

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Carmen Espinar Socióloga CIMAS

Antes de entrar en las singularidades del desarrollo de los presupuestos participativos en la Comunidad de Madrid, estaría bien recordar que lo que comúnmente llamamos presupuestos participativos, se refieren solo a una parte del presupuesto municipal, pues generalmente no entran los ingresos, ni el gasto de personal, mantenimiento de servicios públicos, gastos financieros y gran parte de los gastos corrientes.

La democracia representativa

Esto quiere decir que estamos hablando de una pequeña parte del presupuesto municipal, pero no solo. Quiere decir, también, que el marco en el que nos movemos es el de una democracia representativa que apuesta por delegar las responsabilidades ciudadanas y comunitarias y, en el mejor de los casos, solicitar a ciudadanía y comunidades opinión y/o aprobación de diferentes políticas públicas mediante su participación en diferentes procesos, más allá del electoral.

El apoyo que tienen los presupuestos participativos desde organizaciones como Naciones Unidas (Habitat, PNUD...), la OCDE, el Banco Mundial o el Consejo de Europa, en pro de la gobernanza y la buena gestión democrática local, no dejan lugar a dudas respecto al objetivo final.

Hemos de decir, además, que nuestras administraciones están enraizadas en modelos burocráticos instalados desde hace décadas, que resulta difícil de modificar, incluso para los propios grupos políticos cuando se da el caso de algún intento de cambio.

Pero, también, hay que señalar que hay una gran parte de la población que asume positivamente la delegación de poderes en el ámbito representativo y sólo en determinados momentos y según el objetivo y las herramientas a disposición, acepta y “participa” en procesos específicos que se le ofrecen por parte de las administraciones.

Esto es debido a múltiples causas, pero entre ellas es destacable, por un lado, la deficiencia educativa para la participación de las personas desde las familias, las escuelas y los medios de comunicación creadores de opinión, es decir, la deficiencia de una cultura crítica comunitaria y, por otro lado, el poco interés de quienes ostentan los poderes técnicos y políticos para perderlo o disminuirlo en sus respectivas funciones.

La perspectiva de avance hacia una democracia participativa tiene, como vemos, muchos lastres que sólo el protagonismo permanente de la ciudadanía en la gestión pública, junto a las voluntades políticas de los servicios técnicos y concejalías o consejerías, en su caso, y la indispensable colaboración activa de las organizaciones y colectivos vecinales y sociales de todo tipo, podrán ir diluyendo a lo largo del tiempo.

Tiempo que, en esto que llamamos participación ciudadana es largo, es un proceso que lleva toda una vida y, sobre todo, constante, progresivo y muy, muy creativo. Porque de lo que estamos hablando, en definitiva, es de redistribuir el poder.

La perspectiva de género en los presupuestos públicos

A este marco hay que añadir, de forma destacada, puesto que continúa siendo algo anecdótico en las prácticas municipales (y no sólo), la perspectiva de género que ha de sustentar las políticas públicas y presupuestarias. Las primeras indicaciones al respecto las tenemos en 1995, con la Plataforma de Acción de Beijing, reunida con motivo de la IV Conferencia Internacional de NNUU sobre las mujeres.

En el estado español, disponemos de la Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, donde se menciona la necesaria transversalidad en el ámbito de la elaboración presupuestaria de las políticas públicas.

El Gobierno comenzó a elaborar memorias de impacto de género acompañando las propuestas de presupuestos en el año 2008, así como algunas Comunidades Autónomas (pocas). Y ya en esta década algunos Ayuntamientos (pocos) se han ido sumando a esta tarea. En el 2019, la FEMP ha comenzado a visibilizar la acción municipal en este ámbito, a través de algunos encuentros de intercambio de buenas prácticas.

Aún así, no solo existe un gran déficit en esta área transversal, sino que en los municipios donde se contemplan las memorias de impacto de género, no se aplican a los presupuestos participativos.

1. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS

1.1. Normativa específica.

La normativa existente en el ámbito estatal no dice nada acerca de los presupuestos participativos en concreto. Lo más cercano se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, que en su artículo 70 bis habla de habilitar procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación vecinal en la vida pública local.

Algunas CCAA han incorporado en su legislación una referencia específica, pero la Comunidad de Madrid no se encuentra entre ellas. Sí hay, sin embargo, algunos municipios madrileños que hablan de presupuestos participativos en sus reglamentos de participación o en normativa específica.

De los 16 municipios de más de 20.000 habitantes que en algún momento hasta el 2019 han realizado algún proceso de presupuestos participativos en la Comunidad de Madrid, cuatro de ellos disponen de reglamentación específica al respecto. El resto publica unas normas o guías para orientar a la ciudadanía en las distintas fases del proceso.

Entre los ayuntamientos que sí disponen de normativa propia tenemos a

- San Fernando de Henares, aprobado en el marco del Reglamento de Participación Ciudadana en el 2012
- Paracuellos del Jarama, elaborado como reglamento específico y aprobado en el 2014
- Getafe, que lo aprobó en el marco de la actualización de su Reglamento Orgánico de Participación en el 2017
- Torreldones, aprobado también en el 2017, pero como Reglamento de Presupuestos Participativos

Todos ellos, no obstante, con grandes diferencias en relación con el protagonismo vecinal, tanto individual como organizado, especialmente en lo que se refiere a la definición del proceso o al seguimiento posterior a las votaciones.



1.2. Dependencia de la voluntad del gobierno municipal

En general, la dependencia de abrir o no un proceso de presupuestos participativos depende, en última instancia, de la voluntad política del gobierno de turno, pero esto no tiene correlación directa con el hecho de que sea un gobierno denominado de izquierda o de derecha.

Más bien tiene relación con otras variables, como contar o no con mayorías absolutas, con la existencia o no de un tejido asociativo fuerte, abierto y creativo, con la existencia o no de movimientos ciudadanos asamblearios o comunitarios, con la existencia o no de personal técnico pro-comunitario, o con el aumento de las tendencias de gobernanza democrática en el ámbito europeo e internacional.

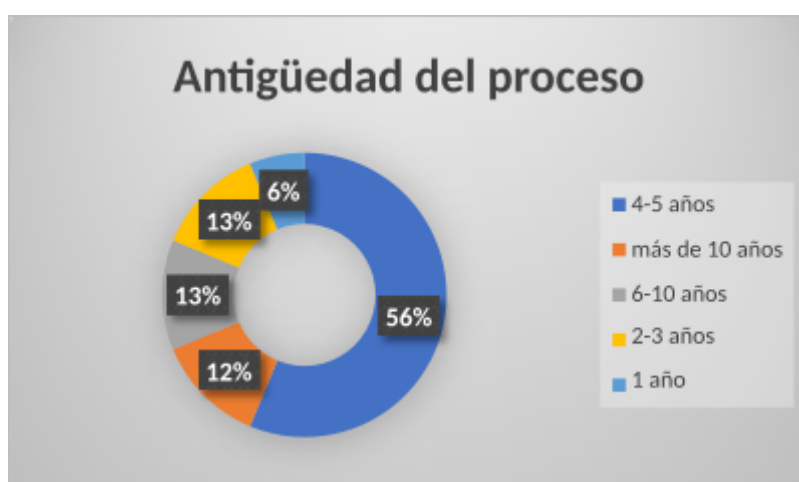
Así, tenemos, por ejemplo, que Paracuellos del Jarama aprueba su Reglamento de Presupuestos Participativos, en la legislatura 2011-2015, con gobierno del PP.

O que, Mejorada del Campo, aprueba en un Pleno de principios del 2011, con todos los partidos a favor, iniciar presupuestos participativos tras las elecciones de mayo de ese año, y tras el triunfo del PP, los pone en marcha durante toda la legislatura, siendo el PSOE quien los paraliza cuando gana en las municipales del 2015.

1.3. Años de experiencia

Los años de experiencia y antigüedad del proceso son cosas diferentes y, en nuestro caso, irregulares, porque no basta con comenzar hace más de una década si a lo largo de los años se han paralizado en alguna ocasión o ya no se hacen. Así, tenemos el mismo ejemplo de Mejorada del Campo, que los inicia en el 2011 pero los paraliza en el 2015 y hasta la fecha no lo ha retomado. O Leganés, que comenzó en el 2005, pero dejó de hacerlos en el 2011

O el caso de San Fernando de Henares, que aprueba su Reglamento de Participación Ciudadana, incluyendo presupuestos participativos en el 2012, y realmente no los pone en marcha hasta la legislatura actual.



1.4. Heterogeneidad de las metodologías

La mayoría de los municipios estudiados se decanta por una combinación de las herramientas digitales con las presenciales. Solo Leganés, que hacía presupuestos participativos cuando aún no

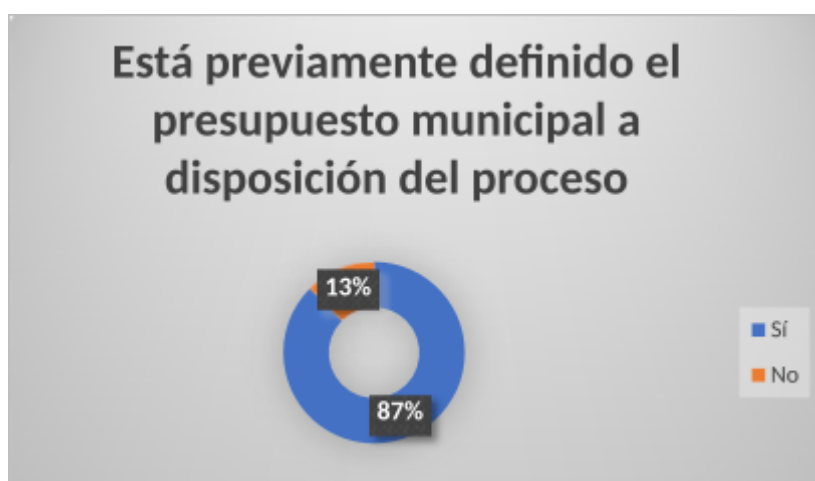
estaba tan desarrollado lo digital, los hizo en su momento solo de forma presencial.

Pero aquí también caben muchas posibilidades diferenciales, dependiendo del objetivo de las diferentes herramientas presencial-digital. En general, lo presencial en muchos de los ayuntamientos ha tenido como objetivo facilitar el acceso a las personas con dificultades de manejo digital, y solo en unos pocos casos se ha tratado de fomentar el debate, la deliberación colectiva y la autoorganización de las personas implicadas, también con distintos formatos.

Este es el caso de Getafe, Mejorada del Campo, Paracuellos del Jarama, Móstoles o Arganda del Rey. Y hay municipios que, aunque permiten la presencialidad en una parte del proceso (presentación de propuestas, por ejemplo, o votación de apoyos previos), como es el caso de Madrid, limita la participación a la vía digital para hacer comentarios a las propuestas presentadas y para votarlas cuando ya han sido informadas.

1.5. Cantidad previa a disposición

La mayoría de los municipios informan previamente de la cantidad del presupuesto municipal que ponen a disposición, ya sea en cantidad numérica o porcentaje. En este caso está Paracuellos del Jarama, con un máximo del 3% del presupuesto municipal.



Otra cuestión es cuánto destinan y para qué. Algunos solo abren el proceso para proyectos de inversión, y otros lo hacen de forma sectorial. Pero la mayoría admite también para gastos de programas.

El tema, sin embargo, no es sólo cuánto se pone a disposición de la votación ciudadana, sino también cómo se distribuye: algunos reservan una cantidad para proyectos de ciudad, y el resto lo reparten entre distritos o barrios según tamaño poblacional, como Madrid.

2. LAS REGLAS DEL JUEGO EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

2.1. Carácter vinculante de resultados

Todos los ayuntamientos incorporan los resultados de la votación ciudadana al presupuesto municipal que se vota en el Pleno, pero en la práctica, independientemente de las palabras que se nombren, el carácter vinculante no es absoluto, pues a pesar de los informes previos, que no suelen ser muy exhaustivos, se utilizan posteriormente criterios técnicos-legales o de presupuesto para disfrazar el rechazo a determinadas propuestas.

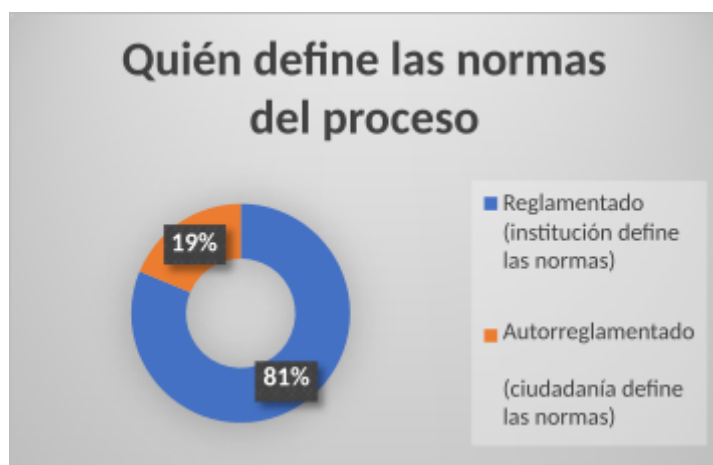
2.2. Diseño de las reglas

La mayoría de los municipios elabora desde sus servicios técnico-políticos una especie de manual o guía con las cuestiones a tener en cuenta y los pasos a dar para hacer todo el proceso.

Solo conocemos dos casos en los que un grupo motor ciudadano ha intervenido de alguna forma en lo que se conoce como autorreglamento, es decir, las vecinas y vecinos implicados de forma activa, diseñan las reglas junto a un equipo profesional, ya sea del propio Ayuntamiento o contratado a tal fin.

El más “autorreglamentado” es, sin duda, Mejorada del Campo, cuyo grupo motor, dinamizado por un equipo externo, diseñó las reglas que fueron aceptadas por el equipo de gobierno y que integró también a personal técnico de varios departamentos municipales.

Otros en los que la ciudadanía interviene de alguna forma para diseñar o modificar el diseño de las reglas, es Paracuellos del Jarama, Getafe o Arganda del Rey.



2.3. Las metodologías y los procedimientos

En general, elaboradas de una u otra forma, todas las reglas contienen una información básica relacionada con la edad y el empadronamiento de las personas que pueden participar, el tipo de acciones que pueden proponerse, quiénes pueden hacer propuestas y cómo se pueden hacer, es decir, qué canales se van a utilizar (digital-presencial)

Más allá de esto, en los más “autorreglamentados”, se habla de grupos motores, de espacios ciudadanos de deliberación y agrupamiento-reelaboración de propuestas, de criterios sociales que priorizarán la votación de propuestas, de comisiones de seguimiento una vez realizada las votaciones, etc...

En algunos municipios los propios equipos municipales se implican directamente en el proceso, donde hay que destacar el caso de Getafe, mientras que, en otros, el gobierno municipal contrata a un equipo dinamizador externo, que puede tener más autonomía, como en el caso de Mejorada del Campo, o menos, como en el caso de Madrid.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA DENTRO DE LOS PROCESOS

En el marco de la participación ciudadana institucional identificamos actualmente dos tipos de lógicas: la distributiva y la deliberativa.

En la lógica distributiva las personas que participan distribuyen propuestas y votos. Es una lógica cuantitativa, que puede tener como objetivo la legitimidad de la acción institucional, evitar críticas, la utilización partidista, ofrecer una imagen moderna...Es la que está en la base de los procesos que se realizan exclusivamente por medios digitales en el contexto actual.

En la lógica deliberativa las personas que participan deliberan de forma colectiva sobre la naturaleza, la pertinencia y la urgencia de las ideas ciudadanas expuestas. Esta lógica, que es cualitativa, utiliza criterios sociales de redistribución, facilita el aprendizaje de las personas en procesos de participación colectiva, facilita la organización autónoma de la ciudadanía, los procesos comunitarios y/o de co-gestión...

Y, aunque, como decimos, continúa siendo una “asignatura pendiente”, la lógica deliberativa es la que puede facilitar que se tengan en cuenta las brechas de género existentes y los indicadores de desigualdades de género, así como promover espacios y formatos donde las mujeres se sientan escuchadas y participen de forma activa en todos los niveles.

Según se priorice una u otra lógica, junto a las reglas y metodologías que se utilicen, serán diferentes los resultados no solo en relación al tipo de propuestas aprobadas, sino también en lo que se refiere a la organización de la ciudadanía, y su aprendizaje deliberativo y participativo colectivo en todos los ámbitos, ya sea en el de las políticas públicas, el laboral, comunitario, familiar, etc...

En este sentido, la información existente nos dice que en los procesos de presupuestos participativos de los municipios de más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid estudiados ha habido una mayoría de procesos de lógica distributiva, coincidiendo normalmente con

aquellos en los que las normas del proceso han estado en manos exclusivamente del Ayuntamiento.

A este respecto, hay que señalar que en el Ayuntamiento de Madrid, compuesto por 21 distritos, muchos de los cuales disponen de población superior a la mayoría de los municipios estudiados, ha habido algún ejemplo de proceso más deliberativo, como el caso del distrito de Fuencarral El Pardo, con casi 250.000 habitantes, en el que las entidades vecinales impulsaron talleres formativos sobre presupuestos participativos, incluyendo la elaboración de criterios sociales a tener en cuenta con perspectiva de género, asambleas de barrio para deliberar sobre demandas y consensuar propuestas, así como facilitando las votaciones de apoyo de forma presencial, atendiendo a la brecha digital existente en algunos barrios.

4. QUÉ TENEMOS QUE CAMBIAR PARA SEGUIR AVANZANDO

Teniendo en cuenta que los presupuestos participativos, con enfoque de género, forman parte del ámbito de las políticas públicas, hay elementos estructurales que repensar para facilitar los procesos. Y por la experiencia de la Comunidad de Madrid, queremos destacar tres de ellos:

No toda la participación es participativa: La participación sin deliberación no es participativa.

Introducir el mecanismo de la deliberación y facilitarla en todos los procesos de presupuestos participativos, junto a la toma de decisiones y el impacto de género, debería ser el primer acuerdo hacia una mejora de la participación de la ciudadanía.

Lo digital ha llegado para quedarse.

Las herramientas digitales, al igual que las presenciales, pueden favorecer la participación de la ciudadanía a distintas escalas, siempre que unas y otras las entendamos como procesos colectivos comunitarios de deliberación, acuerdos, autoorganización y desarrollo de la autogestión y la co-gestión. Al igual que cualquier otra herramienta, dependen de para qué, quién, cómo...

Hay que insistir en la perspectiva de género de los presupuestos participativos Para elaborar los informes y memorias de género hay que hacer diagnósticos previos, disponer de indicadores específicos y realizar evaluaciones anuales. La ciudadanía, en general, no sabe de esto, pero muchos servicios técnicos de los ayuntamientos tampoco, y desde el ámbito político no se promueve ni se facilita la formación.

Además de esta base de partida, hay que considerar algunas cuestiones más relacionadas con el papel de cada sector poblacional implicado en estos procesos: ciudadanía no organizada, ciudadanía organizada (tejido asociativo), personal técnico y grupos políticos. Hay que tener en cuenta todas las miradas, conocer desde qué posición se elaboran los discursos, para poder establecer los diálogos y las negociaciones necesarias en cada momento.

