



**TRANSPARENCIA Y DEMOCRATIZACIÓN:
LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS AYUNTAMIENTOS**

Autor: Hugo Gil Santa (Universidad de Granada)

XVII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración

G.T 5.5 La transparencia como principio de buena gobernanza: retos y
oportunidades en los gobiernos locales

Resumen

Los presupuestos participativos se constituyen como un instrumento de participación ciudadana, por la cual la ciudadanía se implica en asuntos político-administrativos y a través de los cuales se reconoce la democracia directa. Este tipo de partida presupuestaria es una herramienta más útil para abordar la transparencia pública en los ayuntamientos y explorar los cauces legales para que la voluntad ciudadana se refleje en asuntos de gran calado municipal. En el presente trabajo académico, hablaré sobre el origen de esta herramienta de participación, se relacionará este tipo de presupuestos con la democracia participativa y deliberativa, así como se abordará la cuestión de la representatividad y de la legitimidad por medio de la participación social en esta política pública, y por último se explicarán los distintos actores implicados en el propio proceso de toma de decisiones. Junto a esto se llevará a cabo un análisis comparativo de cómo ha sido el origen, el desarrollo y la evolución de esta política local en otros países de nuestro entorno y de la Unión Europea. Además, explicaré los diferentes modelos participativos dentro de los presupuestos.

Palabras clave: participación, democracia deliberativa, transparencia, colaboración, ayuntamiento.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Origen, desarrollo y evolución en la UE	5
Porto Alegre, el origen	5
Análisis comparativo en Estados de la UE	6
3. Impulsores institucionales y la opinión de los partidos políticos	7
4. Actores políticos implicados y participación electrónica	9
Actores políticos	9
Participación digital - electrónica	10
5. Modelos participativos y las etapas en este tipo de presupuestos	10
Modelos participativos	10
Etapas.....	11
6. Participación	13
7. El Gobierno Abierto como principio y su marco analítico	14
8. Conclusiones.....	16
Bibliografía.....	16

1. Introducción

Los presupuestos participativos (PsPs) son un instrumento de participación ciudadana por el cual el ciudadano de pleno derecho actúa como un miembro más de la política, en este caso, no institucional, en una administración específica, la de los entes locales, especialmente en los municipios, donde se produce en los ayuntamientos. La función de este tipo de presupuestos consiste en reservar una partida o partidas presupuestarias a nivel municipal, para la puesta en marcha de este instrumento, donde los ciudadanos participan como sujetos activos en la toma de decisiones públicas para favorecer la satisfacción de la sociedad civil que no forma parte de las cúpulas políticas ni grupos vecinales o sindicales.

Uno de los pilares de nuestra democracia se basa en la participación civil en asuntos político-administrativos que reconocen la democracia directa en algunos temas relevantes. Con este planteamiento nace, de alguna forma, la concepción de este tipo de presupuesto. Ha sido conocida en la historia política de España, la participación de los grupos sociales en relación con la Administración, pero en este caso se plantea como novedad que participe toda la ciudadanía a nivel local y no sólo los grupos organizados, ni asociaciones vecinales, ya que la sola participación de grupos sociales en la red pública provoca ciertamente que la sociedad civil que no está organizada quede excluida del ámbito público de la toma de decisiones. La participación de los ciudadanos en partidas presupuestarias del ayuntamiento constituye en forma y ejercicio, una clara apuesta por la transparencia pública y el gobierno abierto en los niveles más bajos de la administración pública. Este tipo de cooperación entre el ciudadano y el ayuntamiento forma parte de la participación política no electoral. Aunque es un gran avance en la participación política, también tiene sus puntos de fuga en el funcionamiento de esta herramienta, ya que se recoge la idea de que, tras el uso de las nuevas tecnologías por parte de la administración (e-administración), estos presupuestos carecen de garantías para una gran participación, ya sea por falta de difusión y promoción de la información que se dé a disposición de la ciudadanía por parte del propio ayuntamiento o por falta de recursos electrónicos (personas mayores sin conocimiento de la digitalización, personas que vivan en clases sociales bajas que no les permitan participar, individuos que viven en zonas rurales sin acceso a internet, etc.). Para medir el porqué del índice de participación en este proceso hay que tener en cuenta dos factores: la voluntad social de los ciudadanos y el desconocimiento ciudadano de la iniciativa municipal. De todos modos, aunque con sus singulares fallos, esta herramienta es uno de los grandes pasos hacia la transparencia, la eficacia de las instituciones y la democratización del funcionamiento de estas. Es desde donde se constituya estos presupuestos, una forma de legitimación institucional y política de

la ciudadanía como usuarios individuales receptores de acciones públicas hacia los órganos del municipio (el ayuntamiento).

Los presupuestos de participación ciudadana se explican por un cambio de pensamiento en relación con el espacio de poder y la cercanía establecida entre la Administración Pública y la política institucional junto con el ciudadano, ya que este último pasa de ser un individuo pasivo en las relaciones con las instituciones a ser activo en las decisiones públicas y por el derecho de participación y acceso a la información.

2. Origen, desarrollo y evolución en la UE

Porto Alegre, el origen

El origen de los presupuestos participativos se remonta hacia finales del siglo XX, en 1989, en un conocido municipio de Brasil, Porto Alegre. La iniciativa política fue reconocida e impulsada por primera vez en este ayuntamiento, cuya alcaldía en ese momento la ostentaba el Partido dos Trabalhadores (PT), de corte progresista e izquierdista. La experiencia que demostró administrativa y políticamente esta herramienta trascendió hacia otras localidades del país americano para su posterior implementación.

En las elecciones municipales de Brasil de 1988, los habitantes de Porto Alegre votaron a una coalición de centro izquierda e indirectamente a un alcalde del PT, cuyo programa electoral se fundamentaba en devolver el poder a la ciudadanía para hacerla protagonista en la toma de decisiones del Ayuntamiento. Los porto-alegenses tenían altas expectativas ante el nuevo gobierno municipal, dadas las circunstancias en las que se le había votado: lucha contra la corrupción política, lucha contra la pobreza.

De esta forma, la fecha en la que se comenzó a configurar esta herramienta por parte de los ayuntamientos es muy reciente.

En Porto Alegre, el mecanismo de implementación del presupuesto ha influido en la evolución de la cultura política de sus ciudadanos: dotándola de legitimidad social. Las decisiones públicas se toman por una red de comunicación y cogestión entre las unidades administrativas y los órganos internos de la estructura del gobierno municipal. Su impacto provoca como consecuencia un traspaso de esta experiencia municipal a otros territorios de América Latina y la Unión Europea.

La experiencia de Porto Alegre conllevó un marco de ideas de descentralización política y administrativa para apostar por la participación popular en Estados de Brasil. El proceso de PsPs lleva consigo una gran legitimidad social por parte de los habitantes de la ciudad.

Análisis comparativo en Estados de la UE

La mayoría de los casos de presupuestos participativos, desde su origen hasta el año 2004, se encuentran en municipios pequeños, de menos de 100.000 habitantes. Entre las ciudades mayores de este número de habitantes que han utilizado esta herramienta de implicación ciudadana destacan Sevilla-capital (España), Córdoba (España), Venecia (Italia) y Salford (Inglaterra). Los primeros proyectos piloto se dieron a conocer a principios de 1990. Hasta este momento, sólo hay una región, enmarcada en otro nivel territorial de administración que ha utilizado este tipo de presupuesto.

En Francia, la andadura comienza en los 2000, situado en el cinturón rojo del país (victoria de partidos políticos de izquierdas/comunistas) sobre pequeñas y medianas localidades del Estado.

En Alemania, comienza dos años antes, en 1998. La primera ola se ubica en el Estado alemán: Baden-Wütemberg con la red “Ciudades del futuro” entre los ámbitos de actuación se encuentran la puesta en marcha de este tipo de presupuestos. Los socios de la red tienen conexiones con tres entes: empresas, sindicatos y la federación de ciudades alemanas. Alrededor de ocho ciudades se implican en el proyecto que abarcan a diferentes ideologías del Estado, estas ciudades tienen algo en común: el tamaño de los municipios, ya que todos son pequeños y medianos, el más pequeño se corresponde con una población de 7.000 personas y el más grande de 90.000 (Esliguen). En el año 2000, una segunda ola establece la idea de este tipo de presupuestos: el Estado alemán de Nordrhein-Westfalen (de corte socialdemócrata) con un proyecto piloto. En esta segunda ola participan seis municipios medianos y por ende, crece el tamaño de los habitantes de los municipios donde se va a implantar esta herramienta democrática: en este caso, el municipio más pequeño tenía 21.000 habitantes (Vlotho) y el más grande 180.000 (Hamm), la ciudad donde se implantó con más dinamismo y flexibilidad fue en Emsdetten (municipio mediano). Por desgracia, tras la finalización del proyecto piloto sólo una parte de las ciudades sigue con un presupuesto participativo. La tercera ola en Alemania se produjo en 2003 y es destacada está última ya que consigue un consenso político (integración de partidos de izquierdas y de derechas).

En España la primera ola comienza igual que en Francia en los años 2000, cuyas ciudades que decidieron implantar esta metodología es de corte izquierdista (principalmente en la comunidad autónoma de Andalucía y en la zona geográfica de la provincia de Barcelona, conocido como el “cinturón rojo”). En Andalucía se impulsó en tres ayuntamientos en 2001: Córdoba (capital), Las Cabezas de San Juan y Puente Genil. Los proyectos se interrumpen tras el cambio de color político

en los distintos gobiernos municipales, es decir; hay un condicionante ideológica a la hora de implementar los proyectos de presupuestos en las distintas localidades españolas. En la segunda ola, hay una expansión geográfica de los proyectos por la zona interior del país (en comunidades autónomas como la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha).

Dentro de España, se utilizan diferentes métodos para acercar el proceso a los ciudadanos: en municipios como Albacete (capital), Madrid (capital), Elche (Alicante) o Puente Genil (Córdoba) se establecen, aparte de reuniones y la constitución de espacios asamblearios, encuestas a los habitantes para conocer de primera mano, por parte del ayuntamiento competente, las demandas sociales.

También hay que destacar que, en nuestro país, con la aparición y surgimiento de nuevos partidos y confluencias pos15M se hizo una lectura en las organizaciones de dichas formaciones: lectura de la cultura cívica y cuyos principios más importantes se fundamentaban en ampliar el marco democrático en áreas como la participación social en los asuntos públicos, tras las elecciones municipales de 2015 los ayuntamientos cuyos dirigentes pertenecían a los nuevos partidos de izquierda alternativa se denominaron como “ayuntamientos del cambio”, entre sus políticas públicas a implementar se encontraban la de implicación ciudadana a través de los presupuestos participativos.

En Italia, país vecino del nuestro, tenemos el ejemplo de proyecto de Grottammare (municipio de alrededor 13.000 habitantes y cuyo gobierno es de corte izquierdista-comunista). En todos los demás países de la UE que han comenzado a implementar esta experiencia en sus municipios lo han hecho tras el año 2000.

Hay una difusión de este tipo de participación en las cuentas municipales cada vez mayor conforme van pasando los años. Aunque sí que es verdad, que los presupuestos participativos son una herramienta aislada en relación con otras herramientas democráticas e implicación ciudadana. La mayoría de las ciudades implicadas en este proceso de democratización del presupuesto municipal tienen algo en común: el condicionante ideológico-político; gobernados por el bloque de izquierda/progresista.

3. Impulsores institucionales y la opinión de los partidos políticos

Hay una diversidad ideológica en las experiencias de la implementación de esta nueva metodología de participación en España, aunque con predominancia de los partidos políticos del bloque progresista en la utilización de este instrumento. Según los últimos datos, (de 2012), alrededor del 70% de las experiencias

municipales se han dado por parte de gobiernos dirigidos por el PSOE o Izquierda Unida.

El Partido Popular destaca en las grandes ciudades españolas, mientras que Izquierda Unida (IU) predomina en los pequeños municipios (la mayoría pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía). Esto tiene estrecha relación con la presencia de estas organizaciones políticas en los ayuntamientos de distintos tamaños poblacionales. IU está mejor asentada institucionalmente en los pequeños municipios de Andalucía y cuenta con varias alcaldías en los mismos (consecuencia de la cultura política interna de la organización y del peso histórico de Andalucía en la propia federación).

A principios del siglo XXI, el Partido Socialista (PSOE) elaboró un documento político interno que situó nuevas líneas de acción en el partido. Entre ellas se recoge la necesidad de ampliar los márgenes de nuestro régimen democrático y apostar por la implicación de la ciudadanía en las instituciones y, en consecuencia, en los asuntos públicos. En los dos Congresos ordinarios de 2004 de IU (septiembre) y el PSOE (junio) reflexionaron sobre la base del problema de la representación política en España. Mientras, el partido hegemónico de la derecha española, el Partido Popular, estableció en su también Congreso ordinario de 2004 la idea de considerar el argumentario de las organizaciones del bloque progresista (sobre regeneración democrática), aunque en términos generales difería de las reflexiones políticas del PSOE e Izquierda Unida. Fue tras la derrota del PP en las elecciones generales de ese año se abrió un espacio para las ideas de la regeneración (internamente en el partido se pretendía abrir el pensamiento de mejorar la participación de los ciudadanos).

La base del pensamiento de los partidos con relación a los presupuestos participativos como fórmula democrática se estableció bajo el paraguas de la legitimidad de las actuaciones públicas: cuando una decisión pública era difícil de tomar por parte del representante, es necesario implicar a la sociedad para legitimar esa acción y establecer el término de “interés general” en esa legitimación.

En términos de tamaños del municipio, las ciudades con mayor población establecen alrededor del 2% del presupuesto público para presupuestos participativos, mientras los municipios con menor demografía establecen un porcentaje mayor de entorno al 7% del presupuesto, es decir; hay una relación entre el tamaño del municipio y la cantidad apartada hacia este tipo de participación.

La implementación de los PsPs no se corresponde con un plan o estrategia nacional del gobierno, ni siquiera la idea marco está recogida en ninguna estrategia interna de ningún partido político concreto, sino que se corresponde con proyectos impulsados por partidos que están en el gobierno municipal pero que no tiene por

qué ser continuista: el proyecto puede ser impulsado por diferentes factores y puede que tras el cambio de gobierno (generalmente) no se continúe con este tema.

En los ya mencionados, “ayuntamientos del cambio”, los partidos que lideraron esos gobiernos se hacían eco de este proceso participativo, entre las formaciones destacan: Ahora Madrid, Barcelona en Comú, Compromís (ayuntamiento de Valencia).

4. Actores políticos implicados y participación electrónica

Actores políticos

Dentro de los presupuestos de participación hay una serie de actores políticos que influyen en el proceso y los cuáles muchas veces trascienden del ámbito institucional:

- (i) **El ayuntamiento:** como ente local e institución municipal básica es el responsable de la ejecución de la iniciativa.
- (ii) **El personal de la administración:** aquí entran dentro funcionario público, personal técnico y personal laboral eventual del ayuntamiento.
- (iii) **Los ciudadanos:** son los receptores del presupuesto y los sujetos principales participantes en el proceso.
- (iv) **Los partidos políticos:** cómo los que están configurados en los grupos municipales, ya sean parte de la oposición al gobierno municipal o integrantes de este; y partidos no representados en la Corporación Municipal, además sirven como: base de movilización de su electorado para participar en los presupuestos y para establecer su posicionamiento público sobre las materias que se van a incluir en el presupuesto y el porcentaje de gasto público.
- (v) **Las organizaciones no gubernamentales:** pueden influir externamente si trabajan o están especializadas en áreas en las que se va a establecer el marco del proyecto, además pueden servir como observadores externos de la implementación y/o ser los encargados de la evaluación de la política pública.
- (vi) **Las empresas:** interesadas en la salida adelante o no del proyecto por intereses económicos propios.
- (vii) **Los sindicatos:** pueden ejercer algún tipo de presión como organización para que se amplíe el presupuesto participativo en otras áreas de competencia municipal que no estén contempladas.
- (viii) **Los medios de comunicación:** como difusores de información sirven de canal de comunicación para los ciudadanos habitantes del municipio y establecer el debate público en la ciudad.

Participación digital - electrónica

Este tipo de presupuestos de forma online está en creciente ascenso tras la llegada de las nuevas tecnologías y la transformación digital. Cabe destacar que, en España, la mayoría de los actuales PsPs son establecidos de forma online por internet. Los ciudadanos eligen el proyecto que más le gusta por medio de recursos electrónicos y portales digitales. Esta forma tiene un impedimento: la brecha digital (que influye en el índice de participación) y que se encuentra por dos factores: la edad y la zona geográfica.

Por una parte, la decisión de votar de forma online aumenta la probabilidad de participación en rangos de edad juveniles, pero, por otro lado, se minimiza la capacidad de rangos más altos que no tienen conocimiento sobre el internet, en participar individualmente, es decir se abre una brecha de desigualdad intergeneracional (las más concienciadas sobre las nuevas tecnologías y las que menos tienen conocimiento).

El segundo factor, se resume en dos tipos de zonas diferenciadas: la urbana y la rural de los municipios, las zonas rurales tienen más probabilidad de sufrir aislamiento de las nuevas tecnologías e internet, mientras que las urbanas cuentan con recursos para la transformación digital.

La brecha digital abre una brecha sobre la información y esta última genera una brecha sobre el conocimiento de la comunidad.

5. Modelos participativos y las etapas en este tipo de presupuestos

Modelos participativos

Los presupuestos participativos se pueden implementar desde diferentes visiones y métodos, en total se dividen en tres tipos de modelos de implicación ciudadana: modelo de base individual y con carácter universal, modelo de base asociativa y modelo de carácter mixto.

El primer modelo considera a los ciudadanos del municipio como los protagonistas del proceso participativo, donde se le acuña al ciudadano un rol de exclusividad en su relación con la administración pública del ayuntamiento. Este primer tipo, tiene sus ideas fundamentales en el origen del presupuesto de participación en Porto Alegre (Brasil): comienza por la rendición de las cuentas públicas del año anterior en un ejercicio de transparencia gubernamental e institucional; en el caso del Porto Alegre se nombra a delegados por cada uno de

los distritos de la ciudad, estos a su vez nombrarán a consejeros y a suplentes, los cuales se organizarán en el “Consejo de Presupuesto participativo” donde establecerán las líneas a seguir en ese año y la toma de decisiones públicas para la participación ciudadana en estos presupuestos. Una de las ventajas de este modelo, es que apuesta porque el proceso de representación de los delegados se enmarque en la deliberación política y destaca que, en el caso del nombramiento, son personal cualificado y con conocimiento en la materia. Aunque, en términos de duración del proceso de establecer la participación en los procesos, es más larga, ya que es necesario la realización de reuniones entre delegados, además puede generar una línea que separe la representatividad de la realidad ciudadana.

El segundo se corresponde con el modelo de base asociativa en donde la participación se establece entre asociaciones territoriales y grupos con actividad con la administración pública. En algunos casos se constituye un foro para la deliberación política, negociación con los políticos de los grupos municipales y el personal laboral técnico del ayuntamiento. Una de las desventajas de este segundo modelo es que el principio de representatividad puede ser cuestionada, además de no estar contemplado el elemento de universalidad en la participación política en este proceso.

El último modelo es de carácter mixto, es decir; de alguna forma junta elementos de los anteriores modelos: coge el principio de universalidad de la participación y las asociaciones municipales también juegan un rol en el proceso como diseñadores, mediadores con la administración, asesores en la elaboración del presupuesto participativo, etc...

En los tres modelos se contemplan principios en común: inclusión en la participación, decisiones públicas vinculantes en el municipio, control sobre las propuestas en el proceso participativo, rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas.

Etapas

Cada autor, esclarece este tipo de presupuestos en distintas fases y el número de fases varía, pero a mi parecer, en términos generales, el presupuesto de participación ciudadana se constituye y estructura bajo nueve etapas específicas con sus líneas de actuación correspondientes:

(i) Preparación del proyecto

La primera fase del proyecto es su preparación por parte del ente local, en este caso del gobierno municipal, por ello es necesario la voluntad política de los organizadores y posteriores ejecutores. Debe seguir los principios de universalidad, flexibilidad, objetividad y transparencia pública.

(ii) Información pública, difusión y sensibilización

Después, en la segunda fase del proyecto, se debe establecer una campaña municipal para la promoción, sensibilización y difusión del proyecto de participación ciudadana a través de las redes sociales. Esto ayuda a expandir el conocimiento sobre el mismo y afectar a la posible participación de individuos en el proyecto ya terminado. No solo se le debe informar al municipio sino al propio personal del ayuntamiento y el funcionariado, así como a posibles organizaciones que estén interesadas o involucradas en el mismo.

(iii) Diagnóstico de necesidades

Se debe identificar los problemas públicos del municipio y las demandas sociales de los habitantes y plasmarlo en un documento interno del ayuntamiento.

(iv) Ordenar proyectos por rango de importancia

Deben establecerse las líneas primordiales para el presupuesto participativos sobre áreas de acción pública (urbanismo, parques, cultura, salud, escuelas, etc.).

(v) Criterios técnicos, financieros y legales

Es necesario establecer criterios para ver la viabilidad de las propuestas dentro del marco del presupuesto participativo (legalmente, eficiencia económica, seguimiento técnico).

(vi) Elaboración del presupuesto

Se debe elaborar el presupuesto público municipal por parte del ayuntamiento responsable. Para ello se debe contar con el personal del ayuntamiento.

(vii) Incorporación de los acuerdos con otros entes al presupuesto

Se ha podido llegar en algún caso a acuerdos con organizaciones sociales, empresas, colectivos, etc., para implementar proyectos que le benefician con el presupuesto participativo.

(viii) Ejecución pública

El ayuntamiento competente es al que le corresponde la ejecución del proyecto a través de los espacios digitales (en línea) o de forma presencial.

(ix) Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación de la política pública

Tras la puesta en marcha, posteriormente el gobierno municipal debe, en un ejercicio de transparencia institucional, hacer un seguimiento de la experiencia participativa y una rendición de cuentas. Además, se podría hacer un informe de evaluación del proyecto.

La voluntad política es clave para la puesta en marcha de este sistema y para que sea conocido entre los habitantes.

6. Participación

Generalmente, el cargo encargado de las competencias del presupuesto participativo recae especialmente en la concejalía de transparencia y participación ciudadana del ayuntamiento responsable. Hay una relación existente entre el tamaño del municipio que va a poner en marcha el proyecto y la inversión que va a destinar a este. En el estudio número 38, de 2008, de la Fundación Alternativas, aunque hace años desde el estudio y la difusión de la iniciativa se ha expandido deja varias conclusiones sobre las variables sociodemográficas a la hora de participar en este proceso.

Los municipios con un tamaño población menor de 10.000 habitantes destaca por realizar grandes inversiones económicas destinadas al proyecto frente al destinado a programas y servicios y pequeñas inversiones. Por otro lado, los ayuntamientos con un tamaño de entre 10.000 y 50.000 habitantes destacan por hacer pequeñas inversiones para la ciudad, mientras que el presupuesto participativo destinado a programas y servicios y grandes inversiones es muy pequeño en comparación. Los municipios más grandes, con una población de 50.000 a 200.000 habitantes destacan por destinar el proyecto a pequeñas inversiones y una mínima parte a grandes inversiones. Por último, los municipios con una población mayor a 200.000 habitantes destacan por, al igual que en la mayoría (a excepción de los municipios más pequeños), hacer pequeñas inversiones para la ciudad y una mínima parte destinada a los programas y servicios.

Respecto a la participación en este tipo de proyectos, también existe una relación entre el índice de participación y el tamaño de la población.

Los municipios con menos de 10.000 habitantes hubo una participación de alrededor del 13% de la población. Los municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes, la participación se desploma hasta el 1,2%. Los municipios con una población de entre 50.000 y 200.000 habitantes apenas participó el 0,4%. Por último, los municipios mayores de 200.000 habitantes la participación se establece en el 0,2%. Hay una relación existente: conforme mayor es la población de un municipio, menor es la participación de los ciudadanos en este tipo de proceso. En esto, influye la cultura política y cuál es el interés real de los ciudadanos ante esta toma de decisiones públicas.

En la participación, también influyen otras variables sociodemográficas y políticas como la edad, ser votante o no en los procesos electorales, el nivel de estudios del participante, la ideología, etc.

En la variable “edad” en núcleo de más participación se encuentra entre los 30 a los 60 años, los que menos participan en este proceso son lo que se encuentran en el rango entre los 18 a los 29 años y en personas mayores de 60 años (debido en

parte a una brecha digital por falta de acceso a la información y falta de conocimiento sobre el tema).

En la variable “nivel de estudios” se aprecia que las personas que más participan en este tipo de presupuestos son los que tienen estudios (ya sea estudios primarios, estudios secundarios o estudios superiores – universitarios) con mucha distancia de las personas sin estudios.

En la variable política “ideología” destaca el condicionante de orientación política a la hora de participar: la mayor parte de los participantes se identifican en el espectro ideológico que va desde el “centro” hacia la “extrema izquierda”.

La iniciativa se debe promocionar y difundir por parte de la concejalía de participación y el propio ayuntamiento por RRSS para que se expandan por todos los barrios de la ciudad y sea conocida de manera transversal.

7. El Gobierno Abierto como principio y su marco analítico

Para la implantación de una experiencia de presupuesto participativo, el gobierno municipal debe ser abierto. El GA se ha convertido en referencia para las administraciones públicas y los gobiernos de los últimos años, en distintos niveles territoriales: AGE, administraciones de las CCAA y administraciones municipales. Su postura se centra en las promesas de los gobiernos en la agenda pública como motor de transformación de las sociedades, tejiendo relaciones con colectivos y la propia ciudadanía, contando muchas veces con su presencia para la adopción de las decisiones públicas.

La concepción del GA se hizo notar en la etapa de Barack Obama durante su mandato como presidente del Gobierno de los Estados Unidos de América con la ayuda de las nuevas tecnologías web 2.0. La administración Obama, se caracterizó por consolidar el GA y crear expectativas a nivel nacional y en el marco internacional, sus políticas en esta materia asentaron las bases para el seguimiento de los principios constitutivos del buen gobierno. En materia de transparencia e innovación pública, el gobierno creó plataformas de acceso abierto: tanto a datos públicos para mejorar la rendición de cuentas, como la creación de una plataforma libre para hacer peticiones personales hacia la Casa Blanca y se crearon foros en línea para que los ciudadanos opinaran sobre propuestas y legislación.

A pesar, de que el balance general en este tema fue positivo, el gobierno federal vivió políticamente fases expuesta a críticas y posibles desafíos. En primer lugar, se abrió una brecha entre administraciones, ya que no todas las agencias federales tomaron la iniciativa de la misma forma y siendo igual de eficaz. En segundo lugar, se abrió un debate sobre como el acceso a cierta información pública por parte de

la ciudadanía estadounidense podría suponer un peligro para la propia seguridad nacional del país o para la protección de datos y de la privacidad personal.

Las claves en la transición del cargo presidencial de Bush a Obama, trajeron no solo medidas de transparencia, sino que debería abrir espacio para, cuantitativamente, cuanta transparencia y qué límites se establecerían en términos de privacidad.

El Gobierno Abierto mantiene una relación con el derecho al acceso de los habitantes a la información pública de las administraciones/gobiernos competentes.

En los últimos años, ha habido una evolución en los roles que han tomado el Estado, el mercado y la sociedad que ha impactado en la cultura política de la participación y la colaboración con actores políticos.

En España, tras la formulación y la implementación de nuestra Carta Magna, la Constitución de 1978 se concentró esfuerzos hacia ese acceso a la información. Antes del texto constitucional en periodo democrático, la situación del entorno del GA se caracterizaba por una dispersión normativa, falta de principios reguladores unitarios, falta de acceso, además la ley de Secretos Oficiales siempre ha supuesto una especie de limitación.

El GA se asienta sobre tres elementos: participación, transparencia y colaboración, los cuales quedan reflejados en un marco analítico:

- a) **Visión:** centrada en la transparencia y el acceso a la información, su objetivo principal es la rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas y el gobierno.
- b) **Voz:** la participación y co-creación en la adopción de las decisiones públicas.
- c) **Valor:** dar soluciones públicas por parte de las administraciones y gobiernos a los problemas y demandas de los ciudadanos, poniendo énfasis en la colaboración interna de administraciones de distintos niveles y en la innovación pública.

En el centro de los tres ejes del marco se encuentra el ciudadano de pleno derecho, es decir; es el verdadero protagonista y para el que está dirigido el Gobierno Abierto.

La relación entre el GA y los PsPs se encuentra sobre que el segundo término es, en parte, consecuencia del primer concepto. Entre los beneficios de estos dos mecanismos institucionales se encuentran: la mejora de los estándares democráticos, la apuesta por el principio de eficiencia de los recursos públicos y el avance de la transparencia.

En España, la secretaría de Estado de Función Pública, a cargo del ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública, aprobó en referencia al GA:

“Documento marco para la elaboración del quinto plan de gobierno abierto 2025-2029” para los próximos cinco años. Entre sus compromisos se encuentra el de “impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la gestión pública, permitiendo a toda la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones públicas” (primer compromiso del plan).

8. Conclusiones

En conclusión, los PsPs son una herramienta más de transparencia institucional y regeneración democrática, ayuda a implicar a los ciudadanos en los asuntos públicos. Los presupuestos se han ido expandiendo según han ido pasando los años, desde su origen en Porto Alegre (Brasil).

Este tipo de presupuestos, generalmente, tiene un condicionamiento ideológico: la mayoría de las experiencias han sido implementadas por gobiernos municipales de corte progresista – izquierdista. Además, el índice de participación es clave para entender el nivel de difusión y promoción pública se le ha dado a dicho proceso y, en consecuencia, sirve para medir el nivel de legitimidad social que tiene el mismo. La participación pública está relacionada con distintos factores demográficos, sociales y por la brecha digital producida entre generaciones (generación con conocimiento de las nuevas tecnologías vs generación que apenas tiene conocimiento de ello) y por zonas (rurales y urbanas). Por otra parte, los PsPs se pueden implementar municipalmente desde distintas metodologías (algunas más cercanas a los ciudadanos y otras exponiendo más el protagonismo de los colectivos sociales) y por fases de actuación.

En referencia, a los impulsores institucionales - políticos, se aprecia que la opinión de los partidos políticos acerca de la implantación de este mecanismo en los ayuntamientos que lideran difieren unos con otros y los “ayuntamientos del cambio” se hicieron eco de esta iniciativa municipal.

Bibliografía

Alguacil, J. (2014). Presupuesto participativo. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (6), 204-210.

Annunziata, R. (2020). El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige.

Bou, J. (2011). Refundar la Democracia: Presupuestos Participativos en Contextos Diversos [Relaunching Democracy: Participatory Budgeting in Diverse Contexts]. *Sevilla: Atrapasueños*.

Calabuig Tormo, C., Peris Blanes, J., Fonseca, M., Ibáñez, J., Bueno Mora, S., Sintomer, Y., ... & Behringer, J. (2011). *Agenda 21 Local y Presupuesto Participativo*. Colección Área de cooperación al desarrollo.

Coglianesse, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529-544.

Corona, A. R. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *polis*, 1, 9-36.

Criado, J. I. (2021). Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la era de la administración pública 4.0. In *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 29-60). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

De Escuela, M., & Parlocal, P. Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual.

De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Editorial Abya Yala.

DOCUMENTO MARCO PARA LA ELABORACIÓN DEL QUINTO PLAN DE GOBIERNO ABIERTO 2025-2029. (n.d.). Portal de la transparencia.

Francés, F., Barros González, M., Falck, A., Pérez-Gañán, R., Enríquez, S., Ortega Fernández, J., & Martínez Moreno, A. (2024). Repensando la participación comunitaria: Continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España.

Ganuzá Fernández, E., & Fernández García, M. (2012). El giro participativo de la administración: desafíos en la globalización de los presupuestos participativos.

Ganuzá Fernández, E., & Gómez Fortes, B. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos.

Ganuzá, E., Fernández, E. G., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (No. 278). CIS.

Gutiérrez, J. M. P., & El Hanaoudi, A. (Eds.). (2014). *Instrumentos y procesos de participación ciudadana en España y Marruecos*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID.

Llanos, A. J. R., & Sánchez, M. R. (2009). Brecha digital de género en España. Consecuencias sociales y económicas. *icade. Revista de la Facultad de Derecho*, (76), 219-253.

Nebot, C.P. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de la Administración Local y Autonómica*, 277-302.

Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos.

Ronda, S. L., & Jaurena, I. G. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151-174.

Sala, J. F. A. (2014). Una contribución de internet contra el déficit democrático: Prerrogativas, riesgos, límites y alcances del Presupuesto Participativo electrónico. *Revista internacional de pensamiento político*, 9, 249-265.

Sintomer, Y., (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-17.

Vérgez, J. C. (2011). *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales*. Editorial Dykinson, SL.

Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México*, 18, 1-9.