

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL PAÍS VASCO

Sahsil Enríquez

1. Introducción

Las primeras experiencias de presupuestos participativos en el País Vasco surgen después de las elecciones de municipales de 1999, momento en el cual el partido de Coalición Euskal Herritarrok acentuó la necesidad de implementar experiencias de participación ciudadana. De esta forma, comienzan a ver la luz las primeras experiencias en municipios y ciudades en los que tenía mayoría absoluta. De acuerdo con el grupo de investigación Parte Hartuz (2003) éstas presentaron una serie de limitaciones y la única iniciativa de presupuestos participativos de carácter notable se desarrolló en un municipio de tamaño medio denominado Hernani. Sin embargo, la participación estuvo muy centrada en el tejido asociativo, lo que explica la poca repercusión que originó la iniciativa desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Es importante aclarar que ese tejido asociativo estaba constituido principalmente por *“agentes de la izquierda abertzale o su entorno más próximo”* (Parte Hartuz, 2003: 147).

Hoy por hoy existen diversas experiencias de presupuestos participativos en municipios vascos como, por ejemplo, Irún, Errenteria y Hernani Erabaki que hasta el 2020 se había implementado durante seis años continuos.

2. Marco Institucional

En el contexto vasco se han establecido una serie de leyes y regulaciones que promueven el desarrollo de experiencias de participación ciudadana como, por ejemplo, de presupuestos participativos. En este sentido, uno de los primeros textos encaminados a abordar temáticas en torno a la participación es la Norma Foral 1/2010, cuyo foco es la construcción de sociedades igualitarias respecto a los derechos entre hombres y mujeres:

“Se trata de una norma que pretende ser innovadora. En primer lugar, por incorporar procedimientos e instrumentos de participación directa en el ámbito de los procedimientos administrativos de ejecución. Las formas de participación directa que se establecen van a desplegarse en el ámbito de una institución de gobierno como la Diputación Foral, lo que tiene una gran significación, en la medida en que las formas de participación han quedado, tradicionalmente, fuera del ámbito de instituciones ejecutivas de gobierno. En segundo lugar, por las características de los específicos instrumentos de participación que se establecen. Y, en tercer lugar, porque es consciente de que, para promover una participación ciudadana eficaz, es fundamental establecer medidas que fomenten y garanticen la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones. Siendo conscientes de las limitaciones y obstáculos existentes para la participación social de las mujeres y de la necesidad de impulsar su contribución al desarrollo de una sociedad democrática, en pie de igualdad con respecto a los hombres, las medidas contempladas en la presente Norma Foral tienen el objetivo transversal de promover y garantizar una participación ciudadana equilibrada de mujeres y hombres” (Preámbulo) (Martínez–Palacios, 2018: 30).

Esta es la primera ley que hace referencia a “los procesos de deliberación”, razón por la cual el proceso es considerado como un invento vasco, de acuerdo con un experto en materia de participación ciudadana. En este sentido:

“Se denomina proceso de deliberación participativa al conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión de adoptar sus características, así como en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o política a adoptar” (Art. 9).

Las motivaciones detrás de la promulgación de la ley se centran en la inspiración que surge

de la norma sobre la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales de La Toscana, del 27 de diciembre de 2007, en la que se entrelazan dos conceptos importantes: el proceso participativo y el debate público (art. 1. Principios 4 y 5), el hecho de que esté consolidado sobre la base de una formación jurídica y sociológica experta y especializada, es decir, con apoyo de asesores expertos en los campos de Derecho Constitucional, Sociología y participación ciudadana. En el procedimiento de elaboración colaboran diferentes agentes, desde los/as ciudadanos/as que han acudido a los cursos de *“Ikasi Parte Hartzen”* (Aprende a tomar parte), Ayuntamientos representados a través de EUDEL, 40 asociaciones del territorio y personal técnico de la Diputación. Y, por último, la intención de distinguir entre participación ciudadana institucional y la participación ciudadana en general. Por otro lado, y con el paso del tiempo, emergen reconfiguraciones y surgen nuevas leyes. Un ejemplo es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que caracteriza el sistema participativo vasco. En ella se enfatiza:

“el ánimo de hacer frente a algunas debilidades intrínsecas de la democracia representativa tradicional y a los nuevos retos derivados de la exigencia de un mayor control del poder y una más clara rendición de cuentas (...) Es el momento de la verdad, el momento de elegir el rumbo al que queremos orientar nuestro singular modelo político. Y, por ende, el acercamiento de la acción política para que el derecho de participación de las ciudadanas y los ciudadanos sea real y efectivo, para que exista un verdadero control y una decisiva participación popular en la administración de los recursos y en la solución de los problemas de todos”

Asimismo, posteriormente a su creación, se reconfigura la herramienta de procesos de deliberación participativa en el artículo 75 de la ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi:

“es objeto de los procesos de deliberación participativa, la escucha activa por parte de la entidad local y el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate

público integrado en un proceso de decisión o en el marco de la formulación y adopción de una política pública”.

“los procesos de deliberación participativa regulados en esta ley podrán realizarse en el momento de la identificación, o en el seno de un proceso para el diseño, elaboración o desarrollo de políticas públicas locales, o de decisiones que tengan o puedan tener singular impacto o relevancia. También se podrán desarrollar estos procesos en la fase de ejecución o en el momento de evaluación o escrutinio de resultados de tales políticas públicas o decisiones previamente adoptadas” (art. 75.2).

Dentro de esta nueva articulación aparecen elementos innovadores como la escucha activa por parte de la entidad local, el debate argumentado y por supuesto, la facilidad de poder influir en la toma de decisiones de gran impacto, así como en el diseño, elaboración o desarrollo de políticas públicas de carácter municipal.

Más aún, existen ayuntamientos como el de Lasarte-Oria que han desarrollado su propio reglamento municipal de participación ciudadana, en el cual se recoge la implementación de diversos mecanismos de participación política, como el presupuesto participativo. En este sentido, se expone lo siguiente en su artículo 34, la agenda municipal de participación.

“La Agenda Municipal de Participación indicará las actuaciones en las que se promoverá especialmente la participación ciudadana. Esta Agenda la conforman todas aquellas actuaciones que el Gobierno municipal considere que deben contar con la implicación ciudadana. Es el mecanismo que centraliza la información de las agendas de trabajo de los diversos consejos, los procesos sectoriales, los presupuestos participativos y los proyectos concretos que se desarrollen”

De igual manera, se estipula en su artículo 36, sobre presupuestos participativos

“Se impulsará la realización de procesos de propuesta, reflexión y debate sobre la configuración y las prioridades a contemplar por el presupuesto municipal a través de

la metodología del presupuesto participativo, construyendo un modelo propio que responda a las necesidades y a la dinámica asociativa y participativa del municipio”

“Las decisiones relativas a los ingresos públicos no podrán ser objeto de procesos deliberativos”

“El proceso de deliberación que se proyecte sobre ámbitos de deliberación en materia presupuestaria no afectará al cumplimiento, por parte de la entidad local, de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto previstos, ni al periodo medio de pago a proveedores previsto en la legislación de morosidad”

En la provincia de Álava, por ejemplo, a través de la Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava en su artículo 41 indica que se:

“tiene por objeto establecer y regular las condiciones que promuevan y garanticen la más amplia participación ciudadana, sea de forma individual o colectiva, en las políticas públicas del Gobierno Foral, así como la participación en los ámbitos político, cultural, económico y social del Territorio Histórico de Álava”.

“La citada participación tiene como finalidad la mejor satisfacción de las necesidades que precisan de una intervención pública y la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos”.

En su artículo 47 también se establece que:

“Con este objetivo la Diputación Foral de Álava fomentará el uso de instrumentos variados, pudiendo incluir, entre otros, las encuestas, los sondeos, los foros de consulta, los espacios de debate y consulta, consultas no refrendarias generales o sectoriales, las consultas abiertas, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos, procesos de deliberación participativa y cuantos instrumentos resulten adecuados”.

Más concretamente, existe un reglamento del modelo participativo enclavado en el proceso Araba Helburu en donde se estipulan las normativas y objetivos del presupuesto participativo:

“Los Presupuestos Participativos de Álava además de buscar la participación directa de los alaveses y alavesas a la hora de establecer las necesidades y prioridades del Territorio y sus Cuadrillas, pretenden incluir en el presupuesto anual de la Diputación Foral, las necesidades que aglutinen un mayor respaldo social, y realizar un seguimiento de los compromisos alcanzados”

“esta herramienta no sólo se concibe como un instrumento de innovación participativa, sino como espacio en el que la ciudadanía pasa de ser un mero observador/observadora a protagonista activa de lo que ocurre en el Territorio siendo pieza clave para la gestión pública. Además, los presupuestos participativos, basados en el fundamento principal de la rendición de cuentas de “en qué se gasta la administración nuestros impuestos”, ejerce como dinámica activa para la transparencia de la gestión”

En Bizkaia, por su parte, a través del Plan Foral de Participación Ciudadana y Social (2020 – 2023) establece cuatro principales objetivos estratégicos que tienen como finalidad potencializar la participación ciudadana:

“1) Acercar a más personas a la participación, potenciando en nuestra sociedad la cultura de participación, 2) seguir profundizando en nuestro Modelo de Participación, un modelo que facilita dar la voz y escuchar a todas las personas y colectivos y construir consensos amplios, al mismo tiempo que mantiene la responsabilidad competencial de la institución, 3) intensificar la formación y la provisión de las metodologías necesarias para que el personal de la Diputación pueda ser un elemento tractor de la participación, 4) reforzar el apoyo de la Diputación a las

actividades de participación ciudadana impulsadas por las entidades locales de Bizkaia”

3. Reglas del Juego

Existen diversas metodologías que rigen los procesos de presupuestos participativos en el País Vasco. La mayoría de las experiencias son promovidas por la administración local y se caracterizan por procurar la participación de todos/as los/as ciudadanos y ciudadanas, quienes a través de diversas reuniones presenciales realizan propuestas basadas en sus necesidades y las del municipio para incluirlas en el próximo ejercicio presupuestario. De igual manera, existen varios procesos que se distinguen por ser de carácter híbrido, es decir, se promueven las reuniones con la ciudadanía de manera presencial y, además, se pueden realizar propuestas y el ejercicio del voto a través de una plataforma digital. En muchas ocasiones esta plataforma digital también contiene información sobre el proceso de presupuestos participativos, como el monto destinado a la experiencia, el lugar y horario de las sesiones presenciales, así como las temáticas que se discuten en éstas.

Por otro lado, es necesario resaltar que en un gran número de iniciativas las reglas de juego están establecidas por la administración local como, por ejemplo, en Vitoria-Gasteiz, Irún, Lasarte- Oria, Arrasate, Donostia-San Sebastián, Errenteria, Bilbao, Barakaldo, Bermeo, Getxo y Santurtzi entre otros. Más aún, también se resaltan experiencias en donde la ciudadanía es la encargada de dictaminar las normas, como es el caso de Amurillo, Hernani, Oñate. Sin embargo, estos representan un porcentaje bastante menor.

Participación de la ciudadanía dentro de los procesos

Existen diversas metodologías que rigen los procesos de presupuestos participativos en el País Vasco. La mayoría de las experiencias municipales se caracterizan por recoger las aportaciones o propuestas de la ciudadanía para incluirlas en el próximo ejercicio presupuestario mediante los canales presenciales como lo son las reuniones presenciales con los ciudadanos y ciudadanas. Existen otros procesos que tienen a su disposición una plataforma en línea como el de Hernani Erabaki (sitio web, entre otras herramientas digitales) a través del cual también se recogen propuestas y votos de la ciudadanía.

La participación suele estar abierta a los/as ciudadanos y ciudadanas a título individual y a los grupos de base asociativa (clubes deportivos, culturales y asociaciones vecinales, entre otros) que deseen tomar parte en las experiencias de presupuestos participativos. Así mismo, uno de los principales requisitos para participar es ser mayor de 16 años y estar empadronado en el municipio que promueve dicho proceso, exceptuando el municipio de Oñate ya que no es necesario cumplir con este criterio para participar en la experiencia. Así mismo, es importante mencionar que se han registrado iniciativas, como la de Hernani Erabaki (Guipúzcoa), la cual busca incluir la participación de niños y niñas de 8 a 15 años a través de los centros educativos y la de Portugalete (Bizkaia) experiencia que se compone de dos procesos simultáneamente. El primero se dirige hacia la ciudadanía en general con un presupuesto de 250.000 euros y el segundo está enfocado a los jóvenes entre 16 y 20 años, quienes podrán realizar sus propuestas acotando la partida destinada de 50.000 euros. Por último, cabe recalcar la experiencia de presupuestos participativos del municipio de Irún (Guipúzcoa), el cual, también promueve dos procesos paralelos, el primero destinado a la ciudadanía (ciudadanos y ciudadanas mayores de 16 años de edad) con un presupuesto de 1.300.000 de euros, y el juvenil enfocado a personas entre 16 y 30 años con una partida de 200.000 euros. Es importante recalcar que esta iniciativa se ha implementado desde otoño del 2014.

Bibliografía

- Enríquez, S. (2022). *El presupuesto participativo como herramienta de innovación política en la gestión administrativa a escala local: la experiencia de Hernani Erabaki*. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU
- Martínez – Palacios, J. (2018). Avance para una historia cruzada de la institucionalización de la partición ciudadana en España (1978 – 2017)".
- Parte Hartuz (2003). Informe sobre democracia participativa en el País Vasco.

Parte Hartuz (2008). Mecanismos y experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco. *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Centra de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Textos jurídicos

Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana (Gipuzkoa)

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava

Plan Foral de Participación Ciudadana y Social (2020 – 2023)

Reglamento Municipal de Participación Ciudadana de Lasarte-Oria