaciones.

Al tratarse de la ley que va a regir el proceso lo deseable es que se realice una deliberación y un cuestionamiento de cada uno de los aspectos más destacados para acabar elaborando un autorreglamento a la medida de cada municipio. Asimismo, el autorreglamento ha de someterse a una evaluación constante, para evitar que sea un corsé para el proceso en lugar de una garantía del cumplimiento de sus fines. En las experiencias analizadas ha existido una fase de deliberación para la redacción del autorreglamento, fundamentalmente espoleada por los técnicos dinamizadores a través de dinámicas de grupos y preguntas dirigidas, así como la referencia inevitable a los autorreglamentos de otras experiencias.

1.12 Interrelaciones comunicativas entre la ciudadanía y los profesionales técnicos

El presupuesto participativo, como proceso transformador lleva aparejada una necesaria reforma de las administraciones locales, que ha de contemplar una redefinición de la interacción de los ciudadanos con el cuerpo técnico de la administración y los mecanismos relacionales establecidos. Es necesaria una nueva maquinaria que garantice la participación de la ciudadanía sea una práctica diaria y no un hecho puntual en la institución.

Los técnicos municipales, principalmente los de las áreas de intervención, secretaría y obras, más íntimamente ligados con los ámbitos de elaboración del presupuesto, pues son los que intervienen para la aplicación de la normativa municipal y la emisión de los informes para obras municipales, son unos de los actores decisivos en los procesos. Este grupo concentra, a priori, a los intervinientes más controvertidos de los procesos, pues son los únicos que no participan de forma voluntaria, al actuar en cumplimiento de las directrices que les marca el equipo de gobierno. Asimismo, se ven obligados a someter su trabajo a metodologías innovadoras respecto a las imperantes en la Administración y a supeditarse a las decisiones y posturas de personas ajenas a la jerarquía de la función pública a la que se deben y a los saberes técnicos que dominan. Ellos representan el cuerpo técnico municipal y se rigen por mecanismos de la burocracia administrativa que, por su rigidez y especialización, mantienen tradicionalmente una relación distante, cuando no inexistente, con la ciudadanía.

El cambio del rol de los técnicos es un destacado impulso transformador de los presupuestos participativos, que precisan de una alianza entre ciudadanos y técnicos y exigen una redefinición de sus formas de trabajar y relacionarse con los vecinos para lograr el avance de los procesos.

Se les pide que simplifiquen sus discursos para lograr el entendimiento con la gente, que sometan sus conocimientos técnicos –tradicionalmente incuestionables- a las opiniones y sugerencias ciudadanas, que adecuen sus horarios a las posibilidades de participación vecinal y que tengan la claridad y la precisión en la información como tónicas en la realización de informes y la dirección y coordinación de las actuaciones.

Estas exigencias transformadoras pueden llegar a producir la reacción contraria a la deseada por los procesos, cuando un ciudadano cuestiona un informe técnico o se da rango jurídico dentro de la normativa municipal a un compendio de preceptos denominado ‘autorreglamento’ que se negocia y decide en dinámicas vecinales ajenas a los espacios y mecanismos habituales y luego tienen que aprobarse por el Pleno con carácter vinculante para la Corporación. Se producen cambios que no siempre son fáciles de asimilar por la parte técnica.

Aunque ya son muchos los técnicos que se decantan por el nuevo modelo, como el caso del técnico de obras de Teba, que ha colaborado activamente, aunque –según expresa la concejala de participación ciudadana- “la primera reacción fue: ¡estás loca! cada uno va a salir pidiendo una cosa, sin criterio”. Pero lo cierto es que en la realidad todo ha sido más ordenado y realista, siendo las principales demandas la creación de nuevos espacios públicos y parques. Los técnicos se han puesto a trabajar en ese sentido y se ha explicado todo a la gente, sólo un sector mostró su contrariedad ante una propuesta que se catalogó de inviable.

El responsable político de Archidona también considera que los técnicos colaboran mayoritariamente, aunque resalta que “algunos son reacios al proceso porque entienden que han perdido absolutamente su poder, hasta el punto de que los vecinos pidieron que para una determinada obra seleccionada a raíz de los presupuestos se contratara a una persona externa para la dirección y coordinación. Fue una petición de los vecinos, porque existía una barrera real, y la atendimos. Es fuerte que a una persona que lleva 30 años trabajando en el Ayuntamiento los vecinos le digan que cambie la actitud o que tendrán que dejarlo al margen para contar con

otro, pero los presupuestos contienen una nueva mentalidad y a los vecinos si se les da poder es para hacerlo hasta las últimas consecuencias”.

En lo relativo a los conocimientos rivales, entendido como la dificultad para la comprensión del lenguaje técnico por parte de los ciudadanos participantes, la consideración generalizada es que se ha hecho hincapié en que los técnicos adecuasen sus discursos y explicasen sus argumentos de forma clara y comprensible. La concejal de Teba recuerda que la claridad fue la primera petición que le realizaron a los técnicos, “o hablamos para que nos entendamos todos o nos vamos, y no ha habido problemas, a diferencia de otros asuntos, como el PGOU, donde ni los propios políticos comprendíamos algunas explicaciones técnicas”.

En Casabermeja también aluden a la apertura de los técnicos a adaptar su discurso a los vecinos, “si hay algo que no entendemos, nos lo explican de otra forma”, asegura uno de los participantes en el proceso. La percepción general es que existe un obstáculo por ambas partes, técnica y ciudadana, “hay que romper el pensamiento por parte de ambas partes, que ni los técnicos piensen que los vecinos no se van a enterar, ni los vecinos que no van a poder entender a los técnicos”.

La participación de los técnicos municipales se enmarca principalmente en la fase de viabilidad técnica, consistente en la elaboración de los preceptivos informes ante las diversas propuestas formuladas para refrendar o desterrar la viabilidad de cara a su inclusión en la fase de votación. Tras el informe del técnico, se organiza un encuentro con vecinos para discutir los dictámenes, que se presumen basados en criterios objetivos. Esta es una fase de claro contenido didáctico, que permite a los participantes conocer importantes aspectos del funcionamiento de la administración y de todo lo que es preciso para realizar un proyecto.

Es un momento clave para cumplir con la premisa de armonizar los saberes populares y vivenciales con los conocimientos técnicos y alcanzar transacciones que generen nuevos informes y dotar de relevancia las opiniones ciudadanas para favorecer un clima comunicativo que no tienda, ante la superioridad de conocimiento

de los técnicos, a que la ciudadanía se abstenga de participar mediante sugerencias y comentarios.

En este sentido uno de los participantes en una sesión de evaluación de los técnicos de los procesos de la provincia de Málaga, citaba el caso de la elaboración de un plan de remodelación de una plaza pública en el que se añadió al informe las indicaciones de un grupo de mayores en torno a que desde que se construyó la plaza décadas atrás habían observado que los días de grandes precipitaciones se producían inundaciones en determinados puntos. Seguro que con los estudios técnicos podría haberse detectado y corregido esta situación, pero los apuntes vecinales contribuyeron a que éste fuese un aspecto a tener en cuenta y se facilitó el trabajo del técnico en beneficio del interés general. La vocación es que se creen espacios de intercambio y aprendizaje, con un carácter transformador y pedagógico.

En relación a la participación de los técnicos, otra de las barreras para una correcta comunicación con la ciudadanía se deriva del conflicto de los horarios, pues la jornada laboral de éstos se ciñe a la mañana, mientras que las reuniones han de celebrarse por la tarde-noche si se quiere favorecer la participación vecinal. En la mayoría de las ocasiones se adaptan los técnicos, tras los respectivos acuerdos con sus responsables políticos⁷⁵. Pero, al margen del horario, los tiempos de actuación de la Administración son la principal barrera y, en ocasiones, difícil de salvar, ya que el exceso de tiempo que tarda el Ayuntamiento en preparar propuestas para presentarlas a los vecinos provoca que se recorten mucho los plazos para la realización del proceso ciudadano y llega a afectar a la calidad de la participación vecinal.

Según lamentan vecinos de Casabermeja, “el peor sabor de boca que nos llevamos del último ejercicio de presupuestos participativos es que muchas de las propuestas no han tenido un estudio técnico detallado por parte de los técnicos a causa de la falta de tiempo y medios”. Lo cierto que el escaso tiempo que impone la

⁷⁵ A este respecto apuntar que en los presupuestos participativos de Porto Alegre los técnicos que se implicaban con el proceso trabajando fuera de los horarios de la administración sumaban puntos para mejoras sociales o para la promoción de su carrera laboral.

administración por su tardanza va, en ocasiones, contra la participación y, aún contra la reflexión y el debate ciudadano.

También se plantea el problema de la falta de personal técnico y la alta carga de trabajo que soportan, lo que dificulta su dedicación al proceso. En otras ocasiones, principalmente en los pueblos de menor población, como es el caso de Istán, no se cuenta con técnicos propios en la plantilla municipal y tiene que recurrirse a otras instituciones, como la Mancomunidad o la Diputación, lo que aleja una parte importante del proceso del contacto y control directo de los ciudadanos.

Otro aspecto en el que es preciso avanzar ante los déficits detectados es en la comunicación con los técnicos durante el período de ejecución de los proyectos seleccionados, para que se incorpore la visión vecinal en la obra o acción a realizar y en la vertiente informativa, para que se dé cuenta detallada a los requerimientos ciudadanos durante este proceso, así como de las eventualidades y alteraciones que pudieran llegar a producirse, pues la ruptura de la comunicación en esta fase, tras la votación, conlleva una pérdida de la confianza y la credibilidad de los procesos.

1.13 La comunicación para la dinamización social y el empoderamiento ciudadano

El carácter de los presupuestos participativos como una práctica que avanza hacia la democracia participativa y dota de capacidad de decisión de los ciudadanos en lo público, junto a los tres principios rectores de los procesos: vinculación, autorreglamentación y universalidad, sientan las bases para que los presupuestos participativos sean un mecanismo válido para la transformación social y el empoderamiento ciudadano. Aunque éstos tres principios básicos determinan si un proceso puede considerarse de presupuestos participativos o no, siguen proliferando experiencias, en su mayoría en poblaciones gobernadas por el Partido Popular, en las que se desarrollan presupuestos participativos sin ninguno de estos tres preceptos, pues no son los vecinos los que confeccionan las reglas para la participación, no existe una votación con carácter universal de todos los proyectos y las propuestas de los que participan no son vinculantes, sino incluidas por “técnicos municipales y ciudadanos y entidades en grupos de trabajo”.

Desde el prisma de nuestra investigación, más allá de conocer qué propuestas obtienen más votos ciudadanos, el objetivo se enfoca hacia el estudio del propio proceso de comunicación transformadora y las dinámicas de cogestión derivadas. Nos daría igual que las propuestas fuesen buenas o malas, lo importante es que ya no son de la institución, sino que provienen de la gente.

Un aspecto destacado del carácter transformador de los presupuestos participativos se halla en su emergencia como un proceso con gran protagonismo femenino en todos sus niveles, todo un logro, pues en su planteamiento se cuenta como objetivo actuar como contrapeso de participación femenina en la política local. La utilización de los espacios públicos, la calle, la plaza, el ambulatorio, el mercado, espacios en los que las mujeres están más presentes, frente a los edificios del poder, más ligados a lo masculino; la comunicación espontánea en reuniones callejeras, sin el corsé de los órdenes del día, son algunos de los elementos que se tienen en cuenta en

los procesos para facilitar el establecimiento de una comunicación eficaz con las mujeres.



Imagen 15. Instantáneas de algunas reuniones de los presupuestos participativos en Alameda.

La infancia y la juventud son otros de los públicos objetivos con los que se trabaja de forma específica en los presupuestos participativos, desde las premisas del valor pedagógico de promover fórmulas participativas con los más pequeños de cara a la configuración futura de las sociedades democráticas. Con los niños, la escuela es el espacio preferente de actuación, en coordinación con la comunidad educativa.

Los procesos incluyen a la infancia, en todas las experiencias pueden votar los menores de edad, con una horquilla flexible que va desde los 8 años a los 16. Para fomentar el interés de la infancia en los procesos, desde la Oficina Provincial, en coordinación con la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, se ha elaborado una publicación pedagógica en forma de cuento, titulada “*La Serrana*”, que tiene como protagonista a una mujer envuelta en una historia de vecinos incrédulos ante la posibilidad de poder participar en la resolución de los problemas de su pueblo, pero

que se ponen manos a la obra gracias al ímpetu de la chica, que vivía en una casa bajo un barranco a punto de desprenderse...



Imagen 16. Material pedagógico sobre los presupuestos participativos dirigido a los escolares.

Una debilidad en el carácter vinculante de los procesos reside en que son fruto del acuerdo entre una determinada corporación municipal y la ciudadanía, pero su desarrollo no está sujeto a ningún acuerdo político a más largo plazo ni a ninguna ley. Por tanto, si se produce un cambio de gobierno, los presupuestos participativos quedan expuestos al peligro de su desaparición. En la provincia de Málaga esta situación es una constatación, ya durante el mandato municipal de 2007 a 2011 en el que se produjo el auge de las experiencias, algunas poblaciones como Campillos, Pizarra o Cuevas del Becerro, tras la pérdida de la alcaldía por parte de IULV-CA, vivieron un proceso de disminución del grado de implicación de los procesos que

conllevó a su desaparición. Los resultados de 2011, con la eliminación de la Oficina Técnica de los presupuestos Participativos dependientes de la Diputación de Málaga, acarrearón la ya mencionada caída en cascada de más de una decena de procesos de presupuestos participativos en la provincia.

Para la directora de la Oficina Provincial, los presupuestos participativos “suponen la consecución de un nuevo derecho por parte de la ciudadanía y la inclusión en la toma de decisiones de sectores excluidos del ámbito decisorio público, como los inmigrantes, los jóvenes, la infancia o las mujeres, lo que conlleva la ruptura con elementos estructurales de la sociedad patriarcal y la democracia representativa”. Aunque los sectores que sufren mayor exclusión social, inmigrantes y minorías étnicas, no acaban por incorporarse de forma representativa al proceso, según se concluyó en la reunión de técnicos dinamizadores en la que asistimos dentro de la dinámica de la observación participante.

De ello se extrae la necesidad de complementar el despliegue de los procesos con una coordinación transversal efectiva con el área de intervención social y con colectivos o ciudadanos que trabajen en programas de exclusión, para poder extender el proceso hasta esos sectores sociales claves para el objetivo de transformación e inclusión social y que en la actualidad están al margen.

No basta con permitir su participación, es precisa una intensa actividad para fomentar su inclusión, con la formulación de estrategias específicas, como la interacción en sus espacios y horarios de referencia, la alianza con líderes o personajes influyentes, la dinamización de calle... Una intervención, que junto al despliegue del desarrollo comunicativo, incluya la intervención social y cultural.

Algunos de estos procesos inclusivos incluyen la introducción de medidas de discriminación positiva, tanto para permitir la participación de los actores tradicionalmente excluidos, como para garantizar la distribución de recursos en favor de estos mismos actores. Otras experiencias no introducen criterios correctores y confían en que sea en el propio proceso de deliberación en el que los propios

ciudadanos, mediante la maduración dialógica, aporten visiones y acciones para corregir las desigualdades existentes.

En Casabermeja el fomento de la implicación persigue abarcar a todos los sectores de la población, según un miembro del Consejo de Ciudad. Hemos hecho un proceso itinerante y vamos en busca de la gente, tanto en la fase de propuestas como para las votaciones, esta forma de trabajar nos garantiza que haya niños, mayores, mujeres...”

La implicación de los jóvenes es otra de las notas positivas de los procesos de presupuestos participativos con experiencias muy interesantes. En los seis procesos estudiados con detalle destacan dos hitos: el grupo de jóvenes que participa en los presupuestos de Alameda, que organizó un campamento lúdico y de trabajo para discutir y elaborar su propuesta de autorreglamento y la experiencia de construcción del Centro Cultural el Silo, en Archidona, cuyo proyecto ha sido elaborado por los propios jóvenes en colaboración con técnicos y políticos.



Imagen 17. Los jóvenes se muestran muy activos en los presupuestos participativos de Alameda

En el primer caso, los jóvenes se han convertido en un referente en la participación ciudadana del municipio de Alameda y han alcanzado una alta valoración por parte de los vecinos. Según informa el técnico dinamizador de este proceso, “se vive una euforia en el pueblo con los jóvenes, a los que ve como una piña, además se relacionan con grupos ante los que se mantenía al margen y así se avanza en la cohesión social”. Y muestran iniciativa propia, con acciones como grabar cuñas radiofónicas para las convocatorias y difundirlas con sistemas de megafonía instalados en coches.

En una vertiente social, se dan casos en los que quienes se acercan son los que estaban tildados como ‘pasotas’ o que viven problemas familiares. Sin embargo, la experiencia relativa a la implicación de los jóvenes no es homogénea, en otros procesos, como el de Colmenar, según explica su alcalde “los jóvenes se han incorporado poco a poco y es más difícil conectar con ellos, fuera de las políticas específicas de juventud”. Junto a la citada Alameda, Teba y Archidona son los otros dos procesos de los seis analizados, en los que se ha lograda una mayor implicación juvenil.



Imagen 18. Visita a las obras de El Silo, impulsado por dinámicas participativas.

En cuanto al Centro Cultural en el Silo la experiencia destaca en la provincia como experimento social de cogestión integral de un proyecto entre los jóvenes y la administración. A raíz de las campañas de información de los presupuestos participativos en los Institutos de Educación Secundaria del pueblo, una serie de jóvenes asumieron la responsabilidad y el reto de liderar el proyecto de rehabilitación de un antiguo silo de Archidona como centro cultural y social, el concejal de participación, José Manuel Lara, explica que “siempre se habla de darle protagonismo a los jóvenes y de que cuesta mucho conseguir que se impliquen, nosotros dejamos en sus manos uno de los proyectos más importantes del pueblo, con un presupuestos de más 250.000 euros, para que junto a los arquitectos diseñaran un edificio a su medida”.

La experiencia ha supuesto meses de reuniones, discusiones y cambios hasta que el pasado 6 de agosto de 2010 se inauguró la primera fase. El edificio, explica una de las jóvenes que ha promovido el proyecto, “es un nuevo espacio para que los jóvenes podamos expresarnos y disfrutar libremente, la experiencia de trabajar en su construcción hace que lo sintamos realmente nuestro”.

Para que cumpla con la vocación transformadora, los presupuestos participativos tienen que ser un proceso en espiral, no lineal. El reto es que genere nuevos procesos y nuevas complejidades, de otra forma la gente se incorpora a la vida del Ayuntamiento, pero el Ayuntamiento sigue siendo el centro del pueblo e, incluso, suplanta la vida social del pueblo. Éste es un concepto inmaduro derivado de una cierta cultura política de que el Ayuntamiento es lo más importante, que conduce a lo que Castro denomina “la politización de la sociedad, en lugar de la socialización de la política”. El concepto de una participación activa y conducente al empoderamiento ciudadano no es tocar la campana para que venga la gente, se trata de que se ofrezca formación, habilidades y capacidad de autoorganización, mientras que el Ayuntamiento actúa como facilitador o asistente al servicio del proceso. Del mismo modo que participar adquiere un nuevo significado, en palabras del concejal de participación ciudadana de Archidona, “no se trata de ir de público a una conferencia,

apuntarse a los cursos o ir a las fiestas, siempre desde un papel receptor, lo que queremos es que se fomente un vecino decisor, empoderado”.

Conforme va consolidándose el proceso, el objetivo debe ser el de ir abriendo cada vez más el proceso, para avanzar en la socialización de la toma de decisiones. El esquema de desarrollo debe responder a una espiral para que vaya abriendo distintos ámbitos en los que se tomen decisiones de forma participativa, que se vaya contagiando a toda la sociedad una manera de trabajar, desde una nueva relación entre el Ayuntamiento y la gente.

Otro aspecto en el que inciden los presupuestos participativos es en la cohesión territorial del municipio. Lo habitual, dependiendo de las dimensiones del pueblo, es dividir el municipio en varias zonas y realizar en cada una de ellas un proceso propio de deliberación y formulación de propuestas, atendiendo a las necesidades de cada uno de estos núcleos, aunque luego se voten de forma conjunta las propuestas recogidas en toda la localidad. Sin embargo, es importante que esta división funcional del territorio vaya acompañada de medidas que conecten a los vecinos de las distintas zonas del municipio, para que se produzca un conocimiento recíproco de la diversidad de realidades y se propicie una visión más amplia de forma previa a las votaciones. Una medida muy útil para facilitar estos objetivos es la organización de visitas a las distintas barriadas y, en concreto, a los lugares en los que se han realizado las propuestas. Los procesos de Alameda y Archidona siguen esta dinámica, que va ganando en relevancia en relación al tamaño y a la falta de vertebración de los distintos territorios. En el proceso de Sevilla, las visitas a las distintas zonas de cada uno de los distritos surtió un importante efecto de “toma de conciencia por parte de personas que jamás habían visitado algunos de los barrios más depauperados, como el Polígono Sur, y que manifestaron la necesidad de promover proyectos en esas zona, aunque por ello tuvieran que esperar para que se hicieran determinadas actuaciones en su barrios, que hasta aquel momento constituía lo más importante para ellos”, relata la técnica de IEPALA, Virginia Gutiérrez.

1.14 Implementación de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en los presupuestos participativos

Internet va cobrando un progresivo protagonismo en los procesos de presupuestos participativos, todas las experiencias analizadas hacen uso de alguna aplicación basada en las nuevas tecnologías de la información para avanzar en la comunicación del proceso, aunque estos mecanismos siempre cumplen una función auxiliar, nunca central dentro de su desarrollo.

Su principal misión es replicar la información y las convocatorias generadas por el proceso, contenidos a los que también puede accederse mediante otros canales más tradicionales. Su aplicación más destacada es para la interconexión de experiencias, con un papel protagonista de la Oficina de Presupuestos Participativos y, sobre todo, de la Red Estatal para los Presupuestos Participativos, que se sirven de las potencialidades de internet para orquestar su trabajo relacional de las experiencias de los distintos territorios y la generación de dinámicas de trabajo e intercambio de información on-line.

Las posibilidades deliberativas de internet están infrautilizadas por parte de los distintos procesos. Aunque la potenciación de las aplicaciones telemáticas vía internet no son una prioridad para los impulsores del proceso, pues según reflexiona Morillas, “su empleo es más informativo que para generar debate, pues “queremos evitar la creación de un coto electrónico, en el que los foros virtuales sustituyan a los convencionales, preferimos una comunicación cara a cara, ya que el objetivo es fortalecer las redes sociales en una dinámica presencial”.

Por otra parte diversos ciudadanos de los distintos grupos de discusión efectuados coinciden en calificar como muy lineal y deficitario el empleo de internet y estiman que los diálogos en la red podrían actuar como un acicate y un buen complemento a la presencia en la asamblea. Este postulado abundaría en la tesis de que la democracia virtual o digital y la presencial no son excluyentes y que es preciso

optar por fortalecer la deliberación en la red de los procesos de presupuestos participativos.

Un extremo que escapa del control de los promotores de los procesos participativos es la aparición de foros locales de internet ajenos al Ayuntamiento, en los que se abren discusiones en torno a temáticas de los presupuestos participativos, en una generación ciudadana de espacios deliberativos, pero cuyo desarrollo discursivo y posibles propuestas o consensos no tienen garantizado que encontrarán un cauce con los foros 'oficiales' de toma de decisiones relativas al proceso y se formulan y votan las propuestas.

También se ha experimentado un tímido desarrollo a través de las redes sociales en internet, una prueba es el ejemplo de Alameda, donde el alto grado de implicación de los jóvenes permite que se perciba un auge del empleo de internet, mediante la creación de un perfil del proceso en la red Tuenti, que ha redundado en una mejora del desarrollo y contacto de las redes juveniles del pueblo.



Imagen 19. Cartel elaborado por los jóvenes de Alameda para animar a hacer propuestas.

El proceso de Casabermeja emplea la página web municipal, con un enlace denominado 'Presupuestos Participativos', enmarcado dentro del bloque 'Área

Municipal’, en el que se vuelca toda la información relativa al proceso: convocatorias, documentos, actas, composición del Consejo Municipal, descarga en formato pdf de los boletines y hojas informativas. Asimismo las listas de distribución de correo electrónico facilitan la remisión del boletín periódico con la actualidad y el seguimiento del proceso y se emplean para amplificar las convocatorias. También existe un foro local ajeno al Ayuntamiento, que determinados ciudadanos emplean para abrir debates relativos a la temática de los presupuestos. Estos mismos contenidos son enviados a los partidos políticos con representación municipal, que las replican en sus respectivos espacios web, generándose una interesante dinámica en la que los ciudadanos ejercen de emisores protagonistas y los partidos políticos de correa de transmisión de propuestas y decisiones.

Destaca como medio de comunicación de naturaleza puramente telemática, el boletín digital de periodicidad mensual ‘Algo se mueve en Málaga’, que aúna la actualidad de los distintos procesos de la provincia y difunde información relativa a la participación y la potenciación de los presupuestos participativos. También incluye una agenda mensual con las citas más destacadas de cada uno de los lugares en los que se desarrolla. Esta herramienta comunicativa ha logrado despertar un considerable interés en los distintos pueblos, que solicitan contar con una pieza sobre su proceso en cada edición.

El boletín satisface las necesidades de “comunicación hacia afuera”, según expone la Virginia Gutiérrez, de IEPALA, “es importante que más allá de los límites de cada pueblo se conozca y se hable de los procesos, el boletín está bien valorado, y cumple una importante función en la retroalimentación de los procesos. La revista sirve a un triple objetivo: en los pueblos en los que se desarrollan los presupuestos participativos contribuye a reforzar el proceso, al verse los actores reflejados, junto a otras experiencias, lo que permite la generación de nuevas dinámicas. Asimismo, facilita la creación de redes y trabajo conjunto, cohesionando a todos los procesos. Y donde no existen presupuestos participativos permite dar a conocer la actividad y fomenta el despertar del interés ciudadano por su aplicación.



boletín digital - oficina de presupuestos participativos - diputación provincial de Málaga - nº0 / septiembre 2009

La Diputación provincial de Málaga abandera la apuesta política por la democracia participativa

Tras dos años de andadura, la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación provincial de Málaga comienza curso con el reto de enraizar los procesos ya iniciados e impulsar la incorporación de nuevas entidades locales a esta aventura por construir democracias participativas. Y empieza con fuerza: la incorporación del equipo asesor del Instituto universitario IEPALA, está facilitando el desarrollo de los procesos; la subvención a los municipios para la contratación de dinamizador@s locales, factor clave para la puesta en marcha de los presupuestos participativos, asciende en 2009 a 100.000 euros. Municipios como Coín, Teba, Villanueva de la Concepción o Torrox, se incorporan sumando ya más de una veintena de municipios que,

aprendiendo unos de otros, intercambiando, discutiendo, enriqueciéndose, van contribuyendo a que nuestra provincia sea un referente en el ámbito estatal e internacional.

Este año apostamos por profundizar la implicación ciudadana, descentralizar los espacios de formación hacia los municipios y ensayar estrategias para agregar nuevos agentes sociales, especialmente aquellos históricamente excluidos de la toma de decisiones; por incrementar el compromiso político en cuanto a la cuantía económica sometida a decisión vecinal y en cuanto a la mejora de plazos de ejecución; por ensayar fórmulas que vertebrén el presupuesto participativo con procesos de carácter más estratégico... En definitiva, se trata de mejorar la calidad democrática de los procesos. Renovamos esfuerzos por consolidar la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, constituida en Antequera en 2008 con más de cuarenta entidades locales, como espacio de fortalecimiento, coordinación y visibilización de municipios que apuestan por los presupuestos participativos en el estado español. Sin duda, año cargado de retos, que podréis seguir a través del boletín digital que inauguramos con el presente número.

SEVILLA, 30 de octubre - II Asamblea de la
**RED ESTATAL POR LOS
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**
municipios apostando por ●●●●
las democracias participativas




Jóvenes de Alameda organizan su campamento de verano "Esto es otra movida"

El Ayuntamiento de Alameda promueve el funcionamiento participativo del área de juventud impulsando actividades autogestionadas

Noticia completa: www.presupuestosparticipativosmalaga.org

Imagen 20. Vista de la portada del nº0 del boletín 'Algo se mueve en Málaga'.

Istán, Archidona, Colmenar y Teba cuentan con un desarrollo en internet basado en la difusión de las convocatorias e información generada por los procesos a través de la página web municipal.



The image shows a screenshot of the Ayuntamiento de Istán website. At the top, there is a blue header with the coat of arms of Istán on the left, the text 'AYUNTAMIENTO DE ISTÁN' in the center, and the number '10' in the top right corner. Below the header is a navigation menu with five items: 'inicio', 'el ayuntamiento', 'espacios naturales', 'visita Istán', and 'nuestro pueblo'. The 'el ayuntamiento' item is highlighted. Below the navigation menu, the breadcrumb 'Inicio > Ayuntamiento' is visible. The main content area features the title 'Presupuestos Participativos' in bold. Below the title, there is a paragraph explaining that these are a process of participation where all neighbors can decide on the municipal budget. To the right of this text is a photograph of a group of people sitting around a table in a meeting room. Below the paragraph, there is another paragraph stating the main objective is direct participation of all neighbors to establish proposals, concerns, and demands, and to include them in the municipal budget, prioritizing the most important and following up on commitments. At the bottom of the section, there is a list of links for various acts and proposals, including the first three sessions of the Motor Group, the self-regulation, the sixth session, the assembly of proposals, and proposals for viability study.

Imagen 21. Sección dedicada a los presupuestos participativos de la web de Istán.

En la web de Istán se puede acceder a información puntual del proceso y a todas las actas de las sesiones del Grupo Motor, la asamblea de propuestas, las propuestas que van a someterse al estudio de viabilidad, contribuye a la transparencia y al seguimiento del proceso, pero no brinda opciones de interacción o deliberación.



Imagen 22. Portal web para la participación ciudadana de Archidona.

1.15 La identidad visual corporativa en los presupuestos participativos

La configuración de unos elementos de identidad visual corporativa en las experiencias de presupuestos participativos como desarrollo comunicacional que persigue la ágil identificación del proyecto y su consolidación en la comunidad cuenta con los logotipos como principal herramienta. Cinco de los seis procesos analizados, todos excepto el de Teba, poseen un logotipo propio.

En los casos de Istán y Casabermeja se acudió a la convocatoria de un concurso de ideas para su elaboración, con la intención de que “el propio proceso de diseño del logotipo sirviese para profundizar en la difusión del proceso y el debate ciudadano”, explica Ana Pilar Tineo, técnica dinamizadora de los presupuestos de Istán. En Casabermeja también se elaboró el concurso con esta finalidad y se presentaron numerosas ideas acompañadas de su correspondiente explicación, lo que contribuyó a una reflexión sobre el proceso y sus elementos más destacados y definitorios. Al final el logo ganador integra la Torre de Zambra, uno de los emblemas de la identidad del pueblo, junto a complementos alusivos a la participación.



Imagen 23. Logotipos de los procesos analizados. De izquierda a derecha: Alameda, Colmenar, Archidona, Casabermeja e Istán.

En lo referido a la localidad de la Sierra de la Nieves, el logotipo ganador mantiene una estética continuista con respecto al diseño de la campaña de comunicación provocativa e ilustra la representación de una mazorca con gesto sonriente que anima a la participación.

El logotipo está presente en todas las publicaciones, convocatorias y, de forma muy especial, en las vallas anunciadoras del desarrollo de las obras o acciones que han sido aprobadas a raíz del proceso o incluso en placas informativas de carácter permanentes una vez terminados los trabajos.

En este sentido, los vecinos de Casabermeja reivindican que todas las obras realizadas con la participación de fondos de los presupuestos participativos lleven el logotipo del proceso, “somos muy pesados con este aspecto, pero es que lo consideramos fundamental, lo reivindicamos constantemente e, incluso, en alguna ocasión ante la tardanza del Ayuntamiento lo hemos puesto nosotros mismos con una pegatina, aunque nos aseguran que pronto todas las actuaciones estarán identificadas como fruto de presupuestos participativos y nos consta que un taller de cerámica del pueblo tiene los encargos hechos, esto lo hará más visible, le dará más relieve”.

Lo cierto es que una de las más eficaces formas de conseguir la visualización positiva del proceso es comunicando a la ciudadanía que una acción determinada se ha realizado gracias a los presupuestos participativos, pues es el momento en el que el proceso se hace tangible. En Sevilla los carteles informativos en obras y eventos con el logotipo de los presupuestos participativos contribuyeron en gran medida al conocimiento generalizado del proceso.

Teba es el único de los seis pueblos analizados que no cuenta con logotipo propio, pero la concejala de participación ciudadana asegura que pondrán un cartel identificativo con el que se visualice que las obras son fruto de los presupuestos participativos.

1.16 Repercusión mediática de los presupuestos participativos

En cuanto al tratamiento de la información derivada de los procesos de presupuestos participativos en los medios de comunicación, cabe reseñar como elemento condicionante que las experiencias analizadas se desarrollan en municipios de pequeñas dimensiones –entre los poco más de 1.000 habitantes de Istán y los casi 8.500 de Archidona- que no tienen una gran relevancia en los medios de comunicación provinciales o de mayor rango geográfico. La mayoría de las informaciones publicadas sobre los procesos se enmarcan en medios locales y comarcales. Limitándose los medios locales a videos y radios comunitarias, sin que exista ningún periódico local en ninguno de los municipios que acogen las experiencias de presupuestos analizadas.

Al margen del ámbito de aparición de las noticias, en un plano cualitativo, la nota predominante es el tratamiento de tono favorable o neutro hacia los procesos, que obtienen una cobertura similar al resto de asuntos de la actualidad política del municipio. Este tratamiento análogo a cualquier otra acción municipal queda claro al observar que tanto las fuentes citadas como las fotografías publicadas, suelen tener como protagonistas a políticos, por lo que no se visualiza el objetivo de difundir la idea de que son procesos de protagonismo ciudadano, pues el Ayuntamiento sigue proyectándose con un rol preeminente. El factor de la novedad que aportan los procesos es una de las razones que explican las ocasiones en las que los medios muestran más interés y realizan un tratamiento favorable a los presupuestos participativos, según consideran diversos de los protagonistas entrevistados, como el alcalde de Colmenar o el concejal de participación ciudadana de Archidona. Otra explicación subyace en el número de personas y colectivos implicados en los procesos, que aportan un valor añadido a la información y, por tanto, despiertan un mayor interés en los medios. Aunque no todos se muestran satisfechos con la cobertura, los miembros del grupo motor de Casabermeja estiman que la aparición del proceso en los medios es “irrelevante” y que la experiencia pasa “casi desapercibida”.

En relación a los medios locales, principalmente vídeos comunitarios (Colmenar, Archidona, Teba y Alameda), su buena relación con el Ayuntamiento justifica un tratamiento positivo, incluso cierta implicación, como en el caso de Teba, en el que colaboran con el montaje de vídeos que luego se emplean a lo largo del proceso. Pero en ninguno de los casos se utilizan los medios comunitarios como plataforma para vehicular el proceso, mediante la retransmisión de las asambleas, programas de debate, recogida de propuestas... Estos medios no se implican que un proceso de comunicación transformadora, no actúan para el fomento del desarrollo de los presupuestos, se limitan a las funciones genéricas de los medios de comunicación y, eminentemente, a informar de la actualidad de los procesos a través de los testimonios de las fuentes autorizadas dentro de los presupuestos participativos, que son los que controlan la información.

No podemos hablar tampoco de la generación de alianzas de periodismo ciudadano con los medios locales, que no están involucrados en el desarrollo de los procesos. Un objetivo para avanzar en la transformación de los esquemas comunicativos y el desarrollo de los propios procesos sería anteponer a la pretendida visibilidad y el impacto de la campañas, la comunicación participativa, como medio para que los ciudadanos se empoderen, creen espacios e, incluso, medios y participen de la propia comunicación de los presupuestos participativos. Una experiencia inspirada en estos principios puede citarse vinculada al proceso de Sevilla, en el que, a impulso de diversas personas implicadas en los presupuestos se puso en marcha la emisora comunitaria Radiópolis.

Otro antecedente lo encontramos en la localidad dominicana de Guayamate, en la que un grupo de vecinos vinculados a los presupuestos participativos crearon un programa específico dedicado al proceso en una radio comunitaria local que realizó un destacado trabajo socioeducativo que permitió dar mayor repercusión al proyecto, al llegar a más personas, a la vez que posibilitó su avance en influencia, al amplificar las peticiones y demandas a las autoridades locales (Allegreti, García y Paño: 2011).

La implicación de los medios de masas en los procesos de presupuestos participativos es compleja, ya en la experiencia originaria de Porto Alegre (Brasil) acontecieron duros comentarios y ataques en los medios de comunicación, una postura hostil que se ha reproducido en procesos con gran potencial para actuar como replicadores para el surgimiento de nuevas experiencias y el avance de propuestas transformadoras y antagónicas a los esquemas y dinámicas del poder establecido, como es el caso de Sevilla, donde cabeceras nacionales como ABC y El Mundo, “descalificaban el trabajo de los presupuestos participativos, a pesar de tratarse del proceso más participativo acontecido en la historia de Sevilla y contar con numerosos académicos de distintas disciplinas como la sociología, la antropología, la educación o la comunicación y de que se estaba generando conocimiento desde el mismo proceso. La cobertura fue negativa en los medios citados y en el resto la experiencia quedó invisibilizada y, en muy pocas ocasiones, fue proyectada en positivo”, explica el profesor Sierra.

Esta falta de proyección mediática también es extensiva a los procesos de Málaga, evidenciándose la carencia de un compromiso social por parte de las empresas informativas. Un aspecto que lamenta la directora de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación, M^a Antonia Morillas, al considerar que “los presupuestos no venden mucho para los medios, que realizan una cobertura mínima y centrada más en lo anecdótico que en lo sustancial de la aportación que realizan a la configuración de un nuevo modelo de democracia”. Todo ello a pesar de que Málaga en el momento del estudio de campo de esta investigación era la provincia del estado con mayor número de experiencias y la única que cuenta con una oficina de coordinación a nivel provincial.

4.17 Campañas provocativas: un resorte comunicativo para la activación social

La denominada por los procesos de presupuestos participativos como ‘comunicación provocativa’ entronca con estrategias aplicadas en experiencias de comunicación para el desarrollo y persigue la función de disparador social, sirviéndose de la combinación de elementos culturales, técnicas de dramatización y la proyección de elementos de la identidad local para generar incógnitas e incertidumbres que favorezcan un debate social en torno a los presupuestos participativos y sus finalidades. Su primer objetivo es el de impulsar el interés y espolear la participación ciudadana en el proceso. Pero, necesariamente, su pretensión es ir más allá, con una visión transversal que acompañe a todo el proceso, mediante la apertura de canales y espacios de deliberación e intercomunicación.

Las dinámicas comunicacionales fruto de la denominada ‘comunicación provocativa’ han de generar identidad comunitaria, según razona el profesor Sierra, en relación a la estrategia comunicativa trazada al inicio del proceso de Sevilla, “el fin es superar la visión de la comunicación intencional, basada en campañas, para lograr que la comunicación sea transversal e impregne todo el proceso de participación vecinal”.

Las campañas provocativas se entienden en la lógica de hacer de los presupuestos participativos procesos ciudadanos y no programas municipales. Esta técnica se está extrapolando y se implementa en muchos de los procesos en marcha, aunque no siempre con éxito. La mayoría de las experiencias de presupuestos participativos de la provincia de Málaga arrancan con una planificación comunicativa en la que destaca como principal acción estratégica el despliegue de una campaña de comunicación provocativa orientada hacia la finalidad de que actúe como resorte comunicativo para la activación social, dando a conocer el proceso y posicionando a los vecinos en una postura favorable de cara a su implicación.

La comunicación provocativa difiere del patrón tradicional de la comunicación institucional, y se planifica y despliega por impulso del trabajo de los grupos motores.

Se basa, más que en el mensaje de los presupuestos participativos, en un mensaje de identificación con algún elemento característico de la comunidad en la que se contextualiza y, es ese elemento cultural el que se emplea para acercar a la gente y para que sirva como enganche para que se vayan produciendo adhesiones. Es una comunicación que planea irrumpir en la escena pública, despertar el interés de la ciudadanía y activar su implicación colectiva. Busca promover reacciones y acciones y generar comunidad y se encamina a la transformación social.

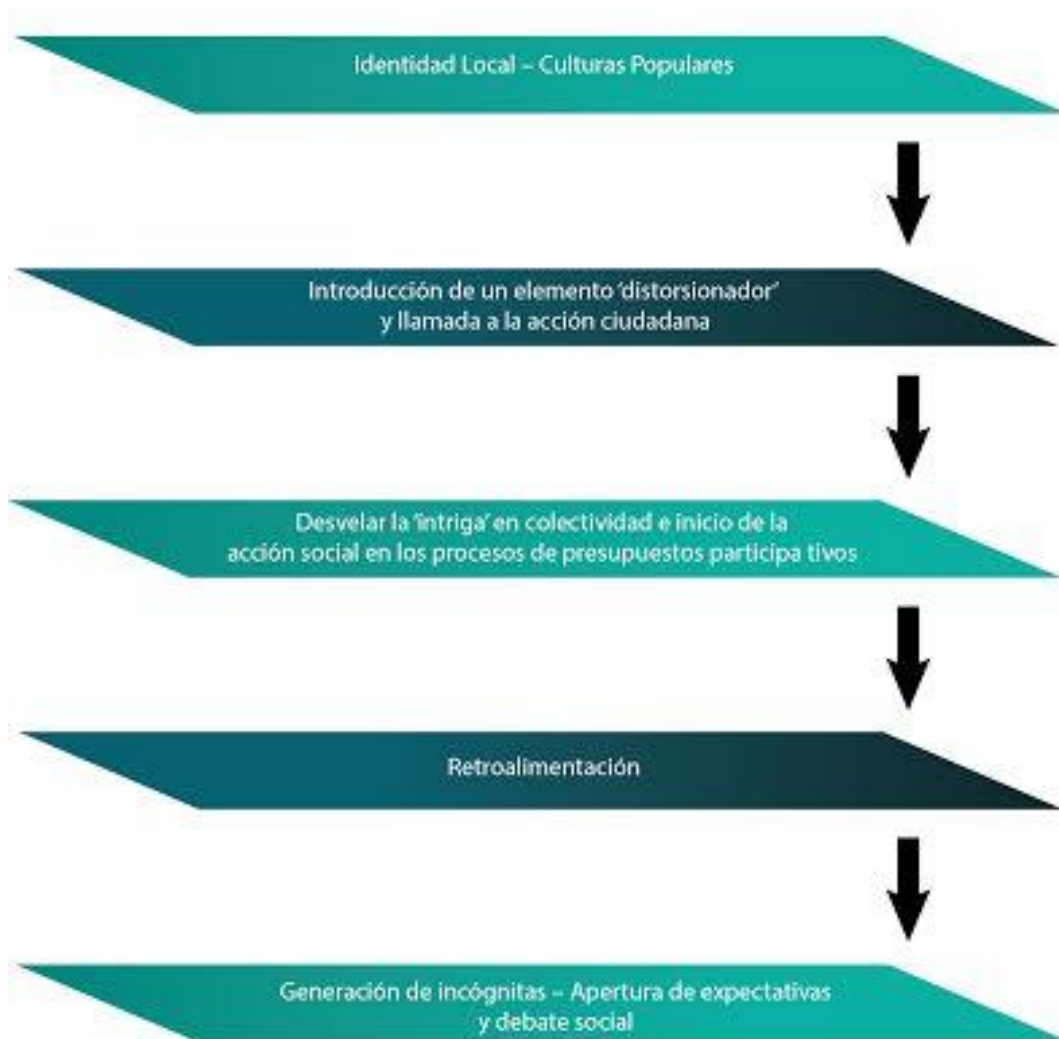


Imagen 24. Fases de los procesos de comunicación provocativa. Elaboración propia.

Estas campañas son complementadas en algunos procesos por otras acciones al estilo clásico de la comunicación institucional, como la publicación de carteles, dípticos e inserciones en medios locales a cargo de los ayuntamientos.

Aunque para que la campaña de animación-dinamización –provocación, según el término extendido en los procesos de presupuestos participativos- tenga mayor relevancia es preciso romper con el esquema férreo de la comunicación institucional imperante, trascenderlo con las fórmulas y principios enumerados, desde dinámicas de elaboración, dirección y negociación colectiva, ya que un cartel animando a la participación en el proceso no ejerce el mismo efecto que una de las campañas provocativas y las sinergias comunicativas que de ellas pueden derivarse. Al tiempo que el grado de satisfacción de los participantes, gracias a su implicación, es mayor que si se hubiese dado el caso de que el gobernante de turno los convocara para explicarles el despliegue de una campaña ya cerrada que él mismo ha encargado y orientado.

La aplicación de ‘campañas provocativas’ en distintos procesos, con esquemas de desarrollo similares, ha contribuido a generar una estrategia comunicativa propia de los presupuestos participativos, incluso una estética y discurso similares por influencia de uno a otro pueblo.

En la experiencia de Archidona se realizaron carteles con vistas de algunos de los lugares más característicos del pueblo, a los que se les añadieron elementos ajenos, para llamar la atención vecinal y que se cuestionase cuál era su significado. Uno de los carteles mostraba la plaza Ochavada –la zona de mayor valor histórico de la localidad y un centro de reunión- y un gran ojo o un catalejo observando la realidad y mirando al receptor del cartel. El resultado no fue el esperado, no llegó a generarse una incógnita ni un debate ciudadano en relación a aquellas creatividades que se repartieron por todo Archidona. Asimismo, cuando en la fase de evaluación del impacto se preguntó a los vecinos su impresión sobre los carteles, el elemento de recuerdo fue mínimo.



Imagen 25. Dos ejemplos de carteles de la fallida campaña provocativa de Archidona.

Este fracaso de la estrategia de comunicación provocativa puede justificarse en la dificultad que entraña esta técnica, que precisa del trabajo en desarrollos desde las culturas populares, con una visión antropológica, que más allá de servirse de realizaciones, debe impulsarse con elementos culturales. Estas técnicas de comunicación de vocación transformadora y de empoderamiento ciudadano, se originan en América latina, y no suponen un estándar ni es posible copiar experiencias o replicar procesos con garantías de éxito. Por ello siempre es preciso una reflexión y un análisis previo para poder saber si lo más idóneo es realizar una campaña provocativa y qué elementos debe contener, así como cuál ha de ser su desarrollo. Ante este primer intento fallido, el proceso de Archidona, se ha decantado por “el buzoneo casa por casa de las convocatorias y hojas de propuestas, una acción que resulta más efectiva”, explica Lara.

A diferencia de la experiencia de Archidona, en Alameda la campaña provocativa con el claim ‘Sal al Rebate’ ha supuesto un éxito de movilización e identifica al proceso hasta el punto de que en este municipio los vecinos llaman a los presupuestos participativos como ‘El Rebate’, obteniéndose una nominación propia que facilita la identificación y la cercanía ciudadana con el proceso. Desde la perspectiva comunicativa podría referirse la creación de una marca propia, que favorecerá,

mediante una gestión adecuada, su posicionamiento y ‘consumo’ por parte de los vecinos para fines sociales y de interés general.

Esta peculiaridad tiene su antecedente en los presupuestos de la localidad sevillana de Cabezas de San Juan, conocidos como ‘El Reparto’. Otro de los procesos analizados, el de Teba, también ha conseguido una nominación particular, como explicaremos más adelante, y han acabado por conocerse como el ‘Vente andá’.

La marca ‘El Rebate’ tiene otras características propias, según el técnico dinamizador “se caracteriza por la precariedad de medios y por la falta de recursos económicos por obligación y también por opción propia”. En lugar de un catering, como es habitual en los eventos convocados por la administración, en sus convocatorias animan a compartir una merienda para la que cada uno aporta algo, con el objetivo de que “la gente sienta el proceso como algo suyo, un extremo que no se consigue si le plantas un catering. Esto no quita que en las reuniones exista una formalidad que denote que la institución está detrás”. Lo cierto es que todos los aspectos realizan una aportación comunicativa, por lo que es preciso planificarlos, para que no se desvíe el mensaje que se quiere promover: elegir los momentos, los lugares, los discursos y las dinámicas con sensibilidad.

El desarrollo de la campaña consistió en un reparto anónimo de 2.000 paquetes de pipas y 500 piruletas con el mensaje ‘Sal al Rebate’, un término propio de los vecinos de Alameda para denominar el escalón o poyete que existe a la entrada de las casas, un espacio histórico de reunión y charla entre vecinos. Con esta llamada se estaba impulsando a la gente a que saliera de sus casas para participar en colectividad. Aunque en una primera instancia ésta no fuese la intención percibida por la vecindad, que reaccionó de muy diversas formas, desde pensando que era una publicidad de algún kiosco, hasta deshaciéndose de los productos pensando que podrían estar envenenados, incluso hubo alguno que lo entendió como una oportunidad para darse una vuelta y llenarse los bolsillos con las pipas y las piruletas de los vecinos de su alrededor.



Imagen 26. Piruletas y pipas, elementos provocadores en la campaña de Alameda.

Los testimonios de estas reacciones quedaron recogidos en un video elaborado mediante preguntas a diversos vecinos. Éste material audiovisual fue exhibido posteriormente en numerosos espacios públicos y lugares de reunión, como los bares más concurridos, así como el video comunitario. Para proyectarlo en la vía pública los promotores del proceso recorrieron el pueblo con una mesilla y los aparatos de reproducción necesarios y se fueron parando en los lugares donde se concentraba la gente –el mercadillo, el paseo, los bares a la hora del desayuno o el dominó- para posibilitar su visionado en colectividad y que la información no muriera en la emisión del mensaje, para que provocara discusión pública y se cargara colectivamente de nuevos valores que posibilitasen el surgimiento de nuevos debates ciudadanos en torno a la campaña, una vez desvelada la incógnita, sobre el proceso de participación que se estaba abriendo camino. Con esta actividad lograron mostrar cuál iba a ser la dinámica de trabajo del proceso, que partiría a la búsqueda del ciudadano y marcaría una ruptura con las formas clásicas de intervención social y relación con los vecinos promovidas por el Ayuntamiento, desde la premisa de que el propio acto de emitir ya cambia el mensaje.

El video con las reacciones ciudadanas también fue colgado en el portal de videos on-line, You Tube, y ha recibido un número importante de visitas, en gran parte gracias a la implicación de los jóvenes en el proceso.



Imagen 27. Video de 'Sal al Rebate' en You Tube.

'El Rebate' tiene mucho de provocación e introduce elementos humorísticos, como los paquetes de pipas y las piruletas, para estimular a la gente a que se implique. Con el empleo del humor y los discursos distendidos ligados a temas del pueblo se contribuye al objetivo de socializar la información. Pero es importante que la provocación vaya vinculada a los mensajes que se quieran transmitir, para evitar una disfunción en la campaña que acabe por convertirla en un chascarrillo o una broma puntual, que podría incluso afectar a la imagen del Ayuntamiento y su seriedad y credibilidad como institución.

Esta campaña se inspira en los postulados de la Guerrilla de la Comunicación (Blisset, L. y Brünzels, S.: 2000), introduciendo los principios de 'sobreidentificación': El Rebate aparece como algo exclusivo de los vecinos de Alameda, orgullosos por sus palabras propias, este rebate es un espacio construido socialmente, un lugar tradicional de encuentro en lo cotidiano, entre lo privado y lo público. Y de

‘distanciamiento’, como contradicción, al denominar a un programa municipal con un nombre sin valor oficial, que sólo se emplea en el pueblo y entre vecinos del pueblo. Un rebate distante de los espacios en los que se mueven las administraciones.

Por su parte, en la experiencia de Casabermeja se han desarrollado dos campañas siguiendo los postulados de la denominada, dentro de los procesos de presupuestos participativos, ‘comunicación provocativa’. La primera de ellas tuvo, a tenor de los resultados y la valoración del grupo de discusión un importante eco ciudadano, obteniéndose los objetivos perseguidos de dar a conocer el proceso y animar la participación. La campaña se inspiró en la práctica denominada ‘el tendedero de los deseos’, que se puso en marcha por primera vez en la experiencia de ‘El Reparto’, en la localidad de Cabezas de San Juan (Sevilla), consistente en ubicar en distintos espacios públicos tendederos con cuerdas, pinzas de la ropa y cartulinas de colores recortadas conformando la silueta de prendas de vestir para que los vecinos pudiesen escribir en ellas las propuestas que estimasen más idóneas para su pueblo y luego colgarlas para compartirlas con el resto de vecinos. El tendedero permitía la retroalimentación de las propuestas, mediante un rudimentario sistema de adhesiones consistente en poner una pinza a modo de apoyo sobre la propuesta que se estimase más idónea. Finalmente se realizaba un recuento de las ‘pinzas-voto’. Aunque la propuesta no tuviese un valor vinculante, pues no sustituía al posterior proceso formal de elaboración de propuestas, estudio de viabilidad y votación, sirvió para proyectar el proceso, dándolo a conocer, a la vez que para poner en práctica una acción participativa comunitaria que fuese despertando el interés y el hábito por la participación entre la vecindad. Esta propuesta del tendedero de los deseos, tuvo como elemento previo, que sirvió de arranque a la campaña de provocación, la difusión de un bando de alcaldía ‘falso’, pero con apariencia legal, que empleaba los símbolos municipales y estaba emitido por el alcalde –aunque con el segundo apellido cambiado- mediante el cual se obligaba a las personas a que tendieran la ropa hacia la calle, en las aceras y en la vía pública. Se ideó como una alegoría de ‘airear los trapos sucios’ de las fórmulas tradicionales de gobierno, del individualismo, para que se saliese a hacer uso del espacio público como ámbito de participación colectiva. Fue

acogido con bastante revuelo por los vecinos, tal y como se esperaba y deseaba, según recuerda uno de los impulsores, “la gente preguntaba al Ayuntamiento, los grupos de la oposición llamaban al alcalde para quejarse, se hablaba del bando en el mercadillo, la plaza, los bares”. Cuando el bando ya era una comidilla en buena parte de los hogares del pueblo, al día siguiente se repartieron hojas informativas y de formulación de propuestas para los presupuestos con forma de calcetines, camisetas, pantalones... y otras prendas de vestir, ya con la identificación de los presupuestos participativos.

Los miembros del grupo motor de Casabermeja rememoran la experiencia gratamente y aseguran que “el bando ficticio no tuvo éxito en su aspecto literal, porque nadie que sepamos tendió la ropa en la calle, pero sí triunfó en su aspecto intencional, porque se realizaron muchas propuestas”.



Imagen 28. Dinámica ‘el tendedero de los deseos’ en Alameda.

En la segunda experiencia de presupuestos participativos de Casabermeja, la campaña provocativa se orientó hacia la renovación y ampliación del Consejo Ciudadano impulsor del proceso y bajo la denominación de ‘Plan Renove 2009’. Sin

ofrecer ningún otro mensaje o información acerca del emisor se ubicaron distintos carteles por todo el pueblo: paredes, coches, edificios públicos, viviendas... con diseños orientados a los distintos públicos objetivos. Así había una creatividad que recreaba una escena de videojuegos con el eslogan 'Esta es tu partida. Plan Renove 2009'. Otra para los aficionados al motor con un vehículo de alta cilindrada y el claim 'Súbete al carro', cada uno era alegórico a los distintos sectores. Pero en esta ocasión la campaña no despertó la incertidumbre ni el interés esperado, por lo que no sirvió para renovar el Consejo de la Ciudad.

Este resultado tan distinto entre ambas campañas puede explicarse en que, aunque aparentemente tanto en la exitosa como en la errática, se espoleaba a la participación en la primera de ellas se emplearon mecanismos y elementos comunicativos más elaborados y respondiendo a una planificación estratégica de la que la segunda adolecía, mucho más simplista y vaga en sus fines.



Imagen 29. Dos de las creatividades de la campaña 'Plan Renove 2009' de Casabermeja.

Un elemento relevante de la campaña del tendedero de los deseos es la confusión, mediante el desconcierto y la introducción de interrogantes que, primero individualmente y, posteriormente, de forma grupal lleva a los vecinos a cuestionar el mensaje del bando, que no responde a la lógica, y mucho menos cuando en apariencia tiene como emisor al Ayuntamiento, con los distintivos del membrete oficial, el lenguaje administrativo... todos los elementos que dan el carácter y solemnidad a las comunicaciones de la administración.

El elemento central, el modo en el que hay que tender la ropa, es algo también común a todas las personas del pueblo, que tienen que realizar por obligación esta acción, asimismo el bando también se dirige a todos los vecinos, por lo que ante la confusión en el plano individual la reacción lógica es la confrontación con otra persona, de forma que, sucesivamente, la cadena comunicativa se pone en marcha y se cumple el objetivo. También es un elemento influyente la rápida acción de las hojas informativas y de elaboración de propuestas que se repartieron casa por casa al día siguiente de la publicación del bando que motivó la incógnita entre los ciudadanos. De esta forma, y a diferencia de los carteles del 'Plan Renove', la duda que pretende sembrarse no se acaba disipando ante la incompreensión colectiva, sino que la respuesta también recibe una buena acogida y es motivo de conversación generalizada, al menos entre los que se generó la duda.

La creatividad, desde la escenificación original del diseño de la información con un silueteado de ropa también supone un motivo de atracción más, y la invitación a participar, en una forma lúdica, escribiendo en un calcetín o unos calzoncillos los proyectos que realizarías en tu ciudad. La acción contiene un alto componente activador, la facilidad para participar, bien escribiendo o bien reforzando una de las propuestas con la simple colocación de una pinza, su realización en un espacio público junto a otras muchas personas, son otros elementos determinantes para que los vecinos se decanten por la participación.

Tiene, además, un carácter rupturista, pues los símbolos oficiales del Ayuntamiento se prestan a la dinámica, y cuestiones tan serias como la planificación de la ciudad o la elaboración de los presupuestos, tradicionalmente ajenas y vetadas a la ciudadanía, son objeto de la decisión ciudadana a través de un juego, una actividad lúdica que, sin embargo, ha sido la acción más seria de carácter participativo y de propuesta de los vecinos de Casabermeja. Esta desmitificación de la administración, provoca un acercamiento y aceptación mayores.

La campaña de comunicación provocativa de Istán también ha sido catalogada como un éxito por parte de políticos y ciudadanos, al estimar que se cumplió el objetivo de crear expectativas para reforzar la participación.



Imagen 30. Creatividad difundida en el marco de la campaña provocativa de Istán.

El desarrollo de la acción comunicativa de Istán contó con una doble dinámica: en primer lugar se repartieron octavillas por todas las casas del pueblo, el centro de salud, el Ayuntamiento y otros edificios públicos con el eslogan: 'Panocho, quitate el sayo'. Esta comunicación aparecía sin firma y con la ilustración de una mazorca de maíz. El reparto lo realizaron los miembros del grupo motor durante la noche, para que nadie supiese quién las había dejado y se sembrase la duda en el pueblo.

La segunda fase consistió en dejar una botella de agua en la puerta de cada una de las viviendas con una etiqueta en la que se leía: 'Yo me mojo, ¿y tú?'. Este reparto también se hizo con nocturnidad y bajo anonimato. Para la selección de los mensajes y el diseño de la campaña se tuvieron en cuenta los elementos identitarios del pueblo, pues el gentilicio de los vecinos de Istán es 'panochos' y a las mazorcas de maíz le llaman en este pueblo 'sayos', siendo este un cultivo que ha tenido una gran importancia económica en su historia reciente. Respecto a la botella de agua, se relaciona con la denominación del pueblo como 'Manantial de la Costa del Sol', pues alberga el pantano de Río Verde, que abastece a toda la Costa del Sol y son numerosos los manantiales y fuentes que existen en su entorno. Esta identificación entre el

pueblo y el agua se utilizó ligada al juego de palabras en el que mojarse actúa como sinónimo de implicación. La formulación a modo de interrogante del segundo eslogan persigue generar una reflexión y animar a los vecinos a cuestionarse sobre su implicación. De forma que los mensajes se ligaban a elementos de la identidad cultural del pueblo, a la vez que sugerían acción, sirviéndose de expresiones populares como *mójate* o *quítate el sayo*.

Tras la evaluación de la campaña, los miembros del grupo de discusión celebrado en Istán, coinciden al afirmar que la primera fase, con el reparto de octavillas, pasó un poco desapercibida, mientras que la botella y la pregunta interrogante dejada puerta por puerta tuvo un mayor impacto, generó debate en el pueblo y provocó que los vecinos se preguntaran a qué respondía. Días después un equipo técnico de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos acudió al mercadillo para preguntar a los vecinos sobre las octavillas y las botellas de agua, sin identificarse, presentándose como un cámara y una reportera, e iban recogiendo las impresiones ciudadanas. Hubo reacciones de todo tipo, algunas muy alejadas de la realidad, como que se trataba de una campaña contra los alimentos transgénicos, otros pensaban que era cosa de un nuevo partido político, alguien decía que había utilizado el agua para regar las macetas porque temía que pudiese estar envenenada.

La última acción fue la convocatoria de una reunión para desvelar el objetivo de la campaña, en la que se efectuó el visionado colectivo del vídeo elaborado con las reacciones ciudadanas, con gran éxito de participación.

En Teba la campaña provocativa adoptó el eslogan *'Vente andá'*, fruto de un proceso de reflexión ciudadana en el seno del grupo motor. La técnica dinamizadora recuerda que "queríamos sugerir un mensaje que animase a ponerse en marcha, a sumarse al proceso de presupuestos que empezaba a generarse y como en Teba está muy extendida la costumbre de quedar en grupos para ir a pasear y recorrer, mientras charlan, las calles del pueblo en grupitos, pues llegamos a la conclusión de *'Vente andá'*. Este eslogan ha acabado por darle nombre al proceso, de forma que en la actualidad a la experiencia de los presupuestos participativos los vecinos de Teba la

conocen como ‘el vente andá’, empleándose una representación gráfica fiel al lenguaje oral, en el registro característico de la zona, que suprime la última ‘r’, pone el acento sobre la segunda ‘a’ y suprime la preposición ‘a’. Al introducir la costumbre de pasear existente en el pueblo, junto con la representación gráfica del lenguaje popular, se consigue la introducción de elementos culturales y de la identidad local.

La etapa de animación-provocación se realizó de varias fases, en un primer momento se pegaron carteles, se buzonearon octavillas con el eslogan de “Vente Andá”, y una imagen en primer plano de unos pies femeninos calzados con chanclas. También se editaron abanicos de cartón con este mismo mensaje que se repartieron por la feria. El segundo momento consistió en una nueva pegada de carteles y buzoneo con el mensaje: ‘Nosotros andamos ¿Y tú?’, con una creatividad en la que aparecían las personas del grupo motor de espaldas. El último eslabón contaba con una publicación con el mensaje: “Si con estas pistas aún no sabes qué es ‘Vente Andá’, el día 11 de septiembre en la plaza”. Y la plaza se llenó para ese encuentro, en el que se proyectó el video y se hizo la presentación y explicación del proyecto por parte del alcalde y la edil de participación ciudadana. También sirvió para la presentación del grupo motor y el reparto de folletos con todas las fechas de las asambleas informativas.



Imagen 31. Cartel de la campaña provocativa de Teba.

Los elementos identitarios y culturales, la incógnita generada y la apelación directa a los ciudadanos con el interrogante del segundo de los mensajes, el componente lúdico de ir ofreciendo pistas a ese primer ‘Vente Andá’ (las siluetas de espaldas, la cita en la plaza sin convocante ni asunto...) contribuyeron a dar solidez a la campaña, que cumplió con sus objetivos. En el video elaborado con el apoyo de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos y la televisión comunitaria de Teba, las reacciones fueron dispares, según la concejal de participación ciudadana, “se escuchaban disparates, por la cartelería y los abanicos muchos pensaban que era publicidad de una zapatería o de vino, pero conseguimos que se hablara de la campaña en el pueblo y el sistema de buzoneo fue muy efectivo”.



Imagen 32. Elementos de cada una de las etapas de las ‘campañas provocativas’.

Elaboración propia

Tras esta primera experiencia, visto el interés ciudadano por el proceso, se está preparando, en colaboración con la televisión local, la realización de una telenovela con jóvenes como campaña provocativa para el próximo ejercicio de presupuestos participativos. Siguiendo el modelo emprendido en Palomares del Río (Sevilla), “contendrá temas del pueblo, atendiendo a las propuestas que nos han realizado y que recrearemos en el marco de una historia romántica, para hacerlo todo más atractivo”, explica la concejala de participación ciudadana.

1.18. Barreras de la administración para la comunicación en los presupuestos participativos

Una barrera recurrente para la comunicación y el normal desarrollo de los procesos de presupuestos participativos es la estructuración y dinámica de funcionamiento de las administraciones, muy lastradas por la disfuncional maquinaria burocrática y su distanciamiento con respecto a la ciudadanía. El lenguaje, los ritmos y tiempos de los ayuntamientos colisionan en numerosas ocasiones con las expectativas e intereses de los vecinos implicados en el proceso.

Algunas de estas barreras son estructurales, como ocurre con los fondos AEPSA⁷⁶, de los que proviene un porcentaje importante de las sumas que los municipios disponen para su gestión participada, y que no se hacen efectivos hasta junio, cuando ya ha transcurrido medio año. Esta circunstancia supone un grave problema, sobre todo en el primer año de las experiencias, pues hasta mediados de año no pueden iniciarse las obras, por lo que se pone en marcha el nuevo proceso de presupuestos participativos sin que aún se haya comenzado ninguno de los proyectos del año anterior, como ha ocurrido en Teba. Según la técnica dinamizadora de este proceso, “cuesta mucho movilizar a la gente cuando aún no han visto iniciadas ninguna de las obras que designaron en el pasado año, la credibilidad se pone en entredicho y el proceso queda bastante parado, surgen dudas”.

Es precisamente el factor de tardanza en el arranque de los procesos el principal motivo de que el segundo año de presupuestos participativos sea el más complicado. Esta es una observación que apuntan diversos entrevistados, y es que la ralentización de los proyectos por el pausado ritmo administrativo que aluden a la dependencia económica de otras instancias institucionales con una pesada losa a la que hacer

⁷⁶ Programa de fondos públicos dirigido a municipios de entornos rurales con altas tasas de desempleo y temporalidad, orientado a generar puestos de trabajo temporales en materias como obras y mantenimiento que permitan a los beneficiarios acceder, al término de la contratación, a un subsidio por desempleo.

frente. Aunque también, reflexiona M^a Antonia Morilla, “esta situación puede gestionarse en positivo para el debate ciudadano en torno al modelo desigual de financiación de los Ayuntamientos, que se ven obligados a asumir competencias impropias y déficit de servicios”.

En la estructura administrativa propia de los Ayuntamientos, también es generalizada la consideración de que existen diversos niveles de implicación entre las distintas áreas. La transversalidad de los presupuestos participativos es un objetivo en el que aún queda mucho por avanzar. La mayoría de los procesos se sustentan en las concejalías de participación ciudadana o las alcaldías. En este sentido, los procesos que se dirigen directamente por el alcalde o en el que éste tiene una implicación destacada muestran un mejor resultado y logran un mayor grado de participación por parte de las otras delegaciones.

4.19. Más allá de las votaciones: seguimiento y control de los proyectos.

Los actores sociales entrevistados coinciden en que falta información, principalmente por problemas de la burocracia administrativa, aunque también por fallo metodológico de los gobernantes, por ello cuando no se visualiza que se acometen determinados proyectos a causa de la ralentización, se produce la frustración de los participantes.

El impulso para las tareas de seguimiento parte desde determinados grupos motores, que realizan un esfuerzo para que sea visible el avance del proceso, realizan fotos del estado de las obras y actuaciones acordadas mediante los presupuestos y publican boletines o folletos que sirven para información de la ciudadanía y presión al ayuntamiento. Pero, más allá de estas iniciativas vecinales, destaca la ausencia de un cauce sistemático para el seguimiento de los proyectos, por lo que sería necesario crear espacios de seguimiento en los que el político responsable explicase al detalle y con apertura a la participación de la ciudadanía cuál es el momento de desarrollo de las propuestas.

Ese espacio aún no está institucionalizado y, aunque se dan encuentros, falta formalizarlos, por ello el seguimiento es una fase complicada, con unos espacios poco trabajados. Conforme a los esquemas participativos expuestos, la verticalidad de la administración en su relación con los vecinos ha de romperse en todos los niveles y la cogestión ha de abrirse paso, yendo más allá de la deliberación y la decisión, por lo que es preciso que se institucionalicen espacios de seguimiento y desarrollo de las propuestas, ya que limitar estos aspectos a explicaciones en encuentros puntuales es insuficiente, devalúa el proceso y cercena una gran oportunidad para avanzar en la participación. A este respecto, la experta de IEPALA, Virginia Gutiérrez reconoce que el “seguimiento es la parte más complicada, no está planteada por parte de los políticos y la ciudadanía tampoco la está exigiendo de forma generalizada”.

Al no existir un espacio sistematizado para la dación de cuentas y la transparencia en la información del avance de los proyectos, en ocasiones, estas cuestiones quedan al arbitrio de la implicación de las delegaciones a las que corresponden los proyectos, por lo que se da el caso, según explican miembros del grupo motor de Casabermeja, que “algunas delegaciones son totalmente transparentes y en otras se da más opacidad. También inciden las prioridades e intereses políticos, consideramos que el equipo de gobierno ha visto que alguna de las propuestas ha ido más allá de dónde los políticos querían, es en estas en las que la información ha sido pésima”. A la vez que se pierde la oportunidad de crear un canal sin favoritismos para la comunicación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, lo que permitiría avanzar en la democratización del acceso a la información, apartado en el que se perciben grandes déficits, pues la gestión de la información en la administración es desigual, atendiendo a las relaciones de influencia e intereses establecidas con determinados públicos.

Casabermeja es un ejemplo de preocupación vecinal en la petición de explicaciones sobre los proyectos, incluso se ha creado una comisión de control que, estructurada de forma sectorial, mantiene reuniones periódicas con los distintos responsables políticos y técnicos del Ayuntamiento para recabar información de los proyectos y abogar por su realización.

Además, han realizado una ficha de cada una de las propuestas, en la que se incluye su previsión de desarrollo, para facilitar el seguimiento. La información recibida ha sido desigual “dependiendo del político o el técnico al que correspondiese la iniciativa”. Se trata de una herramienta de comunicación muy útil, que cuando se devuelve a los ciudadanos bien cumplimentada, aporta transparencia y credibilidad. La ficha se publica en los boletines de información que edita el Consejo Ciudadano, junto a la puesta en marcha de un canal de seguimiento.

El impulso de las propuestas, otro aspecto favorable para avanzar en el empoderamiento ciudadano y el control social de los procesos es apostar por otorgar más poder de decisión a los vecinos a la hora de abordar el diseño de realización de los

proyectos, en el cómo de cada una de las propuestas seleccionadas. La codecisión en el reparto de los fondos municipales es un avance hacia un nuevo modelo democrático pero, una vez conquistado, lo idóneo es ir escalando peldaños en la implicación ciudadana. Una vez que la ciudadanía, por ejemplo, haya acordado realizar un parque infantil, habría que preguntarle qué atracciones quieren que estén presentes, de qué material será el firme, si es conveniente instalar fuentes, si hay que poner bancos, pérgolas... En definitiva, dar un salto en la influencia ciudadana en el desarrollo de los espacios públicos y el municipio en su conjunto, diseñando una ciudad a escala humana y como fruto de un amplio proceso de transacciones comunicativas.

Propuestas (Código): Promover el turismo a partir de nuestros recursos y las asociaciones del municipio					Orden de prioridad de votos: 1ª Turismo				
Fase en la que se encuentra	Tramitación previa		Tramitación realizada		Financiación aprobada				
	SI				6.000 €				
Fecha de inicio	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept	Oct	Nov	Dic
		X	X						
Fecha de Finalización	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept	Oct	Nov	Dic
						X	X		
Criterios de justicia social									
Presupuesto de Obra/proyecto	Presupuesto inicial				Presupuesto invertido finalmente				
	En estudio								
Vías de financiación	Subvención Diputación Provincial								
Técnicos para su seguimiento					Beneficiarios: Ganadería, hostelería, comerciantes, asociación de la cabra malagueña...población en general				
Cómo se va a desarrollar: recursos humanos, materiales...	"Día de la localidad en torno al chivo". Implicando a dos asociaciones: Asociación de criadores de cabra malagueña y la Asociación de empresarios de Casabermeja.								
Observaciones:	Reunión con las partes implicadas el 6 de mayo para concretar calendario								

Imagen 33. Modelo de ficha de seguimiento empleado por los presupuestos de Casabermeja.

Un ejemplo de avance en el protagonismo ciudadano en el diseño de las propuestas es la dinámica del ‘tendedero de los deseos’, realizada en Alameda en relación a la intervención en el denominado ‘Parque de La Cañada’ o la remodelación de las rotondas de entrada a Casabermeja, en la que los vecinos “in situ” desplegaron una vívida reunión deliberativa, junto a técnicos y políticos, de la que salieron propuestas interesantes y en la que, recuerda un vecino miembro del Grupo Motor, “pudimos comprobar el entusiasmo e interés de los participantes, a la gente le cuesta mucho participar habitualmente, pero ante un tema tan relevante se animaron de forma muy positiva”.

4.20 Gráfico DAFO sobre los procesos de presupuestos participativos

A continuación describiremos la matriz DAFO que nos brindará la oportunidad de ordenar toda la información volcada en un cuadrante que identifique la misma en función de las posibilidades y limitaciones que se perciben en las experiencias socio-comunicativas objeto de estudio. Mediante este análisis se consigue resumir el análisis interno y externo a tener en cuenta en la planificación estratégica del proceso de presupuestos participativos.

El propósito principal del análisis Dafo es potenciar la organización para aprovechar oportunidades, mantener y potenciar las fortalezas, contrarrestar amenazas y corregir debilidades (Gargallo: 2004).

El procedimiento aplicado consiste en valorar la información recabada, en términos de factores positivos y negativos, internos y externos. Una vez reflejada la información en el cuadrante, ésta tiene la potencialidad de contribuir a la adopción de la estrategia más conveniente para alcanzar los fines deseados.

En relación a las amenazas, abordamos los hechos potenciales o determinados que impiden el logro de los objetivos. Las oportunidades engloban aquellos aspectos que facilitan la consecución de la planificación estratégica trazada. Por su parte las debilidades se refieren a los elementos o circunstancias que hacen vulnerables a los procesos de presupuestos participativos, que limitan la capacidad de desarrollo efectivo de estas experiencias en su camino hacia la democracia participativa. Por su parte, las fortalezas serían todas aquellas actividades o planeamientos que posibilitan una mejor actuación, que pueden contribuir a explotar las posibilidades transformadoras de los presupuestos participativos.

En su elaboración hemos perseguido una exposición simple e incisiva, para que facilite una visión general de los procesos y contribuya a una reflexión integral de los mismos que nos aporte elementos para la mejora metodológica o procedimental de las experiencias de presupuestos participativos.

Gráfico DAFO



Dafo análisis externo



IV. Conclusiones

1. CONCLUSIONES

Tras la aplicación de las herramientas metodológicas de nuestra investigación y el análisis de las experiencias de presupuestos participativos objeto de estudio podemos concluir en relación al objetivo general, analizar las implicaciones comunicativas presentes en estos procesos, que suponen una dinámica comunicativa de interacción y deliberación que contribuye al acercamiento de los ciudadanos y la administración, a la vez que aportan determinados elementos útiles para avanzar en la democracia participativa, el empoderamiento ciudadano y la transformación social.

1. Los presupuestos participativos favorecen la horizontalidad y la multidireccionalidad en la comunicación entre la ciudadanía y los gobernantes.

Los procesos de presupuestos participativos ofrecen un nuevo esquema en la comunicación entre la vecindad y la administración, basado en la horizontalidad de las relaciones comunicativas y la multidireccionalidad de los mensajes.

Frente al esquema tradicional en el que la administración ejerce el impulso comunicativo, reservándose casi en exclusiva el papel de emisor y relegando al ciudadano al rol de receptor pasivo de los mensajes institucionales, en los procesos de presupuestos participativos, la ciudadanía comparte el impulso con la administración y se produce una continua alternancia de los papeles de emisor y receptor.

Esta aparición de esquemas comunicativos basados en la horizontalidad y la multidireccionalidad de las interacciones marca un inicio en la ruptura con las prácticas imperantes y sienta las bases para acabar con la dinámica asimétrica de gobernantes y gobernados, por lo que vislumbran elementos favorecedores para un horizonte de cogestión, según los postulados de la democracia participativa.

Es destacable también que con los presupuestos participativos se generan nuevos espacios de deliberación y decisión sobre los asuntos de interés general en una esfera no institucional, logrando superar los límites de la democracia representativa y el patrimonialismo de la toma de decisiones por parte de sus distintas cámaras de representación, aunque estos ámbitos de acción comunicativa y decisoria aún precisan de un fortalecimiento, consolidación y avance en su influencia social.

2. Los presupuestos participativos contribuyen al acercamiento entre la ciudadanía y la administración.

El segundo de los objetivos que marcamos en la investigación era el análisis de las implicaciones comunicativas presentes en los procesos de presupuestos participativos en relación a su capacidad para favorecer la generación de espacios de deliberación y cogestión entre la ciudadanía y los ayuntamientos, favoreciendo el avance hacia la democracia participativa.

Los presupuestos participativos brindan un mecanismo efectivo de interconexión entre la ciudadanía y los miembros del gobierno municipal. Las relaciones comunicativas derivadas de la metodología del proceso que se entablan entre ambos actores los sitúan en un eje de cooperación y corresponsabilidad que, cuando las experiencias se desarrollan de forma satisfactoria, posibilita que los vecinos participantes se sientan en un plano de igualdad con los gobernantes.

Un momento en el que se concreta este estado de cogestión de los fondos públicos es cuando desde el gobierno municipal se asumen o ejecutan las propuestas aprobadas por los vecinos. Sirva como ejemplo el testimonio expresado por un grupo de vecinos de Archidona en el encuentro de Grupos Motores al narrar que tras finalizar cada ejercicio de presupuesto participativo, los integrantes del grupo motor toman la palabra ante el Pleno del Ayuntamiento y explican el proceso y las conclusiones extraídas, a la vez que hacen entrega del listado de las propuestas votadas por la ciudadanía a los portavoces de los distintos grupos municipales y al alcalde, una acción

que contiene un fuerte simbolismo en relación a la capacidad de decidir que logran los vecinos y que ilustra el grado de conexión entre la ciudadanía y los representantes electos.

Este acercamiento vislumbra un panorama político alternativo al clásico esquema de gobernantes y gobernados, para ofrecer una realidad de gestión compartida, en el que los representantes políticos y la ciudadanía actúan como sujetos activos en el ejercicio de la acción del gobierno municipal, al menos en la faceta de decisión reservada a los fondos públicos que se designan mediante el presupuesto participativo.

Podemos concluir, por tanto, que contribuyen a paliar uno de los principales déficits reseñados a priori de la investigación, la creciente deslegitimación social de las administraciones públicas y las organizaciones políticas, al actuar como un mecanismo para avanzar en la reducción de la brecha entre la ciudadanía y los gobernantes y aportar elementos para el fortalecimiento de la calidad democrática y el avance hacia esquemas de democracia participativa.

Junto a análisis del esquema del proceso comunicacional, cabe reseñar algunos aspectos relativos a los factores que deben concitarse en el despliegue comunicativo de los presupuestos participativos, tales como la transparencia o la pluralidad. Al tratarse de una dinámica que promueve la democracia participativa, en el flujo de mensajes debe favorecerse la inclusión de todos los sectores sociales para garantizar la pluralidad de voces de la comunidad, a la vez que en toda la información relativa al proceso debe presidir la vocación de transparencia, para favorecer la labor de seguimiento y control vecinal.

3. Es necesaria una mayor identificación y apropiación ciudadana de los procesos de presupuestos participativos.

En cuanto al objetivo número dos de nuestra investigación: reflexionar acerca de la generación de espacios de deliberación y de cogestión entre la ciudadanía y los

ayuntamientos, aunque hemos detectado elementos objetivos y reafirmado los aspectos positivos de estos procesos participativos para una nueva dinámica democrática de interconexión dentro de un esquema horizontal entre la ciudadanía y la administración, no debemos anclarnos en la ingenuidad de considerar a los presupuestos participativos como la receta mágica para poner fin a la deslegitimación social de los gobiernos o para lograr la democracia participativa plena.

El estudio de las distintas experiencias nos permite detectar que para alcanzar un grado óptimo en el cumplimiento de los objetivos transformadores de los presupuestos participativos es preciso avanzar en la consecución del máximo posible de participación de la ciudadanía, tanto en un nivel cuantitativo como cualitativo, de otra forma no se podrá asegurar la consolidación de los procesos.

Es necesario que la vecindad aumente su grado de corresponsabilidad en los procesos y logre garantizar la permanencia de las experiencias, en la actualidad muy ligada a los vaivenes electorales y a la voluntad política del equipo de gobierno que ostente la responsabilidad de la gestión municipal, una clara prueba empírica la detectamos en los procesos activos en la provincia de Málaga, que en 2010 eran 22 y que en la actualidad, tras la disolución de la oficina de presupuestos participativos de la Diputación Provincial que daba apoyo técnico y económico a las experiencias y los cambios de signo político de muchos de estos ayuntamientos, no llegan a la decena.

Para avanzar en este cometido es preciso aumentar la visualización social de las experiencias de presupuestos participativos con la implementación de acciones efectivas de comunicación planificadas contando con la participación vecinal, así como alcanzar un grado de aceptación social que desemboque en un compromiso político generalizado que garantice la perduración de los procesos más allá de los cuatro años de vigencia de un determinado mandato o del tiempo del gobierno que los pone en marcha, para lograr que los presupuestos participativos no sean una concesión de los gobiernos sino una conquista de la ciudadanía.

Estas acciones comunicativas deben enfocarse hacia la explicación de la utilidad práctica de las dinámicas de presupuestos participativos, para que los vecinos perciban

la necesidad de estas iniciativas y se espolee su implicación. No se trata de persuadir a la ciudadanía con campañas de publicidad institucional para la captación de sus voluntades, el objetivo es la construcción de un nuevo discurso de comunicación institucional elaborado de forma conjunta entre la ciudadanía y la administración que emane desde la experiencia compartida en base a un proceso de comunicación horizontal y de las certezas tangibles derivadas de estas experiencias que demuestran que gracias a este mecanismo se logra una mayor influencia de la ciudadanía y un reparto de los fondos públicos más ajustado a las demandas reales de la vecindad.

El propósito tiene que ser lograr el emplazamiento social de los presupuestos participativos mediante un proceso activo de comunicación desde la propia acción, desde el despliegue de la propia experiencia participativa, así como la extensión social del resultado positivo de su desarrollo a través de las mejoras producidas en la ciudad a consecuencias de las propuestas aprobadas por los ciudadanos o la acumulación de actores participantes, de forma que sea cada vecino, tras tomar contacto con la realidad del proceso y evaluarlo desde su prisma personal, quien extraiga sus propias conclusiones y adopte la decisión de implicarse o no y en qué grado en este proceso para seguir contribuyendo a la extensión del presupuesto participativo y sus consecuencias.

En este sentido es necesario pluralizar los procesos, para que el ámbito de despliegue de los presupuestos participativos sea más variado y representativo, para ello es preciso una permanente innovación de métodos y formulaciones que atraigan a la diversidad de actores sociales presentes en el municipio y no únicamente a los colectivos ya previamente organizados o a las personas afines al gobierno de turno. Es necesaria una socialización de los procesos para su apropiación por parte de la ciudadanía.

Esto desde un plano comunicativo, aunque también son indispensables otras acciones desde el campo de la política, en especial en torno a la profundización en el cumplimiento de los tres pilares básicos de los presupuestos participativos recogidos en la Declaración de Antequera: vinculación, universalidad y autorreglamentación.

Aunque estos principios no son suficientes y se precisan más compromisos políticos como el aumento de las partidas que se ponen en liza para la deliberación y el reparto cogestionado, el cumplimiento en grado satisfactorio y con eficacia de la ejecución de las propuestas aprobadas mediante votación por los vecinos, así como la apertura de mecanismos de seguimiento y control social por parte de la ciudadanía de la realización de las medidas acordadas.

4. Reducir las barreras comunicativas existentes entre las estructuras administrativas y la ciudadanía.

Atendiendo al objetivo tercero de la investigación: observar las barreras comunicativas presentes en los procesos de presupuestos participativos, detectamos que la estructura de organización y funcionamiento de la administración precisa de reformas y de la puesta en marcha de medidas concretas encaminadas a una mayor receptividad a la ciudadanía y una agilización de sus procesos, de otro modo en numerosas ocasiones acaba por actuar como freno para la participación vecinal.

Es necesario implementar dinámicas de acción flexibles, con especial atención a su adaptación a los tiempos y espacios cotidianos de interacción de los ciudadanos, a la superación de la incomunicación motivada por la extensión de un lenguaje cargado de tecnicismos o la complejidad y lentitud de las tramitaciones.

Para salvar estas barreras es preciso que desde la administración se planifique durante la elaboración de los presupuestos el empleo de registros fácilmente comprensibles por el conjunto de la ciudadanía, ya que en el proceso se abordan principios económicos y técnicos derivados de la propia estructura del presupuesto municipal, así como en materias de obras que requieren que por parte del personal municipal se realice un esfuerzo pedagógico y simplificador para lograr socializar estos conocimientos técnicos.

Del mismo modo, en el nivel político se hace necesaria la resolución del déficit en el sistema de financiación asimétrico imperante, que relega a los Ayuntamientos en

la distribución de los fondos estatales en relación a las comunidades autónomas y el propio estado, reduciendo su capacidad inversora para avanzar hacia criterios de proporcionalidad que permitan a las administraciones locales contar con los recursos necesarios para el desarrollo y la prestación de los servicios públicos en el ámbito local y, por tanto, impidiendo que sean más cuantiosas las cantidades económicas que se pongan a disposición de los vecinos para que puedan decidir de forma participada su destino. Todo ello, a pesar de que los municipios constituyen el contexto físico de convivencia en el que se producen la mayor parte de las interacciones y, por tanto, constituyen la esfera de la administración pública más idónea para implantar dinámicas de participación.

También es oportuno agilizar los procesos de tramitación administrativa para evitar el estancamiento de proyectos y las frustraciones que generan en la ciudadanía los habituales retrasos en la materialización de las sumas procedentes de las subvenciones o transferencias de administraciones supramunicipales.

5. Es necesario potenciar el empleo de las nuevas tecnologías desde la función de complementariedad con la deliberación en el espacio físico.

Otra de las acciones comunicativas que requieren un mayor impulso en las experiencias de presupuestos participativos es la potenciación del empleo de las nuevas tecnologías en beneficio de la extensión y activación de los procesos, un apartado que corresponde con el cuarto objetivo marcado al inicio de nuestra investigación.

Tras analizar las implicaciones telemáticas presentes en los procesos convenimos en que es necesaria la intensificación del trabajo en redes sociales, páginas web 2.0 que faciliten la interacción y brinden vías de participación directa de la ciudadanía, la difusión de videos on-line o la puesta en marcha de foros de discusión de propuestas. Ya que estas herramientas con gran virtualidad para favorecer la participación e incluir a nuevos actores en los procesos, aunque están presentes en los procesos, lo hacen

con un papel casi testimonial. Estos elementos tienen un potencial para la socialización y activación de los procesos que en las experiencias analizadas se halla infrutilizado.

Asimismo, es necesaria la apuesta por páginas web 2.0 que sustituyan a las actuales web estáticas, limitadas a replicar la información de lo acontecido y las convocatorias, pero que no despliegan todas las posibilidades que las nuevas tecnologías brindan para el fomento e intercambio de opiniones y propuestas que contribuyan a una mayor inclusión social y a la extensión y visualización de los procesos.

Un apartado fundamental de los presupuestos participativos en el que sería necesario poner en marcha elementos telemáticos es en la fase de votación, mediante los desarrollos informáticos adecuados, ya que la posibilidad de ejercer el voto mediante internet lograría un aumento de la participación y, por tanto, una mayor legitimidad social de la toma de decisiones. Además, esta medida no supondría ninguna merma en el impulso de las acciones en colectividad, ya que la deliberación y los encuentros interpersonales deseados se producen en una fase previa y la votación final, se realice de forma presencial o virtual, constituye siempre un acto individual.

La extensión de estos mecanismos basados en las nuevas tecnologías no debe suponer la eliminación o reducción de los espacios físicos para la deliberación o la comunicación interpersonal. Ya que consideramos, tras los testimonios recogidos por parte de los actores de las experiencias y la propia naturaleza de los presupuestos participativos como proceso de construcción de comunidad y para el avance de la cohesión social, que es necesaria la existencia de interacciones cara a cara entre los vecinos, que se propicien encuentros en el espacio físico y se fomente la deliberación pública.

Asimismo, deben cumplir el principio de inclusión social y ofrecer canales de participación a todos los ciudadanos, incluidos aquellos que no estén familiarizados con las nuevas tecnologías, por lo que las aplicaciones y desarrollos telemáticos no tendrían que venir a sustituir la acción presencial, muy al contrario, su papel sería complementarla y enriquecerla.

En cuanto al quinto objetivo de la investigación, aportar reflexiones y propuestas para mejorar la comunicación entre los ayuntamientos y la ciudadanía en los procesos de presupuestos participativos, apuntamos los siguientes aspectos:

6. Es preciso avanzar en la transparencia, el seguimiento y el control de los presupuestos participativos.

Al margen de los procesos de deliberación, de formulación de las propuestas ciudadanas y de votación, la fase de ejecución de las acciones acordadas de forma mayoritaria es un momento de gran relevancia para la credibilidad y la consecución del respaldo social a los presupuestos participativos.

Es, por tanto, una etapa en cuyo desarrollo la ciudadanía no puede quedarse al margen, por ello se precisa la inclusión de medidas para la sistematización de mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de las propuestas que, además, redunden en el avance de la transparencia en torno a la información derivada de estos procesos.

El objetivo es que la participación de la vecindad no finalice una vez que se produzcan las votaciones. Y que se garantice por canales de comunicación accesibles a la ciudadanía y de impacto verificable toda la información relativa a la tramitación de la realización de las propuestas: informes o proyectos técnicos necesarios, procedimientos de contratación iniciados, plazos de tramitación y ejecución... Así como la apertura en favor de los vecinos de procesos de decisión acerca del diseño, enfoque y particularidades de cada uno de los proyectos. Con ello se brindarían a los vecinos nuevos espacios deliberativos y decisorios para avanzar en la profundización de la democracia participativa y en un auténtico proceso de cogestión entre la ciudadanía y los representantes electos.

Estos mecanismos tendrían que planificarse atendiendo a los principios rectores de universalidad, autorreglamentación y vinculación, y contribuirían a socializar la gestión pública y a un desarrollo participado de la ciudad, unos

condicionantes que favorecerían la toma de decisiones para la satisfacción del interés general.

En definitiva, la propuesta persigue ampliar la capacidad de decisión vecinal, ya que hasta el momento los presupuestos participativos se centran en brindar a los ciudadanos la oportunidad de expresar en qué quieren invertir determinados fondos públicos, pero también sería necesario garantizarles mecanismos para que puedan decidir cómo han de planificarse las acciones resultantes de la votación ciudadana.

7. Implementar canales de comunicación propios de los procesos impulsados por la vecindad para avanzar en el empoderamiento comunicativo de la ciudadanía y el avance social de los presupuestos participativos.

Además de contribuir al empoderamiento político de los vecinos, los procesos de presupuestos participativos, como dinámica de transformación social, aportan el marco para un empoderamiento comunicativo de la ciudadanía. La mayoría de los procesos analizados ya dan pasos, en distintos grados, en este sentido mediante la participación vecinal en el diseño de las campañas de comunicación provocativa, la estrategia de difusión del proceso o la elaboración de determinados materiales de difusión y divulgación de las experiencias de presupuestos participativos. Pero es necesario explorar mecanismos para un mayor influjo de la parte social mediante la asunción por parte de los vecinos implicados en la dinámica participativa de un papel activo en las herramientas y canales de comunicación de los procesos, para ello sería adecuado espolear espacios para la comunicación de la experiencia activados por parte de los propios ciudadanos y el fomento de alianzas de estas expresiones comunicativas ciudadanas con los medios de comunicación presentes en los territorios.

Implementar boletines elaborados por los propios ciudadanos, gestionar desarrollos web o crear videos de forma participada por la ciudadanía para ofrecer información, análisis y seguimiento e impulso de los presupuestos participativos son

algunas propuestas comunicativas que actuarían en beneficio del proceso como instrumentos efectivos para la apropiación ciudadana de los canales y herramientas de comunicación.

Con estos mecanismos se avanzaría en la proyección del conocimiento generalizado y la profundización en los procesos, a la vez que se permitiría a los vecinos articular sus propios discursos e interrogantes y vehicular las tareas de animación a la participación en el presupuesto participativo, de seguimiento de las propuestas y de fiscalización de la administración de forma autónoma a los Ayuntamientos.

Hemos detectado algunos ejemplos de boletines que estructuran y redactan los propios ciudadanos, como es el caso del existente en la experiencia de Casabermeja, pero es cierto que no se están desplegando todas las posibilidades y que no existen en la mayoría de los procesos.

Esta implicación y desarrollo comunicativo ciudadano también tendría que marcarse como estrategia permear en los medios de comunicación de los ámbitos de influencia de cada uno de los procesos, para amplificar los objetivos perseguidos y contribuir en la necesaria transformación de los propios medios de comunicación hacia una mayor implicación con el desarrollo social.

8. Potenciar la comunicación interpersonal.

Otra vertiente comunicativa que tras los testimonios de los distintos actores podemos concluir que es preciso animar es la comunicación interpersonal, de gran efectividad y con un importante potencial relacional en el marco de una experiencia de vocación comunitaria como la de los procesos de presupuestos participativos.

La dinamización social y las campañas de comunicación provocativa son mecanismos eficaces que tendrían que seguir explorándose con renovados enfoques, pero consideramos necesario ir más allá mediante otras iniciativas que fortalezcan el

papel de los vecinos como prescriptores del mensaje. Estas dinámicas contribuirían al empoderamiento comunicativo de los vecinos, a la vez que a salvar la barrera de la falta de credibilidad en la sociedad de la administración y sus representantes. Asimismo, supondrían una activación de los procesos de presupuestos participativos, ya que el propio proceso de difusión sería un espacio de interacción ciudadana que contribuiría a la maduración de las experiencias.

Junto a la fase de difusión, la necesidad de impulsar las relaciones interpersonales, son extensivas a todo el proceso ya que, como ya hemos concluido, es indispensable el encuentro de los vecinos en asambleas para fomentar el debate social, el intercambio de visiones y lograr consensos.

9. Avanzar en la transversalidad de los presupuestos participativos en el esquema de organización y acción de los ayuntamientos.

Otro aspecto necesario es la profundización en la transversalidad de los presupuestos participativos en la propia estructura de organización y acción de las administraciones locales. Para que puedan tener el desarrollo y calado social deseado, es necesaria la implicación de todas las áreas municipales, ya que en la práctica lo más extendido es que sea visto como un proyecto de la delegación de Participación Ciudadana, por lo que es frecuente la descoordinación entre las distintas áreas del gobierno, que se produzca una respuesta dispar a los requerimientos vecinales e, incluso, que permanezcan algunas de las áreas del gobierno estancas al proceso de presupuestos participativos.

Para avanzar en este objetivo es fundamental la implicación del alcalde o alcaldesa en el proceso, así como garantizar que todas las áreas tengan algunas de sus partidas económicas incluidas en el proceso de presupuesto participativo. Además de estos principios básicos se proponen mecanismos de coordinación del gobierno en torno al proceso, como la creación de un espacio de intercambio de información, fijación de pautas de actuación y evaluación del proceso en el que estén presentes

tanto representantes políticos como técnicos de cada una de las áreas existentes en el gobierno municipal.

10. Conectar los presupuestos participativos con los programas de intervención social comunitaria para avanzar en la inclusión social.

Los presupuestos participativos desde su propia conceptualización en la experiencia pionera de Porto Alegre (Brasil) tienen una naturaleza transformadora, como vehículo orientado hacia la justicia social y el equilibrio territorial de los municipios. Para que este cometido en potencia se traduzca en un acto real, se precisa la conexión de los procesos con los programas de intervención social comunitaria, para ganar en conocimientos y mecanismos que logren involucrar a los sectores en exclusión o riesgo de exclusión, así como a colectivos que sufren realidades de discriminación o desigualdad como las mujeres, los migrantes o las minorías étnicas.

V. Bibliografía

5.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERICH T. (2008). "IAP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social", en *Portularia, Revista de Trabajo Social*, Universidad de Huelva.

ALFARO, Rosa M. (2000). "Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las redefiniciones", *Razón y Palabra*, nº 18.

ALGUACIL, Julio. (2000). "Calidad de Vida y praxis urbana", Madrid: CIS.

- (2004). "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional", *Revista de intervención psicosocial*, vol. 13, nº3.

ALMANSA MARTÍNEZ, ANA (2004) "E-Administración: tecnologías de la comunicación al servicio de los ciudadanos", UMA.

ALLEGRETI, Giovanni, GARCÍA LEIVA, Patricia, PAÑO YAÑEZ, Pablo. (2011). "Viajando por los presupuestos participativos. Buenas prácticas, obstáculos y aprendizaje", Proyecto Parlocal, CEDMA: Málaga.

ARAGÓN, Laura y Silva, Arturo (2004). "Fundamentos teóricos de la evaluación psicológica", PaxMex, México.

ARANGO, J. (2000). "Desafección política y calidad de la democracia". *Revista de Occidente*, 220 mayo. Madrid, pp. 5-14.

BAIERLE, S. (2003). "La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo", *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9, Porto Alegre*.

BAIERLE, S. (2009). "*Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público*", *Cuadernos de CIDADE*, 15.

BALTODANO, Mónica (2002). "Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana", Managua: Ediciones GraphicPrint.

BÁRCENA, Iñaki (2002). “Lecciones de Johannesburgo, retos locales y globales para la sostenibilidad social y ambiental”, Departamento de Ciencia Política Universidad del País Vasco.

BESSETTE, J.M. (1980). “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, en GOLWIN R. y WILLIAM A. (eds): “How democratic is the Constitution?” Washington, American Enterprise Institute, 1980, pp. 102-16.

BELTRÁN, Luis R. (2007). “Adiós a Aristóteles: la comunicación “horizontal”, en WALZER, A., GARCÍA M. y RODRÍGUEZ, J.C. (Coords.) “Comunicación alternativa, ciudadanía y cultural”, Madrid: Edipo.

- (2012). “Democracia y comunicación”, Bolivia: SIFDE, p.35.

BENNET, W.L. (2003). “Communicating global activism: Strengths and vulnerabilities of networked”, en Information, communication and society, vol. 6, pp. 143-168.

BERGANZA, M^a Rosa y RUIZ, José A. (2005). “Investigar en comunicación”, Madrid: Mc Graw Hill.

BERENSZTEIN, Sergio (2010). “Anemia institucional y ausencia de una cultura democrática”. *La Nación*, edición 10/01/2010.

BETINNO, Martina (2001). “Posmodernidad, crisis de representación y democracia electrónica”, *Razón y Palabra*, nº 22.

BOBBIO, N. (1996) “El futuro de la democracia”. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

BOHMAN, J. (1996). “*PublicDeliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*”. Cambridg: MIT Press.

CAA (2010). “Estudio sobre el pluralismo político en las televisiones de Andalucía. 3^{er} trimestre de 2009”, Área de Contenidos del Consejo Audiovisual de Andalucía, www.consejoaudiovisualdeandalucia.es

- CACIAGLI, Mario (1996). "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (2010). "Open Government: Gobierno Abierto", Alcalá la Real (Jaén): Algón editores.
- CALLE, Ángel (2008). "Cultivos sociales", Cuchará y paso atrás, nº 18,.
- CANDÓN MENA, José (2013). "Toma la calle. Toma las redes". Sevilla: Atrapasueños.
- CANFORA, Luciano (2004). "La democracia: historia de una ideología", Barcelona: Crítica.
- CARVALHO, Helenice (2003). "Comunicación con voz y cara". Estrategias de Relaciones Públicas del Presupuesto Participativo, Sao Leopoldo: Unisinos.
- CASTELLS, Manuel (2002). "La Galaxia Internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad", Madrid: De bolsillo.
- CASTORIADIS, Cornelius (1996). "La democracia como procedimiento y como régimen", en Iniciativa Socialista, nº 38.
- CORTINA, Adela (1997). "Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía", Madrid: Alianza Editorial.
- DEL VALLE ROJAS, Carlos (2007). "Comunicación Participativa: Aproximaciones desde América Latina". Revista Redes.com, nº4.
- DE SOUSA, Boaventura (2003). "Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre", Barcelona: El Viejo Topo.
- DE SOUZA, Urbiratán (1998). "Presupuestos Participativos: La experiencia de Porto Alegre". EUDEBA, Buenos Aires, p. 123.

DURAN, Rafael (2002). “Televisión y antiglobalización. La cobertura informativa del movimiento durante la cumbre de Barcelona”, comunicación presentada en el IV Foro de Investigación en Comunicación, Universidad Complutense de Madrid.

ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala (2005). “Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización”, Madrid: Los libros de La Catarata, Ediciones B.

ELIZALDE, Antonio, MAX-NEEF, Manfred (2002). “Sociedad civil, cultura democrática e inclusión social”, Xátiva: L’Ullal Ediciones.

ELIZALDE, Antonio (2006). “Desarrollo Humano y ética para la sustentabilidad”, Medellín: Ed. Universidad de Antioquía.

ENCINA, Javier y ROSA, Montserrat (1999). “La Ideología del poder y el poder de las ideologías populares” en Cuchará y Paso Atrá.

ENCINA, Javier (2004) “Participación, comunicación y desarrollo comunitario”, Sevilla: Atrapasueños.

ESCOBAR, Arturo y ÁLVAREZ, Sonia (1992). “Themaking of social movements in LatinAmerica, Boulder, WestviewPress.

PLASCENCIA FÁBILA, Carlos (2007). “La televisión comunitaria”, Rebelion.org, 09/06/2007.<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=51940> (Consulta 03/06/2012).

FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (2004a). “Sobre democracia representativa”, Revista de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política.

FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (2004b). “Sobre cuarto poder y democracia mediática”, Revista de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política.

FERNÁNDEZ, Manuela, ROSA, Montse y ENCINA, Javier (2004). “Reparto. Presupuestos participativos y autogestión de la vida cotidiana en Las Cabezas de San Juan”, Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.

FERNÁNDEZ TORRES, M^a Jesús (2015). "Movimientos sociales y acción colectiva. Pasado y presente", Eunsa.

FREIRE, Paulo (1968). "Pedagogía del Oprimido". Madrid: Ed. Siglo XXI.

- (1990). "La importancia de leer y el proceso de liberación", México: Siglo XXI Editores.

FRIEDMAN, J. (1992). "Empowerment. The Politics of Alternative Development", Massachusetts: Blackwell Ed.

GALLUP INTERNATIONAL (2005). "Voice of the people 2005. Trends in democracy", www.gallup-international.com.

GANUZA, Ernesto (2002). "La Participación Ciudadana en el ámbito local europeo", Córdoba: CSIC.

GANUZA, E. y ÁLVAREZ, C. (coords) (2003). "Democracia y Presupuestos Participativos", Barcelona: Editorial Icaria.

GANUZA, E. y FRANCÉS, Francisco (2012). "El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate", Madrid: CIS.

GARCÍA DE MADARIAGA, José María (2006). "Del periodismo cívico al participativo: nuevos medios, viejas inquietudes". *Zer*, nº21.

GARCIA-PELAYO, Manuel (1964). "Derecho constitucional comparado", Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.

GARGALLO, Ana (2004). "La innovación educativa como respuesta a las nuevas necesidades: un análisis Dafo", XII Congreso de innovación educativa en las enseñanzas técnicas. Universidad de Zaragoza.

GENRO, Tarso y DE SOUZA, Ubiratán (1998). "Presupuestos participativo: la experiencia de Porto Alegre", Buenos Aires: EUDEBA.

GERARCE, Frank (1973). "Comunicación horizontal". Librería studium.

GONZALO MORELL, Constantino (2013). "Democracia y barrio. El movimiento vecinal en Valladolid", Universidad de Valladolid, p. 25.

GRET M. y SINTOMER Y. (2002). "Porto Alegre. Desafíos de la democracia participativa", Quito: Ediciones Abya-yala.

GUASH, Óscar (2002). "Observación Participante. Cuadernos Metodológicos", Madrid: CIS.

GUTIÉRREZ, P. M. (2007). "Mapas sociales: método y ejemplos prácticos", Lima: Preval.

HABERMAS, Jurgen (1992). "Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa", Debats 39: pp. 18-21.

- (2002). "Verdad y justificación", Madrid: Trotta.

HEMMUT DRÜKE (2005). "Local Electronic Government".New York: Routledge.

HOOD, C. (2006). "Transparency in Historial Perspectiva", Oxford University Press.

IBÁÑEZ, Jesús (1992). "Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica", Madrid: Siglo XXI.

JIMÉNEZ, Manuel y ALCALDE, Javier (2002). "La construcción de la identidad pública del movimiento antiglobalización en España", Revista Internacional de Sociología, nº 33.

JORBA GALDÓS, Laia (2014). "Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba" (Colección Monografías, 268). España: CIS, p.263.

KAPLÚN, Mario (1998). "Una pedagogía de la comunicación", Madrid: Ediciones de la Torre.

KEANE, J. (1995). "Structural Transformation of the Public Sphere", *The communication Review*, Vol.1, Nº 1, University of California.

KRUEGER, Richard (1991). "El Grupo de Discusión: guía práctica para la investigación aplicada", Madrid: Pirámide.

LARRAÑAGA, Pablo (2008). "La política pública de transparencia: panorama para una ayuda pendiente", México: UNAM.

LARSCHER, Edward L. (1996). "Assessing legislative deliberation: A preface o empirical analysis", *Legislative Studies Quarterly* 21, pp. 501-519

LES BROWN (1994). "Los siete pecados capitales de la era digital", en *Communication et languages*", nº102, 1994, pp.23-33.

LLAURADÓ Josep M. (2000). "Democràcia digital: informació, participació y transparència", Universitat de les Illes Balear.

LOCKE, John (2004). "Tratados sobre el gobierno civil", (edición de la obra publicada en 1713), Madrid: Alianza Editorial.

LÓPEZ GARCÍA, GUILLERMO (2005). "Modelos de comunicación en Internet", Valencia: Tirant Lo Blanch.

MALAGÓN, Julio (2003). "Comunicación y ciudadanía", en AGUILAR, T. y CABALLERO, A. (Coord.), "Campos de juegos de la ciudadanía", Barcelona: Viejo Topo.

MARCHIONI, M. (2002). "Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios". Ponencia impartida en Sevilla durante la celebración del Foro de la Ciudad Humanizada. Publicada en *cuadernos de Trabajo Social* 218 Vol. 19 (2006): 213-224.

- (2004). "La acción social en y con la comunidad", Zaragoza: Certeza.

MARTÍ José L. (2008). "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa". *Revista de Internet, Derecho y Política*, nº6, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

MARTÍN BARBERO, Jesús (1987). "De los medios a las mediaciones", Barcelona: Gustavo Gili.

MARTÍN BARBERO, Jesús (2008). "Transformaciones comunicativas y tecnológicas de lo público", en ENCINA, J., LUQUE, B. y ALCÓN, R. (Coords.) "Comunicación popular o comunicación alternativa. ¿Un falso dilema?", Sevilla: Atrapasueños.

MARTÍN SERRANO, Manuel (2004). "La producción social de comunicación", Madrid: Alianza Editorial.

MATA, María C. (2002). "Comunicación, ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación", Revista Diálogos de la Comunicación Nº 64, Lima: Felafacs.

MAX-NEEF, M. (1994). "Desarrollo a escala humana", Barcelona: Icaria.

MAYUGO, Carme (2007) "Comunicación comunitaria. Trayectorias y perspectivas en el estado español", en WALZER, A., GARCÍA M. y RODRÍGUEZ, J.C. (Coords.) "Comunicación alternativa, ciudadanía y cultural", Madrid, Edipo.

MILL, JOHN STUART (2001). "Consideraciones sobre el gobierno representativo", (obra publicada en 1861), Madrid: Alianza Editorial.

MOLINA, José (2011). "Los presupuestos participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local", Pamplona: Aranzadi, pp. 381-394.

MONTERO, J.R. y TORCAL, M. (2000). "La desafección política en España: un legado que condiciona el presente". Revista de Occidente, nº 220 mayo. Madrid, pp. 15-30.

MORAGAS, Miguel (2006). "Comunicación y sociedad de la información. Nuevos paradigmas de la investigación en comunicación", III Congreso ibérico de comunicación, Sevilla.

MORENO DOMÍNGUEZ, José M. (2004). “Comunicación y participación ciudadana”, en ENCINA, Javier et al (2004). “Participación, comunicación y desarrollo comunitario”, Sevilla: Atrapasueños, pp.127-135.

MORILLAS, Antonia et al. (2010). “La declaración de Antequera y su plasmación práctica a nivel provincial”. Atrapasueños, Sevilla, p.58.

MORILLAS Antonia, FERNÁNDEZ, Manuela y G. BARBARRUSA, Virginia (2011). “Democracias Participativas y Desarrollo Local”. Atrapasueños, Sevilla, p.72.

NAVARRO, C. (1999). “El sesgo participativo”, Madrid: CIS.

O’DONNELL, Guillermo (1992) “¿Democracia delegativa?” Montevideo: Cuadernos del CLAEH, nº17.

PASQUALI, Antonio (2005). “El sur y el desequilibrio en comunicaciones”, Venezuela: Anuario ININCO investigación en comunicación.

PEÑA, Víctor (2011). “A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública”, México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2000). “Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo”. Barcelona: Ed. Icaria y Hegoa.

PINEDA NOBOT, C (2004). “Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional”, Revista de Estudios Locales, nº 78, Madrid: Marcial Pons.

POUSADELA, Inés M. (2011). “Entre la deliberación política y la terapia de grupo: la experiencia de las asambleas barriales-populares en la Argentina de la crisis”. Argentina: Clacso, p.89.

RAMONET, Ignacio (1998). “La tiranía de la comunicación”, Madrid: Debate.

- (2001) “Marcos. La dignidad rebelde”, Valencia: Ediciones Cybermonde, p.25.

- (2004). "Información y desinformación en la era global", Revista de Ciencias Sociales Ágora, nº 10, CEPS.

RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (2009). "Relatoría año 2009 Red Estatal por los Presupuestos Participativos", Sevilla: 2ª Asamblea.

REY PÉREZ, José Luis (2012). "La democracia amenazada". Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad de Alcalá.

RONIGER, L. y GÜNES-AYATA, A. (1994). "*Democracy, Clientelism and Civil Society*", Boulder: Lynne Rienner.

SAIFE, Mariana (2008). "María Paloma, pasión de Palomares. Un formato de comunicación masiva para la participación vecinal o cómo hacer que la tortilla se vuelva", en ENCINA, J, LUQUE, B., ALCÓN, R. (Coords.) "Comunicación popular o comunicación alternativa. ¿Un falso dilema?", Sevilla: Atrapasueños.

SANCHÉZ-CUENCA, Ignacio (2010). "Más democracia, menos liberalismo", Madrid, Katz, p.39.

SARASON, S. (1977). "Human services and resourcenetworks", Jossey-Bass: San Francisco.

SAVATER, Fernando (2002). "Información y ciudadanía", p.108, en VV.AA.: "Sociedad de la información: visiones", Madrid: Fundación Vodafone.

SIERRA, Francisco (1998). "Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social" en GALINDO, Jesús et al "Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación", México: Pearson.

- (2006). "Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento", Barcelona: Gedisa.

- (2007a). "Sociedad de la información y participación ciudadana: la experiencia de la UE", en WALZER, A., GARCÍA M. y RODRÍGUEZ, J.C. (Coords.) "Comunicación alternativa, ciudadanía y cultural", Madrid: Edipo.

-(2007b). “Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana”, en Revista Redes.com, nº4.

SIERRA, Francisco y MORENO, J. Manuel (2008) “Pensar la comunicación y construir ciudadanía. El principio de los presupuestos participativos en Sevilla”, en ENCINA, J, LUQUE, B., ALCÓN, R. (Coords.) (2008) “Comunicación popular o comunicación alternativa. ¿Un falso dilema?”, Sevilla: Atrapasueños.

SOLER, P., Invernó, J. y Llena, M.A. (2013). “La animación sociocultural: una estrategia para el desarrollo y el empoderamiento de comunidades”. Barcelona: Editorial UOC.

SOSNOWSKY, Saúl y PATIÑO, Roxana (1999). “Cultura democrática y reforma del Estado”, México: Fondo de cultura económica, 33.

TAIBO, Carlos et al (2011). “La rebelión de los indignados. Movimiento 15 M: Democracia real, ¡ya!”, Madrid: Editorial Popular.

TAPPELLA, E. (2007). “El mapeo de Actores Claves. Documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

TORRES LÓPEZ, Juan (1985). “Economía de la comunicación de masas”, Madrid: Grupo cultural Zero.

TORRES RIVAS, Edelberto (1993). “América Latina: gobernabilidad en sociedades en crisis”. Caracas: Nueva Sociedad, nº 18.

TUCHO, Fernando (2007). “Educación en comunicación: nuevos retos de formación para la ciudadanía”, en WALZER, A., GARCÍA M. y RODRÍGUEZ, J.C. (Coords.) “Comunicación alternativa, ciudadanía y cultural”, Madrid: Edipo.

UNILCO (Universidad libre para la construcción colectiva) (2008). “Programación para seminarios sobre comunicación para la participación: Comunicación provocativa”, Málaga: Diputación Provincial de Málaga.

VALLÉS, Miguel (2002). “Entrevistas Cualitativas. Cuadernos Metodológicos”, Madrid: CIS.

VAN MAAENEN, J. (1983). “Qualitative Methodology”, Sage, London, p.9, en RUIZ Olabuenága, José Ignacio (2012) “Metodología de la investigación cualitativa”, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 22.

VELASCO, Juan C. (2009). “Democracia y deliberación pública”, en ‘Confluencia XXI’, revista de pensamiento político, México, pp. 70-79.

VILLANUEVA, Ernesto (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

VILLASANTE, T.R. y GARRIDO, F.R. (coords.) (2002). “Metodologías y presupuestos participativos”, Madrid: IEPALA/CIMAS.

- (2006). “Lo comunitario y sus retos creativos”, Madrid: Cuadernos de trabajo social, vol, 19, pp.225-254.

WAINWRIGHT, Hilary (2005). “Cómo ocupar el Estado: Experiencias de democracia participativa”, Madrid: Icaria.

5.2. REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

ABC (2006). “Palomares: un PGOU de telenovela”, 4/5/2006. Edición Sevilla

DELCLÓS, Tomás (2004). “Pásalo”, El País, 16/03/2004
http://elpais.com/diario/2004/03/16/catalunya/1079402853_850215.html (Consulta: 05/07/2013).

ELOLA, José (2011). “La Verdad sobre el Cablegate”, El País, 04/12/2010.
http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/04/actualidad/1291417217_850215.html (Consulta 10/12/2014)

LA VOZ DE GALICIA (2003). “El Prestige una catástrofe que captó a miles de voluntarios”, 15/03/2003.
http://www.lavozdegalicia.es/santiago/2003/03/15/0003_1550955.htm (Consulta: 06/07/2013).

MENESES, Rosa (2011). “Un homenaje al origen de la Primavera Árabe”, 15/09/2015
<http://www.elmundo.es/internacional/2015/10/09/5617889aca474180398b464c.html> (Consulta 15/09/2015)

PÉREZ LANZAC, Carmen (2011). “Democracia Real convoca una manifestación mundial el 15 de octubre, El País, 31/05/2011.
http://elpais.com/diario/2011/05/31/madrid/1306841057_850215.html (Consulta 10/12/2014)

THE GUARDIAN (2009) “Twitter revolution Moldavan activist goes into hiding”, 15/04/2009.

<http://www.theguardian.com/world/2009/apr/15/moldova-activist-hiding-protests> (Consulta 06/07/2013)

5.3 DECLARACIONES Y TRATADOS OFICIALES

RED ESTATAL PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (2007). Declaración de Antequera.

OCDE (2001). “Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: implicar a los ciudadanos en la elaboración de política: información, consultas y participación pública”, documento 10 del Comité PUMA.

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ONU (2001). Informe: “Benchmarking e-Government. A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States”.

PNUD (2002). “Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa.

VI. Anexos

Anexo I. Texto de la Declaración de Antequera, por la que se fijan los principios esenciales de los procesos de presupuestos participativos.

Asamblea constituyente de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos

Reunidos en Antequera los y las representantes de las diferentes Entidades locales territoriales presentes, acordamos constituir la Red Estatal por los Presupuestos Participativos y declaramos que:

1. Apostamos por la Democracia Participativa como nueva forma de gobierno que se fundamenta en el desarrollo de procesos participativos a través de los cuales la ciudadanía recupere el espacio público y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno que la rodea.

2. Teniendo en cuenta los límites de los instrumentos de la democracia representativa, consideramos que es necesario impulsar nuevas formas de gestión participativa que fortalezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas. El presupuesto participativo debe ser una herramienta útil para lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía, en particular de los sectores sociales más excluidos, fomentando la participación de estos y su capacidad de decisión sobre los asuntos municipales. Los presupuestos participativos han de ser una herramienta para la inclusión social.

3. Entendemos que unos presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:

☐ Autorreglamentado

☐ Vinculante

☐ Universal: una mujer, un hombre, un voto

☐ Con un sistema de seguimiento, control social del proceso y rendición de cuentas

☐ Deliberativo

4. Nos comprometemos con la promoción y defensa de lo público a partir del fomento de los procesos de participación en la gestión pública.

5. Consideramos necesario el fomento de la cooperación descentralizada y el trabajo en redes internacionales para la promoción de la gobernabilidad democrática en la articulación necesaria entre lo local y lo global.

6. Así mismo, consideramos necesaria la coordinación con otras redes municipales que tienen el compromiso de fomentar una cultura participativa de la gestión pública en el desarrollo de la ciudad.

7. Nos comprometemos a crear herramientas que favorezcan el aprendizaje colectivo, impulsando la multiplicación y diversidad de las experiencias como una de sus mayores potencialidades, fomentando la capacitación de los distintos actores que intervienen en los procesos (cargos públicos, personal técnico, ciudadanía...).

8. Nos comprometemos a fomentar una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y gestión participativa del territorio.

9. Nos comprometemos a fomentar la puesta en marcha de presupuestos participativos universales, vinculantes y autorreglamentados en los municipios y a generar los espacios necesarios de encuentro, debate y coordinación entre estos.

Antequera, 4 de julio de 2008

Anexo II. Preguntas de Investigación (Guión de partida para las entrevistas en profundidad)

Relación entre la Administración y la ciudadanía

El proceso de presupuestos participativos:

¿Genera un mayor conocimiento acerca de la gestión municipal?

¿Genera un mayor conocimiento sobre los mecanismos de funcionamiento de la administración?

¿Cómo calificaría el nivel de implicación del equipo de gobierno? (otros miembros políticos)

¿Cómo calificaría el nivel de implicación del equipo del cuerpo técnico?

¿Cómo calificaría el nivel de implicación del equipo de la ciudadanía?

¿Y la interrelación entre ambos agentes?

¿En qué medida facilita a los Ayuntamientos la información de lo que demandan y necesitan los vecinos?

¿La burocracia administrativa contribuye a la ralentización de los procesos?

¿Cree necesaria una mayor formación en planificación de asuntos públicos?

¿Se trabaja desde una perspectiva transversal que consiga involucrar y coordinar todas las áreas, más allá de la delegación de Participación Ciudadana?

¿Se han creado espacios de coordinación interáreas?

¿Existen espacios de coordinación de ascendente-descendente y de manera horizontal?

¿Se producen resistencias entre áreas?

¿Existen interlocutores en todas las áreas?

¿En qué medida los pactos políticos interfieren en el impulso del proceso?

¿En qué grado son eficaces los canales de comunicación?

¿Se han creado asociaciones específicas para abordar los presupuestos participativos?

¿Tienen carácter vinculante todos los procesos? ¿Cuáles se enmarcan en el ámbito de lo consultivo?

¿Se han detectado presiones por parte de diferentes sectores, ya sean vecinales, técnicos o políticos? ¿Cuáles?

¿Existe miedo en el tejido asociativo de perder cuotas de poder?

¿Existe una visión de conjunto?

Cómo afectan los siguientes condicionantes en la relación entre técnicos y ciudadanos:

Horarios

Ritmos administrativos

Carga de trabajo extra

Actitud reacia a puntos de vistas ciudadanos

Bloqueo del proceso por técnicos

Lenguaje técnico

¿Se han adoptado medidas correctoras: incentivos a empleados públicos, económicos, permisos, jornadas?

¿Se ha aplicado elementos específicos en la metodología para adecuarla a la realidad del territorio?

¿Quién ha solicitado los cambios?

¿Se han tenido en cuenta como referentes otras experiencias? ¿Cuáles?

¿Se está en coordinación con otros procesos? ¿Cuáles?

¿En qué grado se ha logrado la implicación de colectivos tradicionalmente al margen de la participación? ¿Qué colectivos?

¿Cuál es el papel de la infancia?

¿Qué medidas se despliegan para la convocatoria y difusión para llegar a nuevos sectores?

¿En qué medida se cumple el principio de universalidad?

¿Se ha realizado un autorreglamento?

¿Se trabaja en la potencia de los contactos sociales mediante la búsqueda de alianzas o sinergias con grupos y movimientos?

¿Qué espacios o instrumentos se han creado para permitir a la ciudadanía comunicar sus demandas a la Institución?

¿En qué grado se cumplen los compromisos establecidos?

¿Se aplican criterios de justicia social? ¿Cuáles?

¿Se crean conflictos en la participación entre miembros de colectivos y ciudadanos a título individual?

¿Se detecta sobrerrepresentación de algún colectivo concreto?

¿Grado de introducción de las NNTT? (Plataforma digital de apoyo y relanzamiento).

¿Entran a debate proyectos de mayor alcance y tiempos de ejecución plurianual? (PGOUs, Planes Estratégico, Agendas 21)

¿Cree precisa la reforma de la legislación local para lograr una Administración más adaptada a la sociedad actual?

¿En qué grado se está consolidando una política de participación ciudadana?

Mecanismos de control y seguimiento de los proyectos aprobados

¿Intervención de la ciudadanía en la metodología y en cada una de las fases del proceso?

¿Cómo se han elegido los canales para la difusión? ¿Ha existido participación de la ciudadanía?

¿Cuáles de estos canales se consideran más efectivos en vuestro para contactar con los vecinos en proceso de presupuestos participativos? (Cartelería, panfletos, encuentros con colectivos, megafonía, pancartas, pintadas, puntos informativos, boca a boca)

Medios de comunicación locales: radio, televisiones, periódicos, periódicos de barrios, boletín propio...

Comunicación de la Administración a los ciudadanos

¿Cómo se da a conocer a los vecinos en qué consiste el proceso de presupuestos participativos?

¿Cómo se anima la participación de los vecinos?

¿Qué índice de participación se registran en el proceso de elaboración participada de los presupuestos?

¿Cuáles son los canales más empleados y efectivos para la comunicación con los vecinos? (Medios de comunicación, carteles, vallas, internet...)

¿Qué potenciales aporta internet al proceso?

¿Quiénes elaboran las comunicaciones?

¿Qué incidencia tienen la escalada de casos de corrupción política en los procesos de participación?

¿La estructura burocrática y los procesos administrativos general insatisfacción entre los ciudadanos para el desarrollo de los procesos participativos?

Acercar técnicos a la sociedad

Modelo de gestión pública, transformación hacia metodologías participativas

Intracomunicación

¿Cómo se desarrolla la confluencia en el proceso de actores de colectivos organizados y ciudadanos a título individual?

¿Desconfianza en actores políticos?

Clientelismo

Alianzas con outsiders

Sumas destinadas, no lo que sobra, sino impulsar el modelo

Plan de trabajo

Facilitar el desarrollo con estrategias de comunicación e información que logren implicar a la ciudadanía.

Internet para envío de propuestas

Líneas de investigación Red Estatal:

Causas de poca participación

Comunicación Ayuntamiento y ciudadanos

Comparativo análisis otros municipios y experiencias internacionales (comunicación)

Población infantil y juvenil, género.

EN-RED/AR: articular lo social con lo global según una política comunicativa transformadora, desde plataformas radicalmente descentralizadas, participativas y plurales. Este enfoque exige una metodología reticular, abierta y flexible, centrada en la continua interacción y articulación transversal. La comunicación es un dispositivo de apertura y crítica social.

Objetivos comunicación corto plazo Red:

Manual buenas prácticas

Web (Plataforma virtual www.presupuestosparticipativos.org)

Material Audiovisual

Publicaciones, análisis y evaluaciones

No una red excluyente de la administración local, convenios de colaboración sectores académicos, organizaciones sociales...

Mapa de públicos: ciudadanos no organizados, entidades académicas,

“Ciudadanos no objetos del proceso, sino sujetos del proceso”.

Barreras comunicación

Brecha ciudadanos-administración

Brechas lingüísticas (formación, tecnicismos, administración).

Conectar con los intereses y deseos ciudadanos (Comunicación de interés)

¿Considera que, más allá de la elaboración del presupuesto anual, el proceso de presupuestos participativos supone un potencial mecanismo de dinamización social?

Comunicación en redes

Articulación, creación de sinergias: FEMP, Red Local Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Caleidos, Famsi, Fal, OIDP (Observatorio). Intercambio información y acción concertada.

Comunicación transversal.

Comunicación ciudadano-administración.

Comunicación (interna) deliberación.

Medios de comunicación locales en fomento de la democracia participativa.

Comunicación transparencia, rendición de cuentas e interlocución con la ciudadanía.

Vallas proyectos realizados.

Boletín digital externo-interno, difundir a otros ayuntamientos.

Estrategia de medios del proceso de presupuestos participativos

Plan de Comunicación, comunicados prensa

Anexo III. Transcripciones de las entrevistas en profundidad

Transcripción de la entrevista mantenida con Virginia Gutiérrez, Técnico del Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).

Virginia Gutiérrez trabajaba para la Oficina Técnica de los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, realizando tareas de coordinación y supervisión metodológica de los distintos procesos en marcha. Posee una dilatada experiencia en metodologías participativas y ha trabajado en numerosos procesos de presupuestos participativos como el pionero en España, el de Cabezas de San Juan, o el de Sevilla.

Entrevista realizada el 1 de junio de 2009 en las instalaciones del Centro Cívico de la Diputación de Málaga.

Duración: 1 hora, 4 minutos y 52 segundos.

Transcripción:

Investigador (I): Ante la crisis de representación de la democracia y la brecha existente entre los Ayuntamientos y los ciudadanos, ¿los procesos de presupuestos participativos contribuyen al acercamiento entre ambos actores?

Virginia Gutiérrez (V.G.): Debería. Desde el diseño mismo de estos procesos se plantean como un acercamiento de la ciudadanía a las cuestiones políticas de una forma cotidiana y desde las propias experiencias que vamos teniendo se producen no solamente un acercamiento con la parte política sino también a la administración, al funcionamiento del Ayuntamiento y a la parte técnica. Los diseños están orientados en esa dirección. Los espacios que se plantean son de cogestión, donde las partes ciudadana, política y técnica puedan tener un diálogo más horizontal.

I: Entonces, cuando se abren estos procesos se avanza hacia una ciudadanía más activa

V.G.: Es más difícil percibirlo en los procesos nuevos, sí se produce más a largo plazo. En primer lugar se acercan las personas que ya están participando, los que están más habituadas a relacionarse con el equipo de gobierno, especialmente mediante cauces informales. O los que participan mediante asociaciones o espacios que se impulsan desde la administración, como los consejos municipales. Es importante el tiempo, para ir incorporando, ya que los presupuestos participativos implican abrir la participación, no a los de siempre, sino incluir a los que no participan en la parte política de las decisiones que se toman en el municipio, eso no es un efecto a corto plazo, necesita un más largo plazo. Pero en la medida de que una persona se acerca a una asamblea, aunque sea solo para presentar una propuesta porque se ha enterado que se pueden plantear por esta vía y ya da el paso de acercarse al grupo motor o a la asamblea a presentar la propuesta, pues ya está dando un primer contacto que luego le lleva a ir a votar la propuesta, a ver si se ha incluido en el presupuesto, a ver si se ejecuta o no se ejecuta y, así, la idea es ir, porque también hablamos de un plazo muy largo, pues desde que se presenta una propuesta hasta que se ejecuta puede pasar un año como poco. Si se hace la propuesta en septiembre, que es cuando más o menos empiezan los procesos de presupuestos, se aprueba el presupuesto a primeros de año y luego si es una actividad pues se ejecuta en el calendario previsto. Si esta persona y otros vecinos ven que su propuesta se aprueba y se hace, pues es una forma de ir cambiando las relaciones que ahora mismo se promueven en la administración. En los lugares donde se va más avanzado sí se está logrando.

I: Ése es el horizonte...

V.G.: A medio plazo

I: Se generan en estos espacios de participación colectiva una participación estable, una ciudadanía empoderada.

V.G.: Es el objetivo, pero se encuentra con obstáculos varios. En el plano positivo, es importante resaltar, la comunicación entre distintos colectivos que se propicia. Por ejemplo, cuando en un pueblo como Alameda, se implica un grupo de jóvenes y se les plantean las propuestas que pueden presentar...la participación va

muy vinculada al dinero que se pone para decidir de forma participada, si se garantiza la posibilidad de invertir en actuaciones o actividades que a los jóvenes les pueda interesar se implican, luego coinciden con otros sectores: adultos, mujeres o ecologistas, dependiendo de los movimientos sociales que existan en el pueblo, se producen otros vínculos comunicativos entre distintos sectores que son muy importantes.

I: Se dinamiza socialmente el pueblo y se crean sinergias... Partimos de que en estos procesos es el Ayuntamiento el que promueve el proceso...que canales se utilizan para dar a conocer el inicio del proceso.

V.G.: Hay experiencias fuera de Málaga en el que han sido sectores vecinales los que han promovido un proceso de presupuestos participativos, pero como la voluntad política es imprescindible, porque es el Pleno municipal el que aprueba los presupuestos, sin voluntad política es imposible.

I: Cuando sí hay voluntad municipal, ¿cómo se conecta con la ciudadanía? ¿Cuál es el enfoque que se da a la estrategia inicial??

V.G.: Depende mucho de los recursos que tenga cada uno de los Ayuntamientos, por ejemplo en Torrox que tiene un mayor volumen de población y recursos comienza con una campaña de comunicación institucional, elaboran su cartelería, sus dípticos... pero otros Ayuntamiento más pequeños no tienen esos recursos y les cuesta más. Pero cuando hay una voluntad política para impulsar estos procesos se buscan fórmulas. También difundirlo en la radio local o la prensa local. Esto tiene una parte de refuerzo que está bien, en el objetivo de incorporar al máximo posible de personas. Pero en la realidad comprobamos que esas campañas no llegan, porque tú pones en un cartel "Presupuestos Participativos. Ven a la asamblea", y muchas personas no entienden de qué se trata, y ahora algo más porque en la provincia de Málaga se están extendiendo los procesos, pero por lo general el ciudadano medio no conoce estos procesos. Por eso la propuesta es complementar la comunicación institucional con otra del tipo boca-oreja, para que la ciudadanía más activa que se acerca al proceso sea la que difunda y comunique el proceso, ése es

también un papel del grupo motor. Cuando se plantea el grupo motor es para que sean protagonistas del proceso desde su implicación, una parte importante de su tarea es implicar a sus vecinos.

I: ..y así en todo el proceso de comunicación: elaborar los mensajes, buscar las redes para llegar de forma más directa...

V.G.: Sí. El grupo motor se crea antes de poner en marcha el proceso. Lo primero que hacemos es una convocatoria de presupuesto, en ese acto público de la política de presupuesto hacemos un llamamiento público a las personas presentes para que se unan al grupo motor, explicamos cuáles son sus funciones, que es un concepto que viene de las metodologías participativas, y es hacer que la ciudadanía sea la protagonista, que se implique, que sea el sujeto activo de los procesos. Para que desde el principio el proceso sea definido desde ellos mismos, desde la campaña de comunicación, hasta el autorreglamento, todos los elementos del proceso. Lo primero es la campaña comunicativa, para que se añada más gente, porque a la primera convocatoria suelen ir los que ya participan habitualmente.

I: En la elaboración participada de los mensajes se rompe con la oficialidad o la tentación de acabar haciendo propaganda partidista...

V.G.: Sí, pero también desde el grupo motor se demanda que ellos solos no pueden impulsar toda la campaña comunicativa, entonces si el equipo de gobierno se lo cree y apoya el proceso, demandan una campaña institucional para llegar a más gente. Y se ven apoyados si se destinan recursos municipales. La recomendación nuestra a la parte política es que si inician una campaña de difusión es que tengan en cuenta las ideas del grupo motor. Es necesario discutir con el grupo motor qué tipo de campaña, con qué medios, en qué espacios, incluso con qué contenidos, eslogan se va a elaborar.

I: Se busca un mensaje más directo e implicador...

V.G.: Se ha hecho más una estrategia propia de los presupuestos participativos y los mensajes que se mandan, la estética, la visualización de la campaña es más

propia de los presupuestos participativos de unas ciudades a otras, más que algo muy institucional del Ayuntamiento. Si viene de una idea de un equipo de comunicación, aunque se abra a la participación, la gente ya sabe que es un discurso que viene elaborado y no puede influir tanto, así a ocurrido en pueblos más grandes como Antequera o Torrox.

I: Y como elemento común la denominada “campaña provocativa”, que llama a participar generando cuestionamientos, incertidumbres...

V.G.: Las campañas de comunicación provocativa es distinta a la comunicación institucional, con ella trabajamos desde los grupos motores y es sustancial al proyecto, la institucional tiene un papel complementario. En algunos casos sólo se ha trabajado la comunicación provocativa, que se trata que sea un mensaje de identificación de un elemento característico del pueblo y sobre ese elemento acercar a la gente, que sirva de enganche para que la gente se suma al proceso.

I: ¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en los procesos?

V.G.: No lo conozco en profundidad. Sí te puedo hablar del boletín que se elabora desde la Diputación de Málaga, que se difunde de forma digital y se despierta mucho interés por lo municipios en que su proceso salga en el boletín. Cada mes se edita el boletín, recoge las actividades...vamos seleccionando los contenidos en relación al trabajo que van realizando. La comunicación hacia afuera es muy importante para los procesos, para retroalimentar los procedimientos participativos, refuerza mucho los procesos.

I.: Para garantizar la participación y su carácter transformador se fijan los criterios de vinculación, autorreglamentación y universalidad, en qué medida se cumplen...

V.G.: Son principios políticos y también metodológicos. La vinculación es el principio que garantiza todo el proceso, si abres un proceso para implicar a la ciudadanía, para romper las formas tradicionales de relaciones entre las partes ciudadana, política y técnica, las decisiones que se han tomado no se cumplen se

frustran los actores, pero además se incurre en un error metodológico, para qué estamos poniendo un proceso metodológico que luego no tiene resultado que pueda permitir que los procesos avancen, para que la gente se implique, para que el objeto pase a ser sujeto, para que la ciudadanía pase a ser protagonista. Con la autorreglamentación pasa igual, si la parte política dice cómo hay que participar, entonces estamos poniendo las condiciones de antemano y se dificulta que la gente decida y que la ciudadana pueda empoderarse. El tercer principio, el de universalidad, tiene que ver con un proceso abierto a la ciudadanía, cuanto más gente se implique más auténtico será el proceso, en el sentido que será más abierto, más plural, con menos intereses particulares. Se trata de que cualquier vecino pueda participar de manera libre e independiente, sin tener que vincularse a ninguna asociación, a ningún colectivo o partido político.

I: ¿Se dan conflictos por parte de los colectivos organizados que pueden sentir que pierden relevancia?

V.G.: No significa que con el tejido social no se cuente. Es fundamental implicar desde el mismo momento que se está organizando el grupo motor convocar al tejido asociativo, que es la forma de organización que tenemos en los pueblos: peñas, asociaciones de mujeres, juveniles, de vecinos...más de debilitar el presupuesto participativo, el tejido asociativo lo fortalece. No sólo se parte la relación entre la institución y la sociedad, también entre el tejido asociativo y la sociedad no organizada, que es una de las cuestiones que están planteando las asociaciones desde los años 90. La ciudadanía no asiste a las asociaciones de vecinos, sobre todo las asociaciones más tradicionales se ha experimentado un corte con la ciudadanía y con los presupuestos participativos se crea una nueva oportunidad de atraer a ciudadanos a los colectivos organizados, personas que no confiaba, no conocían o no tenían relación con el movimiento asociativo. A otros colectivos también le sirven como espacios para visualizarse.

I: ...pero siempre con el principio de una persona, un voto.

V.G.: Sí. Y se generan polémicas iniciales en relación con la representatividad. Si habitualmente son los colectivos los que negocian o pactan determinadas cuestiones en determinados espacios que ya están previstos institucionalmente, y el proceso plantea que el voto del presidente de la asociación vale igual que el de la vecina del quinto que no tiene nadie detrás, mientras el presidente de la asociación tiene a 200 personas...pero una vez que arranca el proceso y siempre que la parte técnica metodológica sea capaz de intermediar entre los distintos actores y de negociar con ellos para que se impliquen en el proceso desde el principio, será mayor el éxito.

I: En cuanto a la información que aporta la administración, ¿es clara y comprensible por parte de la ciudadanía o se generan barreras?

V.G.: Es una parte espinosa del proceso. Los espacios de dinamización los impulsan en gran medida los vecinos, que organizan la fase de difusión, las asambleas...pero la parte del seguimiento es compleja. En los procesos que se desarrollan en la provincia son los espacios menos trabajados. Ni están sistematizados por parte de la administración, ni se están exigiendo por parte de la ciudadanía. Son espacios a trabajar para fortalecer a medio o largo plazo, para que no se planteen las relaciones en modo vertical. Son espacios que tienen un carácter pedagógico, para el aprendizaje. Lo plantean determinados grupos motores y lo intentamos visualizar en folletos, revistas...pero falta ese espacio de seguimiento para explicar una por una de forma sistematizada cada una de las propuestas aprobadas, su estado de ejecución...

I: Cuando no se cumple con lo aprobado, cómo reacciona la ciudadanía. ¿Hay frustración u optimismo?

V.G.: Cuando no se ven los resultados cae la participación, el segundo año es el más complejo, pero la gente está participando y se está implicando, no hay tanta frustración. Eso es bueno, aun haya carencias, la gente se sigue implicando en el proceso.

I: Y la oposición política, ¿cuál es su postura habitual ante el proceso?

V.G.: En los procesos de la provincia, principalmente está al margen. No hay una oposición frontal. Lo que se pone a debate es una pequeña parte de la inversión, ya sea de recursos propios o procedentes de otras administraciones. Creo que no lo ven como una amenaza.

I.: En cuanto a la transversalidad, ¿se logra una implicación de todas las áreas del gobierno?

V.G.: Por lo general están muy vinculados a la persona que los impulsa, que suele ser el delegado de participación ciudadana. Esto es otro asunto que requiere un cambio, con líneas de actuación a seguir, ya que es debe ser concebido como una propuesta integral, es otra forma de hacer política. De otra forma es sólo un programa municipal que lleva el concejal de participación ciudadana, cada área pone una pequeña parte de su presupuesto y las decisiones importantes las seguimos tomando en los espacios en los que se han tomado toda la vida. Es necesario vincularlo al alcalde o a un Teniente Alcalde con capacidad de actuación o a las delegaciones de Hacienda y Participación Ciudadana, debe ser un eje central de la acción del equipo de gobierno, sino lo que queda es un programa, algo secundario. Si se quiere visualizar, rentabilizar políticamente...en caso contrario serán muchos esfuerzos pero no se logrará un cambio transformador que logre el empoderamiento ciudadano.

I.: El objetivo es que cambie la forma de hacer política del Ayuntamiento...

V.G.: Claro. Y también la parte técnica trabajaría de forma transversal, lo que lograría una renovación de las prácticas de gobierno y que los recursos se gestionaran de forma más eficaz. En la actualidad es habitual que se dupliquen acciones que se desarrollan desde las delegaciones de mujer, juventud o deportes y ni siquiera los mismos técnicos municipales lo saben.

I.: En cuanto a los debates, cómo se produce esta dinámica, la construcción de consensos...

V.G.: Hay de todo. La tónica es que se va aprendiendo con el tiempo. Poco a poco se va generando el principio de solidaridad. Al principio abunda el “qué hay de lo mío”.

I.: No basta con que la administración se abra a los ciudadanos, hay que lograr que los propios ciudadanos supediten sus intereses particulares al interés general...

V.G.: Sí. En el autorreglamento se introducen elementos correctores para favorecer la justicia social, pero la hora de la verdad es la de la formulación de las propuestas. Se plantean propuestas en todos los puntos de la ciudad, pero como no hay recursos para atenderlas todas hay que seleccionar. En el punto actual aún hay que trabajar el sentimiento de solidaridad, que sí se ha logrado en otros procesos más maduros, como el de Sevilla, donde sí se experimenta esta situación. En Sevilla durante los dos primeros años, un distrito que tiene los dos extremos sociales, los vecinos de la parte más pudiente critican que todos los recursos se destinen a la zona pobre. Sin embargo, a la hora de la valoración de las propuestas se organizó una visita en autobús al Polígono Sur y la gente de la zona más favorecida valoró las propuestas por encima de las suyas propias, pero una vez que conocieron el barrio y experimentaron que existían necesidades más urgentes que las suyas, antes creían que lo suyo era lo peor.

Transcripción de la entrevista mantenida con Juan Antonio Lara, concejal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Archidona.

Juan Antonio Lara era concejal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Archidona, dentro del grupo municipal de IULV-CA. En el momento de la entrevista, el proceso se hallaba en su segundo año de desarrollo.

Entrevista realizada el 30 de abril de 2010 en las instalaciones del Ayuntamiento de Archidona.

Duración: 1 hora, 6 minutos y 22 segundos.

Transcripción:

Investigador (I): Vista la experiencia del presupuesto participativo en Archidona, ¿se contribuye al acercamiento entre la ciudadanía y la administración?

Juan Antonio Lara (J.A.L.): Se nota, pero poco a poco. La conexión que había antes de los presupuestos participativos era clientelismo político. Utilizo palabras muy duras, pero es como lo siento. Teníamos el favoritismo y el soborno. El favoritismo: yo como concejal recibo a la ciudadanía, que me hace una protesta, nunca una propuesta. Empieza a contarme su historia familiar, sus vínculos o relaciones con personas de mi entorno. O ante problemas que existían en barrios nos decían: o nos lo arreglan en dos meses o traigo un listado de firmas de todos los vecinos. Esas eran las dos vertientes que me encontré en el Ayuntamiento y ninguna de las dos me parecen correctas. Lo que hicimos desde la Oficina de Participación Ciudadana es canalizar todas las propuestas, ahora ya sí, propuestas, de todos los vecinos. Sigue habiendo clientelismo, porque la mentalidad no se puede cambiar en dos años, pero se ha reducido desde el 100% al 10%. El concejal atiende las necesidades más perentorias, las que no pueden esperar, pero la planificación se decide de forma participada en los presupuestos.

I.: Se ha logrado una implicación de los ciudadanos...

J.A.L.: Hay implicación. Se formulan las propuestas, luego se llevan a votación. En cualquier caso aquellas que son viables pero se quedan fuera por haber recibido

menos votos y no existir financiación, no se desechan, las seguimos teniendo en cuenta como hoja de ruta para posibles futuras inversiones. La gente se está acostumbrando a plantear sus sugerencias dentro del proceso de presupuestos participativos. Y sirve para priorizar las peticiones y que entiendan al ver todas en su conjunto cuáles son más urgentes. Que llevar el agua potable a un núcleo de vecinos es más urgente que otra petición particular. Esa conexión entre a ciudadanía y la administración es el gran logro de los presupuestos participativos de Archidona.

I.: ¿En qué espacios se desarrolla el proceso participativo?

J.A.L: La comunicación ha sido muy difícil, incluso las campañas de comunicación provocativas han sido mal entendidas. Todo lo que tenga el logotipo del Ayuntamiento, la Diputación o la Junta parece no despertar el interés de la ciudadanía. Será que tenemos que seguir trabajando en qué la gente vea utilidad en la información que procede del ayuntamiento. Ahí también tenemos culpa nosotros, en que hemos utilizado unos canales de información y los hemos desvirtuado para todo. Sacamos carteles o dípticos para todo y hemos olvidado algo muy importante, el boca a boca y comunicar de con la gente de una manera tan simple como salir a la calle y hablar con las personas, eso se perdió por completo en el Ayuntamiento de Archidona. Se hablaba con las personas cuando se acercaban a hacer una demanda. El gobernante no se acercaba por iniciativa propia a contarle algo al vecino. Esa recuperación del espacio público, no el espacio físico, sino el espacio de encuentro y comunicación, se ha perdido y queremos ir reconstruyéndolo, con los presupuestos participativos estamos avanzando. Cuando vamos trabajando con un proyecto, sean o no de presupuestos participativos, nosotros tenemos informados y recabamos la información de los vecinos interesados. Se crea un espacio de debate público. Hay que educar a la ciudadanía, si quiere opinar sobre la obra de su calle, hay un canal de comunicación abierto para que puedan participar todos. Luego se atiende a lo que dicen los vecinos o no. La participación no puede ser un pulso de unos contra otros.

I.: Además de la comunicación directa, tenéis otros mecanismos para impulsar la participación...

J.A.L.: Hemos hecho, por ejemplo, campañas de comunicación provocativa que han sido un fracaso. Hicimos una experiencia con carteles en los que aparecían espacios característicos del pueblo, para ver si la gente reaccionaba o le sonaba. Por ejemplo uno era la plaza Ochavada con un gran ojo, pero la gente en la fase en que le preguntamos por la campaña ni siquiera recordaba los carteles. Hacemos dípticos y folletos, pero el elemento que más estamos tocando es el buzoneo, cuando hay votaciones llevamos papeletas del presupuesto participativo a todas las casas. Lo más efectivo ha sido el complot entre el equipo de gobierno político y el técnico, cuando la gente viene a proponer algo y vemos que puede ser un proyecto para presupuestos participativos, les derivamos al proceso de presupuestos participativos, para que participen. Y le contamos en qué consiste el proceso y le animamos a que se lo cuenta a sus vecinos y que también participen. Presupuestos participativos son dos palabras “muy perversas”: presupuestos que es el Pleno más importante del año, la principal herramienta de trabajo del gobierno, pero ha habido propuestas en Pleno mucho más interesantes que el presupuesto. Y luego lo de participativo, porque la gente dice eso cómo se hace. La gente dice, yo ya participo en las cosas del ayuntamiento: al día de Andalucía, a las actividades deportivas...pero no se trata de eso, no queremos a la gente de público sino con capacidad decisoria. Pero cuando enviamos a la gente un díptico de los presupuestos participativos no entienden bien en qué consiste. Solo cuando le explicamos que es un proceso por el que nos reunimos todos a decidir en qué invertir el presupuesto y exponemos nuestras inquietudes y problemas...si hay que reunirse con los técnicos... y la gente valora, algunas personas más mayores dicen “cómo yo que no sé ni leer ni escribir voy a sentarme con la arquitecta del Ayuntamiento, y qué le voy a preguntar...”. Estamos intentando romper esas barreras, y lo estamos consiguiendo.

I.: En este sentido el apoyo de los técnicos es fundamental

J.A.L.: Tenemos técnicos que sí, que se han involucrado y otros a los que les cuesta más. Y uno en concreto que los rechaza de plano, porque piensa que ha perdido todo su poder. Hasta el punto de que hubo una sugerencia de que para una obra en concreto se contratara a una persona para que supervisara esa obra que el técnico

municipal era una barrera. Fue un paso importante, que ha una persona que ha tenido un poder durante más de treinta años los vecinos le digan que o cambia la actitud o lo van a sustituir...

I.: Se vivió el proceso como una amenaza... y la oposición, ¿cuál es su postura?

J.A.L.: El acuerdo de Pleno es anual. Yo no confío en la palabra del Psoe que es el único grupo con posibilidad de alternancia al gobierno. Ellos entienden que los presupuestos participativos ahora el equipo de gobierno va a conocer a todos los vecinos, va conectar con ellos y luego ir a pedirles el voto. Y no es eso, lo que queremos es crear conciencia ciudadana e implicación. Luego que voten a quien decidan.

I.: Se consigue la creación de un canal estable de participación...

J.A.L.: Creo que lo conseguiremos, pero aún no lo hemos logrado. Desde luego si quitamos a los técnicos se cae el proceso. De la parte política sí podría prescindirse. La ciudadanía aún no ha conseguido el canal estable, sigue siendo un niño pequeño...El trabajo es bueno, pero hay que madurarlo.

I.: ¿Cómo se diseñan las campañas de comunicación?

J.A.L.: Se elaboran por parte del grupo motor. Entre los vecinos y los técnicos. Por ejemplo, decidieron hacer abanicos con mensajes para la participación para repartir en la feria, folletos explicativos de la actividad...

I.: ¿Hay presencia en los medios de comunicación locales?

J.A.L.: Tenemos televisión y radio locales privados. No están al servicio del proceso, pero sí lo cubren y le prestan un especial interés. Si damos una rueda de prensa para hablar del plan de acción de la Agenda Local 21, si decimos que vamos a hablar del proceso participativo de la Agenda Local 21, entonces acuden todos... Les interesan los presupuestos participativos, supongo porque la información no la dan los políticos, cuando se establecen las prioridades, son los vecinos los que ofrecen la rueda de prensa.

I.: Se valora más como fuente al ciudadano que al político...

J.A.L.: Sí. Ese es uno de los problemas que mencionábamos al principio, tienen más credibilidad o despiertan más interés otros que los políticos...

I.: ¿El porcentaje de población en el municipio cómo es? ¿Hay inclusión?

J.A.L.: Aún hay gente que tras tres convocatorias e información casa a casa no sabe en qué consiste. Luego cada proceso es distinto, tiene que adaptarse a la idiosincrasia del municipio. Que participen juntos los jubilados y los jóvenes, que se encuentren intereses contrapuestos...Falta cultura de la participación. Nosotros por eso los estamos organizando por sectores: jóvenes, mayores, inmigrantes...son necesidades y formas de ver la vida distinta y por eso estamos trabajando por parcela, aunque hay aspectos como el medioambiente o el género que son transversales.

I.: ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los que participan?

J.A.L.: Se dan casos de egoísmos, de gente que se implica para conseguir un proyecto que le interesa y cuando lo consigue, abandona el proceso. Confiamos en que se vaya madurando y que los vecinos participen en sucesivos procesos. Hay un ambiente bueno de gente que quiere seguir participando, que piensan que pueden aportar.

I.: Se está creando un germen...

J.A.L.: Es un reto, un proceso educativo, a medio o largo plazo.

I.: En cuanto a los horarios, espacios de reunión...

J.A.L.: De todo eso se encargan los propios vecinos y el equipo técnico. Con la labor de coordinación del grupo motor. Sí hay un problema que tenemos que solventar, y es lograr la implicación de toda la ciudadanía, no solo de determinados colectivos o barrios, tenemos que acabar en el “mi problema, mi barrio...”, hay que pensar en el interés general.

I.: Y cómo se gestiona la participación de los colectivos organizados...

J.A.L.: Las asociaciones son muy presidencialistas y muy dispares. En el inicio del presupuesto hicimos un esfuerzo por difundir a los presidentes de las asociaciones todo lo relativo al proceso para que ellos luego lo explicaran al resto, pero fue un error, muchos no trasladaron o no supieron trasladar la metodología y objetivos del proceso. Entonces cambiamos la dinámica. Pero cuando conformamos el grupo motor vinieron muchos líderes de asociaciones de vecinos reivindicando su cuota de poder, pero el equipo técnico actuó con claridad y explico que en los presupuestos participativos impera el principio, un hombre, una mujer, un voto. Me derivaron a mí a estos dirigentes vecinales e incluso hubo algunos que hablaron mal del proceso y plantearon un pulso al proceso. Aguantamos. Y en el segundo proceso pudimos acabar con esta situación, con las luchas de titanes por cuotas de poder. Políticamente me acusaban de dejar a dos colectivos fuera del proceso, hubo un desgaste y lo asumimos. Ya se ha superado. Los colectivos tienen otros espacios para participar, pero en el presupuesto participativo hay un mecanismo de participación nuevo que los propios vecinos han reglamentado.

I.: ¿Cuál es el papel de internet en el proceso?

J.A.L.: Hemos empezado a introducirlo, con el apoyo del programa Guadalinfo. Las convocatorias sí se replican por internet. El tuenti para los más jóvenes. Tenemos un foro de participación municipal, pero con muy poca participación. Sí hay uno privado, llamado 'Archinoticias' en el que sí participa mucha gente, pero no es transparente ni da las garantías y oficialmente lo estamos difundiendo en este foro.

I.: En cuanto al trabajo en red con otros municipios, ¿qué experiencia tenéis?

J.A.L.: A nivel de los técnico y políticos que trabajan en los proceso sí hay total conexión, falta que en la parte vecinal también se produzca conexión. Y por parte de los técnicos municipales de las distintas delegaciones también sería muy útil una interconexión que ahora no existe. Una buena opción sería una plataforma en red para poder compartir experiencias y mantener un contacto permanente entre todos los actores de todos los procesos.

Transcripción de la entrevista mantenida con Alberto Ayllón, concejal del Partido Popular en la oposición del Ayuntamiento de Istán.

Alberto Ayllón era concejal de del Partido Popular en la oposición del Ayuntamiento de Istán, el proceso de presupuesto participativo en el momento de la entrevista se hallaba en su primer año de desarrollo.

Entrevista realizada el 15 de febrero de 2010 en un espacio público de Marbella.

Duración: 47 minutos y 41 segundos.

Transcripción:

Investigador (I): ¿Cree que la democracia representativa es suficiente para que exista conexión entre la administración y la ciudadanía?

Alberto Ayllón (A.Y.): Los presupuestos participativos surgen de Latinoamérica, donde hay una mayor conciencia de comunidad, en España demandamos que los representantes a los que elegimos son los que se encargan de tomar las decisiones. Los presupuestos participativos para mayor implicación vecinal son a priori positivos, luego te choca también comprobar que van a ser los ciudadanos los que van a decidir qué se va a hacer con el dinero público, habrá controles suficientes, sabrán a qué tienen que destinarlo. Los ciudadanos están a pie de calle y conocen muchas demandas, pueden aportar. En Istán solo se ha implantado un año, se han destinado 40.000 euros sobre un presupuesto de 2 millones, no es una cantidad significativa. Pero lo más relevante no ha sido la partida, hay que destacar la dinámica participativa que se ha implantado, y ha tenido una participación con 261 votantes sobre 1.500 con derecho a voto, un 17,4%, muy por debajo de las elecciones municipales, donde participó el 90%.

I.: ¿Has participado en el proceso?

A.Y.: Los políticos nos hemos desmarcado para que sea el pueblo el que decida, que no piensen que queremos manipular. Si ha habido algunas objeciones, por ejemplo, un representante del Psoe planteó que cómo se deja votar a menores de 18 años si la ley electoral no lo permite. Sí me ha gustado que se votasen tres propuestas, para evitar que un grupo de personas acabe haciéndose con el control del reparto de los fondos. Que es lo que ha estado a punto de ocurrir con la banda municipal, formada por unas 50 personas y ha quedado en tercer lugar.

I.: Se crean alianzas de intereses...

A.Y.: Sí, pero se ponen mecanismos para que un sector no lo monopolice.

I.: Con los presupuestos participativos, ¿se logra que la gente se acerque al Ayuntamiento y conozco cómo funciona la administración?

A.Y.: Sí. Pero a una minoría que son los integrantes del grupo motor, que han tenido que recepcionar las propuestas, desechar aquellas inviables, dar explicaciones a los vecinos...

I.: Pero, ¿se logra crear un debate sobre los asuntos de interés del municipio?

A.Y.: El problema en un pueblo pequeño como Istán, es que los debates se dan en los bares y en la calle más que en el ayuntamiento. Yo sí he echado en falta y he criticado la campaña de difusión. El cartel de 'Panocho quítate el sayo' o la botella de agua con el lema 'Panocho mójate', la gente no lo ha sabido descifrar. Se buscaba una campaña de sorpresa, de que la gente hablara de ello en la calle. Luego cuando se desvela que es para los presupuestos participativos, la gente se queda confusa, preguntando "¿y eso qué es?". Cuando se le explica, algunos dicen... "¿Tanto bombo para esto?" Otras sí lo han valorado bien.

I.: Pero, ¿se logró el objetivo de la campaña?

A.Y.: Desde el equipo de gobierno dicen que sí, que 60 personas acudieran a la presentación y otras 40 se quedarán en la calle por falta de espacio demuestra que la campaña ha sido efectiva, pero considero que los debates se dan más en las tiendas,

en la plaza...que se tenía que haber organizado, de la misma manera que se han buscado vecinos que repartieron las botellas y los carteles de la campaña inicial de madrugada, podían haber enviado a estas personas por los bares y lugares de reunión informando de que iba a tener lugar la reunión para los presupuestos participativos. Sí es importante que se cumpla con lo acordado, en Istán no creo que haya problemas, son 40.000 euros de fondos propios que se dedicarán en primera instancia a instalar vallas para medidas de seguridad en un carril. Si sobran fondos se acometerá el segundo proyecto.

I.: ¿El proceso ha contado con la unanimidad política?

A.Y.: Sí. Todos hemos apoyado, aunque hemos pedido más fondos. Pero hay que mejorar el procedimiento, pulir el autorreglamento...por ejemplo aquí hay muchas personas que solo vienen los fines de semana, que tienen casa propia, pero están empadronados en Marbella y se plantearon dudas sobre quién puede votar. También hay una urbanización de residentes extranjeros que tampoco suele participar. Sí valoro que se habilitaran dos días para las votaciones, un domingo y un lunes. Pero el porcentaje de participación ha sido escaso. El lugar de votación era muy concurrido, en la plaza del pueblo, que estaba llena de gente, pero muchos no han querido ir a votar. Había quién decía “para qué ir a votar, si ya tendrán decidido lo que van a hacer”.

I.: Desconfianza... pueden los presupuestos participativos contribuir a superar esta situación.

A.Y.: Es una fórmula, sí, pero es complejo en general que la gente participe y siempre hay crítica, ocurre también en las comisiones de fiestas... Pero los presupuestos son una vía interesante. El Ayuntamiento debe promover que se participe y se destine el dinero a lo que se decida.

I.: Ocurre que cuando hay cambios políticos, se abandonan los presupuestos participativos.

A.Y.: No hay ningún acuerdo de continuidad, sí respaldamos en Pleno todas las propuestas votadas por los vecinos. Pero veo positivo que continúen en el futuro.

I.: Vistas las debilidades que menciona, qué se podía hacer para que la gente participe.

A.Y.: Principalmente que la obra que se decida se realice. Implicar a las asociaciones, que aporten ideas y ayuden a concienciar al resto del pueblo. E ir casa por casa y buscar más a los vecinos. Hacer bloques para llegar más intereses. Buscar el apoyo de los niños, desde los colegios.

I.: ¿Cómo valora el uso de la página web o medios de comunicación en favor del proceso?

A.Y.: En Istán no hay medios ni es fácil sintonizar la televisión local de Marbella por nuestra ubicación geográfica y los periódicos llegan muy pocos que trae el cartero desde Marbella. Hay una emisora local, pero no está activa. En cuanto a la web sería necesario poder acceder de forma directa. Sí hay información volcada, pero no se accede de forma directa, hay que entrar antes al apartado 'Ayuntamiento' y luego entras, sería necesario un banner o un enlace directo permanente.

I.: Y en cuanto a los técnicos municipales, ¿qué papel han desempeñado en el proceso?

A.Y.: No tenemos técnicos propios, son de Mancomunidad o Diputación. El autorreglamento sí lo han supervisado los técnicos de la Oficina de Diputación y han hecho los informes de viabilidad técnica de las propuestas que ha presentado la gente.

I.: ¿Conoces otras experiencias, has tenido contactos con otros procesos en otros pueblos?

A.Y.: No. Los miembros del gobierno y los integrantes del grupo motor sí. Y estamos adheridos a la Red Estatal como Ayuntamiento.

I.: En cuanto a la identidad visual, ¿cómo valoras el logotipo que se ha diseñado o los carteles informativos?

A.Y.: Me parece bien, se ha acordado que cuando se inaugure la obra en el carril se instale un cartel que informe que la actuación ha sido fruto de la decisión vecinal a través de los presupuestos participativos.

Transcripción de la entrevista mantenida con Francisco Sierra, profesor titular de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla

Francisco Sierra es profesor titular de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla e investigador en metodologías participativas y comunicación política. Dirigió un grupo de investigación implicado en la puesta en marcha y desarrollo de la experiencia de presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla.

Entrevista realizada el 20 de mayo de 2010 en las instalaciones de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla.

Duración: 24 minutos y 1 segundo.

Transcripción:

Investigador (I): Ante la brecha existente entre la ciudadanía y la administración, los presupuestos participativos, como proceso comunicativo, ¿contribuyen a conectar a ambos actores?

Francisco Sierra (F.S.): Básicamente, una de las hipótesis de la experiencia de presupuestos participativos que se inicia en Porto Alegre es que genera una esfera pública no estatal, y por tanto, democratiza los procesos de comunicación, en cuanto a socialización de la información, conocimiento de la realidad local, recursos, de los modelos de administración e inversión...la creación de ese espacio público de deliberación es una de las principales contribuciones del presupuesto participativo. Por tanto, la comunicación es esencial, más allá de que luego como es el caso de Sevilla de la propia ciudadanía se hayan traducido en radio vecinal o radio comunitaria. Pero lo fundamental es la generación de una esfera pública no estatal, de la propia ciudadanía y eso es un gran logro.

I.: Se crean nuevos espacios de debate...¿hay más implicación de la ciudadanía?

F.S.: Más allá de la democracia deliberativa, que exista este espacio público es crear un espacio de libertad, más allá de la lógica de la deliberación que se puede hacer en la lógica tradicional de la democracia representativa, dialogando y discutiendo con los representantes vecinales, aquí se introduce una dimensión transversal, abierta, más allá del tejido asociativo y más, allá, diríamos instrumental de lo que habitualmente se considera participación, porque hay muchos modelos de participación.

I.: La institución es la que promueve de inicio el proyecto...cuáles son los canales de comunicación más característicos.

F.S.: Lo más efectivo ha sido las experiencias de comunicación interpersonal, la asamblea, carteles, trípticos, aunque nosotros en la experiencia de Sevilla utilizamos el video, aunque no surtió efecto porque la idea del video era producir un audiovisual que fuera dinamizador de asambleas y de debates en los barrios y distritos, pero habitualmente desde las fuerzas políticas cuando se piensa en comunicación se piensa en la tradición de agitación y propaganda, con una visión muy instrumental y nuestra apuesta era una lectura transversal de la comunicación en los presupuestos participativos.

I.: En las experiencias de Málaga se han impulsado procesos de la denominada, comunicación provocativa, que parte de generar una incertidumbre para intentar avivar el debate y la implicación vecinal.

F.S.: Sí, pero esa sería una visión muy limitada de lo que es la comunicación para el desarrollo, la de espoleta o disparador, o analizador. Esa es una función, obviamente, que ha sido muy útil en procesos de reestructuración urbana, utilizaban una exposición sobre la memoria del barrio o hacer una dramatización audiovisual, suele tener efecto, pero nuestra idea era una visión más transversal, de todo el proceso de acompañamiento, de apertura de medios, como así sucedió en Sevilla con Radiópolis y alguna otra iniciativa en danza y proponer también en ese espacio de espacio de deliberación, de espacio de interlocución dinámicas de comunicación que crearan identidad comunitaria. Por tanto, no solo me limitaría a esa dimensión,

aunque esa provocación inicial, a modo de espoleta, es importante, pero es la visión tradicional. El modelo de comunicación del desarrollo tradicional que trabajan con la comunicación intencional, es decir, las campañas, la palabra mágica de campaña. Esa es una visión, nosotros creíamos que la comunicación debía ser transversal, no solo la provocación, sino el diseño de una estrategia que permeara todo el proceso de presupuesto participativo.

I.: En ese proceso, el diseño de la estratégica de comunicación, también tiene que ser participativo...

F.S.: Sí, el diseño del plan de campaña y de los materiales, la idea es que la gente también participara en el diseño de los contenidos, se impartieron talleres con los grupos motores de formación en técnicas básicas de comunicación.

I.: Luego, debido al componente institucional, ¿existe una posible tendencia a que la institución emplee el proceso para favorecer su propia imagen?

F.S.: Normalmente, al final las discusiones con la delegación eran esa, que cumplía una función de publicitar, de campaña. Nosotros llegó un momento en que decidimos no seguir, colaborábamos como voluntariado, para hacer investigación, compromiso social, con esa mentalidad, para hacer publicidad, contratas a una empresa y listo. A partir de nuestra salida se contratan empresas de comunicación.

I.: Se institucionaliza el proceso, sus participantes...pero en la dinámica inicial, sí representaban una experiencia de participación innovadora...

F.S.: Participada sí. No con toda la masa, pero con los grupos motores sí. Se trabajó en formación, se discutieron los planes de estrategia de comunicación por barrios. Se posibilitó que la gente aportara sus ideas...había un espacio de participación, aunque se daban déficits. Por ejemplo, la página web era totalmente lineal, unidireccional, no había interlocución, a pesar de que recomendamos que se crearan estos espacios.

I.: Ese es un asunto del que quería preguntarle, internet dentro del proceso que papel puede desempeñar. Una reflexión recurrente es que si se potencia el espacio virtual se pierde un extremo esencial que es el encuentro e interlocución directa entre los vecinos en sus espacios de convivencia cotidianos...

F.S.: Hay que complementar ambos espacios, las asambleas son necesarias. Yo no soy partidario de que haya una alternativa o democracia virtual o presencial, son complementarias. Es positivo, pero en el caso de Sevilla no se dio y lo insistimos.

I.: En cuanto a la propuesta de radio comunitaria...

F.S.: Radiópolis es fruto de los presupuestos participativos, salió de las propias asambleas de presupuestos participativos. Los vecinos querían una radio comunitaria y se puso en marcha con los fondos de los presupuestos participativos.

I.: Y en cuanto al resto de medios...

F.S.: No había televisión entonces, ahora sí hay, pero tampoco está involucrada. También intentamos una alianza de periodismo ciudadano con los medios locales, pero no llegamos a desplegarlo. La gran preocupación del poder político es la eficiencia de que las campañas tuvieran impacto, la visibilidad del proyecto en los medios, y nuestra lógica era más de comunicación participativa, de cómo los ciudadanos se empoderan, crean medios y participan de la propia comunicación de los presupuestos participativos. Aun así, hay material y resultados positivo, aunque muy limitado. También hay que decir que el proceso original de Porto Alegre no tenía una estrategia de comunicación participativa. Sí es cierto que allí hay una experiencia de medios barriales y participaron activamente, pero no con una estrategia global, en Porto Alegre era esencialmente difusión. En nuestro caso era una dinámica más transversal, crear espacio público y dinámicas de interlocución entre la ciudadanía. En parte fracasamos, pero conseguimos cosas: primero considerar la comunicación un eje transversal en todo el proceso, segundo lograr un despliegue formativo y de producción de medios para la ciudadanía en los barrios, pero el tercero que era evaluar y permear

todo el proceso quedo supeditado a otras prioridades, había que convocar las asambleas, había que difundir...

I.: En cuanto a la posición de los medios de comunicación frente al proceso, cuál fue la línea editorial...

F.S.: Negativa, a pesar de que fue el proceso más participativo que ha habido en la historia de Sevilla, sobre todo en los más conservadores como ABC, aunque también El Mundo. En ABC se llegó incluso a las descalificaciones, especialmente de los académicos. La prensa fue una cobertura muy negativa, luego invisibilizada y rara vez vimos una información positiva.

I.: En cuanto a la información que parte de la administración, hay claridad en los procesos.

F.S.: Partió de una resistencia con los técnicos, una barrera que duró el primer año. La información llegó correctamente a los barrios, aunque no tuviera visibilidad en los medios de comunicación. El video que realizamos tampoco llegó a los barrios, por urgencias derivadas de la dinámica del proceso. El material se quedó en la primera cadena, la de los grupos motores.

I.: En cuanto a la imagen corporativa, ¿cómo se gestionó?

F.S.: Fue resultado de un proceso participativo. También se hizo dinámica callejera, agitación, en la línea de la comunicación de carnaval que está muy en boga en los movimientos sociales. La imagen corporativa quedó muy bien definida, tras un buen proceso participativo. La idea gustó y la gente nos felicitó. Colaboraron estudiantes de la universidad y vecinos. Destaca que la idea del diseño permite la apropiación de los materiales, por ejemplo, unos cartelones que iban con la silueta de presupuesto y lo reutilizaban los grupos motores para asambleas, convocatoria...

I.: Se va generando información, deliberación... ¿hay niveles de transparencia aceptables en estos procesos?

F.S.: Todavía hay mucho que mejorar, es una cuestión de cultura política. Hablamos de la ley de información, la transparencia de la administración, empezando por los propios funcionarios, uno de los defectos de nuestra cultura política, lo vemos en la Universidad, en la administración pública y, por supuesto, también en la empresa privada, es el patrimonialismo, donde está uno es su espacio y es suyo. Y la información debe circular. Evidentemente en los presupuestos participativos, en la medida que da cuenta del gasto público es un avance en la transparencia, pero aún es limitado. Y el proceso es complejo, poco comprensible para mucha gente.

I.: Decía que la información debe circular, en este sentido, ¿cómo valora el trabajo en red de los presupuestos participativos?

F.S.: La creación de la Red Estatal y la Oficina Técnica de los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga han sido decisivas, porque contribuyen a sostener y socializar experiencias, aprender, compartir...estamos ya en la juventud y yendo a la madurez de estas experiencias en España. Cuando iniciamos en Sevilla se había hecho lo de La Cabezas de San Juan y algunos procesos aislados. En este momento esta socialización está funcionando bien, aunque le faltan recursos. Pero tiene un pull de expertos, socializa materiales y documentos...es bueno. Y están tomando en consideración que la comunicación es fundamental.

I.: Y en cuanto a la relación con otros movimientos sociales, grupos altermundistas...

F.S.: En esto hay que avanzar mucho, todavía no lo ven las ciudades porque tienen urgencias de gestión diarias, crear algo así como instituto Polis en Brasil o Cidade, que trabajan sobre investigación en movimientos sociales o presupuestos participativos. En estos momentos los ayuntamientos no están en disposición de avanzar estos espacios de debate o investigación. Se ha hecho más en la academia, donde sí se está investigando. Puede aportar también mucho a evaluar y mejorar los procesos.

I.: En cuanto a la capacidad de transformación social de los presupuestos, ¿qué valoración realiza?

F.S.: Lo más interesante es el proceso en sí, la satisfacción de muchos vecinos que no tenían espacio de participación, que no se acercaban a una asociación de vecinos y que han articulado en el proceso el mayor de participación. A pesar de que nuestras ciudades tienen Reglamentos de Participación, Consejos Sectoriales...sabemos que luego no participa casi nadie, como ocurren en las AMPAS. Este proceso ha generado una gran participación, aplicando criterios de coherencia territorial y, por tanto, justicia social. Yo me quedaría con la apertura de un proceso más allá del poder municipal, de las estructuras distritales de participación, muy positivo.

I.: ... E, incluso, ¿podríamos hablar de la existencia de una estructura estable de participación vecinal?

F.S.: No, yo creo que no, si hubiera un cambio de gobierno, no creo que el proceso siguiera.

Transcripción de la entrevista mantenida con Isabel Castelleros, concejal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Teba.

Isabel Castelleros era concejal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Teba, como integrante del grupo municipal de IULV-CA.

Entrevista realizada el 31 de mayo de 2010 en las instalaciones del Ayuntamiento de Archidona.

Duración: 49 minutos y 31 segundos.

Transcripción:

Investigador (I): Cada vez vemos más lejanía entre la ciudadanía y los Ayuntamientos, los presupuestos participativos, ¿contribuyen acercar a vecinos y gobiernos?

Isabel Castelleros (I.C.): Ha sido una de las herramientas que más acercamiento ha tenido a la ciudadanía, a nosotros también nos ha servido como una hoja de ruta para conocer determinados puntos que no sabíamos que existían y para ellos para que, a través de los presupuestos participativos, conozcan cómo funciona un ayuntamiento por dentro. Ha habido bastante aceptación y la gente está comprendiendo, por lo menos en este primer proyecto que hemos hecho, que no es tan fácil como a veces se ve desde fuera. Entienden mejor la manera de trabajar dentro de los ayuntamientos.

I.: Y tras este conocimiento, ¿hay mayor implicación?

I.C.: Sí, se consigue. Se implican en el proceso bastantes personas y con ilusión. Ha sido una experiencia muy positiva.

I.: ¿Cómo comenzasteis a difundir el proceso?

I.C.: Convocamos a todas las asociaciones y grupos activos en el municipio. En ese primer contacto les explicamos la idea, que íbamos a hacer una campaña provocativa. Que la gente que se implicara ese día íbamos a crear el grupo motor.

I.: ¿En qué se basó esta campaña provocativa?

I.C.: Sacamos un eslogan anónimo, sin decir quién lo promovía. Este eslogan fue: 'Vente Andá'. En Teba hay mucha tradición a andar y pasear. La gente preguntaba qué sería aquello, quién lo sacaba... luego al poco tiempo hicimos un segundo cartel con el mismo eslogan y luego un tercero. Íbamos dando pistas... la gente se preguntaba y ligaba un mensaje con otro. El tercero decía: 'Nosotros andamos, ¿y tú?', y reflejaba la foto de los componentes del grupo motor, pero de espaldas. La campaña se hizo mediante carteles y buzoneo, llegó a todas las casas. La gente empezó a relacionar, pero no sabía de qué se hablaba. Algunos pensaban que era publicidad de una zapatería...El buzoneo fue efectivo. Grabamos un video en el mercadillo donde se preguntaba a la gente por qué pensaba en torno a la campaña con el apoyo de la Oficina Técnica de la Diputación de Málaga. Y ya el último cartel decía "Si con estas pistas aún no sabes qué es el 'vente andá', te esperamos en la plaza" y el día fijado la plaza estaba llena de gente. Se proyectó el video elaborado, se explicó con detalle de qué se trataban los presupuestos participativos, se presentó el grupo motor...

I.: ¿Toda la elaboración de la campaña fue participativa?

I.C.: Sí. Se elaboró por parte del grupo motor.

I.: ¿Qué papel han jugado los medios de comunicación?

I.C.: En Teba tenemos una televisión local, hablamos con ellos desde el principio y, con discreción, ellos colaboraron desde el principio, en la difusión de los mensajes, en la realización del video y en el seguimiento de las reuniones.

I.: ¿Y en la página web municipal?

I.C.: No se usó para la campaña de comunicación provocativa. Hay unos foros en los que sí se discutió, pero no promovidos por el ayuntamiento. Y luego una vez que

se organiza el proceso sí se cuelgan en la página web municipal todos los documentos y convocatorias.

I.: En cuanto a los miembros del grupo motor, ¿se ha incorporado a personas nuevas, distintas a las que suelen participar en las actividades municipales?

I.C.: Sí, llegaron a ser veinticinco personas. De las mismas asambleas sectoriales salieron voluntarios por sectores y se incorporaron en el grupo motor. El autorreglamento lo discutió un grupo de veinticinco personas, tras la lectura de otros autorreglamentos y lo modificamos a nuestra realidad y necesidades.

I.: ¿Cómo fue la dinámica de las asambleas?

I.C.: Muy bien. Trabajamos en grupos, con dinámicas iniciales para el diagnóstico, pidiéndoles que dijeran lo bueno y lo malo del pueblo. Cada grupo sacaba sus conclusiones, luego se hacía la puesta en común. Las informativas fueron muy bien. Tomamos como criterio que no participara ningún representante político, para que los vecinos se sintieran más libres para expresarse. Los políticos íbamos a la primera asamblea de cada sector, para explicar en qué consistían los presupuestos participativos y nos íbamos. A la gente les gustaba que fuéramos, vernos, y que luego pudieran tomar decisiones de forma autónoma. Nosotros decíamos a la gente que las decisiones serían totalmente vinculantes. En las asambleas de propuesta hubo menos debate. Muchos llegaban, dejaban su propuesta y se marchaban. Desde la parte técnica se fomentaba que se explicaran las propuestas, que se debatieran...pero no fue posible en todos los casos.

I.: Y en cuanto al fondo de las propuestas, ¿se movían desde intereses individuales o desde una visión más amplia del interés general del municipio?

I.C.: De todo. Desde muchas que eran de mi barrio, mi calle, mi farola...y muchas generales: mejoras de acceso, parques, un tanatorio. Las partidas eran juventud y obras Aepa. Pero aunque se le dieran dos partidas, los ciudadanos generalizaron. La gente quedó satisfecha y a nosotros las propuestas que no entraron

nos sirven para conocer las necesidades. De hecho la propuesta muy respaldada del tanatorio nos ha servido para incluirla en el plan estatal.

I.: En cuanto a la valoración de las partidas asignadas, ¿se consideran suficientes?

I.C.: Tenemos que agradecerles a los ciudadanos que se han ajustado a las partidas que se han ofrecido. En juventud eran 22.000 euros y en las obras 280.000 y dijeron, vamos a proponer y luego priorizamos, y hasta donde lleguemos, han sido comprensibles. Y han dicho si no hay, para los otros.

I.: ¿Cómo se va a abordar el seguimiento del cumplimiento de las propuestas aprobadas?

I.C.: Una vez aprobadas en pleno vamos a hacer otra asamblea informativa, para explicarles y que puedan preguntar, una presentación pública abierta.

I.: ¿Cómo ha sido el compromiso político de los grupos de la oposición?

I.C.: La apoyaron todos los grupos, excepto el grupo del Psoe que se abstuvo porque argumentaban que no veían creíbles los presupuestos participativos. Y han pedido toda la información sobre el proceso. Les hemos entregado un dossier.

I.: Dentro del mismo grupo de gobierno, ¿se ha logrado implicar a todas las delegaciones?

I.C.: Lo vemos un poco difícil. Hay partidas que son más complejas, pero sí nos estamos planteando incorporar nuevas partidas, como las de Igualdad.

I.: ¿Y la actitud de los técnicos?

I.C.: El técnicos de obras, el aparejador municipal, que es al que más le toca los presupuestos participativos, bien. Algunos sí pensaban que era una locura al principio. Pero una vez definidas las obras no ha sido complicado.

I.: Y en cuanto a la viabilidad, ¿fueron propuestas mayoritariamente viables?

-Sí, excepto casos concretos que no eran viables por el proyecto de presupuestos participativos. Querían priorizarlo y no era posible, los técnicos los explicaron y hubo entendimiento.

I.: ¿Se ha logrado un conocimiento generalizado del proceso?

I.C.: Sí, aunque no fueran a las asambleas, sí que los conocen. Y nos preguntan por la calle “cómo va el vente a andá”. Lo malo es que las obras Aepsa no se empiezan hasta el 1 de junio y durante estos seis meses pues no ven ninguna obra de las que aprobaron en marcha, pero es inevitable, eso son los plazos de la administración. Están esperando.

I.: ... ¿Vais a informar que esas obras se han designado por presupuestos participativos?

I.C.: Queremos ponerle unos carteles que expliquen que las obras se están realizando por los presupuestos participativos, es algo que se habló en las asambleas.

I.: En cuanto a la inclusión social, ¿qué pasos se han dado en el proceso?

I.C.: Inmigrantes tenemos solo dos familias y, aunque están muy integrados, no han participado en los presupuestos, los jóvenes sí. Han llegado por diferentes vías y ahora están ofreciéndose para colaborar en la campaña provocativa del próximo año. Y destacamos el papel de la infancia, han propuesto y votado los niños desde los seis años, y se ha hecho en el propio colegio, para que no estuviese influido por los pensamientos de su casa. La mayoría de las propuestas han sido de parques, y ahí han tenido un papel importante los niños. El sistema de votación elegido consistía en nueve propuestas y a cada una de ellas había que adjudicarle una puntuación en la escala de 1 a 9. Con esto queríamos que no solo se votara los intereses particulares de lo mío.

I.: En cuanto a la relación con otras experiencias, ¿qué vínculos existen?

I.C.: Sí, estamos en contacto y nos preguntamos cómo van los procesos. Sobre todo con El Burgo, Ardales y Humilladero. Y luego es muy importante el contacto con la

Oficina Técnica de Diputación. La experiencia de otros compañeros es lo más valioso, ya que parte de la propia realidad.

I.: Y para el próximo ejercicio, ¿tenéis planteada alguna novedad?

I.C.: Queremos hacer, siguiendo el ejemplo de Palomares, una telenovela en relación al proceso, para seguir enganchar a la gente. Aquí contamos con el apoyo de la televisión local.

Transcripción de la entrevista mantenida con el alcalde del Ayuntamiento de Colmenar.

Pedro Fernández era alcalde del Ayuntamiento de Teba, como integrante del grupo municipal de Psoe.

Entrevista realizada el 22 de mayo de 2010 en un espacio público del municipio de Colmenar

Duración: 26 minutos y 11 segundos.

Transcripción:

Investigador (I): ¿Estáis logrando con los presupuestos participativos que los vecinos tengan más poder de decisión?

Pedro Fernández (P.F.): Sí, eso es lo que buscamos. Hay algunos que se mueven y se unen para su interés particular, pero la mayoría lo hacen buscando un bien para el municipio. Hace algunos años tuvimos una experiencia de participación ligado a asuntos de Igualad que fue muy satisfactoria y resultó bien. Ahora con los presupuestos igual.

I.: Además de las asociaciones, ¿se han implicado más personas?

P.F.: Sí, la primera reunión fue muy concurrida, pensaban que las obras se decidían allí y se empezaban a realizar al día siguiente. A las siguientes fueron menos, pero sí ha habido interés. Muchas de las cosas que se piden son inviables, otras requieren informes que demuestran que suponen una inversión astronómica. Pero cuando ellos ven que hay que hacer un orden de prioridad toman más consciencia de las dificultades que hay para la gestión. La gran demanda era que se hicieran reformas concretas en los colegios... Todo no pudo atenderse, pero el listado de las prioridades vecinales nos va a servir para designar las obras de los planes estatales.

I.: Para dar a conocer el proyecto, qué canales habéis empleado

P.S.: Los carteles fundamentalmente. También la televisión local, que se ha volcado con el proceso, dando cobertura o todas las reuniones. Y un tercer elemento es el sistema de envío de sms a todos los vecinos interesados en recibir información municipal.

I.: Y en cuanto a la página web...

P.S.: Es una página bastante viva y la vamos actualizando con toda la información del proceso.

I.: Cuenta con foros...

P.S.: No, foros no tiene. Sí elaboramos encuestas.

I.: Y la cobertura en los medios de información...

P.S.: Bien. Por lo que sea es una información que le vende a ellos, hemos salido en periódicos comarcales y provinciales. Es un proceso positivo desde todos los puntos de vista, y ha tenido bastante repercusión. Y críticas negativas de la gente del pueblo no conozco ninguna.

I.: Y tras la aprobación de las propuestas, el reto de llevarlas a cabo...

P.S.: Ahí es donde creo que vamos cumpliendo más de lo que habíamos quedado, pues si por los presupuestos íbamos a hacer 30.000 euros en mejoras en el colegio y ahora, gracias al conocimiento de las prioridades y a los fondos estatales que se han adjudicado a los ayuntamientos vamos a poder invertir cerca de 200.000 euros, pues damos un salto importante.

I.: El proceso cuenta con algún elemento identificativo: logotipo, carteles informativos de las obras...

P.S.: No. No hemos pensado en eso, pero sería interesante, para que lo sepan los vecinos que no han participado. Aquellos que dicen “yo no voy porque al final hacen lo que quieren”, se podrían convencer.

I.: Quienes participan principalmente, ¿el tejido asociativo o vecinos particulares?

P.S.: Sí, han participado. Tenemos veinte colectivos en el pueblo. Los que más han intervenido son la asociación de empresarios y la de mujeres.

I.: El principio de universalidad, una persona, un voto, ha creado recelo entre los colectivos que pierden poder...

P.S.: No, no tengo conocimiento de esa polémica.

I.: ¿Ha contado con el apoyo de la oposición?

P.S.: Sí, lo aprobamos por unanimidad. Aunque la oposición no ha participado en ningún momento. Tenemos un acuerdo de aplicación anual.

I.: En cuanto a los fondos que se aportan, ¿cuál será la evolución en el próximo ejercicio?

P.S.: Tenemos que continuar con los fondos de subvenciones de otras administraciones, los ayuntamiento tenemos muchos problemas de financiación, más en la actual situación de crisis, y nos cuesta aportar fondos propios. Pero es fundamental seguir con el proceso, sea cuál sea la posibilidad de inversión.

I.: ¿Cuál ha sido el papel de los técnicos?

P.S.: Se han adaptado bien. No ha habido problemas, han hecho su trabajo de valorar los proyectos y ver la viabilidad, pero no ha habido casos de que hayan querido imponer su voluntad.

I.: Y ¿habéis conseguido que sea un proyecto de todas las delegaciones?

P.S.: Sí, desde el equipo de gobierno se ha apostado por ello.

I.: ¿Los representantes políticos han participado en el proceso?

P.S.: Decidimos que se mantuviera en un segundo plano. El que más ha ido es el concejal de participación ciudadana.

I.: En la actual fase, ya completado un proceso, podríamos decir que hay un conocimiento generalizado del proceso.

P.S.: Bastante. Se han hecho folletos, se han repartido casa por casa. Luego hay gente que, por más que le expliques, no sabe cuál es el objetivo de los presupuestos y sigue en el propósito de que se arregle su calle. Pero es un cauce muy bueno para que la gente decida sobre su pueblo.

I.: En cuanto a la participación de jóvenes y niños...

P.S.: Llegar a los jóvenes es muy difícil. Probablemente no hemos sabido llegar bien y hay que resolverlo para este año, es algo que hemos comentado. Los niños sí participan, especialmente desde el colegio.

I.: En cuanto a la conexión con otros procesos...

P.S.: Cada pueblo es un mundo y las acciones dan un resultado distinto, pero son muy importantes los encuentros para compartir experiencias, sobre todo, en Diputación. Me parece, tan importante como los presupuestos que se cree un espacio de debate y la gente haga propuestas, de forma que desde el equipo de gobierno conocemos de primera mano cuáles son las prioridades de la gente. Luego ya desde las opciones que tenemos de realizar obras, vamos acometiendo unas y otras. Pero es muy importante para sentir cuáles son las necesidades de la gente.

Anexo IV. Transcripciones de los grupos de discusión realizados

Transcripción del Grupo de Discusión entablado con vecinos participantes en el proceso de presupuestos participativos de Istán.

Para el grupo de discusión en torno al proceso de Istán conformamos una muestra de siete personas participantes en el proceso:

Jeni (J.), estudiante de secundaria.

Ana Pilar (A.P.), Técnica dinamizadora del proceso.

Isabel (I.), vecina perteneciente a la asociación de mujeres 'Agua Clara'.

Paqui (P.), vecina.

Miguel (M.), vecino.

Lina (L.), vecina.

Diego (D.), vecino y Juez de Paz de Istán.

La dinámica se desarrolló el 17 de mayo de 2010 en el Ayuntamiento de Istán.

Duración: 1 hora, 0 minutos y 17 segundos.

Transcripción:

(Comienzan conversando entre ellos de manera espontánea, antes de que el investigador le realice la introducción de la dinámica).

A.P.: No me puedo quejar, ha votado algo más del 25%, se hicieron 325 propuestas, que luego agrupándolas se quedaron en 110 propuestas. En las reuniones había unas treinta personas...y eso que cada vez que había reunión llovía a mares...es que hemos tenido un invierno...

P.: En la presentación hubo mucha gente, Y en el recuento de voto más, parecían elecciones municipales.

D.: No puedo quejarme de que en el pueblo no han participado.

L.: Hay que animar más

P.: No, animar de qué, un 25% en unas votaciones que no son municipales está muy bien.

A.P.: La más votada es la propuesta 57: colocar vallas de protección en el carril que va desde el Nacimiento a Monda. Luego ha habido empate en la segunda y la tercera y ahora tenemos que ver que vamos a hacer. El grupo motor se reúne esta tarde.

Investigador (I.): Porque para las tres no hay fondos...

D.: No, no da el dinero, son 40.000 euros, se podrían quedar en las vallas y el resto para las segunda.

J.: Pero en la segunda hay un empate

A.P.: Por eso el grupo motor tiene que decidir cuál es la segunda y cuál es la tercera

P.: O se repartiría...

I.: Entonces ha votado mucha gente...

Isa.: Los de 12 años protestan porque solo votaban los de 14 años

A.P.: En caso todos los sitios es 16, pero aquí se ha dejado hasta 14. Que hagan su propuesta está bien, pero votar los mayores

Diego: Hay pueblos que los mejores de catorce no hacían propuestas

Isa.: Aquí ha estado bien, porque han hecho propuestas todos: chicos, medianos, grandes...ya después a la hora de votar, han votado los de cierta edad, que tengan un poco de conocimiento. Para ser una novedad, ha participado bastante gente.

A.P.: Yo sí que a los niños a partir de 8 años sí los dejaría de votar, se han quejado mucho de que han propuesto y no han votado

L. Y como luego no se han quedado en las votaciones cosas de niños...

J.: Lo que pasa es que se pedía el DNI y muchos no tienen.

A.P.: El DNI se puso por la gente por la gente de las urbanizaciones que no se conocen

M.: Con 14 tienen ya sus ideas más hechas, los menos se les permite hacer propuestas y sin son buenas las votarán los mayores.

A.P.: Se me ocurre ahora que como los niños hicieron 98 propuestas, que ellos pudieran votar esas que han formulado

D.: Como una preselección

A.P.: Para que no se sientan excluidos votan cuáles son las que prefieren. Pero hay también personas que se han quejado de que se ha permitido votar a personas mayores

P.: Pero no ha salido de jóvenes, ha salido una propuesta buena para todos.

I.: Qué os parece está experiencia, de que el Ayuntamiento abra la realización de los presupuestos a la gente y como lo ha vivido el resto del pueblo.

J.: A mí me ha parecido bien, novedoso y que no todo va a ser criticar al Ayuntamiento, tenemos que aportar algo. Ha habido opiniones para todos los gustos. A algunos le ha parecido bien, otros han dicho, esto es una chuminada, al final van a hacer lo que ellos quieran. Yo les decía: ve, te informas, te implicas...y ya ves si es una chuminada o no.

P.: También es una oportunidad, gente que no está metida en lo que es el mando, también manda, también te sientes como ellos.

D.: Da la oportunidad a que gente nueva haga propuestas que crea convenientes, aunque sea poco presupuesto que no da para grandes obras, pero se han hecho muchas propuestas.

L.: Como es nuevo hay gente que acude a ver cómo es o como no es...

Isa.: Si tuviéramos más dinero podríamos a hacer más cosas, pero...

D.: Pero están ahí las propuestas, se han cuantificado y pueden servir para el futuro

I.: Novedoso también fue la campaña de comunicación provocativa..

(Risas)

I.: ¿Cómo se desarrolló la campaña?

D. Bien. En la primera reunión con unas 20 personas se decidieron los lemas: “Panocho quítate el sayo” y “Panocho, mójate”. La primera pasó desapercibida. El más impactante fue la botella.

M.: La repartieron de noche...

D.: Estamos hablando de las 01:30 de la mañana...después de la campaña la idea era que la gente hiciera comentarios. Y el día del baratillo vino una cámara con una chica que preguntaba sobre la botella y los carteles. La gente respondió barbaridades. Luego se hizo una convocatoria sin nombre ni nada un viernes en el centro de día no se cabía y eso que llovía mucho...y en la plaza que había un toldo había otros 25 o así.

J.: La curiosidad.

M.: La gente iba a ver qué es lo que había.

L.: Era la curiosidad por saber qué era aquello del sayo y de la botella.

M. De esta forma haces que la gente acuda, luego se interesa o no se interesa.

D.: Cuando el reparto de las botella yo esperando que mi madre se acostara para iré. Como no se acostaba, tuve que irme y contarle lo que íbamos a hacer, diciéndole que no contara nada. Al día siguiente me dice: “Tú tía Fuensanta ha tirado la botella pensando que podía estar envenenada”.

M.: Y el valor es mínimo, el coste de los folios, las fotocopias y el agua. No llegó ni a 100 euros.

D.: Hubo ideas de todos los colores, que si era publicidad de una empresa de agua, que si era un nuevo partido político... Lo que nadie pensaba es que era sobre los presupuestos participativos.

I.: Y cuando en el encuentro se desveló que se trataba de los presupuestos participativos, ¿cuál fue la reacción?

J.: Muy interesante, me fui por curiosidad a ver qué era. No se cabía, cuando explicaron de que iba, quedó muy claro y me pareció muy bien.

D.: Se emitió el video con las reacciones

A.P.: Salió mucha gente de la calle y a la gente le gustó mucho

D.: Salían mayores, jóvenes

I.: Un joven fue el que dijo...esto es algo de los políticos, que se lo montan muy bien.

D.: También se eligieron unos días concretos para hacer los repartos, con unos intervalos entre las distintas acciones.

A.P.: Algunos de los que fueron el primer día, no volvieron al ver que se les pedía hacer un autorreglamento...y muchos querían sólo conseguir que su propuesta se realizara.

Isa.: El que quería un bien para el pueblo sí ha participado

I.: ¿Y cómo fue la elaboración del autorreglamento?

D.: Pues primero nos reunimos nosotros y cada uno fue diciendo lo que se le ocurría... Luego nos facilitaron autorreglamentos de otros pueblos y una lista con preguntas sobre aspectos clave.

J.: Nos reunimos por grupos para debatir las preguntas y luego expusimos y debatimos las conclusiones todos juntos.

D.: Por ejemplo, lo que hemos hablado de las edades, fue uno de los asuntos de debate.

I.: Esa toma de decisiones se votaba o se buscaban consensos.

L.: No se votaba

A.P.: Se alcanzaban acuerdos tras el debate

Isa: Se decide lo mejor de cada grupo

M.: El logo también lo diseñamos entre todos.

A.P.: Sí, vimos que para los carteles y todos los materiales era mejor que el escudo del Ayuntamiento o una foto del pueblo como empezamos haciendo, tener una imagen propia...Pensamos que lo hiciera uno de los artistas locales, pero el grupo motor prefirió que fuera un concurso de ideas. Se dio poco plazo para presentar propuestas y se presentaron dos. Yo fui por el pueblo con ellos, mostrándoselo a 100 personas que no tenían nada que ver con el proyecto de presupuestos y ellos fueron los que decidieron.

I.: Y a partir de ahí, ya empleáis el logotipo en todos los materiales de los presupuestos participativos...

J.: Sí, hacemos buzoneos casa por casa con todas las convocatorias, también los ponemos en los tabloneros de anuncios en el pueblo, en el centro de salud, en el centro de salud...

Isa.: Las reuniones del grupo motor también las hacemos públicas para que se sume quien quiera...

I.: ¿En la página web?

A.P.: Tenemos un espacio propio, donde colgamos toda la información, las actas

L.: Todo el mundo sabe lo que ha pasado allí, punto por punto.

Isa.: Que el que no va es porque no quiere

I.: Una vez que se ha votado, se ha hecho debate, realizado propuestas... ¿ha cambiado la opinión de los que no creían en los presupuestos participativos?

D.: Cuando se convezan será cuando se hagan las propuestas. Precisamente ayer uno me decía: “os habéis puesto en complot todos los vecinos de Las Vegas para que os arreglen el carril”. Y ni mucho menos es así, ya que la han votado mucha gente. Yo no he hecho ninguna propuesta.

M.: Pero a la hora de votar sí has votado.

I.: ¿Cuál ha sido el sistema de votación?

D.: De entre todas propuestas de la papeleta había que elegir tres, si marcabas un número distinto era nula. De 261 sólo hubo un voto nulo.

L.: Porque llevaba un voto a una propuesta nada más.

Isa.: Pues mira que repetimos a la gente: “hay que marcar tres”.

P.: Eso es como el que va a votar a las generales y pone un monigote y sabe que ya su voto no vale.

D.: Y no ha habido ni una propuesta que no haya sacado ni un voto.

M.: Hombre, el que la haya hecho, al menos, la habrá votado.

P.: Me parece a mí que hubo muy pocos votantes jóvenes, ¿verdad Ana?

A.P.: En los debates no han participado mucho, pero votar sí han votado algunos grupos de jóvenes. Y personas mayores han ido muchos a votar.

D.: Algunos no sabían leer y nos decían: “tú tacha la que tú quieras”. Les decíamos que no, que las que ellos quisieran. No hemos influido en nadie. Se las leíamos todas y ya está.

I.: En cuanto a vuestra experiencia, habéis conocido cómo funciona un Ayuntamiento por dentro.

P.: Claro, es la oportunidad de saber cómo se deciden las cosas

A.P.: A algunas personas, sobre todo las más mayores, por más que les explicas por, ejemplo que una propuesta es inviable no lo entienden, no es fácil...dicen “no lo han hecho porque no han querido”.

L.: Uno me dijo a mí, yo no voy a votar porque mi propuesta no la han cogido.

Isa.: Yo he hecho una que no ha sido estipulada y lo he comprendido

(Citan diversas propuestas y las comentan entre ellos, aspectos concretos de las propuestas y los votos que han recibido)

I.: Y como veis el proceso con vistas al próximo año... ¿habrá más implicación?

D.: ¡Vamos a terminar primero este!

J.: Que pongan algo más de dinero, esta vez por lo menos 60.000 euros.

D.: ¡No habrá que hacer otro autorreglamento!

M.: No, no sería hacerlo de nuevo, sería modificar.

L.: ¡Qué venga más gente joven!

I.: Gracias por las experiencias compartidas.

Transcripción del Grupo de Discusión entablado con vecinos participantes en el proceso de presupuestos participativos de Casabermeja.

Para el grupo de discusión en torno al proceso de Casabermeja conformamos una muestra de cinco personas participantes en el proceso, todas ellas integrantes del grupo motor:

Luis (L.), vecino.

M^a Carmen (M.C.), vecina.

Raúl (R.), vecino.

Paulino (P.), vecino

Miguel (M.), vecino

La dinámica se desarrolló el 29 de abril de 2010 en el Ayuntamiento de Casabermeja.

Duración: 43 minutos y 10 segundos.

Transcripción:

Investigador (I.): Se escucha mucho que la gente está cada vez más alejada y menos interesada en la política, ¿creéis que con los presupuestos participativos se puede empezar a superar esta situación?

L.: Es una oportunidad. Se han hecho muchas convocatorias y siempre nos vamos con la sensación de que podría haber habido más participación, más asistencia.

I.: Pero se está abriendo un nuevo espacio en el que no solo los concejales, sino que los ciudadanos decidan y debatan cuáles son las necesidades del pueblo.

R.: El problema de esto es que no lo comprende bien toda la gente. Estamos acostumbrados a que el concejal de turno decida los temas. Pero si el Ayuntamiento da una oportunidad, lo ideal es aprovecharla.

P.: De hecho, de la experiencia que hubo del año pasado la gente está respondiendo, no tanto como queremos, pero van viniendo.

I.: Conocéis mejor las dinámicas y la realidad del Ayuntamiento.

M.C.: Poco a poco, se demanda la información y se va dando.

R.: La gente se entera de las cosas que pasan, y eso es bueno.

L.: Hay 11 concejales y por unas cosas o por otras, no todos se implican con los presupuestos, incluso algunos del mismo partido, no sé si por no perder parcela de poder...aún estamos en una fase muy inicial.

P.: Hombre, se van consiguiendo cosas.

L.: Sí, son pasos. Este años hemos dado pasos importantes, se han recogido 350 propuestas, con problemas cotidiano.

R.: Yo estoy convencido de que es otra forma de fortalecer la democracia, no me enganché el año pasado por eso. Muchas veces los políticos toman decisiones en contra de los programas y tenemos que empezar a participar, no todo se puede dejar en mano de los políticos. El vacío que hay en la población tiene que cambiar y con propuestas como esta, por aquí va el camino.

I.: Desde los integrantes del grupo motor, qué estrategias ponéis en marcha para diseñar los mensajes, los canales y soportes para la comunicación y la difusión del proceso.

L.: Hemos utilizado el multicanal. Hemos ido buscando todas las herramientas de comunicación que hemos tenido al alcance. El año pasado tuvimos el video comunitario que era una herramienta potente, pero ya está cerrado. Lo fundamental han sido los carteles, que hemos buzoneado casa por casa. Los carteles tienen siempre

el logotipo de los presupuestos, para identificar el cartel con las señas del proceso de forma inmediata. Hemos utilizado provocación para hacer las convocatorias y hemos devuelto la información del proceso a través del boletín informativo. Siempre nos hemos esmerado porque el boletín fuese sencillo, completo y atractivo de ver. Hemos utilizado el color, a diferencia de las convocatorias. También lo hemos buzoneado. Y hemos usado SMS e, incluso, la megafonía en coche antes de las reuniones.

M.C.: E ir a buscar a la gente allí donde está: el centro de salud, la casa de la cultura, una fiesta del colegio...porque cuesta arrancar a la gente.

R.: Ese ha sido nuestro punto fuerte, antes de convocar buscamos que allá algún evento o fecha señalada para convocar y aprovechar la presencia de gente.

I.: Y las asambleas las hacéis en edificios o en espacios públicos...

L.: Fundamentalmente en la plaza.

M.C.: Hemos dividido el pueblo en zonas, pero principalmente en la calle.

L.: Fundamentalmente en la calle, con megáfonos, haciéndonos visibles.

I.: Y ese logotipo, ¿cómo se diseñó?

L.: Con un concurso de ideas. Se presentaron muchos y todos ellos motivando qué querían representar.

P.: Es la Torre de Zambra, que identifica al pueblo.

L.: Siempre reivindicamos que en las obras elaboradas por los presupuestos participativos, se ponga un cartel que diga que ha sido decidida mediante presupuestos participativos.

M.C.: Queremos que quede el sello de los presupuestos para siempre.

R.: Fíjate, hay un taller de cerámica y se le ha encargado el azulejo con el logo y la palabra presupuestos participativos.

M.C.: Es una forma de que la gente vea los resultados.

(Hablan de propuestas concretas, circunstanciales)

P.: A veces hay que estar muy encima del Ayuntamiento para que haga las cosas, lo de los logos es un ejemplo.

I.: ¿Qué cobertura ha tenido el proceso en los medios de comunicación?

M.C.: Se han hecho notas de prensa.

L.: Ha sido más comunicación interna, dentro del pueblo. Y el boletín de Diputación.

P.: Yo creo que una cobertura irrelevante. Los que lo conozcan poco, por los medios de comunicación ha pasado desapercibido.

I.: ¿Qué papel está teniendo internet?

R.: La web municipal sí lo está anunciando. Los partidos políticos también. A veces.

M.: Las convocatorias del grupo motor están abiertas y las mandamos a todos los correos electrónicos que tenemos. También por Facebook.

I.: Los procesos buscan sumar a gente, se logra la inclusión de gente que no estaba organizada en colectivos, a jóvenes...

M.C.: Se informa a todas las asociaciones y vecinos. Vienen todo tipo de personas.

R.: Yo me he enganchado a través de la mesa de asociaciones.

P.: La juventud ha participado siempre, tanto en la recogida de propuestas, como en el debate o las votaciones...en gran medida porque nos hemos acercado y hemos hecho itinerante los procesos. Eso nos ha hecho de que haya gente de todo tipo participando.

R.: Esto es una reflexión que yo hago...al final la gente participa accidentalmente, porque vamos allí. Se puede crear una dinámica en la que la gente diga: "ya vendrán a buscarme y me pondrán la urna por delante".

L.: Estamos poniendo muy cómoda a la gente.

R.: Es que la gente se levanta cuando tiene un problema. Cómo tiene más o menos lo esencial, pues está en plan cómodo. Si queremos que la gente se incorpore, tenemos que ir a ellos. Y entre todos tenemos que andar.

P.: Estoy de acuerdo, pero mi pregunta es qué resultado va dar.

M.C.: Lo que queremos es que a la gente no participe solo cada cuatro años.

P.: Es un problema de cultura, estamos acostumbrados a hacer las cosas de una forma y ahora hacerlas de otras va a costar trabajo y tiempo.

L.: Esto es una carrera de fondo, hasta que el proceso tenga madurez y la gente vea lo oportuno de participar y vea la utilidad que tiene participar, tenemos que ir a buscarlos.

M.: Llevamos dos años, el niño está recién nacido.

L.: Estamos más en una fase en la que nos preocupa más la calidad que la cantidad del proceso.

R.: Cuando tenga madurez, habrá que ir cambiando los métodos.

P.: A mí la parte que más me gusta es cuando la gente participa en las asambleas, da sus opiniones ideas, se debate...

I.: ¿Entráis en debate de cómo desarrollar las propuestas? ¿Participan los técnicos?

L.: Esa parte, el cómo, se hace en la fase de seguimiento. Y sí participan los técnicos.

P.: Si hay algo que no entendemos, lo tienen que explicar.

M.C.: Lo que más nos condicionan son los tiempos, no se toman las decisiones de un día para otro, ralentiza los procesos.

P.: Es excesivo el tiempo que tarda la administración. Y luego también en algunas fases hay que acelerar el proceso. Eso lo vacía de calidad.

L.: De hecho, este año por cuestión de tiempo, algunas de las propuestas no tienen un estudio técnico en profundidad. Y tenemos la impresión de que su viabilidad ha sido decidida más desde un punto de vista político que técnico.

I.: En cuanto a la información del Ayuntamiento, ¿hay un nivel adecuado de transparencia?

P.: Ha habido áreas que han sido totalmente transparentes, otras han sido más opacas.

R.: Unos están más convencidos que otros. Pero se tienen que convencer que esto es necesario.

M.: Algunas de las propuestas han ido más allá de donde creía el propio equipo de gobierno, en esas la información ha sido peor...

L.: Aunque se nos da cuando la demandamos, falta informar a los vecinos. Muchas veces nos dicen cuando hacemos propuestas: “eso está previsto”. Pero la gente no lo sabe. Es más, una de las propuestas ha sido crear un canal de comunicación entre los vecinos y en ayuntamiento, por ejemplo, un boletín.

P.: Cada propuesta tenía una ficha, explicando en qué consistía la acción, su coste, la procedencia de los fondos, cómo se iba a ejecutar, en qué plazos...pues el seguimiento y la información en esa ficha que es esencial, ha sido distinto en cada área. Las áreas en las que el técnico y el político tenían la ficha bien cumplimentada era magnífico, donde no la tenía, es donde se empobrecía el proceso.

M.: La ficha la diseñamos en el grupo motor para facilitar el trabajo a los técnicos y el seguimiento. Es la que luego ponemos en nuestro boletín.

I.: ¿Qué balance hacéis de la campaña de comunicación provocativa?

L.: Se hicieron dos propuestas. Una el tendedero de las propuestas. Con un bando de alcaldía que decía que la gente tenía que tender la ropa en los balcones.

P.: Un bando falso porque tenía el segundo apellido cambiado, era la idea de tender, airear...

M.C.: La gente se sorprendió y decía: “esto qué es”. Se creó mucho ambiente.

L.: A la semana siguiente estaban las papeletas, la hoja de propuesta, en forma de calcetín, calzoncillos... La gente la rellenaba y ‘tendía’ sus propuestas en los tendederos que pusimos, en el colegio, en el mercadillo y en la plaza.

R.: Hubo muchas propuestas.

M.: Los grupos políticos preguntaban al alcalde, qué es esto del bando para tender la ropa...

P.: La gente estaba confundida.

L.: La segunda campaña era para renovar el grupo motor. Hicimos carteles con el eslogan de ‘Plan Renove’, dirigidos a jóvenes, mujeres, mayores... pero no se logró el objetivo.

I.: Muchas gracias por vuestra participación.

Anexo V. Fichas descriptivas de los procesos de presupuestos participativos analizados

Ficha descriptiva del proceso de presupuestos participativos de ALAMEDA

Población: 5.017 habitantes.

Año de inicio: 2008

Inversión en presupuesto 2010: 517.500 €

Equipo de gobierno: IULV-CA

Grado de ejecución de los proyectos aprobados: Óptimo.

Proyectos más votados: Obras y mejoras en calles y espacios públicos.

Estado del proceso: Se han completado tres ejercicios, se está en fase de ejecución de los proyecto de 2010 y planificando el arranque de 2011.

Inclusión en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos: Sí.

Cumple declaración de Antequera (Vinculación, Universalidad, Autorreglamentación): Sí.

Elementos comunicativos presentes

Logotipo: El logotipo se diseña como parte de la campaña de comunicación provocativa, está compuesto por la palabra 'El Rebate', denominación por la que se conoce el proceso de Alameda.

Boletín: Se edita un boletín anual, con el título: 'Más allá de El Rebate'. La publicación se elabora siguiendo los principios de la comunicación provocativa, introduciendo elementos de ficción mezclados con la realidad, creando incógnitas e incertidumbres para fomentar el debate social, con un diseño atractivo y numerosos elementos gráficos. Cumple la función de informar sobre el proceso, animar a la participación e incentivar la reflexión en colectividad.

Cartelería: Se emplean carteles para la difusión de las convocatorias.

Internet: Se da cuenta del proceso dentro de la web municipal, en un plano informativo, sin opciones deliberativas. Se cuenta con un canal en You Tube, en el que se cuelgan los videos elaborados a raíz de la campaña provocativa u otras iniciativas, principalmente a cargo de los jóvenes. También cuentan con un perfil muy activo en la red social Tuenti.

Medios de Comunicación: La televisión local apoya las convocatorias e informa del proceso. Los medios provinciales ofrecen una cobertura mínima.

Campañas provocativas:

Eslogan: “Sal a El Rebate”

Descripción: En varias fases: comenzó con el reparto casa por casa de 2.000 paquetes de pipas y 500 piruletas con la leyenda ‘Sal a El Rebate’, luego se grabó un vídeo con los testimonios vecinales sobre la impresión causada por esta acción y, finalmente, se reprodujo el vídeo mediante diversos visionados colectivos ‘itinerantes’, en lugares cotidianos de participación y yendo al encuentro de los vecinos.

Elementos identitarios presentes: El Rebate, que es como denominan los vecinos de Alameda al escalón que existe en la puerta de las casas, un espacio tradicional de encuentros y charlas.

Metodología de la elaboración: Participativa, con el protagonismo vecinal en todas las fases.

Soportes y mecanismos de difusión: Reparto de paquetes de pipas y piruletas con una nota en la que se leía: ‘Sal a El Rebate’. Grabación de un video con las reacciones de los vecinos tras la acción de provocación y proyección pública del mismo.

Grado de impacto: Alto. Se generó la incógnita y se propició el debate en el pueblo.

Ficha descriptiva del proceso de presupuestos participativos de ARCHIDONA

Datos básicos

Población: 8.475 habitantes.

Año de inicio: 2008

Inversión en presupuesto 2010: 700.000 €

Equipo de gobierno: IULV-CA

Grado de ejecución de los proyectos aprobados: Óptimo.

Proyectos más votados: Obras de mejoras de calles, espacios públicos e infraestructuras. Y equipamientos públicos.

Estado del proceso: Se han concluido dos ejercicios completos y el tercero, correspondiente a 2010, está en marcha.

Inclusión en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos: Sí.

Cumple declaración de Antequera (Vinculación, Universalidad, Autorreglamentación): Sí.

Elementos comunicativos presentes

Logotipo: Elaborado atendiendo a elementos característicos de la representación de la participación (muñecotes cogidos de la mano) y mediante la inserción del término 'presupuestos participativos de Archidona'.

Boletines: Se edita un boletín anual, para animar a la participación y explicar todo el proceso de presupuestos participativos. Su enfoque, aunque se cuenta con el grupo motor, es marcadamente institucional.

Cartelería: Se emplean carteles para la difusión de las convocatorias y los carteles explicativos de los proyectos. También se emplearon en la campaña de comunicación provocativa del primer proceso, en 2008.

Website: Se informa dentro de la web municipal, en un espacio propio. Su función es la de replicar la información del proceso, no permiten espacios de debate, proposición o decisión.

Medios de Comunicación: La televisión local ofrece cobertura al proceso. Los medios comarcales dan una buena cobertura a todas las informaciones que se generan, mientras que los medios provinciales dan poca relevancia al proceso.

Campañas provocativas:

Eslogan: “¿Qué ves?”

Descripción: Se difundieron diversos carteles de forma anónima por el pueblo representando espacios característicos del pueblo enmarcados por una mirilla con la plaza Ochavada, el centro histórico y vivencial de Archidona. Se conjugaban varios mensajes en forma de interrogantes: “¿Qué ves? ¿Qué miras?”; “¿Qué tesoros ves?” y “¿Qué ves al otro lado?”.

Elementos identitarios presentes: Vistas del pueblo y un perfil de la plaza Ochavada.

Metodología de la elaboración: Participativa, con el protagonismo vecinal en todas las fases.

Soportes y mecanismos de difusión: Pegada en la vía pública y edificios públicos.

Grado de impacto: Bajo. No propició agitación social y el elemento de recuerdo fue mínimo.

Ficha técnica del proceso de presupuestos participativos de CASABERMEJA

Datos básicos

Población: 3.529 habitantes.

Año de inicio: 2008

Inversión en presupuesto 2010: 421.600 €

Equipo de gobierno: IULV-CA y PSOE

Grado de ejecución de los proyectos aprobados: Óptimo. La mayoría de los proyectos de 2009 están empezados, aunque no hayan concluido. Los problemas de recepción de subvenciones, entre ellas la que financia el sueldo del técnico dinamizador, han mantenido el proyecto muy paralizado varios meses, lo que ha retrasado los plazos y recortados los tiempos para la deliberación ciudadana.

Proyectos más votados: Obras de infraestructuras y actividades culturales y de promoción del pueblo.

Estado del proceso: Se han votado las propuestas para el presupuestos de 2010 y se continúa en el seguimiento de proyectos correspondientes a 2009.

Inclusión en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos: Sí.

Cumple declaración de Antequera (Vinculación, Universalidad, Autorreglamentación): Sí.

Elementos comunicativos presentes

Logotipo: Se ha elaborado mediante un concurso de ideas. Integra elementos identitarios del pueblo y alusivos a la participación. El logotipo está presente en los carteles anunciadores de las obras o acciones acordadas mediante los presupuestos participativos.

Cartelería: Se han empleado carteles para la difusión de las convocatorias y en las campañas de comunicación provocativa.

Boletines: Se elabora un boletín periódico en formato papel y digital. Su misión principal es la difusión del proceso para el conocimiento ciudadano hacia un papel de control y seguimiento del proceso, en una labor de fiscalización de los acuerdos y compromisos aceptados por el Ayuntamiento.

Website: El proceso cuenta con un apartado propio dentro de la web municipal, también está presente en la página de los partidos políticos del equipo de gobierno (IU y PSOE). Estos espacios se limitan a replicar la información del proceso, no permiten espacios de debate, proposición o decisión.

Folleto: Junto a las comunicaciones que emanan del proceso, el Ayuntamiento también elabora campaña de comunicación institucional animando a la participación y explicando en qué consisten los presupuestos participativos.

Medios de Comunicación: La televisión local ofreció una amplia cobertura al proceso en su inicio, pero en la actualidad ya no está operativa. Los medios provinciales dan poca relevancia al proceso.

Campañas provocativas:

Se han realizados dos. La primera de ellas, en 2008:

Eslógan: “Tiende tu ropa en la calle”

Descripción: Tuvo varios momentos. La primera acción consistió en el reparto casa por casa de un bando ‘falso’ de alcaldía obligando a tender la ropa en la calle. Se generó polémica y debate entre la ciudadanía, sumida en la incomprensión y la indignación. Luego se repartieron hojas de propuestas con forma de prendas de vestir, para que se escribiera en ellas sus preferencias los presupuestos. El último paso consistió en la instalación de un ‘tendedero de los deseos’ en varios puntos clave del municipio, para que la gente pudiese ‘tender’ sus propuestas, que se exponían al pronunciamiento del resto de ciudadanos a los que se le invitaba a apoyar las que estimasen sumando una pinza a la ‘prenda-propuesta’ correspondiente.

Elementos identitarios presentes: Más que elementos identitarios se apostó por un trabajo desde la cotidianidad de los espacios públicos y una actividad doméstica ineludible como lavar y tender la ropa. Una fuerza especial cobra también la elección de un elemento tan poco solemne como una cartulina con forma de prenda de vestir sobre un cordel para decidir los fondos municipales. El distanciamiento y la ‘desacralización’ de la administración garantizaban la provocación.

Metodología de la elaboración: Participativa, con el protagonismo vecinal, inspirada en la dinámica del tendedero de los deseos puesta en marcha en la localidad de Cabezas de San Juan.

Soportes y mecanismos de difusión: buzoneo puerta a puerta de forma anónima de hojas informativas y papeletas de propuestas-prenda.

Grado de impacto: Alto

La segunda, relativa a 2009, perseguía la renovación del Grupo Motor con nuevas adhesiones:

Eslogan: “Plan Renove Casbermeja 2009”

Descripción: Se pegaron carteles con ilustraciones destinadas a despertar el interés de los distintos segmentos de población: videojuegos, informática, motor, compras, agricultura... y todas ellas integraban el eslogan y una frase alusiva a la renovación y mejora del pueblo.

Elementos identitarios presentes: Más que elementos identitarios, se emplearon elementos identificativos de la cultura de masas y de mercado: carrito del supermercado y oferta de productos, videojuegos, alusivos a la estética... Las imágenes podían resultar atractivas para la ciudadanía, pero no partían de la identidad y las culturas populares.

Metodología de la elaboración: Participativa, con el protagonismo vecinal en todas sus fases.

Soportes y mecanismos de difusión: Carteles que se pegaron en espacios y lugares públicos.

Grado de impacto: Bajo.

Ficha descriptiva del proceso de presupuestos participativos de COLMENAR

Datos básicos

Población: 3.625 habitantes.

Año de inicio: 2009

Inversión en presupuesto 2009: 100.000 €

Equipo de gobierno: PSOE

Grado de ejecución de los proyectos aprobados: Óptimo. La mayoría de los proyectos de 2009 están concluidos o en ejecución. Incluso algunas propuestas para las que no hubo fondos suficientes han sido tenidas en cuenta para su adscripción a los fondos FEIL que otorga el Gobierno de España como transferencia directa en virtud a la población.

Proyectos más votados: Infraestructuras educativas e infantiles.

Estado del proceso: Está sin concluir el proceso de 2010.

Inclusión en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos: Sí.

Cumple declaración de Antequera (Vinculación, Universalidad, Autorreglamentación): Sí.

Elementos comunicativos presentes:

Logotipo: Integra el nombre del pueblo, exento de elementos alusivos a la participación.

Cartelería: Se han empleado carteles para la difusión de las convocatorias y la animación a participar.

Website: Se informa en la web corporativa del Ayuntamiento, limitándose a replicar la información del proceso, no permiten espacios de debate, proposición o decisión.

Folleto: Se han elaborado publicaciones del tipo díptico o folleto desde el prisma de la administración, para buscar la implicación ciudadana, pero no desde una comunicación que parta desde la ciudadanía. Eslóganes del tipo “Ayúdanos a mejorar tu pueblo”, firmado por la concejalía de participación ciudadana, sitúan al lector en un plano de distanciamiento con respecto a la administración, no en la gestión. Junto a este tipo de publicaciones, se han elaborado otras de carácter puramente informativo para dar a conocer a los vecinos de forma previa cuáles serán las propuestas que se someterán a votación y anunciar la convocarlos a las urnas.

Medios de Comunicación: La televisión local ofreció una amplia cobertura al proceso. Los medios comarcales le han dado cierta relevancia, en los provinciales ha tenido poca presencia.

Observaciones: La comunicación sigue el esquema tradicional de la administración como emisor y protagonista impulsor. No ha realizado campañas provocativas o de dinamización social.

Ficha técnica del proceso de presupuestos participativos de Istán

Datos básicos

Población: 1.386 habitantes.

Año de inicio: 2009

Inversión en presupuesto 2010: 40.000 €

Equipo de gobierno: IULV-CA

Grado de ejecución de los proyectos aprobados: En ejecución. El primer presupuesto se votó en junio de 2010.

Proyectos más votados: Obras de seguridad en caminos rurales y mejoras de calles y espacios públicos.

Estado del proceso: Se ha completado el primer ejercicio, se está en fase de ejecución de los proyecto e iniciando el proceso de los presupuestos de 2011.

Inclusión en la Red Estatal para los Presupuestos Participativos: Sí.

Cumple declaración de Antequera (Vinculación, Universalidad, Autorreglamentación): Sí.

Elementos comunicativos presentes

Logotipo: Elaborado a raíz de un concurso de ideas. Contiene una mazorca de maíz animada que invita de forma sonriente a la participación sobre un fondo de agua. Integra los elementos identitarios centrales empujados en la campaña de comunicación provocativa: el maíz –el sayo, en el habla de Istán- y el agua, del municipio considerado manantial de la Costa del Sol.

Cartelería: Se emplean carteles para la difusión de las convocatorias.

Website: Se informa dentro de la web municipal, en un apartado específico en el que se pueden consultar de forma ágil todas las actas de reuniones y votaciones, así como otros documentos de interés en relación con el proceso. No está abierta a la deliberación, la proposición o la toma de decisiones.

Medios de Comunicación: Ninguna repercusión. En Istán no existen medios de comunicación locales, ni tan siquiera se vende prensa. En los medios provinciales no ha tenido eco.

Campañas provocativas:

Eslogan: “Panoch@, quítate el sayo!!!”

Descripción: En varias fases: primero se repartieron casa por casa de forma anónima carteles con el mensaje “Panoch@, quítate el sayo!!!”, ilustrado con un imagen de una mazorca de maíz. En la segunda ocasión se dejaron botellas de agua a las puertas de todas las casa del pueblo con la lectura: “Yo me mojo ¿y tú?” Luego se realizó un vídeo preguntando a distintos vecinos por sus impresiones y el factor de recuerdo de los mensajes. Para, finalmente, anunciar una convocatoria pública en la que se desvelarían las incógnitas.

Elementos identitarios presentes: El agua y la mazorca de maíz, las ‘panochas’ en el registro propio de los vecinos de Istán.

Metodología de la elaboración: Participativa, con el protagonismo vecinal en todas las fases.

Soportes y mecanismos de difusión: Reparto casa a casa de carteles y botellas de agua, pegada de carteles en espacios y edificios públicos. Grabación de un video y proyección pública del mismo.

Grado de impacto: Alto. Se generó el desconcierto en el pueblo y hubo gran expectación en la reunión convocada para desvelar el misterio.