

# LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA. UN ESTUDIO DE CASO: EL PRESUPUESTO CIUDADANO DE LOGROÑO

Carmen PINEDA NEBOT\*

Carlos Jesús FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ\*\*

**RESUMEN:** En los últimos años el Presupuesto Participativo se ha convertido en un tema de debate central en el ámbito de la política local. El objetivo de este artículo es el de analizar una de estas experiencias de participación presupuestaria: el *Presupuesto Ciudadano* de Logroño. El trabajo que presentamos combina una parte empírica en la que recogen los principales resultados de la evaluación que se ha realizado de la experiencia con una reflexión teórica que valora, a través una serie de indicadores la forma en que la ciudadanía se ha comprometido con la llamada “gobernanza municipal”. El interés de la experiencia está en el hecho de que fue puesta en marcha por un gobierno de ideología conservadora (del Partido Popular), caso poco frecuente. La investigación consistió en la realización de una serie de entrevistas en profundidad con los principales participantes en el proceso, además del análisis de los presupuestos municipales.

**PALABRAS CLAVE:** Presupuesto. Participación presupuestaria. Gobierno local. Representación. Democracia.

En este artículo nuestro objetivo es el de analizar y evaluar una de las experiencias de participación presupuestaria realizadas en España, concretamente la puesta en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de la ciudad de Logroño, con el nombre de *Presupuesto Ciudadano*<sup>1</sup>. Esta experiencia tiene gran interés no sólo por lo que supone el tema en cuestión, al mostrar la tensión continua entre política y administración, democracia representativa y democracia participativa, electos y sociedad civil; también por ser una de las primeras experiencias de este tipo en

\* Consultora de Administraciones Públicas. Madrid – España. 28003 – carmenpinedanebot@hotmail.com

\*\* UAM – Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – Departamento de Sociología. Madrid – España. 28049 – carlos.fernandez@uam.es

<sup>1</sup> Este artículo se ha realizado gracias a las ayudas a la investigación concedidas por el Instituto de Estudios Riojanos en los años 2006 (con referencia S-2030) y 2007 (con referencia S-238).

Europa que ha sido diseñada y ejecutada bajo un gobierno municipal de ideología conservadora<sup>2</sup>. Asimismo, en el artículo también se hará mención a la pérdida del gobierno de la ciudad, en las elecciones municipales de 2007, del partido impulsor de este proyecto, circunstancia que puede poner en riesgo su continuidad o producir cambios sustanciales en él.

El trabajo que presentamos combina una parte empírica, en la que se recogen los principales resultados de dicha evaluación, con una reflexión teórica en la que se valora una serie de indicadores que analizan la forma en que la ciudadanía se ha comprometido con la llamada “gobernanza municipal”. Hemos dividido el artículo en cuatro apartados. En primer lugar, hacemos una referencia general al origen y evolución del presupuesto participativo, para pasar a continuación en un segundo bloque a repasar algunas cuestiones generales sobre las experiencias españolas de presupuesto participativo. El tercer punto describe el funcionamiento del presupuesto participativo de Logroño, con especial atención al papel que juegan los distintos actores en el proceso. Finalmente se planteará un balance a modo de conclusión sobre el resultado de la experiencia, en el que se tomarán en cuenta aspectos dignos de interés para politólogos o investigadores de temas sociales en general.

## Origen y evolución del Presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo (*Orçamento Participativo*) es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público (PIRES; PINEDA NEBOT, 2008). Así ha sido reconocido tanto por los organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) como por los gobiernos locales y nacionales de todos los continentes, que lo han adoptado y adaptado a sus propias características.

Porto Alegre (Brasil) es la gran referencia internacional de esta metodología, al haber sido considerada una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana en 1994 por la ONU y por la gran difusión internacional que ha tenido (Foro Social). Sin embargo, no hay que olvidar que el Presupuesto Participativo es una de las formas de democracia participativa más difundida en Brasil (MARQUETTI, 2008). Algunos de los factores que facilitaron su emergencia son: las experiencias de participación popular que ocurren en Brasil a partir de la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta, al comienzo de la apertura del régimen militar

---

<sup>2</sup> El Partido Popular (PP) es el partido que en España agrupa el voto conservador de una extensa franja del electorado, desde el centro hasta posiciones cercanas a la extrema derecha.

(de este momento son las experiencias de Piracicaba, Lages, Pelotas); el aumento de ingresos de los municipios después de la promulgación de la Constitución de 1988 y; la expansión del número de *prefecturas* (alcaldías) gobernadas por partidos de izquierda, en particular el PT<sup>3</sup> (SOUZA, 2001).

A partir de 1989, año de inicio de la experiencia en Porto Alegre (SANTOS, 1998, 2002), el número de ciudades con Presupuesto Participativo aumenta en todo Brasil. En el período 1989-1992, diez municipios del Sudeste y Sur del país ponen en marcha el presupuesto participativo, más tarde, 1992-1996, se amplía el número a treinta y seis y se diversifica a otros municipios del Nordeste. Pero es en el periodo 1997-2000 cuando se produce una “masificación” de las experiencias en Brasil, llegando a las ciento tres o más (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). En esta época se incorporan no sólo otras zonas del país, aunque siguen concentradas fundamentalmente en el Sudeste y el Sur (46%), sino también otros partidos políticos de signo ideológico distinto.

Del año 2000 hasta ahora ha habido una gran expansión de las experiencias en todo el mundo. Sólo en Brasil, a pesar de la ausencia de datos precisos, se cree que existen entre doscientas y trescientas (PIRES; PINEDA NEBOT, 2008). Pero también se han puesto en marcha experiencias en Europa (SINTOMER, 2005; KRYLOVA, 2007), Asia (PAUL, 2007; BRILLANTES JR., 2007), África (SHALL, 2007a, 2007b), América del Norte (LERNER; WAGNER, 2006) y en muchos países de América Latina (GOLDFRANK, 2007). Esto convierte al Presupuesto Participativo en una práctica no restringida a un país (Brasil) o una zona (América Latina), pero también provoca muchos cambios en sus significados, en sus objetivos y en su metodología, en relación a la experiencia original (PIRES; PINEDA NEBOT, 2008).

## **Algunas cuestiones generales sobre las experiencias españolas de Presupuesto Participativo**

Los Presupuestos Participativos empiezan a implementarse en España en el año 2001<sup>4</sup> en dos municipios (Rubí y Córdoba) gobernados por Izquierda Unida (PINEDA NEBOT, 2004a). Desde entonces hasta finales del 2006 son casi treinta municipios los que han puesto en marcha el proceso<sup>5</sup>, aumentando su número a partir

<sup>3</sup> En 1988, se eligen alcaldes del PT en treinta y seis ciudades (incluyendo Porto Alegre y Sao Paulo); en 1992, el número aumenta a cincuenta y siete; en 1996 a ciento once; en 2000 a ciento ochenta y siete y; en 2004 a cuatrocientas once.

<sup>4</sup> Las experiencias españolas forman parte de la considerada tercera fase de “expansión y diversificación” del presupuesto participativo que alcanza a todos los rincones del planeta.

<sup>5</sup> Después de las elecciones locales del año 2003 el número de municipios españoles con presupuestos participativos se amplía a catorce municipios y antes de las elecciones locales del año 2007 el número

de las elecciones de 2007<sup>6</sup> (Burgos, Almería, Toledo, Xirivella...). Durante todo este tiempo sólo dos experiencias (Rubí y Cabezas de San Juan) han sido abandonadas (GANUZA, 2008), justo después de las elecciones municipales del año 2003, el resto, desde que empezaron, han continuado su curso aunque en algunos casos (Córdoba y Albacete) con pausas motivadas por distintos problemas.

Durante los primeros años los proyectos se realizaron sólo en municipios gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE<sup>7</sup>), que, en general (la excepción es Albacete), mimetizaron la metodología de la experiencia de Porto Alegre sin tener en cuenta ni sus propias especificidades ni la complejidad de esta experiencia (PINEDA NEBOT; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2004). Con el tiempo, las que se han mantenido vivas han decidido realizar cambios que les permitirían continuar el proyecto. Además han surgido otras muchas experiencias que, por distintas razones (tamaño poblacional, ideología, condiciones políticas, legales o sociales...), han aplicado metodologías propias basadas, en algunos casos, en otros objetivos (PINEDA NEBOT, 2005). No se puede tampoco olvidar la importancia que ha tenido para su expansión en España la aprobación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, tanto por la importancia que concede a la participación ciudadana como por haber creado un marco legal adecuado a la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto (PINEDA NEBOT, 2004b).

Una de estas nuevas experiencias, la primera puesta en marcha en España en un municipio gobernado por un partido conservador (Partido Popular), es de la que vamos a tratar en este artículo: el Presupuesto Ciudadano de Logroño.

### *Presupuesto Ciudadano: un programa de participación presupuestaria en Logroño*

La experiencia de participación presupuestaria puesta en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de Logroño, con el nombre de *Presupuesto Ciudadano*, es de enorme interés. Fundamentalmente porque fue impulsada por un gobierno de corte conservador, dirigido por el entonces alcalde D. Julio Revuelta, del Partido Popular.

---

de experiencias llegaría a las veintiocho.

<sup>6</sup> En aquellos lugares en los que el partido en el gobierno local ha perdido su mayoría en favor de la oposición, la tónica general es la continuidad del proceso participativo (como en Campillos, Jerez o Logroño, como veremos a continuación).

<sup>7</sup> IU (Izquierda Unida) es una coalición de partidos de izquierda cuyo socio mayoritario ha sido, históricamente, el Partido Comunista de España (PCE). El PSOE (Partido Socialista Obrero Español), de ideología socialdemócrata, es el partido que gobierna en España desde el año 2004. Posteriormente se aludirá al Partido Riojano (PR), regionalista e ideológicamente un tanto ambiguo aunque escorado hacia la izquierda del arco político.

En este trabajo vamos a presentar un estudio de caso, cuya metodología utilizada ha sido una combinación entre análisis de la documentación recogida en el Ayuntamiento de Logroño y entrevistas. Las entrevistas se realizaron a personas implicadas en la experiencia *Presupuesto Ciudadano*: el alcalde del Ayuntamiento de Logroño; el Concejal de Participación Ciudadana (y Teniente de Alcalde) del Ayuntamiento de Logroño; la Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Logroño; los dos Técnicos del Ayuntamiento de Logroño responsables de Participación Ciudadana; el Interventor del Ayuntamiento; la presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Rioja; y, finalmente, los responsables de participación ciudadana de los grupos políticos en la oposición: Partido Socialista Obrero Español y Partido Riojano. Además, se realizaron otras veinte entrevistas estructuradas o cerradas a otros actores que estaban participando en el proceso, miembros de los siguientes organismos: las distintas Juntas de Distrito de Logroño; el Consejo Social de la ciudad; la Comisión de Seguimiento, y otros vecinos de Logroño que estaban participando en la experiencia, con el fin de valorar su conocimiento y opinión sobre ella. Además, se procedió al análisis de un gran número de documentos relacionados con la participación ciudadana: sugerencias de ciudadanos, documentación institucional de la experiencia, y dossiers de prensa.

*Presupuesto Ciudadano* ha durado, en su primera fase bajo un gobierno del Partido Popular, dos años, sobre los que se realizó esta primera evaluación. En esta sección de nuestro artículo el objetivo es describir el funcionamiento de este proyecto de participación, por lo que se prestará atención al origen del proyecto y a los objetivos del mismo, el funcionamiento de la experiencia, y las críticas que, por parte de ciertos grupos, se han realizado al proceso, relacionadas con el grado real de participación en la elaboración del presupuesto.

## Génesis y objetivos de la experiencia

La experiencia *Presupuesto Ciudadano* tiene su origen en el año 2005. El impulsor de la experiencia fue el equipo de gobierno del Partido Popular en el Ayuntamiento de Logroño, siendo una de las primeras experiencias de este tipo llevada a cabo por un gabinete conservador en Europa. En el momento en que se puso en marcha el Presupuesto, estos habían sido los resultados electorales (ver tabla 1):

**Tabla 1 – Resultados de elecciones municipales**

Candidaturas	1987	1991	1995	1999	2003
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	13	12	10	10	11
Alianza Popular- Partido Popular AP-PP	10	13	15	15	14
Centro Democrático y Social	3	1			
CDS					
Partido Riojano Progresista	1				
PRP					
Izquierda Unida	0	1	2	1	0
IU					
Partido Riojano		0	0	1	2
PR					

Fuente: Web del Ayuntamiento de Logroño (2008).

Como se puede observar, el Partido Popular ostentaba la mayoría absoluta por tercera legislatura consecutiva. El Concejal de Participación Ciudadana que ha desarrollado la experiencia, D. Ángel Sainz-Yangüela, tomó posesión del cargo en el año 2000 (entra en lugar de otra persona, la Concejala de Participación, antes Concejala de Barrios, que se desplaza a Madrid). Tras varias reestructuraciones, la Concejalía de Participación Ciudadana pasó a reorganizar los órganos de participación. Ese es el momento en que al equipo del concejal se une D<sup>a</sup> Ana de Pablo, Adjunta a la Jefa de Gabinete del Alcalde (en temas de agenda y prensa) como Coordinadora del área de participación, con capacidad de gestión y de toma de decisiones, y Javier de Soto, funcionario del ayuntamiento y Gestor de Relaciones Ciudadanas. En 2004 este equipo empieza a poner en marcha los órganos de participación, esto es, la Unidad de Participación Ciudadana.

La experiencia nació, según manifestó el Concejal de Participación Ciudadana en la primera reunión que mantuvo con las Juntas de Distrito (marzo de 2005), por varias razones: un compromiso personal del Alcalde de la localidad, D. Julio Revuelta; para dar respuesta a la necesidad de desarrollar ese 5% del presupuesto municipal, recogido en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, como gestión de las Juntas de Distrito y; por el compromiso, planteado en el programa electoral municipal del PP de dar una mayor relevancia a la democracia participativa. A partir de ese momento, la Unidad de Participación Ciudadana pasa a encargarse de mantener una relación directa con los vecinos, con la siguiente filosofía: *En la puesta en marcha de estos programas de participación se ha querido primar al vecino, al que no*

está representado por las asociaciones de vecinos, que son la mayoría. El objetivo político ha sido el de la comunicación directa con los ciudadanos evitando el tamiz o filtro de las asociaciones vecinales. De acuerdo con el Concejal de Participación Ciudadana, “se trata de establecer un canal de relación directa con el vecino”. Eso se lograría con la puesta en marcha de las Juntas de Distrito y sus elecciones, con el Presupuesto Ciudadano, etc., facilitando la implicación del vecino<sup>8</sup>. La Unidad de Participación Ciudadana, consciente de las experiencias existentes de participación presupuestaria (tras la asistencia de sus miembros a congresos, jornadas, etc.), asesoró sobre esta cuestión al alcalde, cuya decisión última de poner en marcha el Presupuesto Ciudadano es tomada en junio de 2004, siendo anunciada públicamente en julio del mismo año. Se establece entonces un calendario que comienza con una llamada Fase de Estudio, en la que se estudian algunas de las experiencias de participación presupuestaria a partir de contactos con concejales de ciudades en las que estas experiencias ya habían comenzado a desarrollarse: San Sebastián, Albacete o Córdoba además de reunirse con la oposición política de algunos de estos lugares como Albacete (el PP estaba en la oposición). Además, en las Jornadas de Participación Ciudadana que se celebraron en noviembre de ese año se habló de los distintos modelos existentes, así como de la percepción de los ciudadanos sobre cada uno de ellos.

Es importante destacar la crucial importancia que tuvo, para la implantación de este proyecto de participación, la incorporación de la ciudad a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta ley obliga, en su artículo 128, a los ayuntamientos de un determinado tamaño a “[...] crear distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora [...]”. Le [...] corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, [...] así como determinar [...] el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.” (ESPAÑA, 2003). Con esta ley se ha creado un marco legal para la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto, inexistente hasta ahora en la legislación española (PINEDA NEBOT, 2004b).

---

<sup>8</sup> Sobre todo de los más jóvenes: según Sainz-Yanguela “[...] los niños, por ejemplo, han participado en el Presupuesto Infantil, no sólo porque se les ha incentivado, sino porque, por una cuestión cultural, saben que el nivel de petición y exigencia al ayuntamiento es mayor que el de sus padres, que hace veinte años. La democracia es para interactuar, y los niños lo ven con mucha claridad.” De hecho, en 2006 y 2007 se ha realizado dos experiencias dirigidas a ambos colectivos: el denominado Presupuesto Infantil, dirigido a los niños y con gran éxito de participación. Estaba previsto para 2007 también el juvenil (con la idea de que los jóvenes hagan las propuestas por mensaje de móvil): no obstante, el nuevo equipo de gobierno ha frenado las dos iniciativas. El objetivo de ambos era el de educar a los jóvenes en valores cívicos y democráticos.

Tras unos meses (julio, agosto y septiembre) de información a los ciudadanos y a los partidos de la oposición (que se quejaron de las fechas elegidas, pues era el verano), el 7 de octubre de 2004 el Pleno del Ayuntamiento aprobó, con los votos de PP y PSOE, los nuevos reglamentos de la ciudad, elaborados para adecuarse a la nueva Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local. El Partido Riojano votó en contra de estos reglamentos (excepto en un punto, el Reglamento Orgánico de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones<sup>9</sup>). Tras este proceso se divide la ciudad en cinco distritos (ver tabla 2) que, según el artículo 58 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana “[...] *gestionaran un mínimo del 5% del presupuesto previsto para los gastos de inversión por el Presupuesto General del Ayuntamiento de Logroño. Este porcentaje será fijado en su cuantía para cada Distrito y podrá ser aumentada por la Junta de Gobierno Local.*”<sup>10</sup>. Las asociaciones de vecinos presentaron además algunas sugerencias.

Un mes antes de aprobarse los reglamentos, el alcalde anunció, durante su intervención en el Debate sobre el Estado de la Ciudad, que los ciudadanos tendrían la oportunidad de participar en la elaboración de los Presupuestos Municipales de 2006. En su opinión, había que reflexionar sobre nuevas cuestiones que podía querer o necesitar el ciudadano, y que muchas veces no tienen que ver con grandes proyectos sino con cosas relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos, que tenían que ver con sus hijos, con su barrio, con su vecindario, etc. En noviembre de ese mismo año se empieza a trabajar en el modelo del Presupuesto Ciudadano, que se completó sobre las Navidades de dicho año<sup>11</sup>.

Así, tras darle forma los primeros días de enero de 2005, en el mes siguiente, febrero, hubo una convocatoria dirigida a las asociaciones de Logroño (en el centro cívico) para explicar el proyecto a la ciudadanía, dando a las asociaciones un plazo de diez días para formular sugerencias, apreciaciones y alegaciones al mismo. A los miembros de la oposición se les dio la posibilidad de realizar cualquier tipo de cambio, a lo que respondieron con un aluvión de críticas al importe de la campaña publicitaria para divulgar y fomentar la participación de los vecinos en el proceso. También se les permitió que realizaran variaciones en las Juntas de Distrito y el Consejo Social, pero sólo hubo una sugerencia, la cual se incorporó al proyecto:

---

<sup>9</sup> Esta Comisión es un nuevo órgano de participación. Su objetivo es convertirse en cauce de diálogo, debate, estudio y seguimiento de los problemas que viven los ciudadanos ante la Administración Municipal, para la búsqueda de eficacia en la gestión de los recursos públicos. La Comisión Municipal, está presidida por el Concejales de Participación Ciudadana y compuesta por nueve miembros: cinco concejales del PP, tres del PSOE y uno del PR.

<sup>10</sup> Este Reglamento fue aprobado por el Ayuntamiento de Logroño en el año 2004, bajo el gobierno municipal del Partido Popular.

<sup>11</sup> El período dedicado a la reflexión sobre el modelo a utilizar fue muy escaso, aunque en opinión del Alcalde “[...] estas cosas no hay que evaluarlas en exceso previamente porque si no, no se hacen nunca. Puede que al principio no salga muy bien pero hay que empezar de algún modo.”



realizar un estudio de la marcha de la experiencia cada año. Poco después, el 3 de marzo del 2005 se acuerda por la Junta de Gobierno Local aprobar unas normas para la aplicación del Presupuesto Ciudadano. Junto a este proceso, también comenzaron a informar a los vecinos sobre lo que era el Presupuesto Ciudadano, al ser la primera vez que se llevaba a cabo y era necesario que se conociera en qué consistía y cómo se podía participar.

## El funcionamiento del Presupuesto Ciudadano (2005-2007)

*Presupuesto Ciudadano* es, fundamentalmente, una experiencia de presupuesto participativo. Su proceso de funcionamiento seguía cuatro fases:

### 1 Propuestas

El proceso comenzaba con una campaña publicitaria (basada en la elaboración de trípticos, distribución de folletos informativos, carteles y anuncios en las revistas *Distritos* y *De buena fuente*, entre otros) que informaba sobre la metodología del proyecto y los plazos existentes para presentar propuestas por los ciudadanos<sup>12</sup>. También se dieron varias charlas en las Juntas de Distrito y en el propio Ayuntamiento. En el período 15 de marzo – 15 de mayo, los ciudadanos podían entregar sus propuestas a través de los diferentes canales de participación municipal (Oficina de Participación Ciudadana, el servicio 010, la web municipal con dirección <www.logro-o.org> (AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO, 2007) y los buzones de sugerencias instalados en las dependencias municipales). También se podían entregar las sugerencias directamente a los concejales, a los miembros de las Juntas de Distrito o a los colectivos y asociaciones de la ciudad. El segundo año se acortó el tiempo previsto de presentación de las propuestas para que hubiera más tiempo para el tratamiento de estas, y para que los miembros de las Juntas de Distrito pudieran estudiarlas con más detenimiento e incluso pudieran efectuar procesos participativos dentro de sus organizaciones<sup>13</sup>.

Cualquier vecino de Logroño, a través del Presupuesto Ciudadano (pues desde el Ayuntamiento se insistió mucho en la idea de que podía participar cualquier vecino, sin necesidad de pertenecer a una asociación, de manera voluntaria y personal), podía

<sup>12</sup> En este momento hubiera sido interesante y habría mejorado las propuestas una pequeña presentación sobre el presupuesto municipal, de una forma sencilla y asequible para los ciudadanos.

<sup>13</sup> Aunque sólo existen datos del año 2006, podemos hacernos una pequeña idea de a través de qué medios se han recibido las propuestas ciudadanas: web municipal, 27,8%; buzones de sugerencias, 24,2%; Oficina de Participación Ciudadana, 21,7%; exposición, 15,4%; Concejales de Distrito, 7,3%; servicio 010: 3,6%.

así presentar sus sugerencias para que fueran incluidas en el presupuesto municipal. Estas propuestas podían ser relativas a cualquier tema que consideren necesario para su distrito o barrio: renovaciones del viario, mobiliario urbano, espacios públicos, mejora del transporte urbano, servicio de limpieza, etc. De esta forma, el cinco por ciento, como mínimo, de los gastos previstos en el presupuesto municipal para inversión en los distritos se destinaban a las peticiones realizadas por los ciudadanos. La participación se refleja en la tabla 2:

**Tabla 2 – Número de propuestas recibidas**

	2006	2007
Proponentes infantiles		1.802
Proponentes adultos	1.554	2.026
Propuestas infantiles		5.477
Propuestas adultos	3.321	4.206
Total propuestas	3.321	9.683
Número de propuestas agrupadas	1.288	1.282

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño

Como vemos en la tabla, el número de propuestas y personas que las han propuesto ha aumentaron de un año a otro; no obstante, a pesar de ello el número de propuestas incorporadas al Presupuesto Ciudadano disminuyó, al realizarse una mayor agrupación de las propuestas. Desde el primer momento, las personas del Área de Participación Ciudadana encargadas de recibir las propuestas y analizarlas se dieron cuenta que existían muchas que trataban el mismo tema y se decidió agruparlas, pensando que con ello se facilitaba la lectura de las mismas. La media de agrupación del Presupuesto Ciudadano 2006 fue de 2,6 propuestas recibidas por propuesta agrupada; en cambio, en el 2007 fue de 7,6 propuestas recibidas por propuesta agrupada. Cuando se recibían todas las propuestas, la Unidad de Participación Ciudadana enviaba a todos los participantes una carta en nombre del alcalde agradeciendo su colaboración en el proceso, como una forma de dar acuse de recibo. Esta medida, como hemos podido constatar con algunos participantes, era muy bien recibida, considerándola una muestra de respeto del Ayuntamiento por el esfuerzo que habían realizado.

En la tabla 3 podemos analizar la participación, que en el caso de los colectivos además de ser relativamente pequeña, parece que desciende de un año a otro:

**Tabla 3 – Número de participantes**

Participantes en el presupuesto ciudadano					
Tipo	Por sexo	2006		2007	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Presupuesto ciudadano	Total	1.554	100,0%	2.026	52,9%
	Hombres	792	51,0%	926	45,7%
	Mujeres	724	46,6%	1.070	52,8%
	Colectivos otros	38	2,4%	30	1,5%

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño

## 2 Evaluación y elaboración

Finalizado el plazo de presentación de las propuestas, la Oficina de Participación Ciudadana ordenaba y agrupaba las propuestas recibidas, tarea muy lenta y difícil, y las distribuía, para su estudio y análisis, a los llamados Órganos de Participación: las Juntas de Distrito, el Consejo Social de la Ciudad<sup>14</sup> y la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones<sup>15</sup>. En el segundo año, la oficina de Participación Ciudadana informatizó las propuestas y las agrupó para facilitar el trabajo tanto de las Juntas de Distrito como del Consejo Social. Se pueden observar las cifras en las tablas 4 y 5:

**Tabla 4 – Propuestas totales presentadas**

Ámbito	Número y distribución por ámbito de propuestas totales presentadas					
	Presupuesto Ciudadano para 2006			Presupuesto Ciudadano para 2007		
	Total	Infantil	Adulto	Total	Infantil	Adulto
Ciudad	1.690	0	1.690	6.626	4.554	2.072
Norte	278	0	278	225	61	164
Centro	425	0	425	465	128	337
Este	282	0	282	825	243	582
Sur	355	0	355	985	201	784
Oeste	291	0	291	465	204	261
No válidas	0	0	0	92	86	6
Total	3.321	0	3.321	9.683	5.477	4.206

Total S/total 56,6 % 43,4 %

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño

<sup>14</sup> El Consejo Social de la Ciudad se constituye el 19 de mayo de 2005 y está integrado por veintisiete miembros de una especial relevancia pública. La principal función de este órgano participativo es asesorar al Ayuntamiento en la definición de las líneas de política y gestión municipal y generar de esta forma el consenso ciudadano.

<sup>15</sup> Aunque en las normas de funcionamiento se habla de la Comisión de Quejas y Sugerencias, en la práctica este órgano de participación no ha tenido ningún papel en el Presupuesto Ciudadano.

**Tabla 5 – Propuestas totales agrupadas presentadas**

Número y distribución por ámbito de <u>propuestas agrupadas</u>		
Ámbito	Presupuesto Ciudadano	Presupuesto Ciudadano
	para 2006	para 2007
	Total	Total
Ciudad	439	574
Norte	105	62
Centro	171	137
Este	204	181
Sur	220	196
Oeste	149	128
No válidas	0	0
Total	1.288	1.278

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño

Nota: Las propuestas agrupadas no pueden desglosarse por tipo de proponente, ya que la misma propuesta agrupada puede contemplar varias, tanto de niños como de adultos.

Durante los meses de mayo y junio, los tres órganos de participación debían valorar y priorizar las propuestas que quisieran posteriormente incluir en el presupuesto. Los criterios para priorizar que se adoptaron el primer año fueron la urgencia, interés general y población. Debido a los problemas surgidos en el primer año pensaron que, en el segundo, las prioridades se señalaran en propuestas concretas en vez de utilizar criterios generales. Por tanto, los criterios de priorización de las propuestas variaron según los distritos. La Junta de Distrito Norte priorizó criterios como el adecentamiento de espacios públicos, medidas que impulsasen el salto del Ebro y la rehabilitación de viviendas y ayudas para las mismas. La Junta de Distrito Centro se orientó hacia lo relacionado con el ornato público (iluminación, aceras, mobiliario y supresión de barreras a la movilidad) y a la renovación de parques y jardines, coincidiendo más o menos con los criterios seleccionados con la Junta de Distrito Este: ornato público (iluminación y mobiliario) y mejora de calles, plazas y parques. La Junta de Distrito Sur priorizó propuestas relativas a la instalación de juegos infantiles y deportivos, ornato público (iluminación, aceras y mobiliario) y medidas de seguridad vial, mientras que la Junta de Distrito Oeste escogió criterios relacionados con el ya citado ornato público (iluminación y aceras), la instalación de juegos infantiles y medio ambiente (jardines y arbolado) y limpieza. Finalmente, el Consejo Social de la Ciudad aconsejó una priorización en torno a cuatro ejes: criterios estéticos y medioambientales; movilidad, accesibilidad y transporte público; temas sociales (vivienda, educación, etc.); y otros asuntos que excediesen de las competencias municipales.

A continuación, los técnicos municipales valoraban la viabilidad técnica, jurídica y económica de las propuestas, de cuyo resultado informaban a las Juntas de Distrito para que estas pudieran realizar una nueva priorización, si así lo estimaran oportuno. Desde el primer momento existieron problemas para la valoración<sup>16</sup>, por varias razones: falta de costumbre administrativa, dificultades técnicas, el gran número de propuestas y la imposibilidad de realizar una valoración económica de algunas de ellas. Al finalizar esta fase del proceso, el vecino recibía otra carta en la que se le comunicaba si su propuesta había sido agrupada con otras similares (además le indicaban en qué grupo y con qué cantidad) y si había sido incorporada al presupuesto o rechazada (estas últimas cartas las revisaba personalmente el Concejal de Participación Ciudadana para incluir una explicación que atenuase el impacto de la negativa).

Una vez evaluadas todas las propuestas recibidas, la Junta de Gobierno Local las estimaba en función de criterios objetivos (como el interés general, población a la que afecta, urgencia, equilibrio territorial, disponibilidad económica, prioridades marcadas por las Juntas de distrito y el Consejo Social, etc.). A continuación, se incorporaban las propuestas ciudadanas al presupuesto municipal, que era valorado por el Consejo Social de la Ciudad y finalmente, incorporado como anexo al presupuesto municipal.

### 3 Fase de Elaboración y Análisis

El Presupuesto Ciudadano era, así, aprobado en Pleno en el mes de noviembre. Además, desde el primer año, el Alcalde hacía una referencia a él en la memoria que acompaña a los presupuestos. Para facilitar un mayor conocimiento del proyecto se realizó, el primer año, una exposición en la que se detallaba, de una forma visual, los presupuestos del ayuntamiento, teniendo una consideración especial al Presupuesto Ciudadano, para de esta manera dar a conocer a los ciudadanos lo que había ocurrido en el proceso y también en qué consistía el conjunto de las cuentas municipales. Una vez elaborado el presupuesto, se iniciaba el mismo proceso para el Presupuesto Ciudadano del año siguiente.

Durante la puesta en práctica del Presupuesto Ciudadano hubo gran interés por la valoración de la implicación de los ciudadanos en la experiencia. El Presupuesto Ciudadano, según el Concejal de participación ciudadana, D. Ángel Sainz Yangüela, “[...] no persigue un objetivo determinado, como superar el número de propuestas recibidas o lograr que participen más ciudadanos [...]”, sino que se trata de “una

---

<sup>16</sup> Este es un problema que se presenta en todas las experiencias españolas. Una de las razones puede ser el desconocimiento de lo que se les pide o la falta de formación de los técnicos en cuestiones participativas. Creemos que la formación y la información a todos los actores implicados deben ser temas prioritarios en las experiencias de participación presupuestaria.

experiencia piloto”, que se alargaría durante los cuatro primeros años con la finalidad de que fuese “continuamente valorada”. Por ello, en su segundo año se creó una Comisión de Seguimiento<sup>17</sup>. Esta estaba integrada por representantes de los tres grupos políticos municipales, la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja y técnicos, para según el Concejal de Participación Ciudadana “corregir las disfunciones que puedan producirse” y “valorar, analizar y poner en común determinadas cuestiones”.

El calendario del Presupuesto, por lo tanto, era el siguiente (ver tabla 6):

**Tabla 6 – Calendario del Presupuesto Ciudadano**

Desde el 15 de mayo hasta el 15 de junio	FASE DE PROPUESTA	Ciudadanos, colectivos y asociaciones, sectores de actividad y Juntas de Distrito Municipal	Proponer necesidades para incluir en el Presupuesto Municipal
Desde mayo hasta agosto	FASE DE EVALUACIÓN	Juntas de Distrito, Consejo Social de la Ciudad y Comisión de Sugerencias y Reclamaciones	Recoger, ordenar y valorar las propuestas presentadas según la competencia administrativa
Desde septiembre a noviembre	FASE DE ELABORACIÓN	Junta de Gobierno Local Pleno Ayuntamiento de Logroño	Aprobar el presupuesto municipal
Desde noviembre hasta marzo	FASE DE ELABORACIÓN Y ANÁLISIS	Oficina de Participación Ciudadana	Difundir el contenido del presupuesto y divulgar el alcance

Fuente: Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Logroño

## Críticas al proceso desde otros actores del proceso

Esta experiencia contó, desde su origen, con críticas que han procedido de tres ámbitos: partidos políticos en la oposición, asociaciones de vecinos y los ciudadanos que participan en el proceso de forma individual. Estas críticas no iban dirigidas tanto a la puesta en marcha de la experiencia (considerada positiva por casi todos los actores sociales logroñeses) como a la forma en que se diseñó y gestionó.

Las críticas de los partidos de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Riojano (PR), fueron fundamentalmente de carácter

<sup>17</sup> La Comisión se encarga de estudiar y valorar el funcionamiento de la experiencia. No se debe confundir con las comisiones de seguimiento de otras experiencias que lo que hacen es estar atentos a la ejecución de las propuestas aprobadas e incorporadas al presupuesto municipal.

procedimental, con un matiz ideológico (sobre todo en el caso del partido socialista, dado que el Presupuesto Participativo es considerado como una experiencia de izquierdas). El PSOE, que contaba con once representantes en el consistorio, planteó desde el principio numerosas quejas y reivindicaciones tanto a los reglamentos como a las normas de funcionamiento del nuevo proyecto, pese a haber votado favorablemente los nuevos reglamentos de la ciudad, lo cual resultaba difícil de entender. Sus críticas se orientaron al principio a aspectos técnicos del Presupuesto Ciudadano (cantidades asignadas insuficientes; no haber podido discutir las normas del Presupuesto y no haber podido participar en su elaboración) y a la falta de una mayor transparencia e información. Posteriormente, criticaron la priorización de las propuestas (pensaban que el dinero se destinaba sólo a infraestructuras), la ausencia de propuestas aceptadas relacionadas con cuestiones sociales, y el escaso papel de las asociaciones de vecinos<sup>18</sup>. Otras críticas más generales estaban dirigidas a la aplicación de la Ley de Grandes Ciudades en Logroño (pues no consideraban a Logroño una gran ciudad), al reparto de los distritos y a las dificultades existentes, desde la aprobación de los nuevos reglamentos, para la participación de los vecinos en los Plenos<sup>19</sup>.

La postura del Partido Riojano (PR) era mucho más crítica y bastante menos entusiasta respecto al Presupuesto Ciudadano, que a su juicio no era una prioridad política. No obstante, como en el caso del PSOE, tampoco se manifestaron radicalmente en contra, aunque sí expresaron una serie de quejas, como la escasez de recursos presupuestarios, la mala estructuración del modelo y la escasa participación de los ciudadanos. En su opinión, debían cambiarse los criterios de funcionamiento, ya que la experiencia no estaba funcionando adecuadamente y además provocaba una desmovilización social. Algunas de las medidas que ellos creían que habían influido en esta situación eran el cambio en el funcionamiento del Pleno y el excesivo peso político en la composición de los órganos de participación. El PR se mostraba muy crítico también con la utilización que el equipo de gobierno municipal había hecho del Presupuesto Ciudadano, acusándole de favorecer las reivindicaciones individuales con el fin de minusvalorar las colectivas, porque así era más fácil actuar (pues la presión que ejerce un individuo es menor que la de un grupo). Además, en su opinión, este sistema suponía al equipo de gobierno una gran ventaja sobre los partidos en la oposición, y es que favorecía la comunicación con los vecinos: podía generar una asimetría en la información disponible.

---

<sup>18</sup> El PSOE pensaba que este nuevo proyecto de participación tenía que haber servido para favorecer y motivar la labor de los colectivos, y que sin embargo contaba con una mínima participación por parte de las asociaciones de vecinos.

<sup>19</sup> Las asociaciones vecinales siempre han podido hacerlo legalmente, pero desde la aprobación de los nuevos reglamentos los nuevos requisitos han dificultado en la práctica que eso ocurra, fundamentalmente por el bloqueo al que sometía el Partido Popular en el gobierno a esta posibilidad.

El Presupuesto Ciudadano generó además desde el principio un debate, muy interesante, entre vecinos (particularmente algunas asociaciones) y la concejalía, relacionado con la idea de representatividad. Las asociaciones de vecinos, en las que se agrupaban los sectores más activos de la ciudadanía, manifestaron muchas dudas con el proceso además de veladas críticas. Según la concejalía, ello se debió a que al abrir la puerta a la participación de los vecinos de forma individual, las asociaciones pensaban que podían quedar marginadas en la participación, mermándose su influencia. Asimismo, las asociaciones perseguían convertirse en los representantes de los ciudadanos, cuando según la concejalía los representantes de los ciudadanos eran los políticos, elegidos en las urnas. Se trataba, para el equipo de gobierno, de abrir un canal nuevo para los que no participaban, ya que las asociaciones ya disponían de sus propios canales. En el primer año las asociaciones hicieron muchas aportaciones, mientras que en el segundo disminuyeron bastante: ello se debía, de acuerdo a la concejalía, a que las asociaciones volvieron a utilizar sus canales originales, al comprobar que aunque no participaran en el nuevo canal no perdían influencia.

Las asociaciones de vecinos fueron así los actores más críticos, en líneas generales, con el Presupuesto Ciudadano, expresando su rechazo con protestas como, por ejemplo, la que se llevó a cabo en las Jornadas sobre Participación Ciudadana “Ciudad de Logroño” de 2006. Su principal reivindicación era que las propuestas vinieran directamente de ellas, pues pensaban que las presentadas individualmente por los ciudadanos no eran novedosas, sino más bien quejas sobre la situación de la ciudad. Asimismo, pensaban que se olvidaban cuestiones importantes, como las sociales, de convivencia, humanitarias o de solidaridad interterritorial. Pero las críticas iban más allá: la fundamental era que en las Juntas de Distrito se había primado en su composición la representación política, criterio que no compartían en absoluto. Para ellas, los representantes de las Juntas de Distrito no estaban elegidos democráticamente, pues los elegían los partidos políticos y no los vecinos del distrito. Otro tema que les preocupaba mucho, casi más que el de la representación, es el de la participación de los vecinos en el Pleno, en las Comisiones de Gobierno y en las Comisiones Informativas. La presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja, M<sup>a</sup> Ángeles Matute, denunciaba que “[...] no es lógico que hagas un reglamento de participación y le quites participación a los que están haciéndola tradicionalmente. [...] Ahora los únicos que tienen capacidad de participar son los partidos políticos.” Consideraban *necesario cambiar el concepto de participación*<sup>20</sup>. Así, su discurso apuntaba a denunciar lo que ellos consideraban una pérdida de

---

<sup>20</sup> Para las asociaciones de vecinos no hay en absoluto participación de los ciudadanos, todo es representación de los partidos políticos pero con otro sistema. En lo único que dejan colaborar a los ciudadanos es en decir que se puede cambiar, en dar una opinión: y dar una opinión no es participar. Para ellas “participar es formar parte de una decisión y tener capacidad para decidir.”



influencia en la vida municipal. Se sentían atacados y perseguidos por el equipo municipal. Para ellos, era “bueno incorporar la participación individual, pero sin atacar la colectiva”: la representatividad de las asociaciones no se podía sesgar, ni disminuir, ni anular. Según la presidenta, la representatividad de las asociaciones no se puede sesgar, ni disminuir, ni anular “[...] porque te estás cargando un colectivo que esta participando. Si esta organizado el colectivo siempre te va a presionar más y como político te puede interesar más fomentar la participación del ciudadano individual que tiene menos fuerza.” Pese a ello, veían algunos elementos positivos en este proceso, y creían que si la experiencia se hubiera hecho de otra forma podría haberse convertido en otra forma de participación, distinta pero que podría haber encajado en las ya existentes.

Finalmente, los ciudadanos no organizados<sup>21</sup> que habían participado en las Juntas de Distrito o presentado propuestas la opinión general planteaban, dentro de la divergencia en las visiones, que el Presupuesto Ciudadano debía mantenerse, pero con cambios importantes. Creían que la cantidad que se había destinado era muy baja y que se había trabajado poco tanto en el proceso de puesta en marcha como en los reglamentos. Pensaban que los vecinos no tenían suficiente información y además faltaba cultura política para plantear las demandas, lo cual dificultaba su participación, aunque también reconocían que si conseguían ver aprobada su propuesta se sentían contentos y motivados. Las dificultades para participar en el Pleno por parte de asociaciones y ciudadanos individuales era otra cuestión que consideraron importante, además de la representación de las Juntas de Distrito: estas, más que una imagen del abanico político del ayuntamiento, deberían ser un verdadero espacio de participación ciudadana.

## Conclusiones: una valoración sobre el futuro de la experiencia

El primer aspecto importante a señalar en esta experiencia es el que ha sido, como ya hemos señalado anteriormente, la primera que se ha realizado en un municipio español gobernado por un partido conservador, lo cual podría considerarse en principio como una sorpresa (si bien ya hay ahora otros ayuntamientos gobernados por el Partido Popular que están desarrollando experiencias de este tipo). Hasta entonces los únicos municipios que tenían en marcha presupuestos participativos estaban gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE). Estos partidos han tendido, en general, a enfatizar en sus experiencias más en el adjetivo “participativo”

---

<sup>21</sup> En la realización de este trabajo se pudo contar con pocas opiniones de participantes completamente ajenos al proceso, debido a la dificultad de contactarlos por varios motivos (confidencialidad de los datos, falta de presupuesto para una encuesta telefónica que permitiese su localización, etc.).

de la metodología que el aspecto técnico (esto es, el presupuesto en sí, como instrumento legal o de gestión). En cambio, en los de signo ideológico conservador se le ha dado un mayor valor al presupuesto en sí, esto es, a la parte técnica de la experiencia (PIRES; PINEDA NEBOT, 2008). En nuestra opinión, el diseño del Presupuesto Ciudadano guarda una notable coherencia con la orientación ideológica, pues ha primado los aspectos técnicos; al mismo tiempo, se ha descuidado algo la relación con los actores sociales que querían participar.

Quizá por ello se puso una atención preferente en la dimensión de seguimiento y control, uno de los elementos claves para que la participación presupuestaria gane la aprobación de la ciudadanía (PIRES, 2001). En nuestra investigación hemos encontrado en este aspecto crucial tanto elementos positivos como negativos. Entre los positivos, debemos señalar que existía una rendición de cuentas pública, aunque no muy bien definida, y datos y herramientas suficientes para que se desarrollase una liquidación separada del mismo. Entre los negativos, destacamos que existía una indefinición en la imputación de gastos a partidas concretas del Presupuesto Ciudadano; no se había realizado adecuadamente esa rendición pública de cuentas, y el sistema utilizado dificultaba el seguimiento de carácter técnico. La experiencia contó además con algunos aspectos innovadores: aumentaba la participación ciudadana; incorporaba nuevos actores a la política municipal; facilitaba una mejor comprensión del funcionamiento de la política municipal a los vecinos; se realizaba anualmente; era un cauce muy sencillo para expresar reivindicaciones, solicitar mejoras y corregir deficiencias; servía para que el ciudadano supiera que el presupuesto no era la Carta de los Reyes Magos; y suponía, en definitiva, un cambio de cultura, con los aspectos positivos y negativos que ello implica.

No obstante, en la investigación, también se detectaron algunos problemas que necesitaban ser subsanados urgentemente. Fundamentalmente, existía un problema de actitud, por parte del equipo de gobierno municipal en relación a las asociaciones de vecinos. Si bien desde nuestro punto de vista buena parte de las medidas adoptadas fueron correctas y perfectamente legítimas -al ser adoptadas por representantes elegidos democráticamente-, en algunas ocasiones faltó una cierta “mano izquierda” y mayor voluntad de negociación con las asociaciones. Quizá algunos desacuerdos y tensiones podrían, sin duda alguna, haberse evitado. No se tuvo en cuenta además la influencia de las asociaciones de vecinos, pues no en vano son el colectivo más movilizado en cuestiones relacionadas con la participación ciudadana. No obstante, hay que decir en su descargo que este mismo problema lo han tenido todas aquellas experiencias españolas que han intentado colocar en el mismo nivel a los ciudadanos organizados y no organizados. En nuestra opinión, el mismo carácter incluyente del proceso debe crear las condiciones que faciliten la incorporación del mayor número de ciudadanos en el mismo, buscando distintas soluciones según las características

de cada comunidad. Otro problema importante que tendría que haberse subsanado a tiempo era la formación de los actores participantes. La existencia de actores con formación y preparación para participar en los espacios y momentos de discusión y deliberación es una condición crucial para la calidad del proceso presupuestario participativo, así como para su permanencia a lo largo del tiempo, siendo necesario que esta sea polifacética y multidisciplinar (PINEDA NEBOT; PIRES, 2008).

Las elecciones municipales de 2007 llevaron a la formación de un nuevo gobierno municipal, producto de una coalición del PSOE con el PR<sup>22</sup>, que están afrontando una nueva forma de gestionar la participación ciudadana. Las expectativas iniciales sugerían, sobre todo tras escuchar los discursos de ambos partidos, que el Presupuesto Ciudadano iba a ser retomado de forma inmediata, aunque también era probable que se hiciera hincapié en otras formas de participación ciudadana que implicase más participación de las asociaciones de vecinos. Sin embargo, la concejalía de participación ciudadana, dirigida ahora por Inmaculada Saéñz (PSOE), ha procedido de forma inesperada, no retomando de inmediato el calendario de la experiencia presupuestaria (muy exigente en plazos). Las propuestas que se habían presentado para el presupuesto del 2007 no se hicieron públicas ni se discutieron en las Juntas de Distrito, sino que se priorizaron dentro del propio equipo municipal, rompiendo con la filosofía del Presupuesto Ciudadano; tampoco se informó en la página *web* sobre lo que iba a ocurrir. La actividad de la concejalía de participación ciudadana volvió a concentrarse en la relación con las asociaciones de vecinos y en iniciativas en fiestas patronales, como la del *Cohete Limpio*. Sí se cumplió con la promesa electoral de modificar los Reglamentos, lo que ha llevado a cambios en la composición de las Juntas de Distrito todavía por valorar.

El 30 de enero de 2008, después de sucesivas reuniones con las asociaciones de vecinos, se informó por fin a la ciudadanía que se iban a realizar algunos cambios. Se ha planteado así una renovación total del concepto de participación que pasa, en palabras de la concejala, porque las asociaciones de vecinos asuman un papel protagonista. Si hasta este año cada ciudadano transmitía sus propuestas directamente al Consistorio, a partir de ahora serán las Juntas de Gobierno de los distritos las que transmitan, en última instancia, a la Concejalía de Participación Ciudadana las propuestas que se incluirán directamente en el presupuesto. Para ello, los ciudadanos trasladarán sus propuestas a las asociaciones de vecinos, las cuales también recogerán

---

<sup>22</sup> En la ciudad de Logroño se produjo una victoria ajustada del Partido Popular que lo dejó en minoría en el consistorio municipal frente a la coalición PSOE-PR, alcanzando la alcaldía el socialista Tomás Santos. De este modo, el ayuntamiento cohabitará esta legislatura con el gobierno autonómico gobernado por el PP con mayoría absoluta, presidido por Pedro Sanz. No sabemos con exactitud si las tensiones del Presupuesto Ciudadano pudieron tener influencia en la escisión del voto que llevó a una variación de los resultados electorales de Ayuntamiento y Comunidad Autónoma: sobre esta cuestión, se recomienda la consulta de Sanz (2008).

las propuestas de los colectivos del barrio. Estas contarán con un tiempo para debatir y priorizar las propuestas, para después reunirse y debatir con las asociaciones de vecinos de su distrito. Por último, en el mes de septiembre cada asociación presentará sus propuestas en las Juntas de Distrito, donde se discutirán con el resto de colectivos representados. Asimismo, se ha eliminado, de forma provisional, la iniciativa del *Presupuesto Infantil* en la forma que estaba organizada, pese a ser valorada muy positivamente por los vecinos y expertos en participación. A finales de mayo se abrió el plazo de presentación de propuestas con plazo hasta el día 16 de junio para que los vecinos entreguen sus solicitudes. Además del Servicio del 010 del Ayuntamiento de Logroño, se ofrecieron como canales de comunicación las asociaciones de vecinos, a través de sus buzones y de la dirección de correo electrónico de la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja.

Para finalizar, hay varios aspectos generales que debería tener en cuenta el nuevo gobierno municipal. Uno es la necesidad de evaluar la experiencia de forma continuada, para detectar los problemas y corregirlos: en este sentido, el nuevo equipo de gobierno municipal debe afrontar esta necesidad, sin temor a afrontar cambios y mejoras, pero sobre todo no dejando que languidezca. Es importante comprometerse con esta experiencia. Además, en nuestras investigaciones hemos detectado algo que consideramos muy positivo: a pesar de las críticas planteadas existía un elemento común, y era que nadie quería que desapareciera. Es verdad que todos los actores querían que sufriera algún cambio, pues consideraban que no era un modelo perfecto: no obstante, sí era algo que se debía realizar y mantener. Este es un aspecto que consideramos fundamental. Es imprescindible que tanto políticos como técnicos pierdan, de una vez, el miedo a la ciudadanía.

Para saber los resultados de estos cambios realizados habrá que esperar a su desarrollo, ya que muchas veces, aunque parece que con los cambios se mejora la capacidad deliberativa del proyecto, en la realidad no es así. Y es que la participación ciudadana es un proceso dinámico y, como tal, nos puede deparar diferentes escenarios. Creemos además que la convergencia entre partidos de distintas zonas del espectro ideológico en torno al interés de un proyecto de este tipo no sólo demuestra su valor, sino que también permitirá en el futuro su mejora y mantenimiento a lo largo del tiempo. Esto es así para el caso español, para el europeo y para otras experiencias en otros continentes.

## **PARTICIPATORY BUDGETING IN SPAIN. A CASE STUDY: THE CITIZEN BUDGETING OF LOGROÑO**

**ABSTRACT:** *In the last years Participative Budgeting has turned itself into a theme of central debate in local politics. The main goal of this article is to analyze one of these experiences of participatory budgeting: the Citizen Budgeting of Logroño. The present work combines both an empirical part in which the main results of the evaluation were accomplished from the experience with a theoretical reflection, trying to evaluate through many indicators the way how citizenship has been engaged with the “municipal government”. The interest of the experience lies on the fact that it was started by a government of conservative ideals (the Popular Party), something not very frequent. The research consisted of several interviews with the main participants of the process as well as the analysis of the documents related to the municipal budget.*

**KEYWORDS:** *Budget. Participatory budgeting. Local government. Representation. Democracy.*

### **REFERÊNCIAS**

AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO. Disponible en: <<http://www.logro-o.org>>. Acceso en: 04 mayo 2008.

BRILLANTES JÚNIOR, A. B. The Philippines: civic participation in local governance – focus on subnational budgeting and planning. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory budgeting**. Washington, DC: The World Bank, 2007. p.49-66. 1 CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).

ESPAÑA. Ley 57, de 16 de diciembre de 2003. Medidas para la modernización del gobierno local. **Noticias jurídicas**, Madrid, 2003. Disponible en: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/157-2003.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/157-2003.html)>. Acceso en: 08 jun. 2008.

GANUZA, E. Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España. **IESA Working Paper Series**, Córdoba, n.1307, 2008.

GOLDFRANK, B. Lessons from Latin America’s experience with participatory budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory budgeting**. Washington: The World Bank, 2007. p.91-126. (Public Sector Governance and Accountability Series).

KRYLOVA, E. Russia: civic participation in subnational budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory budgeting**. Washington: The World Bank, 2007. p.67-90. 1 CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).

LERNER, J.; WAGNER, E. van. **Participatory budgeting in Canada**: democratic innovations in strategic spaces. 2006. Disponible en: <<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm>>. Acceso en: 5 marzo 2006.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A. de.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

PAUL, S. India: civic participation in subnational budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory Budgeting**. Washington: The World Bank, 2007. p.31-48. 1 CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).

PINEDA NEBOT, C. Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica [REALA]**, Madrid, n.298-299, p.333-356, 2005.

\_\_\_\_\_. Los presupuestos participativos en España: un balance provisional, **Revista de Estudios Locales**, Madrid, n.78, p.64-76, 2004a.

\_\_\_\_\_. Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos. **Temas para el Debate**, Madrid, n.113. p.41-44, abr. 2004b.

PINEDA NEBOT, C.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. **Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n.28-29, p.119-136, 2004.

PINEDA NEBOT, C.; PIRES, V. Formación y preparación de los actores del presupuesto participativo. **Revista de Estudios Locales**, Madrid, n.113, p.54-75, 2008.

PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001.

PIRES, V.; PINEDA NEBOT, C. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica [REALA]**, Madrid, n. 308, 2008. En prensa.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANTOS, B. de S. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive democracy. **Politics and Society**, Stoneham, v.26, n.4, p.461-510, Dec. 1998. Disponible en: <<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>>. Acceso en: 2 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.455-560.

SANZ, A. La escisión vertical del voto en la competición electoral multinivel de La Rioja. **Anuario Jurídico de la Rioja**, La Rioja, n.12, 2008. [En prensa].

SHALL, A. Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory budgeting**. Washington: The World Bank, 2007a. p.191-223. (Public Sector Governance and Accountability Series).

\_\_\_\_\_. South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process. In: SHAH, A. (Ed.). **Participatory budgeting**. Washington: The World Bank, 2007b. p.91-126. 1 CD-ROM. (Public Sector Governance and Accountability Series).

SINTOMER, Y. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Revista del CLAD: reforma y democracia**, Caracas, n.31, p.63-91, feb. 2005.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p.84-97, 2001.

Recebido em novembro de 2008

Aprovado em dezembro de 2008